Voorzorg in Nederland

Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetische modificatie

Willem-Jan Kortleven

Voorzorg in Nederland
Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetische modificatie

Willem-Jan Kortleven

ISBN: 978-94-624-0001-6

Dit boek is een uitgave van:
Wolf Legal Publishers (WLP)
Postbus 313
5060 AH Oisterwijk
info@wolfpublishers.nl
www.wolfpublishers.com

Afbeelding omslag: de Nationale Beeldbank / Jeanet Dijkstra

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

© De auteur.

Voorzorg in Nederland

Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetische modificatie

Precaution in the Netherlands

Developments in society's dealing with child abuse, road unsafety and genetic modification

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de rector magnificus

Prof.dr. H.G. Schmidt

en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

donderdag 27 juni 2013 om 9.30 uur

door

Willem Johannes Kortleven

geboren te Gouda

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Promotiecommissie

Promotor:	Prof.dr. H.G. van de Bunt
Overige leden:	Prof.dr. R. van Swaaningen Prof.dr. W. Trommel Prof.mr.dr. S. Zouridis
Copromotor:	Dr. R. Pieterman

Inhoudsopgave

Voorwoord 1

1 Inleiding 5

1.1 ‘We leven in een risicomaatschappij’ 5
1.2 Vergelijkende literatuur over de omgang met risico’s 7
1.3 Een proeve van intern vergelijkende risicosociologie 10
1.4 Onderzoeksvraag en hypothese 15
1.5 Een gematigd sociaal-constructivistische invalshoek 19
1.6 Risicobeleid als focus 20
1.7 Casusselectie 22
1.8 Methodologie 26
1.9 Opzet van dit boek 27

2 Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met schade en risico 29

2.1 Inleiding 29
2.2 De schuldcultuur 30
2.2.1 Individuele verantwoordelijkheid voor schade en risico 30
2.2.2 De reikwijdte van de schuldcultuur 32
2.3 De risicocultuur 34
2.3.1 Oog voor de sociale werkelijkheid 34
2.3.2 Maakbaarheids- en vooruitgangsdenken 35
2.3.3 De relativering van de individuele verantwoordelijkheid voor schade en risico 37
2.3.4 Afwenteling en collectivisering van schade en risico 38
2.3.5 Preventie 41
2.3.6 De reikwijdte van de risicocultuur 43
2.4 De voorzorgcultuur 47
2.4.1 De opkomst van de voorzorgcultuur 47
2.4.2 Van preventie naar voorzorg 53
2.4.3 De terugkeer en uitbreiding van de verantwoordelijkheid 55
2.4.4 De aantasting van het gezag van deskundigen 56
2.4.5 De reikwijdte van de voorzorgcultuur 57
2.4.6 De voorzorgcultuur als kritiek op en radicalisering van de risicocultuur 62

2.5 De status, onderlinge verhouding en het gebruik van de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur 63
2.5.1 De status en onderlinge verhouding van de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur 63
2.5.2 Het gebruik van de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur 67
2.6 De dynamiek van sociale problemen 71
2.6.1 Het 'social problems process' 71
2.6.2 Retorica in het 'social problems process' 73
2.6.3 Wetenschappelijke kennis en experts in het 'social problems process' 76
2.6.4 Controversiële en consensuele onderwerpen 78
2.6.5 Culturele invloed in het 'social problems process' 79
2.7 Verschillen in risicoperceptie 81

3 Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid van 1896 tot heden 85

3.1 Inleiding 85
3.1.1 De probleemdefinitie van verkeersonveiligheid 86
3.1.2 De ontwikkeling van de verkeersonveiligheid 88
3.1.3 De maatschappelijke perceptie van verkeersonveiligheid 94
3.1.4 De afweging van waarden 95
3.1.5 Relevante actoren in de Nederlandse omgang met verkeersonveiligheid 96
3.2 1896-1960: De opkomst van het sociale probleem van de verkeersonveiligheid 99
3.2.1 De introductie, verspreiding en imagoverbetering van de auto 99
3.2.2 De opkomst van verkeersregelgeving en de groeiende aandacht voor verkeersonveiligheid 100
3.2.3 Dubbelzinnigheid in de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid 107
3.2.4 Van menselijk gedrag als schuld naar menselijk gedrag als verklaring, en verder 108
3.3 1960-1990: De ontwikkeling van het beleidsterrein van de verkeersveiligheid 111
3.3.1 De Nota Verkeersveiligheid en de Bijdragen voor de Nota Verkeersveiligheid: naar een multicausaal perspectief 111
3.3.2 De vormgeving van het beleidsterrein van de verkeersveiligheid 114
3.3.3 De uitbouw en structurering van het verkeersveiligheidsbeleid 118
3.3.4 Kwantitatieve taakstellingen 121

3.3.5 Kosten en baten 123
3.3.6 Responsabilisering en regionalisatie 124
3.3.7 De verkeersdeelnemer weer centraal? 126
3.3.8 'Onverschilligheid' jegens verkeersveiligheid en veiligheids-retorica 128
3.4 1990-heden: Het streven naar duurzame veiligheid 130
3.4.1 De introductie van het concept Duurzaam Veilig 130
3.4.2 Maakbaarheid en utopisme: de SWOV over Duurzaam Veilig 134
3.4.3 De omzetting van Duurzaam Veilig in beleid 136
3.4.4 Decentralisatie en diffusie van het verkeersveiligheidsbeleid 141
3.4.5 Nogmaals kwantitatieve taakstellingen 143
3.4.6 De uitbreiding van de risicoaansprakelijkheid bij verkeers-ongelukken 146
3.4.7 Slachtofferschap en subjectieve verkeersonveiligheid 147
3.4.8 Slachtofferschap en beleidsverandering 150
3.4.9 Verhoging van de maximumsnelheid 156
3.5 Conclusie 157

4 Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling van eind negentiende eeuw tot heden 163

4.1 Inleiding 163
4.1.1 De probleemdefinitie van kindermishandeling 164
4.1.2 De omvang van kindermishandeling 166
4.1.3 De afweging van waarden 169
4.1.4 Relevante actoren in de maatschappelijke omgang met kinder-mishandeling 172
4.2 Eind negentiende eeuw-1960: Kindermishandeling als symptoom van morele verwaarlozing 174
4.2.1 Morele bezorgdheid over 'het verwaarloosde kind' 174
4.2.2 De totstandkoming en ontwikkeling van het kinderbeschermings-stelsel 176
4.2.3 De kinderbescherming in de publieke opinie 183
4.2.4 Marginale aandacht voor kindermishandeling 184
4.2.5 De aanpak van kindermishandeling 187
4.3 1960-2000: Kindermishandeling als opvoedingsprobleem 189
4.3.1 Het 'battered-child syndrome' en de beweging tegen kinder-mishandeling 189
4.3.2 De komst van de vertrouwensarts 192

4.3.3 Het ‘battered-child syndrome’ als breekijzer en de verbreding van het begrip kindermishandeling 194
4.3.4 Een nieuwe aanpak van kindermishandeling 197
4.3.5 Karakter- en imagoverandering van de beweging tegen kindermishandeling 199
4.4 2000-heden: Kindermishandeling als veiligheidsprobleem 202
4.4.1 De opkomst van kritiek op tekortschietende interventies 202
4.4.2 De opkomst van een veiligheidsperspectief 206
4.4.3 De strijd tegen kindermishandeling als zaak van velen 209
4.4.5 Verharding in de aanpak van kindermishandeling 214
4.4.6 Verschuiving van interventies naar een vroeger stadium 219
4.4.7 Grenzen aan het streven naar veiligheid 223
4.5 Conclusie 226

5 Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel van 1973 tot heden 231
5.1 Inleiding 231
5.1.1 De definitie van genetisch gemodificeerd voedsel 232
5.1.2 De risico’s van genetische modificatie in de voedselproductie 236
5.1.3 De afweging van waarden 238
5.1.4 De maatschappelijke perceptie van de risico’s van genetisch gemodificeerd voedsel 240
5.1.5 Relevante actoren in de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel 243
5.2 1973-1996: Van rDNA-technologie naar genetisch gemodificeerd voedsel en de ontwikkeling van gentechregulering 250
5.2.1 De opkomst en regulering van recombinant DNA-onderzoek 250
5.2.2 De totstandkoming van nationale regelgeving voor veldproeven met ggo’s 254
5.2.3 De totstandkoming van Europese regelgeving voor de toelating van ggo’s 258
5.2.4 Kritiek op het toelatingsbeleid voor veldproeven 262
5.2.5 Richting gentechvoedsel 265
5.2.6 De discussie over keuzevrijheid 266
5.3 1996-heden: De toelating en blokkering van gentechvoedsel 270
5.3.1 Aanzet tot klimaatverslechtering 270
5.3.2 Een eerste etiketteringsplicht en voortgaande discussie over keuzevrijheid 274
5.3.3 De deur gaat in het slot 276

5.3.4 De introductie van het voorzorgbeginsel 279
5.3.5 Het gebruik van antibioticumresistentiegenen taboe verklaard 281
5.3.6 De COGEM op de schop 283
5.3.7 Uitbreiding van etikettering 285
5.3.8 Een publieksdebat over gentechvoedsel 286
5.3.9 Een ethisch-maatschappelijk toetsingskader: oude wijn in nieuwe zakken 293
5.3.10 Ontwikkelingen in de prevalentie van gentechproducten 296
5.3.11 Nieuwe Europese regelgeving 299
5.3.12 Het einde van het moratorium, niet van de impasse 303
5.4 Conclusie 311

6 Vergelijking en conclusies 317
6.1 Inleiding 317
6.2 Van schuldcultuur naar risicocultuur 319
6.2.1 Inleiding 319
6.2.2 Een terughoudende en reactieve overheid 319
6.2.3 Individuele verantwoordelijkheid en ‘blaming the victim’ 322
6.2.4 Genetisch gemodificeerd voedsel en schuldcultuur 324
6.2.5 Activering van de overheid 325
6.2.6 Relativering van het principe van individuele verantwoordelijkheid en van de morele betekenis van risico’s 327
6.2.7 De opkomst van preventie en compensatie 329
6.2.8 De bloei van het maakbaarheids- en vooruitgangsdenken 333
6.2.9 De groeiende rol van kennis en van deskundigen 336
6.2.10 De opkomst van het begrip risico en van risico-inschattingen 340
6.3 Richting een voorzorgcultuur? 342
6.3.1 Inleiding 342
6.3.2 De doorontwikkeling van preventie en de verabsolutering van veiligheid 343
6.3.3 De toename en toedeling van verantwoordelijkheid 350
6.3.4 De dubbelzinnige omgang met kennis en de aantasting van het gezag van deskundigen 357
6.3.5 De teloorgang van het vooruitgangsoptimisme en de radicalisering van de maakbaarheidsgedachte 360
6.3.6 Wie wil voorzorg? 365
6.3.7 Tegenwicht 366
6.4 Conclusies 368
6.4.1 Inleiding 368

6.4.2 Parallelle ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetisch gemodificeerd voedsel 368
6.4.3 De analytische waarde van de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur 369
6.4.4 De late opkomst van het begrip risico in de kindermishandelings-casus 371
6.4.5 Potentie, werkelijkheid, en tegenwicht 375
6.4.6 Nader onderzoek 377

Literatuur 383

Summary 411

Curriculum vitae 429

Voorwoord

Dit boek is het resultaat van een promotieonderzoek waarmee ik meer dan vijf jaar zoet ben geweest. Het grootste deel van die periode was ik promovendus bij de sectie Rechtssociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam, maar de afronding van het boek vond plaats na mijn verhuizing naar de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Ik ben heel blij dat ik de gelegenheid kreeg om een onderzoek als dit uit te voeren. Een promovendus wordt driedubbel beloond: hij mag zich een paar jaar tamelijk ongestoord in een belangwekkend onderwerp verdiepen, ontvangt daarvoor salaris, en aan het einde van de rit verwerft hij als het goed is een vaste verblijfsvergunning voor de wetenschap. Daarmee is niet gezegd dat ik de afgelopen jaren in een staat van permanente blijheid verkeerde. Een promotieonderzoek duurt te lang en is te weinig vrijblijvend om louter leuk te zijn. Ik hoop echter dat aan de resterende pagina's van dit proefschrift enigszins is af te lezen dat het schrijven ervan mij voornamelijk voldoening heeft verschaft.

Voor mijn positieve ervaringen met het achterliggende promotietraject en voor steun bij het verduren van de moeitevolle kanten ervan ben ik veel mensen dank verschuldigd. Ik besteed aan het uitspreken van die dank graag de rest van dit voorwoord. Aan de volgorde kunnen geen rechten worden ontleend, maar het is niet per ongeluk dat ik eerst mijn promotor en copromotor noem, Henk van de Bunt en Roel Pieterman. Hen komt veel dank toe voor hun ontspannen wijze van begeleiden, de waardevolle adviezen en het goede persoonlijke contact. De gastvrijheid, verhalen en homerische lach van Roel en het relativeringsvermogen en de zelfspot van Henk zorgden voor een klimaat waarin ik goed gedijde. Ik dank verder de andere leden van de promotiecommissie, de hoogleraren René van Swaaningen, Willem Trommel en Stavros Zouridis, voor hun bereidheid mijn manuscript te beoordelen.

Naast de leden van de promotiecommissie zijn nog allerlei andere mensen van betekenis geweest voor mijn promotietraject: vooral de collega's bij de sectie Rechtssociologie, maar natuurlijk ook de collega's bij de rest van de capaciteitsgroep Algemene Rechtswetenschappen en bij de sectie Criminologie, mijn medepromovendi uit andere delen van de faculteit, de leden van de (inmiddels opgeheven) Onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid en de leden van de Vereniging voor de Sociaalwetenschappelijke bestudering van het Recht. Ik noem een aantal mensen in het bijzonder. Mijn eerste kennismaking met de rechtssociologie vond plaats via een vak dat Nick Huls in Leiden verzorgde. Toen ik hem een jaar later, onwetend van zijn *sabbatical* in Berkeley, een e-mail stuurde met een vraag naar de mogelijkheid van promotieonderzoek, was hij zo attent die door te sturen naar Roel Pieterman, van wie precies een onderzoeksvoorstel was gehonoreerd. Nick was dus een *condicio sine qua non* voor de totstandkoming van dit proefschrift en ik ben blij dat hij, koud terug uit Rwanda, zal opponeren tijdens de verdediging ervan. Met Tobias Arnoldussen

boomde ik de afgelopen jaren over de meest uiteenlopende zaken, van complottheoretici tot de invloed van persoonlijke overtuigingen van beleidsmakers op het door hen gemaakte beleid. Nu ik erover nadenk, waren die gesprekken in de regel zowel ontspannend als maatschappelijk en wetenschappelijk uiterst relevant. Het zou mooi zijn om er nog eens een vervolg aan te geven, bijvoorbeeld door samen een analyse van het discours over tellurische stromen publiceren. Munish Ramlal was lange tijd mijn joviale diagonaaloverbuurman die het vertellen van een mooi verhaal of aardig feitje steevast besloot met 'grappig hè?'. Ik stel me zo voor dat deze gewoonte in zijn huidige betrekking bij de Nationale Ombudsman, die verzamelaar van verhalen vol kommer en kwel, voor de broodnodige luchtigheid zorgt. Met Tirza Kuijvenhoven betrad ik voor het eerst de wondere wereld van het internationaal peer-reviewed publiceren. Dat we tijdens respectievelijk vlak na het publicatieproces van ons artikel allebei een kind kregen, schiep een extra band. Het doet me veel plezier dat zij bij mijn promotie de rol van paranimf vervult. Tineke van de Pas en Fausia Sual dank ik voor de vrijwel dagelijkse aanspraak en hun hulp in de afgelopen jaren. Dat het nog gelukt is om de promotieplechtigheid vóór de zomervakantie te laten plaatsvinden, moet in belangrijke mate worden toegeschreven aan Tineke's niet aflatende ijver en ervaring met de universiteitsbureaucratie.

Dan naar mijn nieuwe werkkring in Amsterdam. Ik ben het bestuur van de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de VU erkentelijk voor de risicotolerantie waarvan het aannemen van een nog ongepromoveerde 'disciplinehopper' getuigt en voor de gelegenheid die ik kreeg om dit proefschrift in mijn onderzoekstijd af te ronden. Ik dank mijn VU-collega's voor mijn gesmeerde opname in hun gelederen en voor hun interesse in mijn promotieperikelen.

Ik eindig met het blokje '(schoon)familie en vrienden', de mensen die het belangrijkst voor me zijn. Ik dank hen voor hun belangstelling voor het verloop van mijn geploeter, het aanhoren van de mondelinge neerslag van mijn 'schouwen van de maatschappij', en het verdragen van mijn regelmatige verzuim van sociale verplichtingen, vooral in de laatste maanden. Als tegenprestatie heb ik een proefschrift geschreven dat ook voor leken toegankelijk is. Kom daar maar eens om bij mijn twee weken eerder promoverende zwager Ted Klok… Een speciale dankbetuiging gaat uit naar mijn ouders, die de ultieme belichaming van de *condicio sine qua non* vormen en mij de gelegenheid gaven mijn spoor te vinden en te volgen. Mijn moeder komt ook dank toe voor het controleren van de helft van het proefschrift op fouten. Mijn broer Martijn ben ik erkentelijk voor het controleren van de andere helft en voor zijn bereidheid mij bovendien als paranimf terzijde te staan. Ik kan deze combinatie van corrector en paranimf iedere promovendus aanbevelen; ze garandeert dat de paranimf het boek goed gelezen heeft en de verdediging kan voortzetten als de promovendus onverhoopt door een flauwte wordt bevangen.

Mijn laatste zinnen wijd ik volgens goed gebruik aan vrouw en kinderen. Eva en Abel, beiden geboren tijdens mijn promotietraject, hebben mij hardhandig gedwongen een leven naast het proefschrift te blijven leiden. Desondanks heeft mijn gesleutel aan het proefschrift, vooral tijdens het laatste jaar, mijn vrouw Els regelmatig tot wanhoop gedreven. Mijn geestelijke afwezigheid en eenzijdige terugtrekking uit collectieve aangelegenheden zijn niet zomaar goed te maken met een bedankje in een voorwoord, dus ik probeer het via compensatie in natura. Over een tijdje is het Els' beurt om haar proefschrift te gaan afronden en zal ik me schikken in de rol van steun en toeverlaat op de achtergrond. Gelukkig werkt ze sneller dan ik.

1 Inleiding

1.1 ‘We leven in een risicomaatschappij’

De ervaring van gevaar en schade is universeel. Natuurgeweld, menselijk geweld, ziekten en ongelukken vormen in de geschiedenis van de mensheid een constante. De aard en de schaal van gevaar en schade zijn niet universeel; zij kunnen per tijd en plaats verschillen. Terwijl Nederland sinds de jaren 1940 geen oorlog binnen zijn landsgrenzen meer heeft gehad, woedden er in de jaren 1990 in Zuidoost-Europa nog diverse oorlogen. Schade door natuurrampen kan tegenwoordig in veel landen verminderd of zelfs voorkomen worden met behulp van technologische middelen. De technologische ontwikkeling heeft tegelijkertijd nieuwe bedreigingen in het leven geroepen. Zo heeft de uitvinding en verspreiding van de auto de kans om door een verkeersongeval om het leven te komen, enorm vergroot. En de sterk verhoogde uitstoot van zogenaamde broeikasgassen heeft het risico van antropogene klimaatopwarming met zich meegebracht.

Behalve verschillen in de aard en schaal van gevaar zijn er verschillen in de manier waarop individuen en groepen mensen gevaar percipiëren, conceptualiseren, en erop reageren. Sommige mensen zijn bang voor gevaren waarover andere mensen zich nauwelijks zorgen maken. Ziekten en natuurrampen kunnen lijdzaam worden ondergaan als spelingen van het lot of handelingen van God, maar zij kunnen ook worden gezien als verschijnselen die voorkómen of beteugeld moeten worden.

Dit boek gaat over ontwikkelingen in de wijze waarop de Nederlandse samenleving vanaf het einde van de negentiende eeuw tot heden omgaat met een aantal specifieke bedreigingen van zeer verschillende aard: kindermishandeling, verkeersonveiligheid en risico’s verbonden aan het gebruik van genetische modificatie in de voedselproductie. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de vraag in hoeverre en op welke manier de overheid in de loop der jaren beleid heeft gevoerd ten aanzien van deze problemen.

De aanleiding voor het boek is de breed gedeelde observatie dat de wijze waarop westerse samenlevingen zich verhouden tot bedreigingen voor leven, welzijn en leefomgeving de laatste decennia belangrijke veranderingen heeft doorgemaakt. Gevaar en schade staan meer dan voorheen in de maatschappelijke aandacht en worden minder getolereerd. Samenhangend hiermee zijn veranderingen waarneembaar in de intensiteit en de aard van de maatregelen die in westerse samenlevingen worden genomen om gevaren het hoofd te bieden. In dit verband is het betekenisvol dat het gebruik van het begrip risico een enorme opmars heeft gemaakt (vgl. Furedi, 2002; Kemshall, 2003; Garland, 2003). Niet alleen lijkt dat een uiting van een grotere bewustheid van de aanwezigheid van dreigingen; het begrip risico vestigt daarbij specifiek de aandacht op de

voorzienbaarheid van dreigingen en daarmee op de mogelijkheid tot anticipatie. In lijn hiermee is volgens velen in het overheidsbeleid van westerse landen een groeiende nadruk op preventie van risico's zichtbaar.

Deze ontwikkelingen zijn het onderwerp van een inmiddels zeer omvangrijke en nog steeds uitdijende literatuur. In een behoorlijk deel daarvan is een verwijzing te vinden naar de 'risicomaatschappij' of de 'risicosamenleving'. Deze term is gemunt door de Duitse socioloog Ulrich Beck in zijn boek *Risikogesellschaft*, dat in 1986 gepubliceerd werd en vooral na de verschijning van een Engelse vertaling in 1992 bekendheid verwierf. In de theorie die Beck in dit boek ontvouwt, is de toegenomen preoccupatie van westerse samenlevingen met risico gerelateerd aan het aanbreken van een nieuwe fase in het moderniseringsproces, die hij de *reflexive Phase der Moderne* of de *zweite Moderne* noemt. In deze reflexieve fase van de moderniteit groeit de aandacht voor de keerzijde van het moderniseringsproces, vooral voor de nieuwe risico's die in het kielzog van de technologische ontwikkeling geproduceerd worden. Deze risico's bedreigen de basiscondities van het bestaan, het milieu en de menselijke gezondheid, en dat op een globale schaal. Een in de jaren 1980 voor de hand liggend voorbeeld dat recent opnieuw actueel geworden is, betreft de risico's verbonden aan kernenergie. Een voorbeeld dat pas na het verschijnen van *Risikogesellschaft* prominent op de maatschappelijke agenda kwam, is antropogene klimaatverandering. Beck stelt dat de visie op technologische ontwikkeling als generator van welvaart en bron van vooruitgang, die in de moderne samenleving dominant is, in de *zweite Moderne* plaatsmaakt voor een visie waarin technologische ontwikkeling als bron van potentiële catastrofes wordt gezien. Deze en dergelijke veranderingen, die zowel de aard van risico's als de maatschappelijke houding tegenover risico's betreffen, duidt hij aan als een ontwikkeling in de richting van een risicomaatschappij. De ramp met de kernreactor in Tsjernobyl, een maand voordat *Risikogesellschaft* verschijnt, geeft Becks theorie 'einen bitteren Beigeschmack von Wahrheit', zoals hij het zelf zegt in de in allerijl toegevoegde pagina's waarmee de eerste druk opent (Beck, 1986, p. 10).

Na Becks *Risikogesellschaft* worden er door anderen verscheidene theorieën en termen geïntroduceerd die schijnbaar dezelfde of vergelijkbare ontwikkelingen of aspecten daarvan betreffen, namelijk een groeiende maatschappelijke prominentie van de thematiek van risico en onveiligheid en een toenemende hang naar het vinden van effectieve middelen tegen de verwerkelijking van risico's. Om een paar theorieën en termen te noemen: *l'état préventif* (Slama, 1993), *actuarial justice* (Feeley & Simon, 1992, 1994) en risicojustitie (Van Swaaningen, 1996), de veiligheidsstaat (o.a. Boutellier & Van Stokkom, 1995), *the paradigm of security* (Ewald, 2002), *culture of fear* (Furedi, 1997, 2002), *culture of control* (Garland, 2001), de veiligheidsutopie (Boutellier, 2002) en de voorzorgcultuur (Pieterman, 2008). Opmerkelijk is dat bij een goed deel van deze begrippen en theorieën niet maatschappelijke verschuivingen rondom technologische risico's, maar ontwikkelingen met betrekking tot criminaliteit en

andere vormen van sociale onveiligheid centraal staan. Toch wordt vaak expliciet de link gelegd met Becks theorie van de risicomaatschappij. Een sociologische analyse die nauw gekoppeld is aan het specifieke domein van technologische risico's wordt dus in verband gebracht met analyses van ontwikkelingen rond risico's in andere domeinen.

Dat brengt me bij een belangrijk element in de relatief korte, maar rijke *Wirkungsgeschichte* van Becks *Risikogesellschaft*: het brede gebruik van het begrip risicomaatschappij in allerlei soorten (ook niet-wetenschappelijke) literatuur, waarbij doorgaans niet heel Becks *theorie* overgenomen wordt, maar vooral de *term* geleend wordt. 'We leven in een risicomaatschappij', heet het dan, een constatering die vervolgens wordt gekoppeld aan één of enkele specifieke risicothema's, uiteenlopend van de financieel-economische crisis (bijv. Geldof, 2011) tot de kans op een grieppandemie (bijv. Smith, 2006) en van de potentiële gevaren van nieuwe technologie (bijv. Throne-Holst & Stø (2008) tot het risico van veelvoorkomende criminaliteit (bijv. Van der Woude, 2010). Het is kennelijk verleidelijk de term risicomaatschappij tot buiten de kaders van Becks theorie op te rekken, waarschijnlijk omdat hij zo kernachtig uitdrukking geeft aan de centrale plaats die risico's hebben in hedendaagse westerse samenlevingen en omdat hij zich semantisch gezien goed voor een breed gebruik leent.

Dit gebruik van de term risicomaatschappij en de koppeling ervan aan heel verschillende gevaren vooronderstelt een aantal dingen. Een eerste vooronderstelling is dat risico een adequaat begrip is om het specifieke karakter van hedendaagse westerse samenlevingen mee aan te duiden. Dit type samenleving wordt kennelijk meer of op een bijzonderder manier dan eerdere en andere samenlevingen gekarakteriseerd door haar verhouding tot risico. Daarmee hangt een tweede vooronderstelling samen, namelijk dat er beslissende of tenminste belangrijke veranderingen hebben plaatsgevonden in de aard of de grootte van risico's of in de maatschappelijke omgang met risico's, of in beide. Ten derde gaat het niet slechts om een specifiek risico of een specifieke categorie van risico's, maar om een brede variatie aan risico's. Daarbij lijkt te worden verondersteld, ten vierde, dat er sprake is van vergelijkbare ontwikkelingen met betrekking tot verschillende soorten risico. Door het ene etiket van de risicomaatschappij te plakken op ontwikkelingen met betrekking tot heel verschillende risico's, zoals technologische risico's en criminaliteitsrisico's, wordt immers gesuggereerd dat deze ontwikkelingen zo niet verwant zijn, dan toch genoeg parallellen hebben om ze onder één noemer te scharen.

1.2 Vergelijkende literatuur over de omgang met risico's

Hoewel de hierboven blootgelegde vooronderstellingen niet zelf-evident zijn, blijven zij in een groot deel van de bestaande literatuur impliciet of leiden zij

een betrekkelijk ongereflecteerd leven. Dat geldt vooral voor het veronderstelde brede karakter van de maatschappelijke veranderingen die als een ontwikkeling naar een risicomaatschappij worden aangeduid. De meeste literatuur beperkt zich tot een bespreking van (de maatschappelijke omgang met) een specifieke categorie van risico's, waardoor onduidelijk blijft hoe de ontwikkelingen met betrekking tot die risico's zich verhouden tot de wederwaardigheden van andere soorten risico.

In een relatief klein deel van de literatuur worden de maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot verschillende soorten risico wel expliciet vergeleken, maar de uitwerking van die vergelijkingen laat het een en ander te wensen over. Vaak zijn vergelijkingen van de maatschappelijke omgang met verschillende risicocategorieën onevenwichtig. De nadruk wordt dan gelegd op één soort of enkele verwante soorten risico. Die vormt of vormen ofwel het uitgangspunt voor een uitstapje naar andere risicodomeinen, ofwel het terrein waarop begrippen uit andere risicodomeinen worden toegepast. Zo concentreert Pieterman (2008) zich in zijn theorie over de opkomst van de voorzorgcultuur op veranderingen in de maatschappelijke houding ten opzichte van milieu- en gezondheidsrisico's van technologische aard. De term voorzorgcultuur is nadrukkelijk geïnspireerd door het oorspronkelijk milieurechtelijke voorzorgbeginsel, dat strekt tot het nemen van maatregelen ter voorkoming van ernstige en onomkeerbare milieuschade die zich in de toekomst mogelijk zal voordoen. Volgens Pieterman is de ontwikkeling naar een voorzorgcultuur ook waarneembaar in de maatschappelijke omgang met andere dan technologische risico's, zoals de risico's van criminaliteit en terrorisme. Zijn behandeling van deze parallel neemt in het geheel van zijn theorie echter een relatief bescheiden plek in.

Anderen, zoals Stern & Wiener (2006), Borgers (2007) en Borgers & Van Sliedregt (2009), hebben de parallel verder uitgewerkt. Volgens hen is in het Amerikaanse respectievelijk Nederlandse antiterrorismebeleid van na 11 september 2001 een benadering te herkennen die neerkomt op een analoge, impliciete toepassing van het voorzorgbeginsel. Maar bij deze auteurs blijft weer het oorspronkelijke toepassingsgebied van het voorzorgbeginsel, milieurisico's van technologische aard, grotendeels buiten beschouwing, evenals andere risicocategorieën.

In sommige beschouwingen is er wel gelijkwaardige aandacht voor maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot verschillende soorten risico en hun samenhang, maar is het vergelijkingsaspect weinig systematisch uitgewerkt. Furedi (1997, 2002) verenigt in zijn analyse van de steeds angstvalliger omgang van westerse samenlevingen met gevaar bijvoorbeeld zeer verschillende 'voorwerpen van angst' als kindermisbruik, terrorisme, virussen en milieuvervuiling. Hij doet dat echter op een tamelijk anekdotische manier: de verschillende soorten gevaar die bij hem de revue passeren, zijn niet veel meer dan illustraties bij een overwegend theoretisch betoog. Weliswaar gaat Furedi in

aparte boeken uitgebreider in op de maatschappelijke omgang met enkele risico's, zoals terrorisme (2007) en de (vermeende) risico's die kinderen lopen (2008), maar vanwege de keuze voor afzonderlijke publicaties ontbreekt ook hier een degelijke vergelijking. Bovendien besteedt Furedi geen speciale aandacht aan de wijze waarop de samenleving zich tot risico's van technologische aard verhoudt.

In andere literatuur is het abstractiegehalte zo hoog en krijgt de theorie zoveel nadruk, dat de empirie er wat bekaaid vanaf komt. Dat is het geval bij Beck, die onder andere naar aanleiding van de terroristische aanslagen van 11 september 2001 geprobeerd heeft in latere versies van zijn risicomaatschappijthese (Beck, 2002, 2009) ook andere dan technologische risico's te integreren. Het abstracte karakter van Becks werk lijkt in ieder geval gedeeltelijk samen te hangen met de pretentie uitspraken te doen die brede geldigheid hebben, en wel voor meer dan één samenleving of zelfs voor samenlevingen in het algemeen. Niet voor niets gaat Beck op een gegeven moment spreken van *world risk society*. De pretentie van brede geldigheid brengt met zich mee dat geabstraheerd wordt van grilligheden en nuances in de empirische werkelijkheid; zij bestaat bij de gratie van een tamelijk sterke onderbelichting van het particuliere en het detail. Zo'n abstraherende aanpak is echter ongeschikt voor een vergelijking die inzicht moet bieden in de breedte van de veranderingen in de maatschappelijke omgang met risico's. Daarvoor is een bepaalde mate van concreetheid en voldoende empirisch gehalte nodig, waarbij men zich ook rekenschap geeft van bijzonderheden van en verschillen tussen de te vergelijken onderwerpen. Een vergelijking die aan deze voorwaarden voldoet, is in Becks geschriften eigenlijk niet te vinden.

Gezien de (toegenomen) nadruk bij Beck op de globale dimensie van maatschappelijke ontwikkelingen, is het niet verwonderlijk dat hij vooral aandacht heeft voor risico's op transnationale of globale schaal. Hij staat daarin niet alleen. Diverse andere auteurs die schrijven over (verschuivingen in) de maatschappelijke omgang met risico's hebben eveneens veel belangstelling voor risicoproblemen met grensoverschrijdende consequenties. Zo ruimt Sunstein (2007) in het boek *Worst case scenarios* een centrale plaats in voor klimaatverandering en terrorisme. Hoewel deze aandacht voor risicoproblemen met transnationale of globale gevolgen begrijpelijk en legitiem is, blijven veranderingen in de maatschappelijke omgang met risico's die zich op een kleinere schaal voordoen daardoor veelal onderbelicht, zeker in vergelijkende publicaties. De vraag wat de vermeende ontwikkeling naar een risicomaatschappij (of een *culture of fear*, een veiligheidsstaat, een voorzorgcultuur, etc.) betekent voor de omgang met risico's waarvan de gevolgen zich tot een lokale of nationale schaal beperken, is echter zeer relevant.

Redelijk recent verscheen een ambitieuze bundel, *The reality of precaution* (Wiener e.a. (eds.), 2011). Met behulp van voorzorg als voornaamste analytische begrip wordt hierin een breed, systematisch en concreet overzicht gegeven van

ontwikkelingen in risicobeleid in Europa en de VS. Eén van de belangrijkste doelen, zo niet het belangrijkste doel van de bundel is het uitvoeren van een vergelijking. Die krijgt enerzijds gestalte via een elftal *case studies* naar de beleidsmatige omgang met risico's van verschillende aard en op verschillende schaal, en anderzijds via een kwantitatief onderzoek waarin het Europese en Amerikaanse beleid ten aanzien van honderd zeer uiteenlopende soorten risico over een periode van 35 jaar is bestudeerd.

Hoewel deze bundel indrukwekkend is en veel toevoegt, vult hij de hierboven geconstateerde lacunes hoogstens ten dele. Om te beginnen valt de diversiteit van de *case studies* tegen. Zij concentreren zich vrijwel uitsluitend op gezondheids- en milieurisico's van technologische aard, met één uitzondering. De uitzondering is een *case study* over antiterrorismebeleid. Daarmee is het brede spectrum van niet-technologische risico's in verhouding heel mager vertegenwoordigd, en bovendien door een onderwerp dat in de risicoliteratuur inmiddels wat geijkt is. In de kwantitatieve studie die de bundel bevat, is de diversiteit juist bijzonder goed op orde, maar daardoor biedt zij weer geen enkele ruimte voor een enigszins inhoudelijke analyse van het beleid ten aanzien van afzonderlijke risico's, en dus ook niet voor een inhoudelijke vergelijking. Daar komt bij dat het vergelijkende perspectief van de bundel in de eerste plaats gericht is op verschillen en overeenkomsten tussen het Amerikaanse en het Europese risicobeleid. Het vergelijken van beleidsontwikkelingen met betrekking tot verschillende soorten risico staat daarbij enigszins in de schaduw. Een systematische vergelijking in die richting wordt bovendien bemoeilijkt doordat de casushoofdstukken door verschillende auteurs zijn opgetekend, zodat zij de nodige structuur-, accent- en stijlverschillen vertonen. Tot slot ligt de nadruk zozeer op beleidsontwikkelingen, dat aandacht voor de maatschappelijke context daarvan grotendeels achterwege blijft.

1.3 Een proeve van intern vergelijkende risicosociologie

Met dit boek beoog ik een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het onderzoeksterrein waarvan Ulrich Beck de vader genoemd mag worden, de risicosociologie. Ik sla daarbij een richting in die, zoals uit de vorige paragraaf kan worden opgemaakt, tot op heden nauwelijks is verkend, de richting van wat ik de intern vergelijkende risicosociologie noem. Bij deze vorm van risicosociologie gaat het om de empirische vergelijking van de maatschappelijke omgang met verschillende soorten risico binnen één samenleving. In onderscheid hiermee zou de term extern vergelijkende risicosociologie kunnen worden gebruikt voor onderzoek waarin wordt vergeleken hoe verschillende samenlevingen met één of meer specifieke risico's omgaan. Deze termen zijn geïnspireerd door de begrippen interne en externe rechtsvergelijking, die staan voor de vergelijking van verschillende rechtsgebieden binnen één (nationaal) rechtsstelsel, respectievelijk de vergelijking van een rechtsgebied met zijn equivalenten in andere rechtsstelsels.

De keuze voor intern vergelijkende risicosociologie is voornamelijk ingegeven door het bestaan van de breed gedeelde, maar nauwelijks onderzochte vooronderstelling dat de omgang van westerse samenlevingen met heel verschillende soorten risico de laatste decennia parallelle ontwikkelingen heeft doorgemaakt. De betreffende vooronderstelling is te destilleren uit de brede toepassing die Becks begrip van de risicomaatschappij in de literatuur heeft gekregen, zo liet ik eerder zien. Om te weten te komen of en in hoeverre de veronderstelde parallellen werkelijkheid zijn, dient een concrete vergelijking gemaakt te worden van de maatschappelijke omgang met een aantal uiteenlopende risicoproblemen.

Zoals eerder vermeld, bestudeer en vergelijk ik in dit boek de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetisch gemodificeerd voedsel. De risico's die in deze casussen aan de orde zijn, verschillen aanzienlijk in aard en consequenties, evenals in de mate van opschudding en afschuw die zij in de samenleving oproepen. Bij kindermishandeling spelen menselijke handelingen de hoofdrol en bestaan de mogelijke consequenties uit emotionele, psychische en lichamelijke schade en zelfs de dood. De vermeende risico's van genetische modificatie in de voedselproductie betreffen onder andere schade aan ecosystemen, gezondheidsschade en sociaal onrecht. Hier is technologie de voornaamste boosdoener. Verkeersonveiligheid wordt veroorzaakt door een combinatie van technologie en menselijke handelingen. Los van materiaalschade zijn de belangrijkste mogelijke gevolgen lichamelijke verwondingen en de dood. De gevolgen van kindermishandeling en verkeersonveiligheid laten zich vooral lokaal gelden, maar worden ernstig en omvangrijk genoeg geacht om via nationaal beleid te adresseren. De gevolgen van genetische modificatie in de voedselproductie zijn niet beperkt tot het lokale of nationale niveau, maar hebben een grensoverschrijdend of zelfs globaal karakter. Verschil is er verder in de maatschappelijke reactie op deze risicoproblemen. Terwijl kindermishandeling breed morele verontwaardiging oproept en er over genetisch gemodificeerd voedsel diepgaande controversen bestaan, lijkt verkeersonveiligheid relatief weinig opwinding te veroorzaken.

Nu gaat het er niet om een verhandeling over verschillen te schrijven. De diversiteit vormt een - bewust opgezochte - conditie van het onderzoek, maar de vraag is of er ondanks de verschillen in deze casussen toch parallelle ontwikkelingen waarneembaar zijn die onder één noemer gebracht kunnen worden. Een dergelijke aanpak, die vooral in de politieke wetenschappen bekend is, wordt wel betiteld als *most different systems design* of *most different approach* (vgl. Przeworkski & Teune, 1970; Gerring, 2007).

Bij het onderzoek dat een valide antwoord op de vraag naar parallelle ontwikkelingen moet opleveren, kan in eerste instantie het beste uitgegaan worden van een soort *ceteris paribus*-benadering. Voor een zo zuiver mogelijk

inzicht in de overeenkomsten en verschillen in de wijze waarop de samenleving zich tot uiteenlopende risicoproblemen verhoudt, is het belangrijk dat uitgegaan wordt van een situatie waarin de omgevingsfactoren zoveel mogelijk gelijk zijn. Dat pleit voor bestudering van de maatschappelijke omgang met verschillende risico's in één en dezelfde context, oftewel, binnen één (nationale) samenleving. Wanneer voor de maatschappelijke omgang met het ene risico gekeken wordt naar de ene samenleving, en voor de maatschappelijke omgang met een ander risico naar een andere samenleving, zoals wel gebeurt in literatuur waarin de empirie tot anekdotische proporties is gereduceerd, is van een zuivere vergelijking geen sprake. Aan gepresenteerde parallellen kan dan gemakkelijk de moeilijk weerlegbare verdenking van *cherry-picking* gaan kleven, terwijl bij gevonden verschillen het probleem is in hoeverre ze moeten worden teruggevoerd op verschillen die samenhangen met nationale karakteristieken.

Binnen één samenleving is over het algemeen een aantal bepalende factoren gelijk, ongeacht de verschillende risico's die aan de orde zijn: dezelfde bevolking, dezelfde historie, dezelfde instituties, hetzelfde rechts- en politieke stelsel en dezelfde regering. Natuurlijk bestaan er in elke samenleving ook de nodige verschillen, bijvoorbeeld tussen de opvattingen en subculturen van verschillende bevolkingsgroepen en met betrekking tot de organisaties en mechanismen die op verschillende maatschappelijke terreinen werkzaam zijn. Maar dat zijn verschillen die in een onderzoek naar de maatschappelijke omgang met verschillende risicoproblemen verdisconteerd moeten worden, omdat het moeilijk en onwenselijk is ze te omzeilen. In de wijzen waarop verschillende groepen binnen een samenleving zich tot uiteenlopende soorten risico verhouden, is namelijk vrijwel altijd een belangrijke rol weggelegd voor de centrale instituties van de samenleving, de overheid voorop. Als een bepaald soort risico binnen een samenleving belangrijk wordt geacht, dan is er bijna zonder uitzondering sprake van bemoeienis door de centrale overheid. En als groepen binnen de samenleving vinden dat een bepaald soort risico belangrijker zou moeten worden geacht, dan richten zij zich doorgaans op het bereiken van erkenning van de ernst van het risico (en daaropvolgende beleidsinspanningen) door de centrale overheid. De overheid en de andere centrale instituties van een samenleving hebben zo actief en passief een belangrijke functie in het creëren van een zekere eenheid in de wijze waarop een samenleving, met al haar interne verschillen, zich tot risico's verhoudt.

Dit proefschrift moet niet gezien worden als een eindpunt, maar als een serieuze aanzet voor een onderzoekslijn die nadere uitwerking verdient. Ik meen dat vergelijkend onderzoek dat zich concentreert op één samenleving het beste beginpunt biedt voor het bestuderen van parallelle veranderingen in de maatschappelijke omgang met risico's, en daarom presenteer ik in dit boek een vergelijkende studie van de veranderende omgang met verschillende risico's binnen de samenleving die ik het beste ken, de Nederlandse. Maar aangezien het soort veranderingen dat hier centraal staat zich volgens de literatuur niet tot één samenleving beperkt, zou het heel nuttig zijn om in een volgend stadium intern

en extern vergelijkende risicosociologie te combineren, zodat door de verbinding van diverse intern vergelijkende studies een vergelijking plaats kan vinden van ontwikkelingen in meerdere samenlevingen.

Mijn keuze voor intern vergelijkend onderzoek betekent overigens niet dat ik de externe invloeden die zich binnen de Nederlandse samenleving doen gelden, negeer. Waar relevant, besteed ik aandacht aan de verschillende manieren waarop de Nederlandse omgang met risico's door gebeurtenissen en ontwikkelingen in Europa en daarbuiten wordt gestempeld. Het tijdstip en de wijze waarop kindermishandeling in Nederland op de maatschappelijke agenda kwam, valt bijvoorbeeld niet los te zien van de aandacht die Amerikaanse radiologen en kinderartsen begin jaren 1960 voor dat probleem vroegen. En het beleid dat de Nederlandse overheid voert ten aanzien van gentechvoedsel wordt voor een aanzienlijk deel bepaald in EU-verband.

De aanwezigheid van externe invloeden is echter onvoldoende reden om in dit onderzoek het perspectief van de nationale samenleving naar een bovennationaal niveau te verschuiven. Een dergelijke verschuiving van perspectief wordt bepleit door Beck (2002, p. 51 e.v.). De sociale wetenschappen zouden gedomineerd worden door 'methodologisch nationalisme', dat onder andere het volgende uitgangspunt hanteert:

> [H]umanity is naturally divided into a limited number of nations, which, on the inside, organize themselves as nation-states and, on the outside, set boundaries to distinguish themselves from other nation-states.

Hiertegenover stelt Beck een 'methodologisch kosmopolitisme', waarin meer recht gedaan zou kunnen worden aan 'nieuwe werkelijkheden' verbonden aan ontwikkelingen als de 'denationalisatie van nationale ruimten'.

Nu ben ik het met Beck eens dat een natuurlijke verdeling van de mensheid in naties als uitgangspunt niet deugt, al vraag ik me af of deze visie daadwerkelijk breed gedeeld wordt. En gezien de nog altijd voortschrijdende globalisering is het buitengewoon nuttig de blik ook te richten op het globale niveau. Maar het volledig aan de kant schuiven van de nationale samenleving als eenheid van onderzoek, zoals Beck lijkt te willen, komt neer op het weggooien van meer dan alleen het badwater. Nationale samenlevingen zijn sociaal geconstrueerd en geen uitvloeisel van een natuurlijke ordening, maar daarom niet minder reëel. De globalisering heeft nog niet ongedaan kunnen maken dat de nationale samenleving haar stempel drukt op de identiteit en het leven van zeer veel mensen, en evenmin dat de regeringen van natiestaten een bepalende rol spelen op het wereldtoneel. Chinezen en Amerikanen wonen op dezelfde aardbol; Nederlanders zowel als Grieken leven in de Europese Unie. Voor hun zelfverstaan en hun leefomstandigheden is echter vooral de nationale samenleving waarvan zij lid zijn belangrijk. Dat veel Europese natiestaten zijn verenigd in de EU, betekent niet dat zij ophouden te bestaan of relevant te zijn

(vgl. Van Middelaar, 2009). Zoals Te Velde (2010, p. 23) stelt, is ‘de publieke sfeer (…) in alle Europese landen nog allereerst nationaal’. Zelfs waar de invloed van de EU op het beleid van een lidstaat ver strekt, zoals bij gentechbeleid, wordt hij bemiddeld door de nationale overheid en andere nationale instituties, en is er een nationale bevolking die dit beleid meer of minder apprecieert. Als de externe invloed niet in goede aarde valt, heeft een nationale overheid bovendien een redelijk arsenaal aan middelen beschikbaar om zich ertegen te verzetten. Daarmee komen we bij het feit van tweerichtingsverkeer. Lidstaten oefenen op hun beurt invloed uit op het EU-beleid, en zetten daarbij soms de EU-instellingen voor een belangrijk deel buiten spel. Dat is het geval bij het gentechbeleid, en het is bijvoorbeeld ook duidelijk zichtbaar in de aanpak van de financieel-economisch-monetaire crisis die Europa in de jaren 2010 teistert.

Vanuit een globaal perspectief zou je nationale samenlevingen met een rechtssociologisch begrip kunnen aanduiden als een soort semi-autonome sociale velden (Moore, 1973), maar dan wel van de buitencategorie. Met hun statelijke karakter zijn zij intern veel gedifferentieerder en zijn zij veel beter geëquipeerd om naar believen op externe invloeden te reageren en zelf extern en intern invloed uit te oefenen dan de verbanden waarvoor het begrip semi-autonome sociale velden eigenlijk bedoeld is, zoals families, verenigingen, bedrijven en kerken. Nationale samenlevingen zijn niet volledig autonoom, maar er zijn geen sociale verbanden die een grotere mate van autonomie hebben dan nationale samenlevingen. Dat is ruim voldoende reden om ze als eenheid van onderzoek te handhaven.

Het voorgaande moge volstaan als toelichting op en verantwoording van mijn keuze een intern vergelijkend risicosociologisch onderzoek in de context van de Nederlandse samenleving uit te voeren. In de volgende paragrafen leg ik uit hoe ik dat onderzoek gestalte geef en licht ik mijn invalshoek nader toe. In paragraaf 1.4 presenteer ik mijn onderzoeksvraag en de hypothese die mijn zoektocht naar een antwoord op de onderzoeksvraag richting geeft. In paragraaf 1.5 beken ik mij tot een gematigd sociaal-constructivistisch perspectief op de maatschappelijke omgang met risico’s. Paragraaf 1.6 gaat over mijn keuze om me binnen de maatschappelijke omgang met risico’s vooral te richten op het overheidsbeleid. In paragraaf 1.7 verantwoord ik de selectie van de risicoproblemen waarmee ik de maatschappelijke omgang bestudeer. Paragraaf 1.8 gaat over de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Paragraaf 1.9 zet uiteen hoe dit boek is opgebouwd.

1.4 Onderzoeksvraag en hypothese

In mijn onderzoek hanteer ik de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn er overeenkomsten waarneembaar in de wijze waarop de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid, kindermishandeling en genetisch gemodificeerd voedsel in Nederland zich vanaf het einde van de negentiende eeuw heeft ontwikkeld?

Hoewel ik vooral geïnteresseerd ben in de veranderingen in de omgang met risico en schade die zich de laatste decennia hebben voorgedaan, richt ik in mijn onderzoek de blik ook op ontwikkelingen eerder in de tijd, omdat ik denk dat meer recente ontwikkelingen daardoor beter begrepen kunnen worden. Voor mijn bestudering van de maatschappelijke omgang met kindermishandeling en verkeersonveiligheid acht ik het einde van de negentiende eeuw een goed beginpunt. Toen won de gedachte dat kinderen bescherming verdienen tegen hun eigen ouders aan kracht, met de wettelijke invoering van kinderbeschermingsmaatregelen in 1905 als resultaat. Deze maakten het voortaan mogelijk kinderen met behulp van overheidsdwang te onttrekken aan de ouderlijke macht. Naast deze sociale innovatie werd eind negentiende eeuw een technologische innovatie in Nederland geïntroduceerd: de auto. Daarmee werd een cruciale voorwaarde voor het ontstaan van het sociale probleem van de verkeersonveiligheid vervuld.

Wat in mijn onderzoeksvraag moeilijk tot uitdrukking te brengen was, is dat de geschiedenis van de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel een stuk minder ver teruggaat dan het einde van de negentiende eeuw. Weliswaar wordt via traditionele veredelingstechnieken al sinds mensenheugenis gesleuteld aan de genetische samenstelling van gewassen en dieren die deel uitmaken van ons voedselaanbod, maar de term genetische modificatie wordt doorgaans gereserveerd voor de ‘niet-natuurlijke’ verandering van de genetische samenstelling van organismen met de pas sinds de jaren 1970 gebruikte recombinant DNA-technologie. In de jaren 1970 laat ik ook mijn casushoofdstuk over de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel beginnen.

Mijn onderzoeksvraag is betrekkelijk open geformuleerd: ik vraag naar overeenkomsten, zonder te specificeren wat voor soort overeenkomsten ik verwacht aan te treffen. Bij deze vraag past een onbevangen manier van onderzoeken. Ik probeer in elke casus een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de wijze waarop de maatschappelijke omgang met risico’s en schade zich heeft ontwikkeld, waarbij in principe al mijn bevindingen voor vergelijking in aanmerking komen.

Een al te onbevangen werkwijze, waarbij het empirisch materiaal zoveel mogelijk zonder vooronderstellingen tegemoet getreden wordt, draagt echter het

risico van een gebrek aan structuur en richting in zich. Bovendien heeft het iets kunstmatigs om alle theorie te negeren die er is over het soort ontwikkelingen waarop mijn onderzoek betrekking heeft (zie 1.2). Daarom hanteer ik een op theorie gebaseerde hypothese, aan de hand waarvan ik mijn empirische bevindingen probeer te duiden en te vergelijken. Deze hypothese is bedoeld als een bril om de werkelijkheid scherper te kunnen zien, niet als een set oogkleppen: ik betoon me niet blind voor relevante ontwikkelingen die niet in mijn hypothese zijn verdisconteerd. Om deze reden duid ik mijn bevindingen steeds pas aan het eind van ieder casushoofdstuk in termen van mijn hypothese, om mijn empirisch materiaal de gelegenheid te geven voor zichzelf te spreken.

De theorie waarop mijn hypothese is gebaseerd, is afkomstig van de Franse filosoof Ewald (2002) en de Nederlandse rechtssocioloog Pieterman (2008). Volgens deze auteurs heeft het westerse denken en doen ten aanzien van de thematiek van schade, onveiligheid en risico sinds het einde van de negentiende eeuw twee keer een wezenlijke transformatie doorgemaakt. In de termen van Pieterman gaat het om de overgang van een vroegmoderne schuldcultuur naar een moderne risicocultuur (niet te verwarren met Becks risicomaatschappij) en vervolgens om de overgang naar een laatmoderne voorzorgcultuur. Mijn hypothese is dat de ontwikkeling van de maatschappelijke omgang met schade en risico in mijn casussen gezien kan worden als manifestatie van deze transformaties.

Bij wijze van voorschot op hoofdstuk 2, waarin ik de theorie van Ewald en Pieterman uitvoerig bespreek, lijkt het me nuttig iets nader in te gaan op hun beschrijving van de concepten schuldcultuur, risicocultuur en voorzorgcultuur – die door Ewald overigens worden aangeduid als de paradigmata van verantwoordelijkheid, solidariteit en veiligheid. In de negentiende eeuw is de schuldcultuur dominant. Schade wordt primair als een individuele verantwoordelijkheid gezien en heeft een morele betekenis: schade is schande. Wie schade lijdt, is kennelijk onvoldoende zorgvuldig geweest. Een individu dat schade lijdt, kan de aansprakelijkheid daarvoor en de schande daarvan slechts op een ander individu afwentelen als de schuld voor de schade volledig aan die ander kan worden toegeschreven.

Rond de overgang naar de twintigste eeuw komt de risicocultuur op, die in het midden van diezelfde eeuw dominant wordt. Deze transformatie brengt een relativering met zich mee van de individuele verantwoordelijkheid voor en de morele betekenis van schade, evenals een verruiming van de tot dusver geringe mogelijkheden tot schadevergoeding. Voorop komt het belang van compensatie van schade te staan, en het middel daartoe is collectivisering. De totstandkoming van een stelsel van publieke en private verzekeringen vormt hiervan de belangrijkste institutionele vertaling. Naast compensatie wordt preventie van schade belangrijk.

Vanaf het einde van de twintigste eeuw komt de dominantie van de risicocultuur onder druk te staan door de opkomst van de voorzorgcultuur. Daarin verschuift de focus van het vergoeden naar het voorkomen van schade. Als hoofdverantwoordelijk hiervoor worden de 'systeembeheerders' van de samenleving gezien, waarmee Pieterman de overheid en andere organisaties en instituties met een publieke taak lijkt te bedoelen. Zij worden er moreel op aangesproken als zich schade heeft voorgedaan die volgens (delen van) de samenleving voorkomen had moeten worden. Schade is in de voorzorgcultuur weer schande, maar treft nu niet het individu, maar de systeembeheerders van de samenleving.

Het 'drietypenmodel' van schuld-, risico- en voorzorgcultuur (volgens Pieterman zijn het ideaaltypen) biedt een instrumentarium voor de historisch-sociologische analyse van de maatschappelijke omgang met risico en schade sinds de negentiende eeuw, en is daarmee in principe goed bruikbaar in mijn onderzoek. Een lastig punt is echter dat de theorie van Ewald en Pieterman vooral toegespitst is op de maatschappelijke omgang met risico's die technologisch van aard zijn; ik wees daar voor wat betreft Pieterman al op in paragraaf 1.2. Weliswaar komen bij Ewald en Pieterman ook risico's met een puur menselijke herkomst aan de orde, vooral in hun uiteenzettingen over de schuldcultuur, maar daarbij gaat het vrijwel alleen over risico's die zich per ongeluk realiseren, nauwelijks om risico's die voortkomen uit een kwade intentie of moreel verwerpelijk handelen. Anders gezegd: de theorie van Ewald en Pieterman is toegesneden op het domein van de fysieke onveiligheid, niet op het domein van de sociale onveiligheid (in paragraaf 1.7 ga ik nader in op de definitie van deze begrippen).

Mijn indruk is echter dat de drie typen van Pieterman en Ewald in aangepaste vorm wel bruikbaar zijn voor de analyse van ontwikkelingen op het vlak van de sociale onveiligheid. Die indruk ontleen ik aan de generaliserende manier waarop beide auteurs over de veranderende omgang met risico's schrijven en aan het concrete verband dat zij zelf leggen met het domein van de sociale onveiligheid. Bij Ewald komt dat verband summier aan de orde, wanneer hij in de inleiding van zijn artikel over de drie typen stelt dat het paradigma van solidariteit 'at its philosophical foundations' onlosmakelijk verbonden is met het gebod van preventie. Hij noemt dan naast preventie van ziekten, ongelukken, armoede en sociale onzekerheid ook preventie van misdaden, en expliciteert dat door 'the system of social defense' ter sprake te brengen (Ewald, 2002, p. 274). 'Social defense' staat voor een benadering van strafrecht uit de eerste helft van de twintigste eeuw waarin de bescherming van de maatschappij tegen gevaarlijke daders veel nadruk krijgt en het strafdoel van vergelding gerelativeerd wordt ten gunste van preventie (zie verder 2.3.6). Bij Pieterman komt het domein van de sociale onveiligheid uitvoeriger aan de orde dan bij Ewald: in zijn boek *De voorzorgcultuur* wijdt hij een hoofdstuk aan 'parallellen van voorzorg', waarin hij na een bespreking van onder meer het werk van Garland en Boutellier tot de conclusie komt dat 'onze reacties op "enge mensen"

en die op “enge dingen” sterk op elkaar lijken’ (Pieterman, 2008, p. 107-108). In eerdere publicaties gaat Pieterman (1999, 2000) ook in op de invloed van risicodenken in het strafrecht.

In hoofdstuk 2 bekijk ik preciezer wat de reikwijdte van de theorie van Ewald en Pieterman is. Hier bespreek ik tot slot van deze paragraaf nog de onderlinge relatie tussen deze twee auteurs – of liever, het grotendeels ontbreken daarvan. De drie typen van Ewald en die van Pieterman lijken zo op elkaar, dat men zou kunnen denken dat de ene auteur de andere sterk beïnvloed heeft. Van rechtstreekse invloed is echter geen sprake. Bij Ewald komt de driedeling voor het eerst aan de orde in een artikel uit 1999, een eerdere versie van het hier gebruikte artikel uit 2002; op de titel na zijn beide artikelen vrijwel identiek. Ook Pieterman presenteert de drie typen voor het eerst in een artikel uit 1999. Dat gaat hoofdzakelijk over de overgang van ‘schulddenken’ naar ‘risicodenken’, maar aan het eind van het artikel wordt tevens de opkomst van een nieuwe vorm van risicodenken rondom het begrip voorzorg gesignaleerd. De artikelen van Ewald en Pieterman uit 1999 verwijzen niet naar elkaar, en ook in later werk van beide auteurs ontbreken onderlinge verwijzingen.

Er is wel een indirecte invloed aan te wijzen. Pieterman noemt in zijn eerste en veel van zijn latere publicaties over deze thematiek de Ongevallenwet van 1901 als de eerste manifestatie van de risicocultuur in het recht. Daarbij haalt hij dan het proefschrift van Schwitters (1991) over het ontstaan van de Ongevallenwet aan. En in dat proefschrift wordt weer verwezen naar eerder werk van Ewald over de opkomst van het paradigma van solidariteit, *L’état providence* uit 1986 (over het paradigma van veiligheid gaat het daarin nog niet). Er kan dus een relatie gelegd worden tussen het werk van Ewald en Pieterman, maar het indirecte karakter van die relatie relativeert haar reikwijdte. Het idee voor een onderscheid tussen een benadering waarin individuele verantwoordelijkheid centraal staat en een benadering waarin met behulp van het begrip risico naar solidariteit wordt gestreefd, heeft Pieterman via Schwitters wellicht van Ewald overgenomen, maar hij heeft daar onafhankelijk van het werk van Ewald een eigen uitwerking aan gegeven, ingebed in de Nederlandse context. En ten aanzien van het derde type van het paradigma van veiligheid / de voorzorgcultuur kan er geen invloed aangewezen worden van Ewald op Pieterman, of omgekeerd.

Het feit dat Pieterman het drietypenmodel uitwerkt in de context van de Nederlandse samenleving en Ewald een Franse versie ervan presenteert, laat overigens zien dat de bruikbaarheid van de drie typen niet beperkt is tot één samenleving. Het is daarom het overwegen waard ze niet alleen in te zetten voor de analyse van ontwikkelingen in Nederland, zoals in dit proefschrift gebeurt, maar ze ook te gebruiken voor risicosociologisch onderzoek in andere samenlevingen – althans, als mijn hypothese overeind blijft dat de ontwikkelingen in mijn *case studies* gezien kunnen worden als manifestaties van

de transformatie van schuldcultuur naar risicocultuur en van risicocultuur naar voorzorgcultuur.

1.5 Een gematigd sociaal-constructivistische invalshoek

Het perspectief dat ik in dit boek hanteer, kan omschreven worden als gematigd sociaal-constructivistisch. In een sociaal-constructivistische benadering wordt de blik gericht op de wijze waarop mensen betekenis verlenen aan de werkelijkheid. Onze waarneming van de werkelijkheid is afhankelijk van het sociale proces van betekenisverlening (Berger & Luckmann, 1966). Dat is bij uitstek zichtbaar bij sociale problemen, problemen waarmee niet slechts één of enkele individuen van doen hebben, maar die geacht worden de gehele samenleving aan te gaan (vgl. Best, 2008). Risicoproblemen kunnen gezien worden als een ondersoort van sociale problemen. Wat als sociaal probleem heeft te gelden, is moeilijk objectief vast te stellen. Er zijn nergens vaste criteria te vinden die bepalen wanneer een bepaalde situatie of gang van zaken ernstig genoeg is om als sociaal probleem aangemerkt te worden. Of iets een sociaal probleem is, is afhankelijk van erkenning door sociale actoren. Een belangrijk deel van wat we nu het sociale probleem van kindermishandeling noemen, namelijk het slaan van kinderen, werd minder dan een eeuw geleden nog als een aanvaardbaar opvoedingsmiddel gezien. We kunnen die vroegere situatie natuurlijk veroordelen, maar dat verandert weinig aan het feit dat het slaan van kinderen, mits binnen bepaalde grenzen, destijds niet als sociaal probleem gold. Datgene wat toen niet maar nu wel als kindermishandeling wordt gezien, werd pas een sociaal probleem door de werkzaamheden van maatschappelijke actoren. In een sociaal proces waarin onder andere maatschappelijk werkers, artsen, media, politici en overheidsorganisaties interacteerden, werd kindermishandeling onder de publieke aandacht gebracht, gedefinieerd en geherdefinieerd. Er werden organisaties opgericht die zich met de bestrijding ervan gingen bezighouden en er kwamen wetswijzigingen.

Als ik zeg dat ik de maatschappelijke omgang met risico's sociaal-constructivistisch benader, bedoel ik dus dat ik ervan uitga dat aan het op de maatschappelijke agenda komen van een bepaald risico als sociaal probleem, en de wijze waarop dit op de agenda komt, een proces ten grondslag ligt waarin bepaalde sociale actoren zich richten op een bepaald risico, dit in bepaalde termen *framen* (die ook anders hadden kunnen uitvallen) en proberen bredere aandacht voor het risico te krijgen. Of en hoe het risico uiteindelijk op de maatschappelijke agenda komt, wordt bepaald in een proces van interactie tussen de verschillende actoren, waarbij allerlei factoren een rol spelen. Van belang zijn bijvoorbeeld de maatschappelijke krachtsverhoudingen en het al dan niet aanwezig zijn van een of meerdere concrete voorbeelden waarin het betreffende risico op 'mediagenieke' wijze werkelijkheid wordt. Als een risico eenmaal op de maatschappelijke agenda staat, zijn de constructiewerkzaamheden niet afgelopen. Sociale actoren gaan bijvoorbeeld

door met het mobiliseren van aandacht voor het risico en stellen de definitie ervan bij, waardoor er verschijnselen onder kunnen gaan vallen die voorheen buiten beeld bleven. Wat mij interesseert, zijn de veranderingen in de maatschappelijke omgang met risico's die het resultaat zijn van dit constructieproces. De constructiewerkzaamheden zelf en de verschillende factoren die daarop invloed uitoefenen komen in mijn casushoofdstukken niet steeds even nadrukkelijk aan de orde. Als ik er expliciet de aandacht op vestig, is dat meestal bij een bepalende verandering in de maatschappelijke omgang met een risico.

Waarom noem ik mijn benadering nu *gematigd* sociaal-constructivistisch? Het gematigde bestaat erin dat ik veronderstel dat de sociale constructie van een risico doorgaans een reële basis heeft. In meer radicale opvattingen van sociale constructie komt dit reële element op de tocht te staan. Een werkelijkheid buiten het constructieproces wordt daarin niet erkend (vgl. Peper, 1998; Zinn, 2008). Hoe wij een risico zien, en zelfs wat wij als risico zien, heeft te maken met sociale constructie, maar voor dit proces van sociale constructie bestaan meestal reële aanknopingspunten, die niet zelf door sociale constructie ontstaan zijn. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van het risico bij een verkeersongeluk om het leven te komen. In het verleden zijn veel mensen na een botsing met een auto overleden. Zowel een botsing met een auto als overlijden zijn fysieke fenomenen, plaatsvindend in de wereld der *realia*. Je kunt er op verschillende manieren naar kijken en er op verschillende manieren op reageren, maar als blote feiten zijn zij moeilijk te ontkennen of af te doen als louter sociale constructie (zeker als ze jezelf overkomen). De veronderstelling dat, nu er nog steeds auto's rondrijden, daardoor ook in de toekomst doden zullen kunnen vallen, heeft daarmee een basis in de fysieke werkelijkheid. Sociale constructie is doorgaans geen *creatio ex nihilo*.

In het voorgaande heb ik risicoproblemen als een specifieke soort van sociale problemen omschreven. Sociale problemen en het proces van opgaan, blinken en eventueel verzinken ervan vormen het onderwerp van een sociologisch onderzoeksveld, dat ook voor mijn onderzoek van nut is. Inzichten uit dit onderzoeksveld kunnen de dynamiek in de maatschappelijke omgang met risico's begrijpelijker helpen maken. Ik ga in hoofdstuk 2 aan de hand van het werk van Best (2008) nader in op wat hij *the social problems process* noemt.

1.6 Risicobeleid als focus

Wanneer sociale actoren zich inspannen om een bepaalde situatie of ontwikkeling als sociaal probleem erkend te krijgen, is hun uiteindelijke doel in de regel dat er aan 'hun' probleem nieuw overheidsbeleid gewijd wordt, liefst in de vorm van nieuwe wettelijke regels (vgl. Van Montfoort, 1994). Ondanks de door vele auteurs gesignaleerde opkomst van nieuwe, meer netwerkachtige vormen van sturing van de samenleving, waarbij de overheid 'maar' één van de

relevante actoren is, wordt de overheid in de praktijk van *the social problems process* nog altijd gezien als de hoofdbestuurder van de samenleving en dus als de ultieme voor de goede zaak te winnen actor.

Binnen het bredere onderzoeksobject van de maatschappelijke omgang met risico's richt ik me vooral op het overheidsbeleid ten aanzien van risico's. Beide onderdelen van het begrip overheidsbeleid vat ik hier ruim op. Onder beleid reken ik ook recht. Recht, vooral recht dat is neergelegd in formele wetten, kan gezien worden als de ultieme en krachtigste vorm van beleid. Voor de overheid is dat meestal reden er wat terughoudend mee om te gaan, voor sociale actoren die zich bekommeren om een bepaald probleem is het meestal reden vurig te verlangen naar nieuwe wetgeving voor 'hun' probleem. Uiteraard is de visie op recht als vorm van beleid niet geheel adequaat: het is ook mogelijk de nadruk te leggen op de funderende en begrenzende functie die het recht ten opzichte van het beleid heeft, en op het feit dat aanzienlijke delen van het recht niet of nauwelijks als vorm van beleid kunnen worden gezien (vgl. Zouridis, 2009; De Haan, Drupsteen & Fernhout, 2001). Maar in mijn onderzoek komt het recht vooral in zijn functie van beleidsinstrument aan de orde.

Met de term overheid wordt in eerste instantie de rijksoverheid bedoeld, en met overheidsbeleid bedoel ik dus meestal beleid (inclusief recht) van de rijksoverheid. In het casushoofdstuk over gentechvoedsel is echter ook veel aandacht voor beleid dat op EU-niveau is vastgesteld. Daarnaast is er in sommige gevallen aandacht voor het beleid van provincies en gemeenten en voor het beleid van organisaties die op enige afstand van de overheid staan, maar wel belast zijn met de uitvoering van een publieke taak. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij de Bureaus Jeugdzorg, die in het casushoofdstuk over kindermishandeling een belangrijke rol spelen.

Ondanks deze nadruk op overheidsbeleid spreek ik toch met regelmaat over de maatschappelijke omgang met risico's, omdat ik het overheidsbeleid in zijn maatschappelijke context beschouw. Verschuivingen in het overheidsbeleid ten aanzien van risicoproblemen staan niet op zichzelf, maar zijn een uiting van of een reactie op veranderingen in de bredere maatschappelijke omgang met risico's. Waar dat relevant is, ga ik daarom in op die bredere maatschappelijke veranderingen en de rol die andere sociale actoren dan de overheid daarin spelen. Maar de handelingen van niet-overheidsactoren krijgen in geen van de *case studies* evenveel aandacht als het beleid van de overheid.

Overheidsbeleid kan op verschillende niveaus bestudeerd worden. De belangrijkste onderscheiding is die tussen overheidsbeleid zoals dat in beleidsteksten of in wetteksten gestalte krijgt, en de praktische uitvoering ervan. Ik heb ervoor gekozen om me primair te richten op de papieren versie van overheidsbeleid. Hoe overheidsbeleid in de praktijk uitpakt, betrek ik ook wel in mijn onderzoek, maar minder consequent en prominent, en alleen voor zover ik daarvan via schriftelijke bronnen kennis heb kunnen nemen.

Daarmee is direct een eerste, pragmatische reden voor mijn primaire gerichtheid op beleidsteksten gegeven. Beleidsteksten vormen materiaal dat reeds voorhanden en gemakkelijk toegankelijk is, terwijl op de hoogte geraken van het beleid in de praktijk, voor zover daar geen literatuur over bestaat, veldonderzoek vergt. Er zijn daarnaast meer principiële redenen te geven voor de centrale plaats die ik toeken aan beleidsteksten. Deze benadering past goed bij mijn sociaal-constructivistische perspectief. Binnen processen van sociale constructie heeft taal een cruciale rol. Sociale constructie is betekenisverlening, en betekenisverlening verloopt via de taal. Hoe je iets benoemt of definieert, laat zien én bepaalt hoe je de werkelijkheid ziet (Best, 2008). Veranderingen in de wijze waarop risico's sociaal geconstrueerd worden, zouden dus ook zichtbaar moeten zijn in taaluitingen. Aangezien ik me hier concentreer op veranderingen in het overheidsbeleid, ligt het voor de hand te bekijken in hoeverre deze veranderingen te traceren zijn in beleidsstukken, waarin de overheid in principe al haar (voornemens tot) beleidsdaden boekstaaft. In hoeverre en hoe er in beleidsstukken over risico's wordt geschreven, zegt heel veel over hoe er binnen de overheid en breder in de samenleving over risico's wordt gedacht.

Daarnaast kunnen veranderingen in de omgang met risico's waarschijnlijk gemakkelijker uit beleidsteksten gedestilleerd worden dan uit de beleidspraktijk. Wanneer het denken over risico's en de gewenste aanpak daarvan verandert, trekt dat in principe altijd zijn sporen in de taal die in beleidsteksten is gebruikt. Het is echter minder zeker of dergelijke veranderingen in de praktijk waarneembaar zijn, bijvoorbeeld vanwege de mogelijkheid dat *streetlevel bureaucrats* ondanks beleidswijzigingen zoveel mogelijk hun vertrouwde routines proberen vast te houden, zodat het nieuwe beleid in de praktijk weinig verschilt van het oude. Een gerichtheid op de praktijk in plaats van op het papier zou in zo'n geval betekenen dat verschuivingen ons gemakkelijk ontgaan.

1.7 Casusselectie

Een onderzoek dat zich richt op het empirisch toetsen van de vraag in hoeverre er sprake is van brede verschuivingen in de maatschappelijke omgang met risico's, zou idealiter de omgang met alle mogelijke risico's moeten verdisconteren. Alleen dan kunnen werkelijk algemene conclusies over de breedte van vermeende veranderingen in de maatschappelijke omgang met risico's getrokken worden.

Het bestuderen van de maatschappelijke omgang met alle risico's is praktisch echter onmogelijk, maar een alternatief dat bewezen haalbaar is, is een willekeurige, representatieve selectie van een groot aantal risico's. Swedlow e.a. (2011) hebben in hun kwantitatieve studie in de eerder aangehaalde bundel *The Reality of Precaution* bijvoorbeeld gekeken naar veranderingen in het Amerikaanse en Europese risicobeleid ten aanzien van honderd risico's,

willekeurig geselecteerd uit een bestand van meer dan duizend risico's. Naast belangrijke verdiensten heeft deze benadering zoals ik eerder stelde echter ook een paar belangrijke minpunten. In de eerste plaats is er vanwege het grote aantal risico's dat in ogenschouw is genomen geen ruimte voor een inhoudelijke analyse van de verschuivingen in de omgang met risico's. Ten tweede beperkt de bundel waarin de genoemde studie is opgenomen zich tamelijk strikt tot een analyse van verschuivingen in het overheidsbeleid. Aan de bredere maatschappelijke context daarvan worden heel weinig woorden gewijd. Dat geldt *a fortiori* voor de grootschalige kwantitatieve studie.

In dit onderzoek geef ik de voorkeur aan een kwalitatieve, interpreterende benadering. Een grootschalige aanpak zoals in het hierboven gegeven voorbeeld is daarmee niet te verenigen. Ik heb daarom niet zoveel mogelijk risico's, maar zo uiteenlopend mogelijke risico's geselecteerd. Het maken van een vrijwel volledig willekeurige selectie, op het belang waarvan Swedlow e.a. (2011) hameren, was daarbij niet mogelijk. Om te garanderen dat een beperkt aantal risico's voldoende verschilt, is juist een zekere mate van sturing noodzakelijk.

Eén van de overwegingen die een rol speelde bij de selectie van mijn casussen, was dat de categorie van de fysieke onveiligheid en die van de sociale onveiligheid beide vertegenwoordigd moesten zijn. Van beide categorieën bestaan uiteenlopende definities (zie voor fysieke onveiligheid bijv. Helsloot, 2007; WRR, 2008; voor sociale onveiligheid bijv. Van Noije & Wittebrood, 2008), maar ik definieer ze breder dan meestal gebeurt. Onder fysieke onveiligheid versta ik onpersoonlijke bedreigingen voor leven, welzijn en leefomgeving. Binnen deze definitie vallen milieu- en gezondheidsrisico's van technologische aard, maar ook ongelukken waar (bijna) geen technologie aan te pas komt en natuurgeweld. Onder sociale onveiligheid versta ik interpersoonlijke bedreigingen voor leven en welzijn (en eventueel leefomgeving). Anders dan bij fysieke onveiligheid spelen menselijke handelingen bij sociale onveiligheid altijd een hoofdrol, en wel handelingen waaraan een kwade intentie ten grondslag ligt of die breed als moreel verwerpelijk worden gezien. Simpeler gezegd: criminaliteit plus het grijze gebied eromheen. Ik leg niet, zoals vaak wordt gedaan, een exclusief verband tussen het begrip sociale onveiligheid en de publieke ruimte. Binnen mijn definitie vallen allerlei soorten van criminaliteit, terrorisme, overlast, maar ook risico's die doorgaans gestalte krijgen in de privésfeer, zoals kindermishandeling.

Deze brede categorieën bergen een enorme hoeveelheid casusopties. Bij de uiteindelijke selectie heeft een aantal nadere argumenten de doorslag gegeven. Ik heb de casus van genetisch gemodificeerd voedsel als 'vertegenwoordiger' van de categorie van de fysieke onveiligheid geselecteerd omdat genetische modificatie bij uitstek één van de nieuwe technologieën is waar Beck op doelt, met potentieel grote en vérstrekkende, maar (nog) onzekere risico's voor het milieu en de menselijke gezondheid. Dat is ook de reden dat het

voorzorgbeginsel, waaraan Pieterman de term voorzorgcultuur ontleent, in het beleid met betrekking tot gentechvoedsel een expliciete rol speelt. Verwacht mag worden dat als de opkomst van de voorzorgcultuur ergens in belangrijke mate te zien is, het in een casus als deze is. Niet voor niets gaat Pieterman in sommige publicaties over de voorzorgcultuur (zie bijv. Pieterman, 2001c) wat uitgebreider in op de omgang met gentechvoedsel. Gentechvoedsel zou dus een archetypische 'voorzorgcasus' moeten zijn. Een praktisch argument voor de keuze van deze casus is dat gentechnologie in de jaren 1970 opkomt en vanaf de late jaren 1980 gebruikt wordt in het voedselproductieproces. Daarmee is er een onderzoekbare geschiedenis van de maatschappelijke omgang met gentechvoedsel, die bijvoorbeeld bij de nieuwere nanotechnologie grotendeels ontbreekt.

Mijn keuze van een casus binnen de categorie van de sociale veiligheidsrisico's is minder voor de hand liggend. In de literatuur over veranderingen in de omgang met onveiligheid gaat de meeste aandacht uit naar de maatschappelijke omgang met terrorisme en met wat gewoonlijk onder criminaliteit wordt verstaan: moord, doodslag, mishandeling, roof, inbraak en dergelijke. Als er parallellen worden aangewezen tussen de omgang met fysieke onveiligheid en sociale onveiligheid, wordt bij de laatste categorie ook meestal ingezoomd op terrorisme en / of criminaliteit. Om platgetreden paden te ontwijken heb ik voor het risicoprobleem van kindermishandeling gekozen. Kindermishandeling kan, onder andere op grond van het daarnaar verwijzende artikel in het Wetboek van Strafrecht, weliswaar gezien worden als een vorm van criminaliteit, maar meestal wordt het toch opgevat als iets meer of iets anders dan dat. In het grootste deel van de recente geschiedenis en ook nu nog wordt kindermishandeling gezien als een probleem met een belangrijke pedagogische en psychologische component. Medicalisering, psychologisering en therapeutisering zijn dominantere benaderingen van kindermishandeling dan criminalisering. Kindermishandeling onderscheidt zich ook van veel 'gewone' criminaliteit door het doorgaans verborgen karakter ervan.

Een kenmerk van kindermishandeling is verder de beperkte kring waarin de gevolgen ervan zich doen voelen: zij beperken zich in eerste instantie tot het mishandelde kind en het gezin waarvan het deel uitmaakt. Kindermishandeling is daarmee het tegendeel van een risico met vérstrekkende en catastrofale gevolgen, en heeft dus minder aangrijpingspunten voor een voorzorgbenadering dan gentechgevaar en terrorisme. Dat maakt het een goede casus voor het testen van de brede bruikbaarheid van vooral het derde type van Ewald en Pieterman.

Voordat ik kindermishandeling als casus selecteerde, wist ik er betrekkelijk weinig vanaf. Weinig genoeg om geen omlijnde verwachtingen te hebben over de mate waarin deze casus een ondersteuning zou bieden voor de these van de overgang van risicocultuur naar voorzorgcultuur. Wat wel een rol speelde bij de selectie, was mijn kennis op het niveau van de gevorderde mediaconsument van de maatschappelijke commotie naar aanleiding van een aantal dodelijke gevallen

van kindermishandeling in de jaren 2000. In die zin was er een concreet aanknopingspunt voor het vermoeden dat er in deze casus een ontwikkeling waarneembaar is die geduid kan worden als een uiting van de overgang van risico- naar voorzorgcultuur: er lijkt in ieder geval sprake te zijn van een recente toename van de bezorgdheid over risico's en van de nadruk op het voorkómen van risicoverwerkelijking.

De derde casus die ik heb gekozen, verkeersonveiligheid, is voor een belangrijk deel bedoeld ter compensatie van de neiging bij de selectie van empirisch materiaal voor te sorteren richting de casussen die de grootste kans op bevestiging van mijn hypothese opleveren. Aan deze neiging werd zonder tegenstribbelen toegegeven in de gentechcasus; in de kindermishandelingscasus was zij waarschijnlijk in lichte mate aanwezig. Verkeersonveiligheid is juist gekozen omdat het mij als aanvankelijke leek contra-intuïtief toescheen dat een voorzorgculturele benadering op dit terrein zou postvatten. Anders dan in de andere twee casussen wekt de verwerkelijking van risico's in het verkeer nauwelijks maatschappelijke beroering. Ieder jaar vallen honderden doden en duizenden gewonden door verkeersongevallen, maar er is geen sprake van een krachtige beweging die zich op spraakmakende wijze beijvert voor het substantieel indammen van deze stroom slachtoffers. Op het eerste gezicht zijn er in de verkeerscasus dus weinig aanknopingspunten voor een benadering die de volle nadruk legt op de noodzaak van het voorkómen van risicoverwerkelijking. Het is de moeite waard om te kijken of zich in de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid desondanks ontwikkelingen voordoen die geduid kunnen worden als manifestatie van de opkomst van een voorzorgcultuur.

Een andere reden om verkeersonveiligheid te selecteren, is dat risico's hier zowel een technologisch als een menselijk aspect hebben. Beleid ter bevordering van de verkeersveiligheid behelst dan ook zowel het beïnvloeden van menselijk gedrag, bijvoorbeeld via verkeerseducatie, het strafrecht of reclamecampagnes, als het doen van technische aanpassingen aan voertuigen en infrastructuur. Daarmee vormt verkeersonveiligheid een brug tussen de andere geselecteerde risicoproblemen, die hoofdzakelijk met technologie respectievelijk uitsluitend met menselijk gedrag van doen hebben. Verkeersonveiligheid wordt doorgaans ingedeeld in de categorie van de fysieke onveiligheid, maar de relatief grote plaats die het strafrecht heeft in de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid zorgt tegelijkertijd voor een verwantschap met risicoproblemen in de categorie van de sociale onveiligheid.

Bepaalde vormen van verkeersonveilig gedrag zouden zelfs direct onder de noemer van sociale onveiligheid geplaatst kunnen worden: ik doel op het soort gedragingen dat bekendstaat als verkeersagressie of *road rage*. Dergelijk extreem gedrag is echter niet representatief voor het totaal aan menselijk gedrag dat een rol speelt in het probleem van de verkeersonveiligheid en krijgt in het

verkeersveiligheidsbeleid weinig aandacht. Het komt in mijn casushoofdstuk daarom niet aan de orde.

Zoals hierboven en aan het begin van paragraaf 1.3 aan de orde kwam, hebben de drie door mij geselecteerde casussen weinig gemeen. Daarmee is een conditie van verscheidenheid gecreëerd die een kritische zoektocht naar parallelle ontwikkelingen mogelijk moet maken. Nu heb ik in het voorgaande al wat structurele verschillen tussen de casussen in kaart gebracht, zoals ten aanzien van de herkomst van het risico en de aard van de schade, maar het lijkt daarnaast raadzaam iets meer inzicht te verkrijgen in de samenhang tussen deze structurele verschillen en de verschillen die er zijn in de intensiteit van de maatschappelijke aandacht voor de risicoproblemen in kwestie. Hoe komt het dat verkeersonveiligheid de samenleving over het algemeen minder aangrijpt en in beroering brengt dan kindermishandeling of genetisch gemodificeerd voedsel? Meer inzicht in verschillen op dit vlak kan bijdragen aan een preciezere bepaling van de reikwijdte van eventuele overeenkomsten tussen de casussen. In hoofdstuk 2 ga ik hier nader op in aan de hand van psychologisch onderzoek van Slovic (1987) en anderen naar risicoperceptie.

1.8 Methodologie

In de loop van dit hoofdstuk is al een aantal belangrijke methodologische keuzes de revue gepasseerd en verantwoord. Zo heb ik uitgelegd waarom ik vergelijkend casusonderzoek doe, met andere woorden, waarom ik *comparative case studies* uitvoer (vgl. Jensen & Rodgers, 2001). Ik heb ook uitgelegd waarom ik bij de selectie van casussen een *most different approach* heb gehanteerd (vgl. Przeworkski & Teune, 1970; Gerring, 2007). Verder ben ik ingegaan op mijn keuze om me te concentreren op teksten, meer in het bijzonder beleidsteksten. In deze paragraaf beantwoord ik de specifiekere vraag hoe ik mijn casusonderzoek heb uitgevoerd.

Voor alle casussen geldt dat ik ben begonnen met literatuurstudie. Daardoor probeerde ik een globaal beeld te krijgen van de aard van de risicoproblemen in kwestie en van de maatschappelijke en beleidsmatige omgang daarmee door de jaren heen. Met literatuurstudie ben ik gedurende het grootste deel van mijn onderzoek blijven doorgaan, om steeds geringer wordende witte plekken in te kleuren en om specifieke vragen te beantwoorden die niet of niet zo gemakkelijk door het onderzoeken van empirisch materiaal beantwoord konden worden.

Behalve als bron van informatie heb ik de literatuurstudie gebruikt als bruggenhoofd in mijn zoektocht naar relevant onderzoeksmateriaal. Dat bestaat zoals gezegd voor een belangrijk deel uit beleidsteksten. Maar ook parlementaire documenten nemen een belangrijke plaats in: verslagen van vergaderingen in de Tweede en Eerste Kamer, Kamervragen, moties, amendementen op wetsvoorstellen. Tot beleidsdocumenten en parlementaire

documenten had ik in de meeste gevallen toegang via de digitale databases *statengeneraaldigitaal.nl* (tot 1995) en *officiëlebekendmakingen.nl* (vanaf 1995); soms bestond een document alleen in druk en moest ik het via een bibliotheek zien te achterhalen. Tot mijn onderzoeksmateriaal behoren verder teksten van diverse snit: van boeken uit het eerste deel van de twintigste eeuw en arresten van de Hoge Raad, via rapporten van uiteenlopende organisaties als de Inspectie Jeugdzorg en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, tot krantenartikelen over specifieke gevallen van risicorealisering en internetpagina's met opvattingen over de bestudeerde risicoproblemen en de aanpak daarvan.

Veel teksten die ik in mijn onderzoek heb gebruikt, hebben twee functies: ik behandel ze als bron van informatie over en als uiting van de maatschappelijke omgang met de risicoproblemen in kwestie. In mijn hoofdstuk over de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid haal ik uit het proefschrift van Leerink (1938) bijvoorbeeld informatie over de maatschappelijke organisaties die zich in de eerste decennia van de twintigste eeuw bezighielden met het bevorderen van verkeersveiligheid, maar ik verwijs ook naar Leerinks visie op het menselijk aandeel in de verkeersonveiligheid als exemplarisch voor die tijd.

Het tweeledige gebruik van veel teksten betekent dat er moeilijk een haarscherpe grens getrokken kan worden tussen mijn literatuurstudie en de analyse van mijn onderzoeksmateriaal. Ik ben in beide onderdelen van mijn onderzoek ook op een vergelijkbare manier met de geselecteerde teksten omgegaan: ik heb gelezen, geïnterpreteerd, vergeleken, herlezen en opnieuw geïnterpreteerd, net zolang tot ik een adequate reconstructie van de maatschappelijke omgang met de geselecteerde risicoproblemen dacht bereikt te hebben.

Voordat de bevindingen uit mijn casusonderzoek aan de orde komen, dient er nog een laatste methodologische vraag beantwoord te worden, en dat is hoe ik de concepten schuldcultuur, risicocultuur en voorzorgcultuur in dit proefschrift gebruik. Ik heb daar in het voorgaande globaal iets over gezegd, maar de vraag is nog niet afdoende beantwoord. Dat doe ik in hoofdstuk 2.

1.9 Opzet van dit boek

In het vervolg van dit boek bespreek ik eerst de theorie die ik in mijn onderzoek gebruik (hoofdstuk 2). Het overgrote deel van mijn aandacht gaat uit naar de theorie van Ewald en Pieterman over de drie genoemde typen van omgaan met risico en schade. Verder ga ik in op de theorie van Best over de dynamiek van sociale problemen en op de theorie van Slovic en anderen over risicoperceptie.
Dan volgen de casushoofdstukken 3, 4 en 5, waarin ik op chronologisch-thematische wijze de ontwikkeling van de maatschappelijke omgang met

verkeersonveiligheid, kindermishandeling en genetisch gemodificeerd voedsel bespreek. In de conclusie van elk hoofdstuk doe ik een eerste poging mijn bevindingen te duiden in termen van mijn hypothese. In het slothoofdstuk 6 vergelijk ik de verschillende casussen uitgebreid en trek ik conclusies.

2 Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met schade en risico

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een bespreking van de theorie die ik in mijn onderzoek gebruik. Het leeuwendeel van het hoofdstuk (paragrafen 2.2 - 2.5) gaat over de drie typen van omgaan met schade en risico die Ewald en Pieterman onderscheiden, in termen van Pieterman de schuldcultuur, de risicocultuur en de voorzorgcultuur. Zoals in hoofdstuk 1 duidelijk werd, komt de wijze waarop beide auteurs over deze typen schrijven in belangrijke mate overeen. Dat maakt een geïntegreerde bespreking mogelijk, waarbinnen ook aandacht is voor de verschillen die er op onderdelen zijn. Ik wijd aan elk van de typen een paragraaf en besteed vervolgens in een aparte paragraaf aandacht aan hun status, hun onderlinge verhouding en de wijze waarop ze in mijn onderzoek functioneren.

De paragrafen over de schuldcultuur, de risicocultuur en de voorzorgcultuur bevatten elk een aparte subparagraaf waarin ik inga op de reikwijdte van de betreffende manier van omgaan met schade en risico. Daarbij gaat de aandacht voornamelijk uit naar de vraag in hoeverre de theorie van Ewald en Pieterman van toepassing kan worden geacht op de omgang met risico's voor de sociale veiligheid. In deze categorie valt onder meer kindermishandeling, het risicoprobleem dat in mijn vierde hoofdstuk centraal staat. Zoals in hoofdstuk 1 al aan de orde kwam, schrijven Ewald en Pieterman op een generaliserende manier over de veranderende omgang met risico's en suggereren zij expliciet dat de drie typen van omgaan met risico en schade ook betrekking hebben op het domein van de sociale veiligheid, maar blijven sociale veiligheidsrisico's bij hen onderbelicht. Zij concentreren zich vooral op de omgang met risico's die niet voortkomen uit opzet of moreel verwerpelijk handelen, maar zich per ongeluk realiseren. Een symptoom daarvan is dat het privaatrecht in hun bespreking van de schuldcultuur uitgebreid aan bod komt, maar het strafrecht slechts mondjesmaat. Door de vraag naar het toepassingsbereik van de theorie van Ewald en Pieterman aan de orde te stellen, probeer ik deze omissie te adresseren.

Mijn bespreking van de schuld-, risico- en voorzorgcultuur is hoofdzakelijk gebaseerd op Ewalds artikel 'The return of Descartes's malicious demon' uit 2002 en op Pietermans boek *De voorzorgcultuur* uit 2008. Tenzij anders vermeld, is een verwijzing naar hetgeen Ewald of Pieterman schrijft een verwijzing naar deze bronnen; bij citaten geef ik uiteraard een precieze referentie. Omwille van de leesbaarheid heb ik het aantal expliciete verwijzingen echter relatief beperkt gehouden.

De verwijzingen in dit deel van het hoofdstuk hebben overigens niet alleen betrekking op Ewald en Pieterman; ik haal ook met enige regelmaat andere literatuur aan die hun theorie (op onderdelen) ondersteunt, illustreert of van context voorziet, of die informatie geeft over het toepassingsbereik ervan. Dat past bij het karakter van mijn bespreking, die niet zozeer een samenvatting, maar de weergave van mijn eigen verwerking van het werk van Ewald en Pieterman is. Inhoudelijk wijk ik niet af van hetgeen zij schrijven (hoewel ik daaraan dus wel eens wat toevoeg) en de belangrijkste begrippen ontleen ik aan hen, maar ik formuleer hun inzichten in de regel in mijn woorden (citaten daargelaten) en breng daarin een eigen orde en samenhang aan.

Behalve aan de theorie van Ewald en Pieterman besteed ik in dit hoofdstuk ook aandacht aan het werk van Best (2008) over de dynamiek van sociale problemen (paragraaf 2.6) en aan het onderzoek van Slovic (1987) en anderen naar risicoperceptie (paragraaf 2.7). Met behulp van de theorie van Best kunnen de ontwikkelingen in mijn casussen en de wijze waarop de schuld-, risico- en voorzorgcultuur daarin doorwerken beter begrepen worden. Het onderzoek naar risicoperceptie helpt de verschillen in de mate van beduchtheid voor en opschudding over de door mij bestudeerde risicoproblemen te duiden.

2.2 De schuldcultuur

2.2.1 Individuele verantwoordelijkheid voor schade en risico

In de negentiende eeuw is een manier van omgaan met schade dominant die Pieterman aanduidt als schuldcultuur en Ewald als het paradigma van verantwoordelijkheid. Het uitgangspunt van de schuldcultuur is dat iedereen verantwoordelijk is voor zijn eigen schade. Een ieder moet er zelf voor zorgen dat hem geen schade overkomt en, als dat toch gebeurt, die schade zelf dragen. Voor de overheid is slechts een marginale rol weggelegd; zij wordt geacht zich te beperken tot het scheppen en bewaken van de randvoorwaarden voor een veilige en ordelijke samenleving.

Deze benadering is ingegeven door de mensvisie van het klassieke liberalisme, dat in de negentiende-eeuwse ‘nachtwakersstaat’ de dominante politieke ideologie is. De schuldcultuur maakt volgens Pieterman (2008, p. 45) ‘integraal onderdeel’ uit van het klassieke liberalisme. In de liberale visie is ieder mens als rationeel en vrij wezen in staat en verantwoordelijk om zijn eigen belangen te behartigen. Ieder mens dient zijn verstand te gebruiken, zorgvuldig te handelen en, vooral belangrijk als het op het vermijden van schade aankomt, een vooruitziende blik te hanteren (Ewald spreekt van *providence*). Het gaat om individuele morele verplichtingen. Wie schade lijdt, hoeft niet op medelijden te rekenen, maar eerder op morele veroordeling: de schade wordt opgevat als aanwijzing voor een gebrek aan zorgvuldig handelen aan de kant van het slachtoffer. Strikt genomen is de term ‘slachtoffer’, met zijn passieve lading,

hier dan ook niet op zijn plaats. Schade wordt in de schuldcultuur gezien als eigen schuld. Dat geldt volgens Ewald in principe voor elke soort van schade, dus niet alleen schade die door actief eigen handelen is opgelopen, maar ook schade die 'van buiten' komt, zoals schade door natuurrampen. Natuurrampen mogen moeilijk te voorkomen zijn, het is nochtans aan ieder persoonlijk zich er adequaat op voor te voorbereiden en anders de consequenties te dragen.

De nadruk die het principe van eigen verantwoordelijkheid in het liberale denken krijgt, wordt door de Franse liberaal Adolphe Thiers, bij Ewald (2002, p. 274) geciteerd, in 1850 als volgt gemotiveerd:

> Without this principle, all activity would come to a halt since, if man could rely on work other than his own to survive, he would gladly leave to others the tasks and difficulties of life.

Uit dit citaat blijkt een sterke beduchtheid voor *moral hazard*: als mensen niet zelf de risico's van hun doen en laten ondervinden, zijn zij geneigd zich zorgeloos te gaan gedragen. Daarom is het in de schuldcultuur zo belangrijk dat ieder zijn eigen schade draagt. Door de consequenties van zijn kennelijk onzorgvuldige gedrag onder ogen te zien, leert degene die schade lijdt als het goed is in het vervolg oppassender te zijn. En voor anderen kan hij als waarschuwend voorbeeld dienen.

De regel van de schuldcultuur dat ieder zijn eigen schade draagt, kent een belangrijke uitzondering. Schade kan op een ander worden afgewenteld als de volledige verantwoordelijkheid voor de schade aan die ander kan worden toegeschreven. In feite is deze mogelijkheid net als de regel van het dragen van eigen schade een uitvloeisel van het principe van de eigen verantwoordelijkheid, en in zoverre eerder de andere zijde van de medaille dan de uitzondering op de regel. Het nemen van verantwoordelijkheid voor eigen doen en laten impliceert niet alleen het dragen van de schade die iemand zichzelf berokkent, maar ook van de schade die iemand een ander toebrengt.

Beide zijden van de medaille van de eigen verantwoordelijkheid zijn te herkennen in de manier waarop de privaatrechtelijke figuur van de onrechtmatige daad in de schuldcultuur wordt toegepast. Iemand die schade heeft geleden door toedoen van een ander kan van die ander een schadevergoeding vorderen. Daarvoor dient hij wel te bewijzen dat de ander jegens hem een onrechtmatige daad heeft gepleegd. De bewijsdrempel is hoog: aangetoond dient te worden dat er inderdaad schade is, dat er een causaal verband is tussen de schade en het handelen van de aangesproken persoon, en dat het betreffende handelen verwijtbaar is. Bovendien dient elk aandeel van de schadelijdende in de totstandkoming van de schade afwezig te zijn. Wanneer de schadelijdende deels zelf verantwoordelijk is voor de schade, hoe gering de mate van eigen schuld ook is, wordt de vordering op de andere partij door de rechter in principe afgewezen. De mogelijkheid om schade op een ander af te wentelen

bestaat in de schuldcultuur dus wel, maar vergt het nemen van een aantal flinke horden. Op deze manier wordt het primaat van de regel dat ieder zijn eigen schade draagt, veiliggesteld.

Voor Pieterman en Ewald vormt het privaatrecht, met zijn gerichtheid op individuele conflicten, het centrale ordeningsmechanisme van de schuldcultuur. Dat maakt de maatschappelijke omgang met schade en risico in de schuldcultuur grotendeels retrospectief en reactief van aard. Zorgvuldige anticipatie op toekomstige gevaren is vooral een zaak van het individu. Pas als het individu in die anticipatie kennelijk is tekortgeschoten en iemand anders daar de dupe van wordt, bemoeien anderen zich ermee. Dan kan het recht worden ingeroepen om achteraf te bepalen of de aangesprokene een juridisch verwijt valt te maken van een gebrek aan vooruitzien. Terwijl het individu de blik voorwaarts moet richten, beperkt de samenleving zich dus in belangrijke mate tot terugkijken. De maatschappelijke betekenis van het begrip risico, dat vooruitzien impliceert, is daarom in de schuldcultuur niet zo groot.

2.2.2 De reikwijdte van de schuldcultuur

Strekt de schuldculturele manier van omgaan met risico's en schade zich ook uit tot het domein van de sociale veiligheid? Op het eerste gezicht zou dat betwijfeld kunnen worden. De belangrijkste bedreiging voor de sociale veiligheid is criminaliteit, en de bestrijding van criminaliteit geldt ook ten tijde van de dominantie van de schuldcultuur zonder meer als een belangrijke overheidstaak. Het belangrijkste instrument dat de overheid bij het uitvoeren van deze taak ter beschikking staat, is het strafrecht. Daarmee lijkt de omgang met schade en risico in dit domein af te wijken van het hiervóór beschreven ideaaltype van de schuldcultuur: de overheid heeft ten aanzien van sociale onveiligheid wél een actieve rol; schade wordt niet standaard als eigen schuld van de schadelijdende gezien, maar als de schuld van een dader; de logica waarmee de schuldige wordt geconfronteerd, is eerder die van straf dan van schadevergoeding; en de eisende partij is daarbij niet het schadelijdende individu, maar het Openbaar Ministerie.

Deze specifieke kenmerken van de omgang met sociale onveiligheid moeten echter niet belangrijker gemaakt worden dan ze zijn. In feite lijkt de wijze waarop risico's in dit domein worden geadresseerd meer op de typisch schuldculturele benadering dan dat zij ervan verschilt. Dat blijkt als we het privaatrecht, in 2.2.1 benoemd als het centrale ordeningsmechanisme van de schuldcultuur, vergelijken met het belangrijkste ordeningsmechanisme in het domein van de sociale veiligheid, het strafrecht. Net als het civiele recht is het strafrecht wezenlijk reactief en retrospectief. Net als in het civiele recht staat in het strafrecht de schuldvraag centraal, dat wil zeggen de vraag of schade in termen van oorzaak en gevolg kan worden toegeschreven aan het handelen of nalaten van een bepaalde persoon, en of deze persoon daarvan een 'juridisch hanteerbaar moreel verwijt' (Pieterman, 2008, p. 46) gemaakt kan worden (vgl.

Loth, 1988). Daarbij geldt in het strafrecht net als in het civiele recht dat iemand niet heel gemakkelijk verantwoordelijk wordt geacht voor schade die aan een ander is toegebracht. Wegens de ingrijpender consequenties van schuldigverklaring is de bewijsdrempel in het strafrecht nog hoger dan in het civiele recht.

Het klassiek-liberale beeld van de mens als vrij, rationeel en verantwoordelijk individu dat in de schuldcultuur gevolgd wordt, stempelt ook het denken over strafrecht dat in de tweede helft van de negentiende eeuw dominant is. Dit denken, met als voornaamste inspiratiebron het werk *Dei delitti e delle pene* ('Over misdaden en over straffen') van de achttiende-eeuwse Cesare Beccaria, staat bekend als de Klassieke of Neoklassieke Richting. In het klassieke strafrechtsdenken leidt het uitgangspunt dat individuen in principe vrij zijn hun leven naar eigen inzicht vorm te geven tot de opvatting dat ten aanzien van de inzet van het strafrecht terughoudendheid past. Men is beducht voor 'onnodige' strafbaarstellingen en voor moraliseren. In het Wetboek van Strafrecht van 1886, dat grotendeels van klassieke snit is, wordt daarom bijvoorbeeld terughoudendheid betracht ten aanzien van de strafbaarstelling van zedendelicten. De waardering voor terughoudendheid komt verder terug in het grote belang dat wordt gehecht aan het *ultimum remedium*-karakter van het strafrecht (Kelk, 2010).

Deze terughoudendheid en de hoge bewijsdrempel in het strafrecht maken dat de positie van degene die schade lijdt door de realisering van sociale veiligheidsrisico's *de facto* niet zoveel verschilt van de positie van degene die schade lijdt als gevolg van een ongeluk of iets dergelijks: in beide gevallen is meestal de schuldculturele regel van toepassing dat de schadelijdende zijn eigen schade draagt, ook al wordt de schade in het eerste geval misschien minder snel als eigen schuld aangemerkt. Zelfs als het wél tot de inzet van het strafrecht en een strafrechtelijke veroordeling van een dader komt, betekent dat niet dat de schadelijdende zijn schade vergoed krijgt; de strafprocedure voorziet niet in de mogelijkheid van een schadevergoeding voor het slachtoffer van de misdaad. Deze kan hooguit morele genoegdoening ontlenen aan de bestraffing van de dader, of via een civiele procedure proberen alsnog schadevergoeding te krijgen.

Zojuist werd de invloed van het klassiek-liberale mensbeeld op het negentiende-eeuwse strafrecht geïllustreerd aan de hand van het element vrijheid. Daarbij ging het om een negatief vrijheidsbegrip, namelijk om vrijheid van overheidsbemoeienis. Vrijheid wordt in het denken van de Klassieke Richting daarnaast als een positief begrip gezien: de mens is vrij te kiezen tussen goed en kwaad. Het belang dat aan beide zijden van het begrip vrijheid wordt gehecht, is niet los te zien van de rol die de begrippen verantwoordelijkheid en rationaliteit in het klassieke strafrechtsdenken vervullen. De vrijheid om te kiezen betekent dat de mens verantwoordelijk kan en moet worden gehouden voor zijn keuze en de consequenties daarvan onder ogen ziet. Een keuze voor het kwaad dient

vergolden te worden door middel van de oplegging van straf (Van der Landen, 1992).

De straf heeft behalve de functie van vergelding ook (voor de achttiende-eeuwse grondleggers van de Klassieke Richting vooral) de functie van preventiemechanisme. Uitgaande van het idee dat de mens rationeel is, wordt verondersteld dat hij bij zijn keuze tussen goed en kwaad als een *homo economicus* de voors en tegens van iedere keuze tegen elkaar afweegt. Deze keuze zou ten goede beïnvloed kunnen worden, zo is het idee, door aan moreel verwerpelijk geachte gedragingen zodanige straffen te verbinden, dat het ontplooien van zulke gedragingen onaantrekkelijker wordt dan het beoefenen van niet-strafwaardig gedrag. Het is dit aspect van het klassieke strafrechtsdenken waarop Pieterman (2008) wijst in de halve alinea die hij in zijn uiteenzetting over de schuldcultuur aan het strafrecht besteedt. Om straffen daadwerkelijk als prikkel tot niet-strafwaardig gedrag te laten functioneren, is het overigens wel nodig dat zij voor iedereen kenbaar zijn: in het klassieke strafrechtsdenken wordt veel belang gehecht aan geschreven wetboeken. En het is nodig dat de strafdreiging als serieus wordt ervaren: op strafbaar gedrag moet de straf als een zekerheid volgen (Van der Landen, 1992; Kelk, 2010; Rozemond, 2010). Merk op dat het preventiedoel het reactieve, retrospectieve en individualistische karakter van het middel niet verandert: het strafrecht kan alleen ingeroepen worden in reactie op een individuele schending van de strafwet.

2.3 De risicocultuur

2.3.1 Oog voor de sociale werkelijkheid

Naarmate het einde van de negentiende eeuw dichterbij komt krijgt een nieuwe manier van denken over schade en risico voet aan de grond, door Ewald aangeduid als het paradigma van solidariteit en door Pieterman als de risicocultuur. Rond het midden van de twintigste eeuw heeft deze manier van denken een zodanige verspreidingsgraad dat er een einde komt aan de dominantie van de schuldcultuur.

De ontwikkeling van de risicocultuur hangt samen met verschillende verschuivingen in het denken over mens en samenleving. Ten eerste krijgt de visie op de mens als vrij handelend individu concurrentie van zienswijzen volgens welke het handelen van de mens in belangrijke mate bepaald wordt door factoren waarop hij zelf weinig invloed heeft, zoals zijn sociale omgeving. De moreel-normatieve blik die tot dan toe dominant is, komt onder druk te staan van een meer empirische benadering, waarin de noodzaak van aandacht voor de sociale werkelijkheid wordt benadrukt. Deze verschuiving in denken is zowel waarneembaar in de menswetenschappen in het algemeen en de rechtswetenschap in het bijzonder als in de politiek (vgl. Schwitters, 1991).

Niet op ieder terrein waar de wending naar de empirische werkelijkheid waarneembaar is, wordt er precies dezelfde motivatie voor en uitwerking aan gegeven. Terwijl op wetenschappelijk terrein het belang van een adequater begrip van mens en samenleving prevaleert, gaat het in de politiek om het verbeteren van de sociale werkelijkheid. In de tweede helft van de negentiende eeuw winnen de collectivistische ideologieën van het socialisme en het communisme aan invloed, evenals een nieuwe generatie van liberalen die wel sociaal-liberalen genoemd worden. Zij vragen aandacht voor sociale misstanden en kritiseren het klassiek-liberale principe van de individuele verantwoordelijkheid en de daaruit voortvloeiende regel dat ieder zijn eigen schade draagt, omdat het geen rekening houdt met de grote maatschappelijke verschillen. In de maatschappelijke praktijk is verantwoordelijkheid nemen voor gegoede burgers iets heel anders dan voor burgers in zwakkere maatschappelijke posities. De laatsten hebben niet alleen veel minder economische draagkracht om zelf voor opgelopen schade op te kunnen draaien, maar hebben ook met veel meer economische en sociale belemmeringen te kampen als zij anderen via het recht voor de schade aansprakelijk willen stellen. Dat is des te schrijnender omdat burgers aan de onderkant van de samenleving, vooral vanwege hun leefomstandigheden en het soort werk dat ze doen, veel meer risico op schade lopen dan leden van de hogere klassen. Volgens de nieuwe visie heeft de klassiek-liberale nadruk op ieders morele verantwoordelijkheid voor eigen leven en lot in de gegeven omstandigheden het gevolg dat de zwakste schouders de zwaarste lasten dragen. Het principe van de individuele verantwoordelijkheid geldt daarmee in de nieuwe visie veeleer als een bron van moreel dubieuze uitkomsten dan als een cruciaal moreel ankerpunt.

2.3.2 Maakbaarheids- en vooruitgangsdenken

Een tweede factor die belangrijk is voor de opkomst van de risicocultuur en in diverse opzichten raakt aan de zojuist beschreven wending naar de sociale werkelijkheid, is het tot ontplooiing komen van het maakbaarheids- en vooruitgangsdenken. Dit denken is kenmerkend voor de moderniteit (vgl. Peper, 1998; Terpstra, 2002) en is als zodanig, zij het in belangrijke mate als individuele aangelegenheid, ook al in de schuldcultuur aanwezig. De grootste bloeiperiode van de maakbaarheids- en vooruitgangsgedachte breekt echter pas aan wanneer zij eind negentiende eeuw naar een collectief niveau wordt getild en op de samenleving als geheel wordt geprojecteerd.

Maakbaarheidsdenken veronderstelt dat mensen de werkelijkheid volgens bepaalde bedoelingen kunnen beïnvloeden. De beschikbaarheid van technologie is daarbij cruciaal (Terpstra, 2002), niet alleen van fysieke, tastbare technologie, maar ook van sociale technologie, dat wil zeggen onstoffelijke ‘instrumenten’ zoals beleid en wetgeving, gericht op het beïnvloeden van de sociale werkelijkheid (Pieterman, 2008). De technologie om de werkelijkheid te beïnvloeden is weer afhankelijk van kennis over de werkelijkheid. Hoe beter die

kennis, hoe beter de werkelijkheid beïnvloed kan worden, zo is de gedachte (Giddens, 1990). Wetenschappelijke kennis geldt als de meest adequate kennis over de werkelijkheid die beschikbaar is (Wilensky, 1964), en de aard en inrichting van het wetenschappelijke domein zorgen voor een meer of minder constante kennisaanwas. In het maakbaarheidsdenken speelt wetenschappelijke vooruitgang daarom een belangrijke rol.

Daarmee komen we bij het verband tussen de begrippen maakbaarheid en vooruitgang. Een gebruikelijke denkstap in het maakbaarheidsdenken is dat het aangrijpen van de mogelijkheden tot beïnvloeding van de werkelijkheid zal leiden tot vooruitgang. Vooruitgang, ook wel aangeduid met begrippen als groei, ontwikkeling, ontplooiing en emancipatie, wordt begrepen als verbetering. Het heeft geen eenduidige lading; er is zowel sprake van sociale als van economische en morele vooruitgang, en dikwijls wordt ook een samenhang tussen vooruitgang op deze en andere vlakken verondersteld. In ieder geval bestaat in dit maakbaarheidsdenken-als-vooruitgangsdenken een positieve verwachting van wat de toekomst, dankzij menselijk ingrijpen, zal brengen. Vandaar dat ook wel gesproken wordt van vooruitgangsoptimisme.

De vooruitgang die volgens het maakbaarheids- en vooruitgangsdenken nagestreefd moet worden, kent geen natuurlijke begrenzing. Zolang de wereld niet perfect is, is er werk te doen. Het is in dit verband geen toeval dat twee belangrijke steunpilaren van het vooruitgangsoptimisme, wetenschappelijke vooruitgang en economische groei, meestal evenmin als begrensd worden gezien. Beide ondernemingen laten zich maar moeilijk beschouwen als op een gegeven moment voltooid.

Met de ontplooiing van het maakbaarheids- en vooruitgangsdenken en de groeiende aandacht voor de sociale werkelijkheid, inclusief zijn misstanden, hangen veranderingen op diverse terreinen samen. Naast een toename van het belang van wetenschap, in het bijzonder sociale wetenschap, en van economische groei, zijn dat bijvoorbeeld een verandering van de rol van de overheid, het aanbreken van een hoogtijperiode voor de notie van sociale problemen en de zogenaamde ‘vermaatschappelijking’ van het recht. De overheid transformeert van een bewaker van de randvoorwaarden voor een veilige en ordelijke samenleving in een actieve vormgever van de samenleving. Verwant is de ontwikkeling dat besognes die nadeel voor individuen inhouden gemakkelijker dan voorheen als sociaal probleem aangemerkt kunnen worden, waarmee ze in aanmerking komen voor een op samenlevingsniveau na te streven oplossing. Een en ander leidt tot een vermaatschappelijking van het recht, die zowel tot uiting komt in veranderingen binnen het privaatrecht, zoals de toename van dwingende bepalingen ter bescherming van zwakkere partijen en het publieke belang, als in een sterke groei van het bestand aan publiekrechtelijke regelgeving (vgl. Pitlo,1969).

2.3.3 De relativering van de individuele verantwoordelijkheid voor schade en risico

Met het voorgaande is de context geschetst waarin de overgang van een 'schuldculturele' naar een 'risicoculturele' benadering van schade plaatsvindt. De belangrijkste verschillen tussen risicocultuur en schuldcultuur cirkelen rond twee samenhangende kwesties: de herkomst van schade en de verantwoordelijkheidstoedeling rondom schade. Wat betreft de eerste kwestie wordt schade in de risicocultuur niet langer per definitie aan individueel handelen of nalaten toegeschreven. Tegenover de norm van de vooruitziende en zorgvuldig handelende mens die in de schuldcultuur de boventoon voert, wordt in de risicocultuur de werkelijkheid van de normale mens geplaatst, die niet altijd even vooruitziend en zorgvuldig handelend is en kan zijn. In lijn daarmee wordt schade niet meer opgevat als bewijs van individuele tekortkomingen, maar als iets dat zich nu eenmaal geregeld voordoet. In de risicocultuur wordt het bestaan van pech erkend: een ongeluk zit in een klein hoekje en kan iedereen overkomen. Schade wordt een zaak van statistieken, waarin het doen en laten van individuen opgaat in bovenindividuele patronen en andere factoren dan individueel handelen een belangrijkere rol spelen in het verklaren van het ontstaan van schade.

Daarmee komen we bij het begrip risico. Schade wordt min of meer losgekoppeld van de verantwoordelijkheid en het handelen van individuen en verschijnt in plaats daarvan als neveneffect van bepaalde activiteiten of gebeurtenissen. Daarbij wordt een lijn van het verleden naar de toekomst getrokken. Op basis van patronen in de schade die een bepaalde activiteit tot dan toe heeft opgeleverd, kan een inschatting of zelfs een berekening gemaakt worden van het aan die activiteit verbonden risico, in de technische betekenis van de kans op en de omvang van toekomstige schade. Door te abstraheren van het handelen van individuen wordt het dus in zekere zin mogelijk de toekomst te voorspellen. Het risicobegrip maakt het echter niet alleen mogelijk de toekomst te voorspellen, maar is ook een instrument om op een bovenindividueel niveau op de toekomst te anticiperen en zelfs om deze tot op zekere hoogte te sturen (Bernstein, 1996). Die mogelijkheden spelen onder andere een belangrijke rol bij de kwestie van de verantwoordelijkheidstoedeling rondom schade, waarover ik nu kom te schrijven.

De regel dat ieder zijn eigen schade draagt, tenzij een ander als schuldige kan worden aangesproken, maakt de verdeling van de verantwoordelijkheid voor schade in de schuldcultuur tamelijk overzichtelijk. In de risicocultuur geldt een andere regel, kernachtig uitgedrukt in de slagzin 'pech moet weg'. Daarmee wordt niet zozeer bedoeld dat onheil uitgeroeid en schade helemaal voorkomen kan worden, maar dat schade die zich voordoet zoveel mogelijk vergoed moet worden. In de risicocultuur gaat het erom te voorkomen dat individuen tot de bedelstaf vervallen, ook als dat volgens de logica van de schuldcultuur hun eigen schuld is. Dat is niet louter een kwestie van mededogen, maar hangt ook samen met de veranderde kijk op de rol van het individuele handelen. Nu schade

meer als risico van bepaalde activiteiten dan als gevolg van individuele handelingen wordt beschouwd, wordt het als onjuist gezien de individuen die 'toevallig' door schade worden getroffen te laten boeten door ze de schade zelf te laten dragen.

Dat geldt vooral bij activiteiten die als maatschappelijk wenselijk worden gezien, omdat tegenover de schade die zij met zich meebrengen duidelijke voordelen staan. In dit verband valt in het bijzonder te denken aan het proces van industrialisering, dat in Nederland in de tweede helft van de negentiende eeuw op stoom komt, en dat zowel voor economische groei als voor ernstige arbeidsongevallen zorgt. Degenen die de voordelen van wenselijke maar schadelijke activiteiten incasseren, in het voorbeeld zowel ondernemers als de samenleving in haar geheel, dienen volgens de logica van de risicocultuur ook verantwoordelijkheid te dragen voor de schade die zij oplevert. Wat in de schuldcultuur wordt verfoeid, namelijk afwenteling van schade van individuele schadelijdenden op anderen, wordt in de risicocultuur normaal. Daarbij krijgt het begrip verantwoordelijkheid een aanzienlijk andere betekenis. Ewald (2002, p. 279) beschrijft deze verandering als volgt:

> Spreading risks means judging who must bear them, not in terms of the moral responsiblity, which is irrelevant here, but in terms of a 'social fairness' to be constructed. The source and foundation of responsibility are displaced from the individual onto society: one is responsible not because one is free by nature and could therefore have acted differently, but because society judges it 'fair' to make you responsible, that is to cause you to bear the financial cost of the injury, whether you are actor or victim.

In de risicocultuur wordt verantwoordelijkheid dus niet langer gezien als uitvloeisel van de menselijke natuur van ieder individu en wordt de nauwe koppeling ervan met de schuldvraag verbroken. Je zou kunnen zeggen dat de verantwoordelijkheid voor schade nadrukkelijk onderhevig wordt aan het maakbaarheidsdenken; niet toevallig spreekt Ewald over 'a "social fairness" to be *constructed*' (mijn cursivering). Wie de verantwoordelijkheid voor schade moet dragen, hangt af van wat maatschappelijk *fair* wordt gevonden, waarbij Ewald (2002, p. 279) opmerkt dat het daarbij gaat om 'fairness in terms that are more economic than moral'. In de risicocultuur kan de vraag welke persoon of rechtspersoon in de beste positie is om schade te dragen en te minimaliseren de doorslag geven bij de toedeling van schade.

2.3.4 Afwenteling en collectivisering van schade en risico

Hoe wordt deze veranderde omgang met de verantwoordelijkheid voor schade praktisch vormgegeven? Onder andere door een versoepeling van de strikte voorwaarden die het privaatrecht aan afwenteling van individuele schade op anderen stelt. Met het verschijnsel van het bemiddelende vonnis, waarbij beide in een rechtszaak betrokken partijen gedeeltelijk aansprakelijk worden gesteld voor de in het geding gebrachte schade, wordt het mogelijk schade af te

wentelen op iemand die daaraan niet de volledige schuld draagt. Daarnaast betekent de introductie van risicoaansprakelijkheid dat in bepaalde gevallen een schadevergoeding kan worden gevorderd zonder dat daarvoor aan de kant van de aangesprokene sprake hoeft te zijn van schuld, in de zin van verwijtbaar handelen. De aangesprokene dient dan de schade te dragen op grond van de al dan niet in de wet vastgelegde 'in het (maatschappelijk) verkeer geldende opvattingen'. Zo kan een ondernemer aansprakelijk worden gesteld voor de schade die een ondergeschikte veroorzaakt en een producent voor de schade die zijn producten veroorzaken. Deze verschuivingen in het privaatrecht zijn echter niet de meest pregnante uitdrukking van de veranderde visie op verantwoordelijkheid in de risicocultuur, onder andere omdat het veranderingen zijn *binnen* een systeem dat wezenlijk individualistisch en reactief blijft.

De typische manier waarop in de risicocultuur met de verantwoordelijkheid voor schade wordt omgegaan, is de collectivisering ervan door verzekeringen. Vanaf het einde van de negentiende eeuw ontwikkelt zich een uitgebreid stelsel van private en publieke verzekeringen. De publieke verzekeringen hebben vooral betrekking op wat sociale zekerheid wordt genoemd en heten daarom ook wel sociale verzekeringen; hun instelling draagt in belangrijke mate bij aan de opbouw van de zogenaamde verzorgingsstaat.

De eerste van deze publieke verzekeringen heeft betrekking op arbeidsongevallen en komt tot stand met de Ongevallenwet van 1901; Pieterman (2008, p. 55) spreekt in dit verband ook over 'de eerste wettelijke uitdrukking van de risicocultuur'. De Ongevallenwet geeft werknemers bij schade door een arbeidsongeval recht op vergoeding daarvan, uit te keren door de overheid en te betalen door de werkgevers (zie Schwitters, 1991). Interessant is dat Ewald (2002) het Franse equivalent van de Ongevallenwet, daterend van 1898, eveneens als keerpunt benoemt, en stelt dat met deze wet het begrip risico zijn intrede doet in het positieve recht van Frankrijk. Arbeidsongevallen worden voortaan als beroepsrisico aangemerkt, waarvoor net als in Nederland de werkgever in principe de verantwoordelijkheid moet dragen. Kennelijk wordt de problematiek van de arbeidsongevallen eind negentiende eeuw zowel in Frankrijk als in Nederland als maatschappelijk urgent ervaren; volgens Ewald (2002, p. 277) is het zelfs 'the major issue in all industrial societies'. Vandaar dat het in meer dan één land de eerste aanleiding vormt voor de introductie van de risicobenadering in het recht (zie ook Friedman, 1994, voor het voorbeeld van de Verenigde Staten). Na de Ongevallenwet komen er in de loop van de twintigste eeuw nog verschillende andere publieke verzekeringen tot stand, onder meer rondom werkeloosheid en ouderdom.

Kenmerkend voor publieke zowel als private verzekeringen is dat individuele verantwoordelijkheid voor schade wordt vervangen door solidariteit. Verzekerde schade wordt gezamenlijk gedragen door in een zogenaamd risicocollectief verenigde individuen. Bij een private verzekering bestaat een risicocollectief uit alle individuen die voor de betreffende verzekering vrijwillig gekozen hebben.

Bij een publieke verzekering bestaat een risicocollectief uit alle burgers die daarvan door de overheid bij wet lid zijn gemaakt. Bij publieke verzekeringen is doorgaans een fors deel van de bevolking betrokken, zodat ook wel gesproken kan worden van een nationaal risicocollectief. De premies voor zo'n nationaal risicocollectief worden doorgaans via de belastingen geïnd en zijn in veel gevallen salarisafhankelijk gemaakt, vanwege het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Dit principe wordt ook wel zo toegepast, bijvoorbeeld bij de Ongevallenwet, dat de ene groep voor het grootste deel of zelfs geheel verantwoordelijk is gemaakt voor de premiebetaling, terwijl het recht op uitkering bij een andere groep ligt. Het idee daarachter is echter dat degenen die de kosten dragen, in het geval van de Ongevallenwet de werkgevers, deze weer kunnen verdelen over een grotere groep mensen, onder andere door ze door te berekenen in de prijs van de producten die geproduceerd worden.

Voor de volledigheid zij hier overigens vermeld dat tussen private en publieke verzekeringen nog een tussenvorm is ontstaan. Daarbij is sprake van overheidsbemoeienis via een wettelijke verplichting voor burgers om zich tegen bepaalde schade te verzekeren, maar burgers kunnen aan die verplichting gehoor geven door zich te verzekeren bij een private verzekeraar van hun keuze. Zo'n verzekeringsplicht is bijvoorbeeld ingesteld voor ziektekosten.

Kenmerkend voor verzekeringen is verder dat zij een anticipatie op de toekomst behelzen; men verzekert zich tegen schade die zich nog niet heeft voorgedaan, oftewel, tegen risico's. In dat verband spelen adequate risico-inschattingen een cruciale rol. Om te weten hoeveel vermogen er nodig is en dus hoe hoog de premies moeten zijn, is het nodig om een voldoende precies beeld te hebben van de hoogte van de gezamenlijke schade die de leden van het risicocollectief in de toekomst zullen lijden.

Ten slotte is het kenmerkend voor verzekeringen dat in principe geen morele beoordeling van het gedrag van de verzekerde plaatsvindt. Het optreden van schade is voldoende grond voor vergoeding daarvan; de vergoeding hoeft niet verdiend te worden en de verzekerde hoeft niet vrij te zijn van ieder aandeel in het optreden van de schade. Desondanks is individueel gedrag voor verzekeraars wel van belang; zij proberen het bijvoorbeeld in zorgvuldige richting te beïnvloeden door het verlagen of verhogen van de premie na een al dan niet schadevrij jaar, of zij keren geen of minder schadevergoeding uit als de schade veroorzaakt is door grote onachtzaamheid of opzet van de schadelijdende. *Moral hazard* is in de risicocultuur geen reden meer om beducht te zijn voor iedere mogelijkheid tot afwenteling van schade, maar vormt nog wel een probleem. Voor verzekeraars heeft dit probleem echter nauwelijks een morele lading; zij benaderen het vooral als een efficiëntiekwestie, te beheersen met economische instrumenten.

2.3.5 Preventie

Een belangrijk element van de risicocultuur is tot nu toe onbesproken gebleven, en dat is het streven naar preventie. De gerichtheid op de toekomst die de risicocultuur kenmerkt, komt behalve in het uitspreiden van collectieve vangnetten voor risico's ook tot uiting in pogingen om de verwerkelijking van risico's te voorkomen. Het toenemende inzicht in risico's maakt het niet alleen mogelijk om ze te spreiden, maar ook om ze te vermijden. Daartoe moeten de factoren die een rol bij de verwerkelijking van risico's blijken te spelen, worden beïnvloed (Bernstein, 1996).

Op zich zijn pogingen om schade te voorkomen niet nieuw of uniek. Zoals in 2.2 aan de orde kwam, wordt in de schuldcultuur ook al het belang van het voorkomen van schade erkend. Het streven naar preventie in de risicocultuur verschilt echter in een aantal opzichten van eerdere vormen van het vermijden van schade. Ten eerste gaat het bij preventie niet om individuele morele verplichtingen, zoals in de schuldcultuur, maar om maatregelen op systeemniveau. De verantwoordelijkheid voor het voorkomen van schade is daarmee verschoven naar degenen die de maatschappelijke en technische systemen beheren. Ten tweede is het voorkomen van schade geen moreel geladen en vooral op *common sense* gebaseerde bezigheid meer, maar een kennisgedreven onderneming, waarin een cruciale rol is weggelegd voor deskundigen. Ewald (2002, p. 281-282) beschrijft deze verschuivingen als volgt:

> [I]n the same way that compensation is no longer linked to the prudence or imprudence of individual conduct, prevention is objectified as a function now less of goodwill than of scientific know-how. The human being is no longer objectified as a free agent but rather as a link in a technical system in which faults are considered less as individual than organizational. (...)
>
> Prevention (the vocabulary of which henceforth replaced that of providence) presupposes science, technical control, the idea of possible understanding, and objective measurement of risks.

Het streven naar preventie in de risicocultuur onderscheidt zich nog in een derde opzicht. Terwijl in de schuldcultuur de individuele plicht tot het voorkomen van schade een centrale vooronderstelling van de maatschappelijke omgang met schade vormt, staat preventie in de risicocultuur volgens Pieterman niet voorop. In de risicocultuur geldt dat niet alle schade voorkomen kan worden. Een zekere mate van schade wordt als onvermijdelijk bijproduct van vaak nuttige activiteiten geaccepteerd, maar die schade moet dan wel zoveel mogelijk gecompenseerd worden.

Daarom ligt het primaat bij de plicht tot het vergoeden van schade; het streven naar preventie is volgens Pieterman secundair. De vraag of in een concreet geval gekozen moet worden voor preventie dan wel compensatie, is vooral een kwestie van economische rationaliteit. Voor zover preventie van schade goedkoper is dan de compensatie ervan, ligt het voor de hand om preventie na te

streven. Wanneer dat niet het geval is en de kosten van preventie de kosten van compensatie gaan overstijgen, moet preventie volgens de logica van de risicocultuur achterwege gelaten worden. Het gaat erom een mix van compensatie en preventie te bereiken die vanuit economisch oogpunt optimaal is, dat wil zeggen een zo gunstig mogelijke verhouding van kosten en baten behelst. Bij deze benadering hoort het instrument van de kosten-baten-analyse.

Met het oog op de begrenzing van het preventiestreven door economische overwegingen constateert Pieterman (2008, p. 52):

> Het maakbaarheidsideaal dat in de risicocultuur besloten ligt, is dus beperkt.

Daarmee accentueert hij de discontinuïteit met de hierna te bespreken voorzorgcultuur, waarin volgens hem een radicalisering van de idee van maakbaarheid waarneembaar is. Op dit punt verschilt Pietermans beoordeling van die van Ewald. Ewald (2002, p. 282) wijst juist op het utopische van het preventiestreven binnen de risicocultuur alias het solidariteitsparadigma en spreekt over 'the dream of an ever more complete reduction of risk'. Hoewel ook in Ewalds interpretatie schade binnen de risicocultuur als onvermijdelijk geldt en compensatie in verband daarmee een centrale plaats inneemt, trekt hij niet zo duidelijk als Pieterman de conclusie dat preventie begrensd is door de economische rationaliteit en een secundaire positie heeft. De verhouding tussen preventie en compensatie lijkt bij hem meer in evenwicht, waarbij preventie er in ieder geval voor moet zorgen dat de schade binnen de perken en daarmee compensabel blijft, en compensatie nodig blijft omdat risico's nooit volledig geëlimineerd kunnen worden:

> While one cannot eliminate risks altogether (there is never zero risk), they will have been reduced sufficiently to be able to be dealt with collectively: accidents are the by-product, necessary although always more marginalized, of scientific and technical progress (Ewald, 2002, p. 282).

Daarmee is voor preventie een ondergrens aangegeven, maar van een extern opgelegde bovengrens is bij Ewald niet echt sprake. De manier waarop Ewald over het streven naar preventie schrijft, geeft veel meer de indruk van een voortgaande beweging die zich niet zomaar laat begrenzen, en daarmee gelijkenis vertoont met de bewegingen van economische groei en wetenschappelijke vooruitgang waarover ik eerder schreef. Met Peeters (2013) kan hier gesproken worden van de 'expansive logic of prevention'. De enige echte begrenzing waarover Ewald spreekt is een epistemische. Het maakbaarheidsideaal dat aan het preventiestreven ten grondslag ligt, stuit uiteindelijk op een soort inherente limiet, omdat '[o]ne cannot foresee what one does not know, even less what one cannot know (Ewald, 2002, p. 282).

Doordat Ewald meer dan Pieterman de nadruk legt op het stuwende karakter van en het utopische element in het preventiestreven, is de continuïteit tussen de risicocultuur alias het solidariteitsparadigma en de voorzorgcultuur alias het

veiligheidsparadigma bij hem groter. Terwijl Pieterman een binair contrast tussen preventie en voorzorg schetst (begrensd versus onbegrensd), is er in Ewalds interpretatie meer een vloeiende overgang tussen deze twee vormen van voorkomen, waarbij voorzorg begrepen kan worden als een poging om de beweging van het preventiestreven gaande te houden over door kennisgebrek opgeworpen grenzen heen.

De simpelste verklaring voor het feit dat Pieterman risicocultuur en voorzorgcultuur sterker contrasteert dan Ewald is gelegen in Pietermans keuze voor ideaaltypische beschrijvingen, waarin een accentuering van verschillen en discontinuïteiten voor de hand ligt. Weliswaar wordt ook door Ewald nadrukkelijk gewezen op hetgeen verandert, maar de overgangen tussen de verschillende paradigma's zijn bij hem in het algemeen toch wat vloeiender.

Een andere mogelijkheid, die de voorgaande verklaring overigens niet uitsluit, is dat het verschil in beoordeling van het preventiestreven te maken heeft met Pietermans voorkeur voor de risicocultuur boven de voorzorgcultuur (en Ewalds gebrek aan een duidelijke voorkeur). Pieterman is van mening dat bij pogingen om schade te voorkomen de baten tegen de kosten moeten opwegen. Volgens hem steekt de voorzorgcultuur, waar het streven naar eliminatie van risico's tegen elke prijs zou overheersen, in dit opzicht ongunstig af bij de risicocultuur. Zo bezien is het logisch dat Pieterman eraan hecht een nadrukkelijk onderscheid te maken tussen preventie als rationeel begrensde onderneming en voorzorg als onbegrensd streven; het gaat hier immers om een contrast dat voor hem uit meer dan alleen een analytisch oogpunt van belang is.

2.3.6 De reikwijdte van de risicocultuur

Ik kom nu toe aan de vraag in hoeverre de gegeven beschrijving van de risicocultuur toepasbaar is op sociale veiligheidsrisico's. Voor de beantwoording van deze vraag biedt Ewald een klein maar interessant aanknopingspunt. Bij zijn bespreking van het solidariteitsparadigma en het daarbinnen ontwikkelde begrip preventie noemt hij namelijk in het voorbijgaan 'the system of social defense' (Ewald, 2002, p. 274.) Het begrip 'social defense', de Engelse versie van de oorspronkelijke Franse term *défense sociale*, staat voor een manier van denken over strafrecht waarin de nadruk van de strafbaar gestelde daad meer naar de persoon van de dader gaat, vergelding minder belangrijk en preventie belangrijker wordt, en de bescherming van de maatschappij tegen gevaarlijke daders een voorname plaats inneemt. Dit denken vindt zijn oorsprong in de Moderne Richting, een school in het strafrechtsdenken die ook in Nederland zijn sporen nalaat (Groenhuijsen & Van der Landen, 1990).

De Moderne of Nieuwe Richting komt eind negentiende eeuw op, als concurrent van de Klassieke richting. Het internationale karakter van de Moderne Richting blijkt uit de oprichting in 1891 van de Internationale Kriminalistische Vereinigung (IKV), een grensoverschrijdend platform waarbinnen over de

nieuwe denkbeelden gediscussieerd wordt en van waaruit gewerkt wordt aan verspreiding ervan. Oprichters van de IKV zijn de Duitser F. von Liszt, de Belg A. Prins en de Nederlander G.A. van Hamel. Van Hamel is tevens de belangrijkste aanjager van de Moderne Richting in Nederland. Prins is degene die de term *défense sociale* munt, door in 1910 een boek met deze titel te publiceren (Groenhuijsen & Van der Landen, 1990).

In het denken van de Moderne Richting zijn duidelijk dezelfde soort invloeden en elementen te bespeuren als in mijn bespreking van de risicocultuur de revue zijn gepasseerd, zoals een wending naar de empirische werkelijkheid, een vermaatschappelijking van het recht, een actievere rol voor de overheid en een streven naar preventie. De Moderne Richting neemt geen genoegen meer met het klassiek-liberale mensbeeld van de rationele, vrije en verantwoordelijke dader, maar wil dat er meer aandacht komt voor de concrete persoon van de dader en voor zijn milieu. Het wordt namelijk belangrijk geacht te begrijpen hoe de dader tot zijn daad komt; pas dan kan de misdaad effectief bestreden worden. De nadruk op de individuele verantwoordelijkheid die de schuldcultuur en het klassieke strafrecht kenmerkt, maakt plaats voor een nadruk op biologische, psychologische en milieufactoren die het handelen van de dader bepalen. Volgens de Moderne Richting moet in de strafrechtsbedeling meer met deze factoren rekening gehouden worden.

Deze verschuiving moet behalve als vrucht van bredere maatschappelijke ontwikkelingen begrepen worden als reactie op het falen van het rationele strafrecht van de klassieke snit. Dat wordt geacht tekort te zijn geschoten in het voldoende beveiligen van de maatschappij tegen gevaarlijke daders. Het proportioneel vergelden van strafbare daden heeft onvoldoende preventieve werking gehad. Binnen de Moderne Richting is men de opvatting toegedaan dat het strafrecht explicieter gericht moet worden op beveiliging van de maatschappij. Preventie moet niet meer louter een verondersteld bijeffect zijn van vergelding, maar moet een nadrukkelijker doel van de straf worden. De straf kan een sterker preventief effect krijgen als bij de vormgeving en oplegging daarvan meer rekening wordt gehouden met de persoon van de dader. Het strafrecht wordt aldus nadrukkelijker ingezet voor het maatschappelijk belang. Overigens heerst binnen de Moderne Richting de gedachte dat meer aandacht voor de dader een tweesnijdend zwaard is: de maatschappij wordt er beter door beschermd, maar de dader is ook gediend met een straf die beter op zijn persoon is toegesneden.

De Moderne Richting behaalt vanaf de eeuwwisseling een aantal successen. Eén van de belangrijkste daarvan is de invoering van de Kinderwetten in 1905, die zijn opgesteld door hetzelfde sociaal-liberale kabinet-Pierson dat verantwoordelijk is voor de Ongevallenwet. De Kinderwetten behelzen onder meer de instelling van een speciaal kinderstrafrecht, waarin vergelding wordt ingeruild voor heropvoeding. De verhoopte werking van deze benadering is preventief. Heropvoeding zou misdadige kinderen voor een verder leven in de

misdaad moeten behoeden, waarmee niet alleen de maatschappij, maar ook zijzelf gediend zijn (Weijers, 1999, 2000; Kortleven, 2009). Een ander succes van de Moderne Richting is de invoering van de TBR-maatregel in 1928 (sinds 1988 TBS geheten) (Van der Wolf, 2012). Door de invloed van de Moderne Richting op deze en andere strafrechtelijke deelgebieden wordt het strafrecht minder eenduidig klassiek. Het is nu een combinatie van de ideeën van de Klassieke Richting en de Moderne Richting geworden. Na WO II ontwikkelt het Nederlandse strafrecht zich verder in een richting die Kelk (2010, p. 27) als 'paternalistisch-humaan' aanduidt. Dit is de equivalent van wat Garland (2001) in een Angelsaksische context de 'penal-welfare approach' noemt. In deze vorm van strafrechtsbedeling, die actief bevorderd wordt door actoren in de strafrechtspraktijk, raakt het strafdoel van vergelding op de achtergrond en vormen resocialisatie en preventie centrale overwegingen. De overtuiging vat post dat het resocialiseren en hervormen van wetsovertreders veel effectiever bijdraagt aan de preventie van criminaliteit dan streng straffen. Gevangenisstraf wordt kritisch bejegend en de negatieve effecten ervan fel belicht. Men vindt dat wanneer deze straf toch wordt opgelegd, zij in ieder geval op een humane manier ten uitvoer moet worden gelegd (Van der Woude, 2010).

Van belang is dat niet alleen het strafrecht 'vermaatschappelijkt', maar dat er daarnaast andere ordeningsmechanismen worden ingezet om sociale veiligheidsrisico's het hoofd te bieden. Bijvoorbeeld de nieuwe privaatrechtelijke kinderbeschermingsmaatregelen, bedoeld om jeugdcriminaliteit in een vroeg stadium te voorkomen. Of de maatregelen die in het kader van de 'onmaatschappelijkheidsbestrijding' worden genomen: 'onmaatschappelijke gezinnen' worden tussen 1914 en 1971 geconcentreerd in aparte wijken en in kampen die afgezonderd van de bewoonde wereld liggen, waar pogingen worden gedaan hen mores te leren, zonder dat daar overigens een wettelijke basis voor is (Dercksen & Verplanke, 1987).

Hoewel op het terrein van de sociale veiligheid dezelfde soort ontwikkelingen te zien zijn als besproken onder de noemer van de risicocultuur, zijn er ook afwijkingen. Waar de afnemende relevantie van de individuele verantwoordelijkheid ten aanzien van fysieke veiligheidsrisico's met een toenemende relevantie van het collectief gepaard gaat, is dat ten aanzien van sociale veiligheidsrisico's minder waarneembaar. Het meest collectieve element is wellicht dat criminele daden volgens de Moderne Richting te maken kunnen hebben met invloeden vanuit het milieu van de dader. Maar uiteindelijk blijft het de individuele dader waarop maatregelen hoofdzakelijk gericht zijn.

De besproken logica van de risicocultuur met compensatie voorop en preventie op de tweede plaats gaat ten aanzien van sociale veiligheidsrisico's niet helemaal op. Voor zover het bij sociale veiligheidsrisico's om vermogenscriminaliteit gaat, is het vatbaar voor compensatie, bijvoorbeeld via een inbraakverzekering. Maar bij delicten die aan lijf en leven raken, is compensatie lange tijd niet voor de hand liggend. Het mechanisme van het

strafrecht heeft in het domein van de sociale veiligheid de overhand over het mechanisme van het privaatrecht, en in het strafrecht krijgt materiële compensatie van een schadelijdende pas heel recent een plek. Uiteraard kan straf ook als compensatie worden gezien, van morele in plaats van materiële aard, maar zo'n zienswijze veronderstelt een nauwe band tussen de daad en zijn gevolgen en de straf (vergelding), die door de Moderne Richting nu juist wordt gerelativeerd.

Van het tweetal compensatie en preventie is het ten aanzien van sociale veiligheidsrisico's preventie dat op de voorgrond treedt (vgl. Pieterman, 2000) Voor zover het gaat om criminaliteit, heeft preventie echter nog steeds een secundaire positie; straf blijft primair.

Niet alleen materiële compensatie komt in het domein van de sociale veiligheid pas laat op, dat geldt ook voor het begrip risico. In dit opzicht loopt de ontwikkeling van de maatschappelijke omgang met sociale veiligheidsrisico's fors achter bij de omgang met fysieke veiligheidsrisico's. In de jaren 1960 brengt de criminoloog Nagel (1965) voor het ministerie van Justitie in kaart wat onderzoek naar risicofactoren voor crimineel gedrag tot dan toe heeft opgeleverd, maar het duurt dan nog een tijd voordat risico daadwerkelijk een serieuze rol gaat spelen in de bestrijding van criminaliteit. Het begin van de ontwikkelingen die worden aangeduid met de term *actuarial justice* en zijn equivalent risicojustitie, wordt door Van Swaaningen (1996) in de jaren 1980 gedateerd (zie ook Kemshall, 2003).

De verwantschap van deze concepten met de risicocultuur, meer in het bijzonder met de verzekeringslogica die daarvan een voornaam onderdeel vormt, is evident: het gebruik van het woord *actuarial* geeft expliciet uitdrukking aan deze verwantschap. Zoals risicotaxaties (uitgevoerd door actuarissen) in de verzekeringslogica een cruciale rol spelen, zo zijn risicotaxaties volgens Van Swaaningen in het moderne justitiële bedrijf ook een belangrijke rol gaan spelen. Criminaliteit wordt als beheersbaar risico voorgesteld, en de beheersing daarvan wordt nagestreefd door de identificatie en classificatie van groepen met een hoog risicoprofiel, gevolgd door een passende vorm van controle of onschadelijkmaking. Daarbij is de bescherming van de maatschappij een belangrijk doel, en in zoverre is er continuïteit met de Moderne Richting. Van Swaaningen benadrukt echter vooral de discontinuïteit met de Moderne Richting, die het doel van de bescherming van de maatschappij nog zou betrekken op de individuele, veroordeelde dader, terwijl risicojustitie zich preventief richt op groepen, al voordat de drempel van een concrete strafrechtelijke verdenking genomen is.

Pieterman (1999, 2000) legt in twee van zijn vroegste publicaties over risico en voorzorg ook een verband tussen risicojustitie en risicocultuur. Hij plaatst daar een aantal kanttekeningen bij de observatie dat het risicodenken in de justitiële sfeer oprukt:

> [Ik] meen dat in die zaken die vanouds tot het strafrechtelijk domein behoren, het risicodenken veel minder ver is doorgedrongen en dat des te minder naarmate de delicten ernstiger en de mogelijke straffen hoger zijn (Pieterman, 1999, p. 36).

De weerstand tegen het risicodenken is volgens Pieterman (1999) echter veel minder waar een straffende benadering zich verspreidt op maatschappelijke terreinen waarop het strafrecht vanouds nauwelijks invloed had. Als voorbeeld noemt hij strafrechtelijke sancties voor verkeersdelicten als het negeren van een rood licht en dronken achter het stuur zitten; schuld en schade zijn dan niet aan de orde, de ratio van de straf is het ontmoedigen van gevaarzettend, oftewel, risicovol gedrag. Hier is de risicobenadering in een belangrijk opzicht juist verder doorgedrongen dan in het privaatrecht, waar blijft gelden dat er zonder schade geen aansprakelijkheid is.

2.4 De voorzorgcultuur

2.4.1 De opkomst van de voorzorgcultuur

Vanaf ongeveer de jaren 1970 komt een nieuwe manier van omgaan met schade en risico op. Waar in de hiervoor behandelde benaderingen de begrippen schuld respectievelijk risico centraal staan, is voorzorg het kernbegrip in de nieuwe benadering. Net als de begrippen schuld en risico functioneert voorzorg zowel in het juridische domein als daarbuiten. Het begrip voorzorg begint zijn opmars in de vorm van een juridisch beginsel, strekkende tot het nemen van maatregelen ter voorkoming van risico's waarover nog teveel onbekend is om betrouwbare risico-inschattingen te kunnen maken.

Er bestaan veel verschillende formuleringen van het voorzorgbeginsel. De formulering die misschien wel het bekendst en het invloedrijkst is, is als 'principle 15' opgenomen in de zogenaamde *Rio Declaration* van 1992, opgesteld na de VN-milieuconferentie die in datzelfde jaar in Rio de Janeiro wordt gehouden:

> In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

Aanvankelijk wordt het voorzorgbeginsel alleen gelding toegedicht binnen het (internationaal) milieurecht, maar vervolgens wordt het in verschillende landen en in een verband van landen als de EU ook op andere terreinen toegepast. Daarbij wordt het verbreed van een juridisch beginsel tot een beleidsbeginsel. Voorbeelden van de toepassing van het voorzorgbeginsel buiten het milieurecht zijn onder andere te vinden in het voedselveiligheidsbeleid en het

volksgezondheidsbeleid van de EU en van Nederland. In de Nederlandse context heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2008) ervoor gepleit de toepassing van het voorzorgbeginsel uit te breiden tot het gehele terrein van de fysieke veiligheid. Daarnaast wordt door verschillende auteurs, onder wie Pieterman, gewezen op voorbeelden waarin een beroep op het voorzorgbeginsel en een expliciet gebruik van de term voorzorg ontbreken, maar waarin wel dezelfde logica wordt gehanteerd als in het voorzorgbeginsel tot uiting komt. Zo is het Amerikaanse en het Nederlandse antiterrorismebeleid van na 11 september 2001 wel aangemerkt als voorzorgbeleid *sans la lettre*, vanwege de actieve gerichtheid ervan op het voorkomen van terroristische aanslagen waarvan grotendeels onzeker is of zij zonder antiterrorismebeleid daadwerkelijk beraamd zouden zijn (Stern & Wiener, 2006; Borgers, 2007).

Voor Ewald en Pieterman is de opmars van het voorzorgbeginsel niet zomaar een voorbeeld van toevallig exportsucces van een juridische innovatie, maar een teken van bredere sociaal-culturele verschuivingen in de omgang met risico's. Het begrip voorzorg staat voor een manier van denken en handelen die op belangrijke punten afwijkt van of zelfs haaks staat op de logica van de risicocultuur. De opkomst van deze nieuwe benadering, gedoopt als voorzorgcultuur (Pieterman) en veiligheidsparadigma (Ewald), hangt met diverse factoren en ontwikkelingen samen. Als we ons beperken tot het begrip voorzorg in zijn 'natuurlijke biotoop', het milieurecht en -beleid, valt te wijzen op het ontstaan van de milieubeweging en de toename van de maatschappelijke en politieke aandacht voor milieuproblemen. Daarbij treedt een visie op de voorgrond waarin het milieu verondersteld wordt een complex systeem met een kwetsbaar evenwicht te zijn, dat door menselijk getechnologiseerd handelen verstoord dreigt te worden. Een dergelijke verstoring moet als ernstig beschouwd worden, omdat een gezond milieu een noodzakelijke bestaansvoorwaarde vormt voor ieder mens en bovendien voor andere organismen. Over de mogelijkheid van herstel van milieuschade bestaat scepsis:

> Due to the vulnerability of the environment, anthropogenic impacts are often of a long-term and sometimes irreversible nature (Trouwborst, 2009, p. 107).

Langdurige en onherstelbare milieuschade wordt beschouwd als een onacceptabel probleem waarvoor eigenlijk maar één oplossing is: voorkomen. Daarmee komt het voorzorgbeginsel in beeld. Om ernstige milieuschade adequaat te voorkomen, wordt het nodig geacht maatregelen te kunnen nemen voordat zeker is dat zonder die maatregelen ernstige schade zou ontstaan. Wachten op volledige zekerheid is volgens de logica achter het voorzorgbeginsel in veel gevallen geen optie, omdat het dan al te laat kan zijn om het optreden van schade af te wenden. Ondanks onzekerheid over schadelijkheid dient er dus gehandeld te worden, waarbij partij gekozen moet worden vóór het milieu en tégen mogelijk schadelijke activiteiten of producten: die kunnen in het uiterste geval (tijdelijk) verboden worden. Om deze reden

wordt de strekking van het voorzorgbeginsel in zijn oorspronkelijke context wel gekarakteriseerd met de leus *in dubio pro natura* (vgl. Trouwborst, 2009).

Wanneer we iets uitzoomen, kan de toegenomen zorg over milieuproblemen gezien worden als onderdeel van een meer algemene toename van onvrede over de risico's die aan de economische en technologische ontwikkeling kleven. Die risico's bedreigen niet alleen het milieu, maar vaak ook of in plaats daarvan de mens. Zo bezien, is het niet zo vreemd dat de toepassing van het voorzorgbeginsel niet tot het domein van het milieu beperkt is gebleven.

Voor een verklaring van de gegroeide onvrede over technologische risico's kan, zoals Beck doet, onder andere op de opkomst van nieuwe soorten risico gewezen worden. Door de voortschrijdende technologisering zijn risico's ontstaan die door hun aard moeilijk beheersbaar lijken te zijn met de middelen van de risicocultuur. Te noemen zijn risico's met een lange latentietijd en risico's met catastrofale potentie. Bij risico's met een lange latentietijd zit er een lange periode tussen oorsprong en manifestatie. Daardoor is het veel moeilijker om causale verbanden te leggen dan bijvoorbeeld bij fabrieksongevallen. Aangezien de oplossingen van de risicocultuur, preventie en compensatie, beide veronderstellen dat schade tot haar oorzaak herleid kan worden, kunnen zij bij risico's met een lange latentietijd niet zo gemakkelijk toegepast worden. Een bekend voorbeeld van een risico met een lange latentietijd is de asbestziekte mesothelioom, die meestal pas tientallen jaren na blootstelling aan asbest aan het licht komt (Ruers, 2012). De wereldwijde opwarming van het klimaat is een ander bekend voorbeeld. Een niet onbeduidend verschil tussen beide voorbeelden is overigens dat bij mesothelioom inmiddels een tamelijk helder beeld bestaat van oorzaak en gevolgen, terwijl over klimaatverandering nog veel onbekend is.

Wereldwijde klimaatverandering past ook in de categorie risico's met catastrofale potentie, kortweg megarisico's (Kirschenmann, 2001). Gevreesd wordt dat opwarming van het klimaat het natuurlijke evenwicht op aarde op een fatale manier zal verstoren, met alle directe en indirecte gevolgen van dien: overstromingen, ontbossing, verdroging, afkalving van natuurlijke soortenrijkdom, hongersnoden en oorlogen. Een ander voorbeeld van een megarisico, waarvoor in het bijzonder tijdens de Koude Oorlog angst bestaat, is een kernwapenoorlog waardoor de mensheid zichzelf zou kunnen uitroeien (vgl. Hanekamp, 2009). De gevreesde consequenties van dit soort risico's zijn zo ernstig, dat het voorkomen ervan de enige redelijke optie lijkt te zijn. Dat betekent dat de logica van de risicocultuur verlaten of tot het uiterste opgerekt moet worden. Het door Pieterman genoemde criterium voor toepassing van preventie, namelijk dat het goedkoper is dan compensatie, kan door het wegvallen van de optie van compensatie beschouwd worden als vervallen of per definitie vervuld. Preventie moet in de voorzorgbenadering tegen iedere prijs nagestreefd worden, want 'de prijs van de ondergang van de wereld [is] altijd hoger dan de kosten van het voorkomen daarvan' (Pieterman, 2008, p. 73).

Toch is het nieuwe van de genoemde soorten risico niet zozeer hun lange latentietijd en / of catastrofale potentie. Risico's met een lange latentietijd en catastrofale risico's bestaan al ver voor de industriële revolutie. Mesothelioom mag dan nieuw zijn, ook andere en oudere kankersoorten dan mesothelioom worden gekenmerkt door een trage manifestatie. En de kans op een kernwapenoorlog bestaat weliswaar pas sinds kernwapens in de twintigste eeuw realiteit zijn geworden, maar eerder in de geschiedenis bestaan er andere dreigingen die met recht catastrofaal genoemd mogen worden. Zo doodt de pestbacterie halverwege de veertiende eeuw in korte tijd naar schatting een derde van de Europese bevolking. De opwarming van het klimaat heeft zelfs rechtstreekse parallellen in het verleden: wie ver genoeg teruggaat, komt perioden tegen die qua temperatuur niet onderdoen voor wat nog in het verschiet lijkt te liggen.

Wat vooral nieuw is aan de nieuwe risico's, is hun herkomst. Terwijl risico's in de besproken categorieën zich in het verleden onafhankelijk van menselijk handelen of dankzij menselijke onwetendheid en onkunde plegen te realiseren, kan tegenwoordig dikwijls het menselijk vernuft als de bron ervan aangewezen worden. Het gaat om risico's die het gevolg zijn van het menselijke streven naar technologische en economische vooruitgang, iets dat onder anderen Beck en Giddens benadrukken (Kirschenmann, 2001).

Deze menselijke herkomst is cruciaal bij het begrijpen van de bezorgdheid over nieuwe technologische risico's. De bezorgdheid is niet volledig te herleiden tot het catastrofale potentieel van de risico's en hun moeilijke beheersbaarheid, maar wordt in belangrijke mate gestempeld door de gedachte dat het de mens zelf is die ze in het leven heeft geroepen. Zij vormen de keerzijde van de vooruitgang die we zelf hebben gewild en nagestreefd. Het gaat in de toegenomen beduchtheid voor technologische risico's behalve om angst voor gevaar ook om de vraag of de vooruitgang deze keerzijde waard is.

Daarmee wijst de toegenomen zorg over technologische risico's op een fundamentelere verandering, namelijk de afnemende invloed van het vooruitgangsoptimisme. De vanzelfsprekendheid waarmee in de risicocultuur de keerzijde van de vooruitgang geaccepteerd wordt, is verdwenen. De dominantie van een overwegend positieve visie op maakbaarheid en vooruitgang taant, nu het vooruitgangsstreven ook risico's opgeleverd blijkt te hebben met een enorm schadelijk potentieel.

Met dat al vormt het gegeven dat de mens ernstige technologische risico's in het leven heeft geroepen geen afdoende verklaring voor de toename van de bezorgdheid over technologische risico's, de afbrokkeling van de dominantie van het vooruitgangsdenken en de opkomst van de voorzorgbenadering. Een aanwijzing daarvoor is dat deze drie ontwikkelingen zich niet tot de besproken buitencategorieën van technologische risico's beperken. Ook de

maatschappelijke omgang met ‘gewone’ technologische risico’s is veranderd, terwijl de aard van deze risico’s geen objectieve aanleiding voor een fundamentele verandering in benaderingswijze geeft. Belangrijker nog is dat ten aanzien van niet-technologische risico’s eveneens sprake lijkt te zijn van een toename in bezorgdheid, van het op zijn retour raken van het vooruitgangsdenken en van de opkomst van voorzorglogica. In hoofdstuk 1 kwam dat al aan de orde. Het brede karakter van deze ontwikkelingen duidt erop dat zij niet louter als logische reactie op het ontstaan van bepaalde soorten risico verstaan moeten worden, maar dat ook andere factoren een belangrijke rol spelen.

Zo wordt ter verklaring van de afgenomen populariteit van het maakbaarheids- en vooruitgangsdenken wel gewezen op WO I en WO II. In WO I manifesteert de technologische vooruitgang zich onder andere in modern wapentuig, dat enorme aantallen soldaten het leven kost. Tijdens WO II en de aanloop ernaartoe wordt een ultieme en geperverteerde vorm van maakbaarheidsdenken in daden omgezet middels de industriële vernietiging van miljoenen voornamelijk joodse burgers (vgl. Bauman, 2000). Vernietigende gevolgen hebben ook de twee kernbommen, op dat moment de nieuwste vruchten van de technologische ontwikkeling, die tegen het einde van WO II boven Japanse steden worden afgegooid. Op dit punt raakt de ‘wereldoorlogverklaring’ overigens aan de ‘nieuwe-risicoverklaring’.

De wereldoorlogverklaring lijkt recht te doen aan de grote invloed die de gebeurtenissen tijdens WO I maar vooral tijdens WO II op allerlei manieren op ons collectief bewustzijn blijken te hebben. Deze gebeurtenissen lijken ook voldoende redenen op te leveren om de omhelzing van het maakbaarheids- en vooruitgangsdenken te doen verslappen. Maar ook deze verklaring schiet op zichzelf tekort, omdat zij niet duidelijk kan maken waarom het nog een tijd duurt voordat een negatievere waardering van het vooruitgangsdenken voet aan de grond krijgt. In de jaren direct na WO II wordt de gedachte van maakbaarheid en vooruitgang nog niet in brede kring negatief bejegend. Er is juist sprake van zogenaamd wederopbouwoptimisme. Wellicht is in deze term een gedeeltelijke verklaring gelegen voor het vooralsnog uitblijven van een breed gedeelde afwijzing van de vooruitgangsgedachte: als er een maatschappij opgebouwd moet worden, is een optimistisch geloof in vooruitgang beter bruikbaar dan pessimisme. Het is wel de vraag hoe optimistisch dit optimisme-uit-noodzaak werkelijk is; de oorlogservaringen zullen niet ineens vergeten zijn. Vrij dicht onder de oppervlakte van het wederopbouwoptimisme lijkt de in de naoorlogse tijd nog stevig gewortelde culturele en psychologische gewoonte verscholen om moeilijke ervaringen weg te stoppen, de blik voorwaarts te richten en zo goed en zo kwaad als het gaat verder te leven. In dit verband gaat het overigens vooral om het wegstoppen van andermans moeilijke ervaringen: voor het lot van de joden en de ervaringen van overlevenden van concentratiekampen was, zoals bekend, lange tijd nauwelijks aandacht (zie Schuyt & Taverne, 2000).

Behalve aan negatieve factoren zoals de beide wereldoorlogen moet betekenis worden toegekend aan ontwikkelingen die niet eenduidig als negatief kunnen worden gezien. Zo worden globalisering, individualisering en secularisering wel verantwoordelijk gesteld voor een groeiende existentiële onzekerheid onder burgers, die zich onder andere uit in een grotere angst voor risico's (vgl. Giddens, 1990; Elchardus & Smits, 2002; Beck, 2009).

In sommige verklaringen spelen zelfs positieve ontwikkelingen of gebeurtenissen een belangrijke rol. Beck (1986) wijst bijvoorbeeld op een verband tussen het stijgen van het welvaartspeil in de westerse wereld en de toename van aandacht voor technologische risico's. Het vraagstuk van de verdeling van schaarse goederen, dat volgens Beck tot in de twintigste eeuw het centrale sociale probleem is, wordt enige tijd na WO II dankzij de technologische en economische ontwikkeling minder urgent. In de westerse samenlevingen is dan voor vrijwel iedereen een redelijk bestaansminimum weggelegd, en velen kunnen zelfs welvarend genoemd worden. Door deze bevrediging van materiële behoeften kunnen andere behoeften meer op de voorgrond komen, zoals de immateriële behoefte aan veiligheid. Zo ontstaat de paradox dat de toegenomen aandacht voor de risicovolle keerzijde van de technologische en economische vooruitgang in ieder geval ten dele als het resultaat gezien kan worden van het succes van diezelfde vooruitgang.

Ook Pieterman schrijft de toegenomen bezorgdheid over risico's gedeeltelijk toe aan het succes van de economische en technologische vooruitgang, maar het succes omvat bij hem meer dan bij Beck. Terwijl Beck wijst op het succes van de vooruitgang ten aanzien van het welvaartsniveau, maar benadrukt welke prijs daarvoor met het ontstaan van onbeheersbare risico's is betaald, is de vooruitgang volgens Pieterman zowel een succes in termen van welvaart als van veiligheid en milieukwaliteit. Hij stelt dat de toegenomen zorg over risico's onder andere te maken heeft met het steeds veiliger en schoner worden van de wereld:

> [S]teeds meer bedreigingen van onze gezondheid en ons welzijn [zijn] in hoge mate weggenomen. De feitelijke ervaring van een relatief schadevrij leven leidt er op het normatieve niveau toe dat wij menen recht te hebben op een schadeloos leven. (…)
>
> De voorzorgcultuur is daarmee bij uitstek een fenomeen van de landen waarin het moderniseringsproces het meest ontwikkeld is en waar de gemiddelde levensverwachting, het gemiddelde inkomen en de milieukwaliteit het hoogst zijn (Pieterman, 2008, p. 76).

In de verklaringen van Beck en Pieterman ligt de nadruk op bezorgdheid over technologische risico's, maar de redeneringen die zij hanteren kunnen ook zonder veel problemen op niet-technologische risico's toegepast worden. Iets dergelijks, maar dan omgekeerd, geldt voor een aantal verklaringen voor de

veranderde omgang met criminaliteit die Garland in zijn boek *The culture of control* (2001) geeft; die lenen zich ook voor toepassing op andere dan criminaliteitsrisico's. Garland wijst bijvoorbeeld op het belang van de opkomst van elektronische massamedia. Vooral de verspreiding van de televisie speelt volgens hem een belangrijke rol in de toenemende bewustheid van risico's:

> [R]isks and problems that were previously localized and limited in significance, or else were associated with specific groups of victims, increasingly came to be perceived as everyone's problem, as the images of the behaviours in question (racism, sexism, crime, violence, child abuse, wars, famines…) began to appear in the living rooms of the whole population (Garland, 2001, p. 86).

Aan de opsomming tussen haakjes zouden gerust om het even welke andere risico's toegevoegd kunnen worden. Hoewel bepaalde soorten risico zich beter voor representatie op tv lenen dan andere, is het spectrum aan risico's waarover de gemiddelde televisiekijker in de loop der jaren op een heel directe manier in zijn huiskamer is geïnformeerd, tamelijk breed. Behalve criminaliteit, geweld en misbruik in allerlei soorten en maten behoren daar ook allerhande technologische en natuurrisico's toe.

Naast algemene of generaliseerbare verklaringen, zoals hierboven aan de orde zijn gekomen, zijn er meer specifieke verklaringen die alleen betrekking hebben op de toegenomen bezorgdheid voor een bepaald soort risico's. Zo wees ik in het voorgaande op de opkomst van de milieubeweging en de toegenomen aandacht voor milieuproblemen als verklaring voor het ten tonele verschijnen van het milieurechtelijke voorzorgbeginsel; bij Douglas & Wildavsky (1982) is vervolgens weer een specifieke verklaring te vinden voor het ontstaan van de milieubeweging en de toegenomen aandacht voor milieuproblemen. Het lijkt in het verband van dit onderzoek, waarin het in de eerste plaats gaat om de gemene deler, niet nuttig om heel diep in te gaan op dergelijke specifieke verklaringen. Ik wil hier volstaan met de conclusie dat één verklaring voor de opkomst van de voorzorgcultuur en de veranderde benadering van vooruitgang en risico's die daarin cruciaal is, niet te geven is. De voorzorgcultuur is alleen te begrijpen als het resultaat van heel veel heel verschillende processen, factoren en gebeurtenissen, waarvan ik er in het voorgaande enigszins eclectisch een aantal besproken heb. Het is nu tijd wat uitgebreider naar dat resultaat te kijken.

2.4.2 Van preventie naar voorzorg

Hiervoor wees ik erop dat de manier van denken en handelen die in de voorzorgcultuur naar voren komt in belangrijke mate verschilt van de logica van de risicocultuur. De voorzorgbenadering kan het best begrepen worden door haar verband te laten zien met de risico's waarvoor zij in eerste instantie bedoeld is, namelijk latente en catastrofale risico's. Weliswaar is in het voorgaande benadrukt dat de opkomst van zulke risico's geen afdoende verklaring vormen voor de opkomst van de voorzorgbenadering, zij vormden daarvoor wel een belangrijke aanleiding, zoals industriële ongevallen een belangrijke aanleiding

hebben gevormd voor de opkomst van de logica van de risicocultuur. Het is geen toeval dat in veel formuleringen van het voorzorgbeginsel over ‘ernstige of onomkeerbare schade’ gesproken. Daarin zijn de categorieën van de catastrofale en latente risico’s te herkennen.

In de voorzorgcultuur wordt de benadering van de risicocultuur, met compensatie als primaire en preventie als secundaire plicht, inadequaat bevonden voor het adresseren van latente en catastrofale risico’s. De oplossing die de voorzorgbenadering biedt is het verheffen van preventie tot primaire plicht. Het begrip preventie ondergaat daarbij een aantal transformaties. Ten eerste vervalt de economisch-rationele begrenzing die in de risicocultuur in beginsel maatgevend is. Omdat het belang van het voorkomen van ernstige en onomkeerbare schade onschatbaar wordt geacht, worden kosten-batenafwegingen als irrelevant gezien dan wel worden zij verondersteld per definitie in het voordeel van preventie uit te vallen (vgl. Arcuri, 2005; Trouwborst, 2006).

Ten tweede wordt geprobeerd de epistemische begrenzing waarop Ewald wijst te boven te komen. Met preventie hoeft niet langer gewacht te worden tot wetenschappelijke zekerheid bestaat over aard, omvang en oorzaak van een risico. Ook wanneer nog onzekerheid bestaat over de schadelijkheid van een bepaalde activiteit of een bepaald product moet preventief ingegrepen kunnen worden, waarbij in de gangbaarste varianten van de voorzorgbenadering wel geldt dat daarvoor een redelijk vermoeden van schadelijkheid vereist is.

Met de eerste twee transformaties hangt nog een derde samen, namelijk de relativering van risicokennis. In de risicocultuur pleegt preventie te worden gebaseerd op berekeningen waarin het begrip risico in de technische betekenis van kans maal (negatief) effect centraal staat. In de voorzorgcultuur wordt het belang van het kanselement verregaand gerelativeerd. De vrees voor een ernstig effect staat dusdanig centraal, dat elke kans groter dan nul eigenlijk onacceptabel is en preventie rechtvaardigt. Daarbij zorgt de uitbreiding van het preventiestreven richting ‘onzekere risico’s’ voor een relativering van de relevantie van risicoberekeningen *überhaupt*. Voor een risico dat zich nog nooit of slechts hoogst zelden heeft gerealiseerd, bestaan immers geen of onvoldoende gegevens om betrouwbare berekeningen op te baseren.

Voor Ewald en Pieterman zijn deze drie transformaties wezenlijk genoeg om de getransformeerde versie van preventie geen preventie meer te noemen. De term preventie reserveren zij voor de risicocultuur; inspanningen om onzekere maar mogelijk ernstige en onomkeerbare risico’s te voorkomen, vallen onder de noemer van voorzorg. In het maken van dat onderscheid zijn milieurechtdeskundigen, die een cruciale rol vervulden bij het ontwikkelen van het voorzorgbeginsel, hen voorgegaan (vgl. Trouwborst, 2002, 2009; Faure & Vos (red.), 2003).

2.4.3 De terugkeer en uitbreiding van de verantwoordelijkheid

De drie transformaties die preventie tot voorzorg maken, hebben belangrijke implicaties. Bijvoorbeeld een veranderde visie op de kwestie van de verantwoordelijkheid voor risico en schade. Zoals we hebben gezien, wordt de verantwoordelijkheid voor schade in de risicocultuur in belangrijke mate gecollectiviseerd en van zijn morele lading ontdaan. In de bewoordingen van Pieterman: schade is in de risicocultuur geen schande. In de voorzorgcultuur keert de morele lading van het begrip verantwoordelijkheid terug. Uit de opvatting dat bepaalde risico's zo ernstig zijn dat ze zich niet mogen voordoen, wordt in de voorzorgcultuur de conclusie getrokken dat het voorkomen ervan een dure morele plicht is. Daarbij speelt de antropogene aard van de typische risico's waarop men zich richt, een belangrijke rol:

> The powers of modern man confer upon him an infinite responsibility (Ewald, 2002, p. 292).

Als de gevreesde risico's zich onverhoopt toch realiseren, is dat een schande. Dat vooraf niet zeker is hoe serieus de risico's genomen moeten worden in termen van waarschijnlijkheid en effect, doet in de voorzorgcultuur niet af aan de verantwoordelijkheid voor het voorkomen ervan en de schande als dat mislukt is:

> Under the old approach to responsibility, uncertainty of knowledge was innocence. The application of the precautionary principle gives a very different result: the uncertainty is not an excuse, but rather a reason for greater caution (Ewald, 2002, p. 287-288).

De verantwoordelijkheid voor het voorkomen van risico's en de schande als zij zich toch realiseren, wordt in de voorzorgcultuur niet zoals in de schuldcultuur bij het individu gelegd, maar voornamelijk bij wat Pieterman de systeembeheerders van onze samenleving noemt, met als 'hoofdsysteembeheerder' de overheid. Dat hoeft zich bij de typische risico's van de voorzorgcultuur niet te beperken tot de systeembeheerders in één bepaalde nationale samenleving. De risico's zijn doorgaans grensoverschrijdend of zelfs globaal, en dus is het voorkomen ervan zowel een taak van beheerders van nationale systemen als van inter- en supranationale systemen. Voor het tegengaan van klimaatopwarming geldt de VN bijvoorbeeld als het geëigende verband.

Dat in de voorzorgcultuur bepaalde risico's als onacceptabel gelden, betekent dat de sociale en beleidsmatige gevolgen die aan realisering van die risico's worden verbonden, veel groter zijn dan in de risicocultuur. Terwijl risico's er in de risicocultuur bij horen en ingecalculeerd worden, wordt de verwerkelijking van bepaalde risico's in de voorzorgcultuur gezien als aanwijzing voor systeemfalen en als teken van nalatigheid van degenen die voor het systeem verantwoordelijk zijn. Een logische reactie op verwerkelijkte risico's is in de voorzorgcultuur dan ook het aanpassen van het systeem in een poging de kans

op vergelijkbare risico's te reduceren en het aanspreken van systeembeheerders op hun nalatigheid in het voorkomen van schade.

De uitbreiding van de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van risico's tot onzekere risico's en de daarmee verbonden relativering van het belang van risicokennis betekent volgens Ewald (2002, p. 286) dat een actief gebruik van twijfel nodig is:

> Before any action, I must not only ask myself what I need to know and what I need to master, but also what I do not know, what I dread or suspect.

Die benadering is goed te herkennen in het eerder aangehaalde WRR-rapport dat de toepassing van het voorzorgbeginsel op het gehele terrein van de fysieke veiligheid bepleit. Daarin wordt gesproken van 'de noodzaak *potentiële* risico's te identificeren door actief op zoek te gaan naar onzekerheid' (WRR, 2008, p. 147; oorspronkelijke cursivering). Zowel Ewald als Pieterman benadrukt dat de uitnodiging voor een dergelijke zoektocht in feite een uitnodiging is om zich het ergst denkbare scenario voor te stellen. Dergelijke *worst case scenarios* kunnen vervolgens gaan functioneren als de te vermijden situatie waarop beleid wordt gericht. Zoals gezegd is de grootte van de kans in de voorzorglogica niet zo relevant meer, en dat geldt ook voor de grootte van de kans dat het *worst case scenario* zich voordoet. Furedi (2009) spreekt in dit verband van een verschuiving van probabilisme naar possibilisme: het gaat in de voorzorgcultuur meer om de pure mogelijkheid dat een risico waarvoor men vreest zich zal realiseren dan om de waarschijnlijkheid daarvan.

2.4.4 De aantasting van het gezag van deskundigen

Bij deze verschuiving van kennis naar vermoedens en van waarschijnlijkheid naar mogelijkheid past een afname van het gezag van deskundigen. Weliswaar wordt er in de voorzorgcultuur nog steeds een intensief beroep gedaan op de kennis van deskundigen, maar de gewenste kennis heeft meer en meer betrekking op dat deel van de toekomst waarover nog veel onzekerheden bestaan. Op dat terrein hebben deskundigen niet de sterke positie die zij op het terrein van de min of meer zekere kennis hebben. Voor het bedenken van wat er zoal mis zou kunnen gaan, is niet altijd speciale kennis nodig. Een beetje gechargeerd gesteld: dat kunnen gewone burgers ook. In de voorzorgcultuur is dan ook een aantasting te zien van het gezag dat wetenschappers en andere experts in de risicocultuur genoten, en een toename van de waardering voor de 'ervaringsdeskundigheid' van leken. Een niet onbelangrijk onderdeel van de voorzorgbenadering is het betrekken van burgers in processen van risicoregulering. Wat we zien is dus in feite een democratisering van de risicoregulering, waarbij argumenten gebaseerd op kennis veel meer dan in de risicocultuur moeten concurreren met argumenten gebaseerd op morele overtuigingen, creatieve verbeeldingskracht, subjectieve ervaringen en individuele gevoelens.

De aantasting van het gezag van deskundigen heeft er overigens niet alleen mee te maken dat zij niet meer zo hard nodig zouden zijn, maar hangt ook samen met hoe het optreden van deskundigen in het verleden geëvalueerd wordt. In de voorzorgcultuur wordt het deskundigen aangerekend dat zij soms weinig oog hebben gehad voor vroege signalen voor de schadelijkheid van bepaalde activiteiten, processen of gebeurtenissen (vgl. EEA, 2001). Deze gebleken 'blindheid' van deskundigen wordt behalve uit de traditionele risicobenadering met haar focus op wetenschappelijke evidentie wel verklaard uit de verregaande specialisering van de deskundigen, waardoor zij het grotere geheel en de verbanden daarbinnen uit het oog zouden zijn verloren. Daartegenover wordt in de voorzorgcultuur een meer holistische aanpak bepleit.

Daarnaast is de afname van het gezag van deskundigen te zien als onderdeel van een meer algemene afname van het gezag van autoriteiten. Vooral sinds het midden van de jaren 1960 is de vanzelfsprekendheid van het gezag van veel instituten en de daarin functionerende gezagsdragers sterk afgenomen. Dat geldt behalve voor wetenschappers en andersoortige deskundigen ook bijvoorbeeld voor politieagenten, rechters, kerkelijke gezagsdragers, politici en bestuurders. In de voorzorgcultuur is naast het tanende gezag van deskundigen vooral het parallelle proces met betrekking tot de overheid relevant; het is immers de overheid die in veel gevallen wordt aangesproken op haar (vermeende) verantwoordelijkheid voor het voorkomen van risico's. Daarmee is een spanningsvolle verhouding benoemd, namelijk dat er meer dan voorheen van de overheid verwacht wordt, terwijl zij minder gezag heeft. Deze combinatie lijkt weinig gelukkig: hoge verwachtingen zijn een bijna-garantie voor teleurstelling, die het toch al afgenomen gezag van de overheid verder zal bedreigen.

2.4.5 De reikwijdte van de voorzorgcultuur

Hoewel ik er eerder op wees dat de logica van de voorzorgcultuur het best te begrijpen is in relatie tot latente en catastrofale risico's, is de toepassing ervan geenszins tot dergelijke risico's beperkt gebleven. Zoals ik al diverse keren aanstipte, wordt de voorzorgbenadering ook toegepast op andere soorten risico, die niet per se bijzondere eigenschappen of catastrofale potentie hebben. De opkomst van de voorzorgcultuur betekent dan ook niet slechts dat er met betrekking tot een heel specifieke groep risico's een nieuwe manier van denken is ontstaan, maar betekent een verandering van denken en doen in de omgang met een heel brede spectrum van risico's. Ook risico's die aanvankelijk volgens de logica van de risicocultuur werden benaderd zonder dat die benadering als inadequaat werd gezien, worden nu onderhevig aan de logica van de voorzorgcultuur.

Dat proces van verspreiding van de voorzorglogica is niet zo vreemd. Ik stelde eerder dat de opkomst van voorzorg samenhangt met brede maatschappelijke ontwikkelingen als de afbrokkeling van het vooruitgangsideaal en de afname

van het gezag van deskundigen. Het ligt voor de hand dat de invloed van zulke brede ontwikkelingen niet beperkt blijft tot een specifiek soort risico's.

Daarbij komt dat de voorzorglogica zelf een prikkel voor haar verspreiding bevat. Dat heeft alles te maken met de blikwending richting onzekere risico's die de voorzorglogica inhoudt. Er dient rekening gehouden te worden met en gehandeld naar aanleiding van risico's waarvan niet duidelijk is wat hun oorzaken zijn en met de mogelijk risicovolle gevolgen van bepaalde activiteiten en gebeurtenissen. Volgens de WRR (2008) dient er zelfs actief gezocht te worden naar potentiële risico's. Deze benadering impliceert dat het net breed moet worden uitgegooid om tijdig de risico's te vinden die er toe doen. Dat zal niet zonder bijvangst gaan van risico's die weinig ernstig zijn of zelfs van risico's die geen risico's zullen blijken te zijn. Wie potentiële risico's in een zo vroeg mogelijk stadium probeert te identificeren, zal logischerwijs ook risico's identificeren waarvan in een later stadium, als meer gegevens beschikbaar zijn, geconstateerd moet worden dat zij niet reëel of weinig bedreigend zijn. Op deze manier brengt de actieve zoektocht naar ernstige risico's vanzelf ook minder ernstige en zelfs non-risico's binnen het bereik van de voorzorgbenadering.

Een belangrijk element in de verspreiding van de voorzorglogica is ook dat moeilijk is af te bakenen welke risico's nu precies als ernstig en onomkeerbaar moeten gelden. Zoals ik eerder aanstipte, zijn dat de termen die in veel formuleringen van het voorzorgbeginsel worden gebruikt. Het is één ding om vast te stellen dat de voorzorglogica het best te begrijpen is in relatie tot bepaalde buitencategorieën risico's waarvan de verwerkelijking desastreuze en onherstelbare gevolgen zal hebben, het is een ander ding om vast te stellen wat wel tot deze categorieën behoort en wat niet.

Wat hierover gezegd kan worden is ten eerste dat de term ernstig een stuk ruimer is dan de onder andere door Beck gebruikte term catastrofaal, die ik in het voorgaande koppelde aan het risico op een kernwapenoorlog en de mogelijke gevolgen van de wereldwijde opwarming van het klimaat. In de term catastrofaal zit al enige rek, aangezien niet alleen gesproken wordt van een catastrofe als de wereld vergaat of de wereldbevolking uitsterft, maar ook bijvoorbeeld bij een kernramp en een terroristische aanslag met duizenden doden (vgl. Beck, 1986, 2002). In de term ernstig zit nog veel meer rek. Dat is al zo als de term binnen een bepaalde context gebruikt wordt: als ernstige milieuschade gelden niet alleen globale milieuproblemen als de klimaatopwarming en het gat in de ozonlaag, maar ook grensoverschrijdende problemen als de vervuiling van een rivier. Daarnaast zou lokale milieuschade prima ernstig genoemd kunnen worden: het storten van vervuild slib op een bepaalde plek kan ernstige schade aan het lokale ecosysteem toebrengen.

Maar de rekbaarheid van het begrip ernstig wordt helemaal groot als het spreken over ernstige schade niet meer aan een bepaalde context gebonden is, zoals het geval is bij het voorzorgbeginsel sinds het buiten het domein van het milieu aan

een opmars is begonnen. Een voorval waarbij één zwaargewonde valt, kan met recht als ernstig worden bestempeld. Wanneer er een dode valt, is de schade per definitie ook onomkeerbaar. Rechtvaardigt dat de toepassing van voorzorg? De term ernstig levert in ieder geval geen criterium op grond waarvan deze vraag ontkennend beantwoord kan worden.

Van belang is hier ook dat in de voorzorgcultuur een zekere afkeer bestaat van het risicoculturele gebruik om risico's en schade in cijfers uit te drukken. Niet alles van waarde kan in termen van kansen en effecten en kosten en baten gevat worden, zo klinkt het in de voorzorgcultuur. Onherstelbare milieuschade leent zich niet voor een kosten-baten-analyse. De waarde van een mensenleven is niet in geld uit te drukken.

In het inmiddels herhaaldelijk aangehaalde rapport over voorzorg van de WRR (2008) lijkt inderdaad de gedachte van een ondergrens voor de toepassing van voorzorg geen rol te spelen. De WRR wil nadrukkelijk geen situatie waarin 'gewone' risico's af kunnen worden gedaan met de methoden van de risicocultuur, en de voorzorgbenadering alleen wordt toegepast op een speciale categorie risico's. In plaats daarvan wil hij dat de voorzorgbenadering de benadering van de risicocultuur opslokt, en dat alle risico's (althans op het gebied van de fysieke veiligheid) op een nieuwe manier benaderd worden. Het begrip kwetsbaarheid vormt voor deze brede toepassing van de voorzorgbenadering een belangrijke rechtvaardiging. De kwetsbaarheid die in de oorspronkelijke context van het voorzorgbeginsel vooral aan het milieu wordt toegeschreven, geldt volgens de WRR (2008, p. 150) breder:

> De kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving eist een proactieve omgang met onzekerheden.

In deze benadering speelt de ernst of de onomkeerbaarheid van schade geen beslissende rol; kwetsbaarheid is voldoende reden om voorzorg te betrachten. De stap naar het domein van de sociale veiligheid is dan nog maar klein. Als de mens en de samenleving kwetsbaar zijn, zijn ze dat niet alleen voor fysieke veiligheidsrisico's, maar ook voor sociale veiligheidsrisico's.

Furedi (2002, 2009) beschrijft hoe inderdaad ook op het terrein van de sociale veiligheid de ervaring van kwetsbaarheid aan een opmars bezig is. Daarmee hangt een toenemende aandacht voor gekwetsten samen, oftewel voor slachtoffers, een ontwikkeling waaraan onder anderen Boutellier (1993, 2002) veel aandacht schenkt. De brede populariteit van het begrip kwetsbaarheid kan gezien worden als een symptoom van de veranderde culturele context waarin het voorzorgdenken steeds meer voet aan de grond krijgt.

Een andere ontwikkeling die in mijn beschrijving van de voorzorgcultuur naar voren komt, de versombering van de visie op maakbaarheid en vooruitgang,

wordt door sommige auteurs eveneens gesignaleerd in het domein van de sociale veiligheid (bijv. Van Oenen, 2004).

Pieterman legt zelf ook een link tussen zijn beschrijving van de opkomst van de voorzorgcultuur en daarop gelijkende ontwikkelingen in het domein van de sociale veiligheid. Dat doet hij onder andere aan de hand van *The culture of control* van Garland (2001). Pieterman (2008, p. 125) herkent de voorzorglogica bijvoorbeeld in Garlands observaties dat in het criminaliteitsbeleid steeds meer wordt aangedrongen op 'substituting prevention for cure' en dat de expert invloed heeft moeten inleveren ten gunste van gewone mensen, vooral slachtoffers: ervaringsdeskundigen.

Een opmerkelijke discrepantie tussen Garland en Pieterman is dat het bij Garland juist gaat over de recent gerezen alomtegenwoordigheid van risico op het terrein van de criminaliteitsbestrijding. Hoe is dat te rijmen met Pietermans observatie dat het begrip risico in de voorzorgcultuur juist onder druk komt te staan door de ontdekking van onzekerheid-voorbij-risico?

Een tentatief antwoord op deze vraag is misschien te geven aan de hand van een ander criminologisch boek dat Pieterman in verband brengt met de voorzorgcultuur, *Crime in an insecure world* van Ericson (2007). Ericson maakt zelf expliciet en actief gebruik van de term voorzorg: volgens hem wordt het sociale veiligheidsbeleid in westerse landen in toenemende mate gekenmerkt door 'precautionary logic' en 'politics of uncertainty'. Het streven richt zich steeds meer op het onschadelijk maken van vermeende bronnen van schade, die als potentieel catastrofaal worden gezien. Daarbij beperkt men zich niet (meer) tot de technische beheersing van risico's op grond van wetenschappelijke kennis, maar overschrijdt men de drempel naar het rijk van de oncalculeerbare en onbeheersbare onzekerheden, die men desondanks probeert of pretendeert te beheersen, gewapend met vormen van niet-wetenschappelijke kennis: intuïtieve, emotionele, esthetische, morele, en speculatieve kennis. Deze benadering is volgens Ericson (2007, p. 157) de risicojustitie voorbij:

> There is a declining emphasis on "actuarial justice" (…). In its place is the precautionary logic of uncertainty. Threats are identified and criminalized according to political and pragmatic criteria. The new laws of criminal threat assign criminal status on the basis of imaginary extrapolation to unknown futures. The language of risk is still used, but not as part of an actuarial science approach to threats. Rather, risk is a forensic resource of stigma and taboo against whomever is judged threatening (…).

Uit dit citaat kan het volgende antwoord worden gedestilleerd op de vraag naar de combinatie van risicotaal en voorzorgcultuur: de opkomst van voorzorglogica in het sociale veiligheidsbeleid doet het gebruik van de term risico niet verdwijnen, maar verandert de betekenis ervan. Risico wordt niet langer opgevat in de technisch-wetenschappelijke betekenis van kans maal onwenselijk effect, maar is een aanduiding geworden voor hetgeen wij als bedreigend zien.

Zo bezien is deze ontwikkeling in feite ook waarneembaar op het terrein waarnaar de belangstelling van Pieterman en Ewald hoofdzakelijk uitgaat, dat van de fysieke veiligheid. Hoewel de opkomst van de voorzorgcultuur daar gepaard is gegaan met de opmars van het begrip onzekerheid, is het begrip risico niet verdwenen, maar veeleer van betekenis veranderd. Toch is er een belangrijk verschil tussen het domein van de fysieke veiligheid en dat van de sociale veiligheid, en dat heeft precies te maken met de rol die dat begrip onzekerheid al dan niet speelt. In beide domeinen kan weliswaar gesproken worden van een voorzorgstreven, gericht op het beheersen van niet calculeerbare en moeilijk te taxeren onzekerheden, maar in het fysieke veiligheidsbeleid worden die onzekerheden dankzij het voorzorgbeginsel ook expliciet als onzekerheden benoemd, met enige regelmaat althans, terwijl zij in het sociale veiligheidsbeleid verzwegen of ontkend worden; alleen kritische auteurs aan de zijlijn als Ericson wijzen er op.

Overigens kunnen er ook kritische kanttekeningen geplaatst worden bij het scherpe onderscheid dat Ericson maakt tussen de door hem beschreven voorzorglogica en het verschijnsel *actuarial justice* / risicojustitie. Van Swaaningen (1996, p. 91) wijst er in een artikel over deze begrippen al op dat het gebruik van het begrip risico geen louter technisch-wetenschappelijke aangelegenheid is:

> Risico's voor de maatschappelijke orde zijn geen objectieve factoren. Risico-beelden zijn ingegeven door de angst voor het onbekende, het vreemde en het onconventionele. Het bezwaar van risico-profileringen is vooral gelegen in het feit dat vooroordelen en ideologische vooronderstellingen met natuurwetenschappelijke analyses een air van objectiviteit krijgen.

Wat Van Swaaningen hier zegt over risicojustitie, lijkt inhoudelijk sterk op wat Ericson zegt over voorzorglogica in het sociale veiligheidsbeleid. Dat roept vragen op over de overgang van risicocultuur naar voorzorgcultuur in het domein van de sociale veiligheid. Kan er wel een duidelijk verband worden gelegd tussen het begrip risicojustitie en het concept van de risicocultuur, zoals in 2.3.6 gebeurde? Of is risicojustitie, mede gezien de late opkomst ervan, een fenomeen dat zich op het grensvlak van risicocultuur en voorzorgcultuur bevindt? In het slothoofdstuk van deze studie ga ik nader in op dit soort vragen (zie 6.4.4).

Tot slot nog het volgende over de uitbreiding van het voorzorgdenken. Het WRR-rapport illustreert dat het in de voorzorgcultuur niet alleen gaat om nieuwe risico's, maar vooral om een veranderde benadering die in beginsel alle risico's raakt, ook de reeds lang bestaande. Met betrekking tot bestaande risico's krijgt de eis van een proactieve omgang met onzekerheden een specifieke betekenis. Bij bestaande risico's zijn er doorgaans niet zoveel onzekerheden met betrekking tot oorzaken en effecten en de relaties daartussen. Onzekerheden

blijven, gezien het feit dat het bij risico's om de toekomst gaat, wel bestaan ten aanzien van de vraag wanneer een bepaald risico zich zal verwerkelijken.

Als we kindermishandeling als voorbeeld nemen, kun je zeggen dat het om een bekend risicoprobleem gaat, dat we steeds meer weten over de factoren die ouders ertoe brengen hun kind te mishandelen, maar dat het onmogelijk is van tevoren precies te voorspellen welk kind wanneer mishandeld zal gaan worden. Wat we in de voorzorgcultuur zien, is dat de beleidsaandacht ook op dit niveau van het individuele geval steeds proactiever van aard wordt. Ten aanzien van bekende risico's wordt steeds sterker ingezet op vroegtijdig ingrijpen, om individuele verwerkelijkingen van het risico zoveel mogelijk te voorkomen. Hoe vroeger het stadium waarin dat geprobeerd wordt, hoe groter de onzekerheden. Daarom kan ook in dit verband met recht gesproken worden van het actief opzoeken van onzekerheid.

2.4.6 De voorzorgcultuur als kritiek op en radicalisering van de risicocultuur

Als we het voorgaande overzien, kan de verhouding van de voorzorgcultuur tot de risicocultuur gekenschetst worden als een dubbelzinnige (Pieterman, 2008). Enerzijds wordt in de voorzorgcultuur fundamentele kritiek geleverd op de risicocultuur. De risicoculturele benadering, met haar positieve kijk op economische en technologische ontwikkeling en acceptatie van risico's als noodzakelijk kwaad, wordt verantwoordelijk geacht voor het ontstaan van risico's waartegen haar oplossingen van compensatie van preventie niet zijn opgewassen. Het maakbaarheids- en vooruitgangsdenken dat in de risicocultuur leidend is, wordt in de voorzorgcultuur gehekeld. Het streven om met behulp van risicoberekeningen de toekomst te beheersen, geldt in de voorzorgcultuur als overmoedig. De bejegening van berekeningen en cijfers is in het algemeen koel.

Anderzijds worden in de voorzorgcultuur belangrijke aspecten van de risicocultuur geradicaliseerd. De constatering dat de risicocultuur onmachtig is om de boze geest weer in de fles te krijgen die zij er door een overmoedig maakbaarheids- en vooruitgangsdenken uit heeft laten ontsnappen, leidt niet tot gelatenheid. Integendeel, waar de risicocultuur zich beperkt tot het streven naar preventie van risico's waarover voldoende risicokennis voorhanden is, wordt dat streven in de voorzorgcultuur uitgebreid tot onzekere risico's. Bovendien wordt geprobeerd de verwerkelijking van bekende risico's op het individuele niveau in een steeds vroeger stadium te voorkomen. Oftewel, het maakbaarheidsdenken waarop in de voorzorgcultuur zoveel kritiek bestaat, is allerminst verlaten. Het is in de voorzorgcultuur nog steeds aanwezig, maar in een vorm die tegelijkertijd radicaler en minder expliciet is dan voorheen (vgl. Trommel, 2009; Kortleven, 2010). Wat wel verlaten is, is het vooruitgangsdenken. Daarmee is een twee-eenheid verbroken: de maakbaarheidsgedachte staat niet meer in dienst van het

bewerkstelligen van vooruitgang, maar moet het tegengaan van de achteruitgang dienen. In deze lijn schrijft Ewald (2002, p. 292):

> Morality becomes a sort of negative morality: it is not so much turned toward the positive quest for the best as toward the avoidance of the worst.

Radicalisering vindt niet alleen plaats met betrekking tot het voorkómen van risico's, maar bijvoorbeeld ook ten aanzien van de rol die van de overheid wordt gevraagd. In de risicocultuur gaat de overheid zich actief met de oplossing van sociale problemen, waaronder risicoproblemen, bezighouden. Garanties voor de eliminatie van risicoproblemen biedt zij echter niet; preventie wordt betracht voor zover de kosten daarvan de baten niet overstijgen. In de voorzorgcultuur wordt van de overheid eigenlijk verwacht dat zij voorkomt dat risico's zich nog kunnen verwerkelijken. Dat blijkt als risico's zich toch verwerkelijken en de overheid met verontwaardiging en kritiek te kampen krijgt.

De gesignaleerde dubbelzinnigheid in de wijze waarop de voorzorgcultuur zich tot de risicocultuur verhoudt, komt volgens Pieterman (2008, p. 82) terug in een aantal paradoxen die de voorzorgcultuur kenmerken:

- Naarmate meer schade gecompenseerd wordt, is iedere schade waarvoor geen vergoeding bestaat meer onaanvaardbaar.
- Naarmate meer veiligheid gerealiseerd wordt, is ieder nadeel dat alsnog optreedt meer onverteerbaar, zodat de roep om garanties voor een risicoloze toekomst steeds luider wordt.
- We eisen steeds verdergaande veiligheidsgaranties van systeembeheerders, die we steeds minder vertrouwen.
- We vragen betrouwbare voorspellingen voor de verre toekomst van wetenschappers, die volgens ons fundamenteel tekortschieten in hun beperkte specialistische kijk op de complexe werkelijkheid die een holistische benadering vereist.

2.5 De status, onderlinge verhouding en het gebruik van de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur

2.5.1 De status en onderlinge verhouding van de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur

De vraag die ik in deze subparagraaf probeer te beantwoorden, is wat de status is van de begrippen schuldcultuur, de risicocultuur en de voorzorgcultuur en hoe hun onderlinge verhouding begrepen moet worden. Pieterman, de naamgever van deze begrippen, bedoelt ze als ideaaltypen, en ik volg hem daarin. Het concept van het ideaaltype is afkomstig van Max Weber. Ideaaltypen zijn theoretische constructies, bedoeld voor heuristische doeleinden. Zij zijn gebaseerd op de werkelijkheid, maar vormen geen natuurgetrouwe weergave van de werkelijkheid. In plaats daarvan is sprake van een selectieve en

‘geïdealiseerde’ weergave, waarin sommige aspecten uit de werkelijkheid, die als kenmerkend worden gezien, worden uitvergroot, en waarin een sterkere coherentie en logica is aangebracht dan in de werkelijkheid bestaat. Weber (1904/1968, p. 43; cursivering is oorspronkelijk) zegt het volgende over het ideaaltype:

> Er wird gewonnen durch einseitige *Steigerung eines* oder *einiger* Gesichtspunkte und durch Zusammenschluß einer Fülle von diffus und diskret, hier mehr, dort weniger, stellenweise gar nicht, vorhandenen *Einzel*erscheinungen, die sich jenen einseitig herausgehobenen Gesichtspunkten fügen, zu einem in sich einheitlichen *Gedanken*bilde. In seiner begrifflichen Reinheit ist dieses Gedankenbild nirgends in der Wirklichkeit empirisch vorfindbar, es ist eine *Utopie*, und für die *historische* Arbeit erwächst die Aufgabe, in jedem *einzelnen Falle* festzustellen, wie nahe oder wie fern die Wirklichkeit jenem Idealbilde steht […].

Zoals in dit citaat naar voren komt, gaat het er niet om ideaaltypen in de werkelijkheid terug te vinden, maar om de werkelijkheid aan ideaaltypen af te meten. Juist door hun kunstmatige karakter en doordat zij niet perfect corresponderen met de werkelijkheid zijn ideaaltypen geschikt om bepaalde ontwikkelingen, patronen, gelijkenissen en verschillen in de werkelijkheid zichtbaar te maken. Volgens Coser (1977, p. 223) vormen zij daarmee ‘the basic method for comparative study’. Ideaaltypen bieden een maatstaf waaraan verschillende aspecten van en fasen in de werkelijkheid kunnen worden afgemeten en zodoende vergeleken.

In lijn met het voorgaande kan van de ideaaltypen schuld-, risico- en voorzorgcultuur gezegd worden dat zij op de werkelijkheid gebaseerd zijn; daarom was het ook mogelijk de beschrijving ervan met voorbeelden uit de werkelijkheid te illustreren. Maar zij moeten dus niet opgevat worden als een zo getrouw mogelijke weergave van de werkelijkheid, vooral niet waar het de schematische weergave ervan betreft (zie tabel 2.1). De werkelijkheid is veel chaotischer dan deze ideaaltypen, en de overgangen tussen wat nu als aparte ideaaltypen wordt beschreven zijn veel vloeiender dan de beschrijving van verschillen suggereert.

Met de constatering dat we met ideaaltypen van doen hebben, is niet alles gezegd. Enige toelichting behoeft nog het begrip cultuur dat Pieterman gebruikt. De term cultuur heeft veel verschillende betekenissen, is onderwerp van soms heftig debat geweest, en wordt door sommige auteurs niet (langer) geschikt voor gebruik gevonden (zie hierover bijv. Oude Breuil, 2011).

Mij lijkt het begrip cultuur nog prima bruikbaar. Voor de betekenissen die het kan hebben, bestaan vaak nog geen goede alternatieve termen. Dat geschreven hebbende, is de vraag welke betekenis het begrip bij Pieterman heeft. Zelf zegt hij daar niets over, maar gezien zijn weberiaanse inspiratie en de manier waarop hij schrijft over begrippen als de voorzorgcultuur, ligt het voor de hand om cultuur bij Pieterman op een weberiaanse manier te begrijpen, namelijk als het

geheel van betekenissen (inclusief waarden en normen) die mensen aan hun handelen en de hen omringende werkelijkheid toekennen (Weber, 1904/1968; vgl. Geertz, 1973; Zijderveld, 1998).

Cultuur is geen statisch begrip: de wijze waarop mensen betekenis verlenen aan de wereld is veranderlijk, zij het dat zulke veranderingen niet van de ene op de andere dag plaatsvinden (Zijderveld, 1998). In de theorie van Ewald en Pieterman ligt de nadruk op de veranderlijkheid van cultuur: met het spreken over de overgang van de schuldcultuur naar de risicocultuur en van de risicocultuur naar de voorzorgcultuur wordt een aantal cruciale veranderingen aangeduid in het 'web van betekenissen' (Geertz, 1973) dat in onze samenleving rondom fenomenen als schade, gevaar en risico is gesponnen. Overigens zij hier opgemerkt dat deze culturele veranderingen gepaard gaan met veranderingen in sociale structuur, maar in het culturele perspectief dat Pieterman en Ewald kiezen, en dat in het verlengde daarvan ook in deze studie gehanteerd wordt, krijgen veranderingen in sociale structuur secundaire aandacht.

De aard van culturele veranderingen als waar het in de theorie van Ewald en Pieterman om gaat, kan nader geduid worden met behulp van een paar metaforen. Ik begin met de metafoor van de gereedschapskist, die Swidler (1986) gebruikt om het begrip cultuur uit te leggen. Met behulp van deze metafoor kunnen verschillen tussen culturen worden gezien als verschillen in het gereedschap dat ter beschikking staat, en culturele veranderingen kunnen beschreven worden in termen van het beschikbaar komen van nieuwe soorten gereedschap (zoals het mechanisme van preventie in de risicocultuur). Dat gereedschap is de vrucht van menselijke constructiewerkzaamheden. Wij smeden zelf collectief nieuw gereedschap. Het beschikbaar komen van nieuw cultureel gereedschap betekent niet automatisch het gebruik ervan in iedere situatie die zich daarvoor leent; cultuur is geen determinerende macht. De keuze welk stuk gereedschap uit het beschikbare assortiment wordt gebruikt, wordt in concrete situaties gemaakt door vrije individuen, die niet zelden alternatieven hebben (naast de voorzorgculturele mogelijkheid om systeembeheerders voor schade verantwoordelijk te stellen, bestaat bijvoorbeeld nog steeds de mogelijkheid om individuele veroorzakers van schade verantwoordelijk te stellen die in de schuldcultuur ook al bestond).

De vraag is dan wat er met het oude gereedschap gebeurt. Blijft het in gebruik naast het nieuwe gereedschap, wordt het direct afgedankt, of raakt het geleidelijk in onbruik? Van direct afdanken is bij Ewald noch Pieterman sprake. De drie wijzen van omgaan met schade en risico volgen elkaar volgens hen niet op, in de zin dat de opkomst van de ene benadering de vanzelfsprekende ondergang van de andere benadering betekent. Maar over wat er wel met een oude benadering gebeurt als een nieuwe opkomt, zijn beide heren het niet eens. Ewald (2002, p. 297) benadrukt dat er geen concurrentie is, althans niet behoeft te zijn, tussen de drie benaderingen:

> Each has its field of competence and area of validity. For this reason, it is essential not to confuse them and to respect their spheres of influence and jurisdiction (…).

Uit dit citaat en uit wat Ewald er verder over schrijft, valt de opvatting te destilleren dat, in termen van de gereedschapsmetafoor, de komst van nieuw gereedschap geen invloed heeft op de beschikbaarheid en het gebruik van het oude gereedschap: het oude gereedschap blijft gebruikt worden voor de klussen waarvoor het altijd gebruikt werd, en het nieuwe gereedschap wordt op nieuw ontgonnen terreinen ingezet.

Pieterman daarentegen is van oordeel dat een nieuwe benadering wel iets met de oude doet: er is sprake van een verschuiving van dominantie. De opkomst van de risicocultuur heeft de schuldcultuur uiteindelijk als dominante manier van omgaan met schade en risico van zijn plaats verstoten, en de opkomst van de voorzorgcultuur betekent terreinverlies voor de risicocultuur.

Zoals eigenlijk al uit mijn bespreking van de drie verschillende benaderingen eerder in dit hoofdstuk is op te maken, acht ik de interpretatie van Pieterman adequater dan die van Ewald. Het is weliswaar zo dat voor iedere benadering typische risico's zijn aan te wijzen waarop zij zich in eerste instantie richten, maar van strikt gescheiden invloedssferen is in de praktijk geen sprake. Daarmee heeft, anders dan Ewald stelt, de opkomst van nieuwe benaderingen wel degelijk consequenties voor bestaande benaderingen. Die consequenties behelzen behalve het verlies van dominantie ook een vervorming door de invloed van nieuwe benaderingen. Zo is het principe van de individuele verantwoordelijkheid dat in de schuldcultuur leidend was door de opkomst van de risicocultuur niet verdwenen, maar zijn invloed is wel kleiner geworden en de scherpe kantjes zijn er vanaf gegaan. De schuldculturele neiging tot *blaming the victim* is dankzij de risicocultuur bijvoorbeeld minder *salonfähig* geworden.

De consequenties die een nieuwe benadering heeft voor een eerdere benadering, worden mooi gevat in de metafoor van een sedimentatieproces, die in het eerder aangehaalde WRR-rapport over voorzorg is te vinden:

> In het denken over verantwoordelijkheid voor schade hebben zich in de loop van de tijd verschillende normatieve beginselen ontwikkeld, namelijk de principes van eigen verantwoordelijkheid, solidariteit en voorzorg. Zij doen hun intrede, grofweg gesproken, in respectievelijk de negentiende, twintigste en eenentwintigste eeuw. Daarbij is geen sprake van het verdringen van eerder aanvaarde principes, maar van een sedimentatieproces, waarbij een nieuwe laag over bestaande lagen komt te liggen. De oudere lagen klinken in, door de nieuwe laag die er overheen is komen te liggen. Het bereik en de interpretatie van de eerder aanvaarde principes verandert (WRR, 2008, p. 145-146).

Tot slot van deze subparagraaf wijs ik er nog op dat de voorzorgcultuur in de analyses van Pieterman en Ewald een wat andere positie heeft dan de

schuldcultuur en de risicocultuur. Van de eerdere twee manieren van omgaan met schade en risico kan gezegd worden dat zij het stadium van volledige ontplooiing en / of maximale dominantie bereikt hebben of zelfs weer voorbij zijn. Over de voorzorgcultuur merken zowel Pieterman als Ewald op dat zij nog in opkomst is. Daardoor mist bij de voorzorgcultuur het overzicht, *the benefit of hindsight*, dat bij de reeds tot ontplooiing gekomen eerdere benaderingen wel bestaat. Hoe moet de concurrentiestrijd van de voorzorgcultuur met de risicocultuur ingeschat worden? Is de risicocultuur nog dominant, of heeft de voorzorgcultuur de dominante positie al van haar overgenomen? Daar krijgen we geen antwoord op.

2.5.2 Het gebruik van de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur

Hoe gebruik ik de theorie van Ewald en Pieterman in mijn onderzoek? Zoals gezegd is het mijn bedoeling een vergelijking te maken van de wijze waarop de maatschappelijke omgang met schade en risico zich in mijn casussen heeft ontwikkeld. In feite gaat het om een tweeledige vergelijking, namelijk zowel binnen als tussen de casussen. De begrippen schuld-, risico- en voorzorgcultuur fungeren daarbij als analytisch instrument en als intermediair; de vergelijking verloopt via hen. Dat neemt niet weg dat ik ook de nodige aandacht besteed aan relevante ontwikkelingen ten aanzien van de omgang met schade en risico die niet door de ideaaltypen gedekt worden.

Meer concreet ga ik bekijken in hoeverre het beschikbare materiaal in mijn *case studies* zich laat duiden met behulp van de drie ideaaltypen. Daarbij gebruik ik een onderverdeling van de ideaaltypen in verschillende elementen. Het aan Pieterman ontleende schema in tabel 2.1 biedt zo'n onderverdeling, zij het dat daarin niet alle relevante elementen zijn opgenomen. Voor zover nodig, gebruik ik daarom extra elementen, ontleend aan de bespreking van de ideaaltypen eerder in dit hoofdstuk. Bijvoorbeeld het element 'passieve overheidsrol' als kenmerkend voor de schuldcultuur en het element 'actieve overheidsrol' als kenmerkend voor de risicocultuur. Verder bevat het schema elementen die voor sociale veiligheidsrisico's niet relevant zijn (bijvoorbeeld de categorie 'Visie op natuur en cultuur'). Ik maak echter voorafgaand aan mijn onderzoek geen aangepaste versie van het schema. Daarmee wacht ik tot na het onderzoek, zodat ik gelijk de aanpassingen kan meenemen waartoe mijn onderzoek naar verwachting aanleiding zal geven; het onderzoek is immers ook een test van de bruikbaarheid van de ideaaltypen voor de analyse van concrete casussen.

Het gebruik van de theorie van Ewald en Pieterman bij mijn casusonderzoek brengt een overbrugging van twee niveaus met zich mee: het macroniveau van de samenleving waarop de theorie zich richt, en het mesoniveau van de maatschappelijke omgang met specifieke risicoproblemen die in mijn casusonderzoek centraal staat. Zoals in het vervolg van deze studie zal blijken, kan de macrotheorie van Ewald en Pieterman zonder veel problemen op een mesoniveau geoperationaliseerd worden, maar sommige elementen uit de

schematische weergave van de drie ideaaltypen lenen zich naar hun aard niet goed voor toepassing op mesoniveau. Dat betreft bijvoorbeeld de categorie 'Omvang van de schade'. Volgens het schema in tabel 2.1 is schade in de schuldcultuur 'klein tot gemiddeld' en in de voorzorgcultuur 'onomkeerbaar en catastrofaal'. Deze categorie zegt vooral iets over de omvang van de typische risico's waarop de verschillende culturen zich in eerste instantie richten, en niet zozeer over de ontwikkeling van de omvang van een risico binnen één casus. De omvang of ernst van specifieke risicoproblemen kan zeker toenemen, hetzij in werkelijkheid, hetzij in de beeldvorming. Maar er zullen slechts weinig risicoproblemen zijn die in één van beide opzichten zo'n dramatische ontwikkeling doormaken dat zij van geringe tot (potentieel) catastrofale proporties uitgroeien.

Tabel 2.1: Schema schuldcultuur, risicocultuur en voorzorgcultuur (licht bewerkte combinatie van Pieterman (2008), p. 57 en 68 en Pieterman (2001b), p. 154.

	Schuldcultuur	**Risicocultuur**	**Voorzorgcultuur**
Schade in de tijd gezien	Verleden	Nabije toekomst	Verre toekomst
Schade oorzakelijk bezien	Te voorkomen gevolg van individueel handelen	Niet volledig te voorkomen systeemeffect	Te voorkomen systeemeffect
Omvang van de schade	Klein tot gemiddeld al naar gelang de omstandigheden van het geval	Beperkt tot omvangrijk al naar gelang de aard en omvang van het risicocollectief	Onomkeerbaar en catastrofaal
Lokalisering van de schade	Geïndividualiseerd op lokaal niveau	Gecollectiviseerd binnen nationale (sub)systemen	Gecollectiviseerd binnen mondiale (sub)systemen
Morele reactie op schade en visie op veiligheidsgaranties	Zelf dragen: eigen schuld	Schade kan niet geheel worden voorkomen, maar moet wel worden vergoed: pech moet weg	Schade dient te worden voorkomen: schade is een schande, waar iemand voor moet boeten
Schadevergoeding mogelijk indien	schuldige derde aansprakelijk gesteld kan worden	beroep op verzekering van risicocollectief mogelijk is	collectieve middelen van de samenleving toereikend zijn
Wie betaalt voor de schade	De schuldige partij (in de regel het slachtoffer)	Allen die betrokken zijn bij de schadelijke activiteit, door het betalen van een premie	Elk belastingbetalend lid van de samenleving
Visie op slachtoffer	Moreel verdacht	Rechthebbend lid van risicocollectief	Door nalatigheid getroffen burger

Centrale actor in het denken	Schuldige	Systeembeheerder van het risicocollectief	Systeembeheerder van de samenleving
Schande treft	slachtoffer	Niemand	politiek verantwoordelijke systeembeheerders
Rol van kansen	Irrelevant	Centraal	Marginaal
Aard van kansen	Irrelevant	Relatief groot	Zeer klein
Visie op voorkómen van schade	Individuele morele plicht	Compensatie komt in de eerste plaats; preventie moet nagestreefd worden voor zover dat in termen van kosten en baten lonend is	Uitvergroot als morele plicht van systeembeheerders
Relevantie van wetenschappe-lijke kennis	Betrouwbare causale verklaringen zijn noodzakelijk bij actie uit onrechtmatige daad	Betrouwbare voorspellingen zijn cruciaal voor risicocalculaties en optimale afstemming van compensatie en preventie	Beperkte relevantie door samenhang van kennis en cultuur
Visie op de ver-houding van wetenschappers en burgers		Grote waardering voor en vertrouwen in experts en hun kennis; burger wordt gezien als leek	Geringe waardering voor en vertrouwen in experts en hun kennis; burger wordt gezien als ervarings-deskundige
Visie op het ideaal van maak-baarheid		Positief	Dubbelzinnig
Visie op vooruit-gang door technologische ontwikkeling en economische groei		Positief	Zeer terughoudend tot negatief
Visie op natuur en cultuur		Natuur houdt bedreigingen in voor menselijk welzijn, die de mens door cultuur moet overwinnen	De menselijke cultuur bedreigt de natuur. Niet de mens en zijn cultuur maar natuurlijke eco-systemen zijn bepalend.

Verder valt bij voorbaat te betwijfelen of de schuldcultuur in de casus over gentechvoedsel herkenbaar zal zijn. Het hoofdstuk over deze casus begint

vanwege de relatief korte geschiedenis van genetische modificatie pas in de jaren 1970, ongeveer driekwart eeuw later dan de andere casushoofdstukken en ruim nadat de schuldcultuur zijn dominante plaats is kwijtgeraakt aan de risicocultuur. Bovendien dient ook de voorzorgculturele benadering zich in de jaren 1970 al aan. Bovenop de schuldculturele laag heeft zich dus al het nodige sediment opgehoopt, en het ligt daarom niet voor de hand dat er in de gentechcasus wordt teruggegrepen naar een schuldculturele benadering van risico's.

Tot slot is een verantwoording vooraf van mijn gebruik van de begrippen preventie en voorzorg in de casushoofdstukken op haar plaats. Hoewel ik het onderscheid dat Ewald en Pieterman tussen deze begrippen maken zinvol vind, handhaaf ik het in dit boek niet strikt; ik gebruik de term preventie ook in een 'voorzorgcontext'. Daarvoor zijn drie redenen.

De eerste reden is vooral praktisch van aard. Het blijkt moeilijk de terminologische onderscheiding tussen preventie en voorzorg consequent vol te houden, getuige het feit dat ook Ewald als Pieterman het begrip preventie af en toe in een voorzorgcontext gebruiken. In zijn vroegste publicaties over deze thematiek gebruikt Pieterman de termen preventie en voorzorg zelfs nog tamelijk zorgeloos door elkaar en gebruikt hij de term 'preventiedenken' voor wat hij later de voorzorgcultuur gaat noemen (vgl. Pieterman, 2001a). Dat lijkt enerzijds te maken te hebben met het enigszins kunstmatige karakter van het onderscheid, ingegeven door betekenissen die relatief recent en alleen geldig in een specifieke context aan reeds bestaande en nauw verwante termen zijn toegekend. En anderzijds met het gegeven dat de term preventie taalkundig meer armslag biedt dan de term voorzorg. In het Nederlands heeft preventie bijvoorbeeld een bijvoeglijke equivalent (preventief), die voorzorg moet ontberen; 'voorzorgelijk' is geen gangbaar Nederlands (meer). En je kunt wel zeggen 'ter preventie', maar als je iets dergelijks met voorzorg probeert, ben je genoodzaakt tot meer omslachtigheid: 'bij wijze van voorzorg'. In het Engels (de taal waarin de meeste niet-Nederlandse literatuur die ik gebruik geschreven is) bestaat geen achterstand op het gebied van bijvoeglijke naamwoorden (daar kan een onderscheid gemaakt worden tussen 'preventive' of 'preventative' enerzijds en 'precautionary' anderzijds), maar wel op werkwoordelijk gebied: voor 'to prevent' bestaat geen 'precautionary' tegenvoeter. Daarom wordt in de bekendste verwoording van het voorzorgbeginsel, die uit artikel 15 van de *Rio Declaration* van 1992 ook het werkwoord 'to prevent' gebruikt. Kortom, terwijl preventie en voorzorg op een abstract niveau te onderscheiden zijn, is een zekere vermenging bijna onvermijdelijk op het moment dat er concreet geschreven moet worden over de thematiek waar deze begrippen naar verwijzen.

De tweede reden betreft vooral de casushoofdstukken in het boek. Daarin zijn beschrijvingen van empirisch onderzoek naar veranderingen in de omgang met specifieke risico's te vinden. In de werkelijkheid zijn meestal geen scherpe conceptuele onderscheidingen te vinden: overgangen zijn vloeiend. Als ik dus

bijvoorbeeld over preventieve maatregelen in een concrete casus schrijf, is het weinig vruchtbaar om me steeds af te vragen of het hier nu om preventie gaat of dat het voorzorg genoemd moet worden. Wanneer we al aannemen dat in een concrete casus een overgang van preventie naar voorzorg valt aan te wijzen, dan is het handiger om dat achteraf te doen, met wat meer afstand dan tijdens de beschrijving. De overgang is immers vloeiend, dus het is moeilijk te bepalen tot wanneer de term preventie gebruikt mag worden en vanaf wanneer de term voorzorg uit de kast gehaald mag worden.

De derde reden is dat in veel maatschappelijke sectoren, zo ook in het beleid ter bestrijding van kindermishandeling en het verkeersveiligheidsbeleid, de term preventie gangbaar is en de term voorzorg niet of nauwelijks gebruikt wordt. In zulke gevallen is het onjuist de werkelijkheid te 'verbeteren' door in de casushoofdstukken preventie door voorzorg te vervangen. De term voorzorg kan dan eventueel pas gebruikt worden in een duiding achteraf ('wat hier preventie wordt genoemd, is op grond van mijn theoretisch kader als voorzorg te betitelen').

2.6 De dynamiek van sociale problemen

2.6.1 Het 'social problems process'

Zoals ik eerder aanstipte, schakel ik in deze studie tussen twee niveaus: het macroniveau van de samenleving waarop de theorie van Ewald en Pieterman betrekking heeft, en het mesoniveau van de specifieke risicoproblemen die centraal staan in mijn *case studies*. Bij het slaan van de brug tussen macro- en mesoniveau maak ik gebruik van het werk van de Amerikaanse socioloog Joel Best (2008) over sociale problemen. Best legt vanuit een sociaal-constructivistisch perspectief patronen bloot in de wijze waarop sociale problemen (waaronder risicoproblemen) geframed worden en al dan niet een plaats weten te verwerven en te behouden op de maatschappelijke en politieke agenda. Daarbij gaat hij onder andere in op de wijze waarop culturele factoren de omgang met sociale problemen beïnvloeden. Het werk van Best helpt daarmee te begrijpen hoe de ontwikkelingen uit het 'grote verhaal' van Ewald en Pieterman doorwerken op het meer concrete niveau van de maatschappelijke omgang met specifieke risicoproblemen. In deze paragraaf behandel ik de onderdelen en begrippen uit dat werk die het meest relevant zijn voor mijn onderzoek.

Overigens is lang niet alles wat Best te berde brengt door hemzelf bedacht: hij maakt gebruik van inzichten, concepten en theorieën van vele andere auteurs. De verdienste van zijn werk is dat hij al deze elementen van verschillende herkomst tot een coherent en overzichtelijk verhaal heeft samengesmeed en gecompleteerd met een flinke portie eigen inhoudelijke inbreng. Om redenen

van gemak gebruik ik dit overzichtelijke verhaal, en verwijs ik niet naar alle auteurs op wie Best zijn verhaal mede baseert.

Best volgt in zijn analyse van de ontwikkeling van sociale problemen een ideaaltypisch fasenmodel, door hem 'the natural history of the social problems process' genoemd. Dit model kent zes fasen. In de eerste fase, die van *claimsmaking*, vragen bepaalde actoren, de *claimsmakers*, aandacht voor een bepaald probleem. *Claimsmakers* kunnen bijvoorbeeld actiegroepen zijn die speciaal voor de agendering van een bepaald sociaal probleem zijn opgericht, maar ook gevestigde belangengroeperingen met een bredere blik. *Claimsmaking* veronderstelt *framing*: claims bevatten een specifieke visie op de aard, oorzaken en oplossing van het probleem in kwestie.

In de tweede fase pikken de media de claims op en doen daar verslag van, zodat een breder publiek bereikt wordt. De media fungeren echter niet louter als doorgeefluik, maar vertalen de oorspronkelijke claims, de *primary claims*, in *secondary claims*, die doorgaans korter, dramatischer en minder ideologisch gekleurd zijn. In de derde fase roepen de claims ten aanzien van een sociaal probleem een publieke reactie op; *claimsmakers* hopen dat die reactie er één van beaming van de ernst van het probleem en steun voor de voorgestelde aanpak is. Dan breekt de vierde fase aan: er wordt beleid gemaakt om het probleem te lijf te gaan. Het beleid wordt in de vijfde fase in de praktijk geïmplementeerd, en de zesde fase betreft de gevolgen ervan en de reacties erop.

Best laat zijn model vergezeld gaan van een aantal kanttekeningen. Eén daarvan is dat lang niet elk sociaal probleem alle fasen van dit model doorloopt. Veel claims blijven ergens halverwege of al in het begin steken; er komt bijvoorbeeld geen nieuw beleid van de grond, of een claim krijgt zelfs geen media-aandacht. Dat heeft voornamelijk te maken met de concurrentie van talloze andere claims op de *social problems marketplace* om de beperkte aandacht van het publiek en om de beperkte middelen die voor beleid beschikbaar zijn. De problemen die in mijn *case studies* centraal staan, hebben overigens wel alle fasen van Bests model doorgemaakt.

Een tweede kanttekening is dat het model de werkelijkheid sterk versimpelt. De verhouding tussen de verschillende fasen is er niet één van louter eenrichtingsverkeer voorwaarts, maar er vindt ook *feedback* plaats. Zo kunnen reacties op claims *claimsmakers* ertoe brengen hun boodschap of de verpakking daarvan bij te stellen, en reacties op beleid kunnen leiden tot aanpassing van beleid. Behalve van *feedback* tussen de fasen is er sprake van interactie tussen diverse actoren binnen iedere fase. *Claimsmakers* overleggen en steggelen met elkaar over de te maken claims, media reageren op elkaars berichten, beleidsmakers uit verschillende departementen stemmen beleidsinitiatieven op elkaar af, of proberen elkaar juist af te troeven. Verder worden er in werkelijkheid wel eens één of meer fasen van het model overgeslagen. *Insider claimsmakers* richten zich bijvoorbeeld vaak rechtstreeks tot beleidsmakers. Eén

van de voorbeelden die Best in dit verband geeft, is de National Rifle Association, de grootste Amerikaanse wapenlobbygroep. Een Nederlands voorbeeld is de ANWB.

Een derde kanttekening die Best maakt is dat het *social problems process* niet lineair, maar cyclisch is. Nadat een probleem succesvol onder de aandacht is gebracht en er beleid ter bestrijding van het probleem is gelanceerd en geïmplementeerd, kunnen er weer nieuwe claims komen, bijvoorbeeld van actoren die vinden dat het beleid tot nu toe tekortschiet of dat het probleem niet goed wordt begrepen. Fase 6 van Bests model kan dus tamelijk vloeiend overgaan in een nieuwe fase 1. Het *social problems process* kan zich ook herhalen doordat *claimsmakers* voortbouwend op de maatschappelijke erkenning van een bepaald probleem nieuwe problemen als ondersoort daarvan of als gelijksoortig fenomeen onder de aandacht proberen te brengen. Best noemt kindermishandeling (*child abuse*) als voorbeeld. Bij dit begrip zijn in de loop van de tijd steeds meer problemen ondergebracht, zoals fysiek geweld, emotionele mishandeling en seksueel misbruik. Daarnaast probeerden *claimsmakers* door hergebruik van de term mishandeling (*abuse*) in nieuwe combinaties andere problemen, zoals ouderenmishandeling (*elder abuse*), erkend te krijgen. Een vergelijkbare kopieerdrang werd opgeroepen door het succes van de *civil rights movement*: in het kielzog daarvan werden onder meer vrouwenrechten, kinderrechten en dierenrechten op de agenda gezet.

2.6.2 Retorica in het 'social problems process'

In de strijd om aandacht en middelen proberen *claimsmakers* hun claims zo overtuigend mogelijk vorm te geven. Daarbij treedt een zekere uniformiteit op, 'because people who share a culture are likely to find the same sorts of arguments persuasive' (Best, 2008, p. 30). Best spreekt in dit verband van *the rhetoric of claims*. Claims hebben volgens hem een retorische structuur die uit drie componenten bestaat: *grounds* of *diagnostic frames*, die informatie en bewijs geven over de aard en omvang van het probleem, *warrants* of *motivational frames*, die duidelijk maken waarom er iets aan het probleem moet worden gedaan, en *conclusions* of *prognostic frames*, die aangeven wat er aan het probleem moet worden gedaan.

Bij de keuze en vormgeving van *grounds* volgen *claimsmakers* volgens Best vaak een standaard 'retorisch recept' met drie ingrediënten. Het eerste ingrediënt is een *typifying example*, een beschrijving van een specifieke manifestatie van het probleem in kwestie. *Claimsmakers* kiezen meestal een dramatisch voorbeeld, om zo de ernst van het probleem te benadrukken. Dat heeft als gevolg dat voorbeelden die het probleem moeten typeren zelden typisch zijn voor het probleem: de meeste manifestaties van het probleem zullen in de regel minder dramatisch zijn dan het gekozen voorbeeld.

Het tweede ingrediënt is de benaming van het probleem. Zoals ik eerder opmerkte, wordt wel geprobeerd de aandacht voor een probleem te vergroten en te sturen door aansluiting te zoeken bij een bestaande en bewezen succesvolle term. Maar in andere gevallen wordt een nieuwe (zo appellerend mogelijke) naam gelanceerd, soms voor een probleem dat al langer onder een andere naam bekend is. Best benadrukt dat het geven van een naam niet hetzelfde is als definiëren: veel *claimsmakers* zien af van een definitie van het probleem en laten hun typerende voorbeelden voor zich spreken.

Ten derde wordt vaak een statistisch ingrediënt gebruikt, om duidelijk te maken hoe groot het probleem is. Gegevens van statistische aard suggereren exactheid, maar Best benadrukt dat de getallen en percentages die in claims figureren vaak weinig meer zijn dan ruwe schattingen, vooral als het gaat om een probleem dat tot nog toe weinig aandacht kreeg. Daarbij geldt dat *claimsmakers* een voorkeur hebben voor grote getallen, omdat die impliceren dat het probleem waarvoor zij aandacht vragen omvangrijk is.

De combinatie van deze drie ingrediënten biedt volgens Best (2008, p. 33) 'a quick, compelling case for recognizing a new social problem'. Hij illustreert dat – opnieuw – met het voorbeeld van kindermishandeling:

> For example, a description of a small child being beaten to death, coupled with both an explanation that this death is just one instance of the larger problem of child abuse and a statement that three million cases of suspected abuse are reported each year, conveys a sense that millions of children are in danger – possibly of losing their lives (Best, 2008, p. 33).

Behalve uit de drie retorische basisingrediënten bestaan *grounds* vaak nog uit andere ingrediënten, zoals de stelling dat het probleem iedereen kan treffen (suggestie: iedereen die kennisneemt van de claim, heeft er persoonlijk belang bij dat er iets aan het probleem gedaan wordt), of de verzekering dat het probleem steeds ernstiger wordt (suggestie: er moet zo spoedig mogelijk ingegrepen moet worden, willen de zaken niet uit de hand lopen).

Terwijl *grounds* betrekking hebben op de werkelijkheid, gaat het bij *warrants* om waarden. *Claimsmakers* rechtvaardigen hun boodschap dat er iets gedaan moet worden aan de beschreven omstandigheden door te stellen dat zij een inbreuk vormen op (een) bepaalde waarde(n), zoals rechtvaardigheid, vrijheid of veiligheid. De meeste mensen zullen het belang van dit soort waarden in abstracte zin onderschrijven, maar daarmee is er nog geen consensus over hoe ze concreet gestalte moeten krijgen. Mensen die aan dezelfde waarde hechten, kunnen tegengestelde ideeën hebben over het beleid dat deze waarde het beste dient. Daarnaast zijn er verschillen in het relatieve belang dat aan waarden wordt gehecht: twee personen kunnen het erover eens zijn dat vrijheid en veiligheid belangrijke waarden zijn, maar van mening verschillen over de vraag welke waarde in geval van een waardenconflict zou moeten prevaleren.

Volgens Best nemen *claimsmakers* vanwege de verschillen in de waardering van waarden vaak meerdere *warrants* op in hun claims. Zo kunnen verschillende mensen overtuigd worden dat er iets moet worden gedaan aan een probleem, ook al verschillen die mensen van mening over de redenen daarvoor. Het is in een concrete claim echter onmogelijk om alle mogelijke waarden recht te doen. De keuze voor bepaalde waarden betekent daarom dat andere waarden minder aandacht krijgen of in de verdrukking komen. Best (2008, p. 37) signaleert op dit vlak trends: 'Warrants rise and fall in popularity'. Een *warrant* die volgens hem relatief recent populair is geworden, is het argument dat problemen aangepakt dienen te worden omdat zij een forse bijdrage leveren aan de stijging van de kosten van medische zorg. Dat argument is onder andere gebruikt in campagnes voor het dragen van motorfietshelmen en tegen roken en obesitas. De opkomst van deze *warrant* betekent dat een oudere *warrant*, waarin de waarde van persoonlijke vrijheid centraal staat, aangevochten wordt.

De combinatie van *grounds* en *warrants* bepaalt de inhoud van de *conclusions*. Om het voorbeeld van kindermishandeling nog eens te nemen: als in de *grounds* van een claim benadrukt is dat kindermishandeling dodelijke consequenties kan hebben, en in de *warrants* de stelling werd ingenomen dat kinderen vanwege hun kwetsbaarheid bijzondere bescherming verdienen, ligt het in de lijn der verwachting dat de *conclusions* strekken tot het nemen van maatregelen om fatale kindermishandeling te voorkomen. Best merkt overigens op dat *conclusions* zich vaak zowel op de korte als de lange termijn richten, waarbij het op de korte termijn dan doorgaans gaat om het bereiken van bewustwording en op de langere termijn om beleidswijzigingen.

Retorica speelt niet alleen een rol in de fase van *claimsmaking*, maar ook gedurende latere fasen van het *social problems process*. Alleen moeten de oorspronkelijke *claimsmakers* de controle over de presentatie van het probleem dan voor een belangrijk deel prijsgeven aan andere actoren; ik wees daar eerder al op toen het over de fase van media-aandacht ging. Actoren als mediamensen en beleidsmakers hebben hun eigen overwegingen ten aanzien van de presentatie van een probleem, maar die kunnen wel overeenkomsten vertonen met de overwegingen van *claimsmakers*. Zo wordt mediaberichtgeving over sociale problemen vaak gedomineerd door bepaalde *typifying examples*; zij krijgen meer aandacht dan andere manifestaties van een probleem. Zaken die zoveel media-aandacht krijgen, worden wel *landmark narratives* genoemd. Net als *typifying examples* in claims worden *landmark narratives* niet geselecteerd omdat zij een probleem adequaat typeren, maar vanwege hun dramatische karakter.

Een punt van gelijkenis tussen *claimsmakers* en beleidsmakers is dat de laatsten net als de eersten een 'verhaal' construeren waarin een logisch verband wordt gelegd tussen een bepaalde presentatie van een sociaal probleem en een bepaalde vorm van actie. Beleidsmakers rechtvaardigen hun beleidskeuzen en –daden met betrekking tot een sociaal probleem met behulp van zogenaamde *causal stories*, waarin de oorzaken van het probleem aan de orde komen. Wordt

een probleem beschreven als het gevolg van de intentionele acties van kwaadwillige mensen, dan ligt het voor de hand dat het beleid ter bestrijding van dat probleem zich onder andere richt op de identificatie en bestraffing van zulke mensen. Heeft het probleem volgens een *causal story* daarentegen een ongevalskarakter, dan is het zoeken naar schuldigen niet aan de orde.

2.6.3 Wetenschappelijke kennis en experts in het 'social problems process'

Zoals eerder in dit hoofdstuk aan de orde kwam, hebben wetenschappelijke kennis en de experts die over die kennis beschikken een belangrijke plaats in de moderne samenleving. Best besteedt een apart hoofdstuk aan hun rol in het *social problems process*. Daarin komt onder andere aan de orde dat wetenschappelijke kennis en experts niet alleen veelvuldig worden ingeroepen door *claimsmakers*, maar dat experts ook zelf als *claimsmaker* optreden. Dat gebeurt bijvoorbeeld in het geval van het sociale probleem van wereldwijde klimaatopwarming, ten aanzien waarvan het uit experts bestaande Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) regelmatig nieuwe claims agendeert.

Speciale aandacht heeft Best voor het optreden van wetenschappelijk onderlegde experts bij de constructie van risicoproblemen. Volgens hem begint de 'modern fascination' (Best, 2008, p. 111) voor deze subcategorie van sociale problemen in de jaren 1960. Dat is ongeveer de periode waarover ik in 2.3.1 opmerkte dat de risicocultuur ten opzichte van de schuldcultuur dominant wordt, en de periode waarin een voedingsbodem voor het voorzorgdenken begint te ontstaan. Best noemt twee namen die als symbool kunnen gelden voor deze twee ontwikkelingen. Ten eerste de naam van de Amerikaanse activist (en latere presidentskandidaat) Ralph Nader, die de aandacht vestigde op de onveilige constructie van auto's en daarmee de individuele verantwoordelijkheid van verkeersdeelnemers voor de verkeersveiligheid relativeerde (zie Nader, 1965). Ten tweede de naam van Rachel Carson, wier werk over de schadelijke gevolgen van pesticidengebruik voor het milieu (Carson, 1962) volgens Pieterman (2008) een invloedrijk oerdocument van de voorzorgbenadering is.

Best laat zien dat experts en wetenschap niet of nauwelijks zijn weg te denken uit de maatschappelijke omgang met risicoproblemen. Tegelijkertijd is hun functioneren niet zonder moeilijkheden. Zo stelt Best dat wetenschappelijk bewijs aangaande risico's voor niet-wetenschappers (de meeste actoren in het *social problems process*) moeilijk te begrijpen en te beoordelen is, zeker als er berekeningen aan te pas komen. Daarnaast wijst hij erop dat bewijs voor risico's niet altijd even sterk is en dat wetenschappers het in hun beoordeling van risico's lang niet altijd met elkaar eens zijn. Dat geldt overigens ook voor de beoordeling van sociale problemen in het algemeen. Voor dit soort wetenschappelijke onenigheid is in de samenleving weinig begrip:

> The press, the general public, and policymakers often find such disagreements frustrating, because they tend to look to scientists for not just authoritative, but correct, information. Apparent contradictions call scientists' authority into question (Best, 2008, p. 108).

Overigens verstaat Best onder *expert claimsmakers* niet alleen wetenschappers. Ook ambtenaren (*officials*), vooral als zij werken binnen overheidsagentschappen met een speciale taak, kunnen in aanmerking komen voor deze titel. Als zulke ambtelijke experts als *claimsmaker* acteren, spelen daarbij volgens Best vaak instrumentele redenen mee: erkenning van de claims is een kans op uitbreiding van macht, invloed en middelen voor het overheidsonderdeel waarvan de beambten deel uitmaken. Zo werkte het Amerikaanse Children's Bureau mee aan het op de maatschappelijke agenda komen van kindermishandeling, en de realisering daarvan in de jaren 1960 verschafte het Bureau meer status en gewicht.

Tot slot van deze subparagraaf behandel ik een thema waar Best uitgebreid bij stilstaat: de medicalisering van sociale problemen. Over sociale problemen wordt tegenwoordig vaak gesproken in medische termen. Zij worden bijvoorbeeld gekarakteriseerd als syndroom of epidemie. Best ziet dit als een gevolg van de invloed die de wetenschappelijke benadering in de omgang met sociale problemen heeft verworven. Kennelijk geldt de medische wetenschap daarbij als één van de herkenbaarste vormen van expertise (vgl. Freidson, 1994), lenen medische classificaties zich goed voor toepassing op sociale problemen, en / of behoren artsen tot de invloedrijkste experts als het gaat om de definiëring van problemen (vgl. De Swaan, 1988).

Wat bij Best hoogstens impliciet aan de orde komt, is dat de karakterisering van problemen in medische termen twee verschillende basisvormen kan aannemen. Best schrijft vooral over de eerste vorm, die aangeduid zou kunnen worden als de substantiële medicalisering van sociale problemen. Het gebruik van medische termen gaat hier gepaard met de overtuiging dat het probleem in kwestie een medisch karakter heeft en bemoeienis van medische experts verdient. Substantiële medicalisering is bijvoorbeeld aan de orde in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling; in hoofdstuk 4 ga ik daar nader op in. De tweede vorm van medicalisering is puur metaforisch: een probleem wordt bijvoorbeeld als een ziekte gekarakteriseerd, maar het wordt niet werkelijk als medisch van aard gezien. Niemand overweegt serieus om er artsen bij te betrekken. Een voorbeeld van zulke metaforische medicalisering behandel ik in het derde hoofdstuk, over de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid.

Wat beide vormen van medicalisering van sociale problemen gemeen hebben, is dat zij de verantwoordelijkheid voor de betreffende problemen weghalen bij het individu:

> [W]e think of (…) diseases as striking vulnerable individuals who should not be considered responsible for getting sick (Best, 2008, p. 35).

In feite bewerkstelligt het spreken over problemen in termen van ziekte dat de verantwoordelijkheidsvraag *überhaupt* minder belangrijk wordt. Bij ziektes ligt de vraag wie daarvoor verantwoordelijk is de meeste mensen niet op de lippen bestorven. De primaire vraag is hoe de ziekte genezen kan worden. Daarmee past het verschijnsel medicalisering goed bij de risicocultuur, waarin de individuele verantwoordelijkheid voor risicoproblemen wordt gerelativeerd en de verantwoordelijkheidsvraag naar de achtergrond verdwijnt, ten gunste van de vraag naar adequate oplossingen.

2.6.4 Controversiële en consensuele onderwerpen

Wat tot nu toe nog niet aan de orde kwam, is dat *claimsmakers* niet alleen met elkaar concurreren om aandacht voor verschillende sociale problemen, maar dat er ook sprake kan zijn van een strijd tussen *claimsmakers* ten aanzien van hetzelfde probleem. Tegenover claims met betrekking tot een probleem worden dan *counterclaims* geplaatst, waarin een ander perspectief op hetzelfde probleem wordt gehanteerd en tot een ander soort actie wordt opgeroepen. *Counterclaims* kunnen vervolgens weer nieuwe, al dan niet bijgeslepen, claims van de oorspronkelijke *claimsmakers* oproepen, enzovoort. Zulke confrontaties van claims draaien vaak om *grounds* of *warrants*:

> Each side may challenge the evidence –the grounds- presented by their opponents, charging that those opponents have misunderstood or misrepresented the nature of the troubling condition (...). Similarly, opponents may insist that some warrants ought to be more compelling than others (Best, 2008, p. 50).

Als voorbeeld van een confrontatie die in belangrijke mate betrekking heeft op *grounds* noemt Best het debat over klimaatopwarming: daarin staan *claimsmakers* die benadrukken dat klimaatopwarming voornamelijk aan menselijke activiteiten is te wijten en tot ernstige schade zal leiden tegenover *claimsmakers* die de rol van de mens en de ernst van het probleem relativeren en hun opponenten verwijten de feiten te manipuleren. Een voorbeeld dat voornamelijk om *warrants* draait, is het abortusdebat. Voorstanders van abortus plegen het zelfbeschikkingsrecht van zwangere vrouwen te laten prevaleren, terwijl tegenstanders van abortus het recht op leven van de foetus voorop stellen.

Sociale problemen als de abortuskwestie en het probleem van klimaatopwarming, die voortdurend claims en tegenclaims blijven oproepen, worden wel *position issues* of *contentious issues* genoemd. Een adequate Nederlandse term is ‘controversiële onderwerpen’. Als *claimsmakers* zich richten op zulke controversiële onderwerpen, zullen zij nooit hun hele publiek kunnen overtuigen.

Er zijn tal van problemen waarover veel meer overeenstemming bestaat, en claims die daarop betrekking hebben, slagen er dan ook gemakkelijker in om de steun van een breed publiek te verwerven. In dat geval wordt gesproken van *valence issues*; de term 'consensuele onderwerpen' zou als Nederlands equivalent kunnen gelden. Best noemt problemen die een bedreiging van kinderen inhouden als voorbeeld. Praktisch iedereen is tegen kindermishandeling en kinderporno, en claims die op de omvang en ernst van deze problemen wijzen en die strekken tot de bestrijding ervan, zullen dan ook niet zo snel tegenclaims oproepen.

2.6.5 Culturele invloed in het 'social problems process'

In 2.6.2 kwam naar voren dat Best een verband legt tussen de retorica van claims en cultuur: willen claims overtuigen, dan moeten zij aansluiten bij beelden, termen, emoties en opvattingen die op dat moment in de samenleving gemeengoed zijn. In deze subparagraaf ga ik wat dieper in op wat Best zegt over de rol van cultuur in het *social problems process*.

Het centrale begrip dat Best gebruikt is *cultural resources*. Hij geeft van dit begrip verschillende definities. Volgens een eerste definitie gaat het bij *cultural resources* om 'a large repository of evolving, more or less familiar ideas about how the world works - and how it should work' (Best, 2008, p. 53). In een tweede definitie spreekt Best (2008, p. 53) over 'the fund of words, ideas, and images that most people understand to be reasonable'. Opvallend is dat volgens de eerste definitie ook minder *salonfähige* ideeën tot de culturele bronnen behoren, terwijl de tweede definitie alleen spreekt over ideeën (en woorden en beelden) die door de meeste mensen redelijk gevonden worden. Deze inconsistentie heeft waarschijnlijk te maken met Bests boodschap dat claims weliswaar gebruik kunnen maken van ideeën die door een handjevol mensen gekoesterd worden (en zich dus in de krochten van het geheel aan culturele bronnen bevinden), maar dat succes in het *social problems process* alleen behaald kan worden als verwezen wordt naar denkbeelden die breed gedeeld worden. Voor claims over hekserij ziet Best in de hedendaagse Amerikaanse samenleving geen toekomst, omdat de meeste mensen niet meer in heksen geloven, maar claims over bedreigingen voor kinderen raken vaak wel een gevoelige snaar, omdat kinderen in onze cultuur als kwetsbaar en onschuldig worden gezien.

Als de obscure uithoeken van het *cultural repository* gemeden worden, blijft er echter nog genoeg te kiezen over voor *claimsmakers*: 'any culture offers various ideas and images that might be incorporated into succesful claims' (Best, 2008, p. 54). Daarbij geldt dat het bestand aan culturele bronnen niet noodzakelijkerwijs een logische samenhang kent: verschillende waarden die in één en dezelfde cultuur zeer gewaardeerd worden, kunnen op gespannen voet met elkaar staan (het kwam al aan de orde) en verschillende denkbeelden die elk

veel aanhang hebben, kunnen scherp met elkaar contrasteren. Vandaar ook de mogelijkheid van een 'claimoorlog' rondom *position issues*.

Best (2008, p. 57) vat de relatie tussen cultuur en claims samen door te stellen dat 'cultural resources (…) both constrain and enrich claims'. Het beperkende is dat *claimsmakers*, als zij succes willen hebben met hun claims, gebruik moeten maken van de culturele bronnen waaruit een samenleving het meest put. De andere kant van het verhaal is dat *claimsmakers* aan deze bronnen rijk en gevarieerd materiaal voor de vormgeving van hun claims kunnen ontlenen. Deze visie op de rol van cultuur is prima te verenigen met de metafoor van cultuur als gereedschapskist die ik in 2.5.1 aanhaalde: het gereedschap in de gereedschapskist biedt diverse mogelijkheden, maar omdat een gereedschapskist maar een bepaalde hoeveelheid gereedschap kan bevatten, zijn de mogelijkheden niet onbeperkt.

Bij dit alles moet bedacht worden dat cultuur dynamisch is. Ik onderstreepte dat al in 2.5.1, en ook Best benadrukt dit gegeven. Hij wijst erop dat de culturele context waarin claims geconstrueerd worden, continu verandert. Alle soorten elementen waaruit cultuur bestaat, zoals denkbeelden en waarden, kunnen in en uit de mode raken. Dat heeft gevolgen voor de vorm en / of de inhoud van claims:

> Cultural shifts are reflected in social problems claims (Best, 2008, p. 55).

Dat betekent dat sociale problemen die al decennia of langer onderwerp zijn van claims onder invloed van culturele veranderingen op steeds andere manieren worden gerepresenteerd. Het betekent ook dat culturele veranderingen claims over nieuwe sociale problemen mogelijk maken. Medicalisering beïnvloedt bijvoorbeeld de *framing* van bestaande problemen, terwijl de toenemende belangstelling voor risico's niet alleen het perspectief op bestaande problemen verandert, maar ook nieuwe problemen in het vizier brengt.

In feite is het verband tussen culturele veranderingen en het *social problems process* nog fundamenteler. De hiervoor beschreven wijze waarop dat proces doorgaans verloopt, is geen tijdloos gegeven, maar typisch modern, en dus zelf het resultaat van culturele veranderingen. Zoals in paragraaf 2.3 aan de orde kwam, begint de notie van sociale problemen bijvoorbeeld pas rond het begin de twintigste eeuw aan zijn hoogtijperiode. Best voorziet zijn uiteenzettingen dan ook niet voor niets geregeld van de contextuele aanduiding 'in contemporary society'. De culturele veranderingen waarover hij schrijft, zijn veranderingen op de korte en in mindere mate de middellange termijn. Langetermijnverschuivingen blijven grotendeels buiten beschouwing.

Daarmee is Bests perspectief op de doorwerking van culturele veranderingen in de maatschappelijke omgang met sociale problemen nog voldoende bruikbaar in het onderhavige onderzoek. Zoals bekend hanteer ik de hypothese dat

veranderingen in de maatschappelijke omgang met de drie risicoproblemen die in mijn casushoofdstukken centraal staan, gezien kunnen worden als manifestaties van culturele verschuivingen rondom schade en risico. De vroegste verschuiving waar mijn aandacht naar uitgaat, van schuldcultuur naar risicocultuur, heeft niet zo lang geleden plaatsgevonden dat Bests theorie daarvoor geen relevantie meer heeft.

2.7 Verschillen in risicoperceptie

In hoofdstuk 1 kwam aan de orde dat de risicoproblemen waarop mijn onderzoek zich richt in aard, consequenties en maatschappelijke receptie zeer verschillen. De verschillen in aard en consequenties spreken grotendeels voor zich, maar de verschillen in maatschappelijke receptie, oftewel, de mate waarin de risicoproblemen aandacht krijgen of opschudding en afschuw oproepen, behoeven enige toelichting. Zij zijn namelijk niet rechtstreeks te verklaren vanuit de relatieve ernst van de verschillende risico's, althans niet wanneer die ernst bepaald wordt aan de hand van de concrete schade die deze risicoproblemen opleveren.

Verkeersongevallen leiden behalve tot veel materiële schade ieder jaar tot honderden doden en duizenden gewonden. Kindermishandeling treft naar schatting meer dan 100.000 kinderen per jaar, maar dat getal is gebaseerd op een brede definitie van kindermishandeling, waardoor de ernst van de gevolgen nogal uiteenloopt. Het aantal kinderen dat jaarlijks overlijdt als gevolg van kindermishandeling, komt niet in de buurt bij het verkeersdodental. Het gebruik van genetische modificatie in de voedselproductie heeft voor zover bekend nog geen schade aangericht aan de menselijke gezondheid, laat staan doden geëist. Gevolgen voor het milieu lijken er wel te zijn, maar de ernst ervan is onduidelijk en omstreden. Kortom, verkeersonveiligheid zou van de drie risicoproblemen het ernstigst genoemd kunnen worden. Maar verkeersonveiligheid wekt over het algemeen minder maatschappelijke onrust dan kindermishandeling, en minder controversen dan genetisch gemodificeerd voedsel.

Hoe zijn de verschillen in maatschappelijke reactie op verschillende risicoproblemen dan te verklaren? Binnen de risicopsychologie houdt men zich bezig met het blootleggen van verschillende factoren die de perceptie van risico's beïnvloeden. De gedachte achter dit onderzoek is dat deskundigen weliswaar geneigd zijn om voor de bepaling van de ernst van een risico te kijken naar meetbare feiten zoals aantallen doden en gewonden, maar dat niet-deskundigen (dus de meeste mensen) hun bezorgdheid over risico's door veel meer factoren laten bepalen. Hoe meer van deze factoren aanwezig zijn, en hoe sterker de mate waarin zij aanwezig zijn, des te groter is de bezorgdheid over het risico in kwestie.

In tabel 2.2 is een overzicht te vinden van een groot aantal risicoperceptiefactoren die in psychologisch onderzoek zijn geïdentificeerd. In dit overzicht wordt geen rekening gehouden met individuele en (sub)culturele verschillen in risicoperceptie, ofschoon die er zeker zijn. Dat is in relatie tot mijn onderzoek echter een voordeel, omdat ik in de regel ook abstraheer van zulke verschillen en de blik richt op het geaggregeerde niveau van de samenleving.

Tabel 2.2: Risicoperceptiefactoren (Overgenomen uit Covello, Sandman & Slovic, 1988, p. 54 en aangevuld met behulp van Slovic, 1987, p. 282)

Factor	**Conditions associated with increased public concern**	**Conditions associated with decreased public concern**
Origin	Caused by human actions or failures	Caused by acts of nature or God
Fatality	Fatal	Not fatal
Catastrophic potential	Fatalities and injuries grouped in time and space	Fatalities and injuries scattered and random
Effects manifestation	Delayed effects	Immediate effects
Effects on future generations	Risk to future generations	No risk to future generations
Accident history	Major and sometimes minor accidents	No major or minor accidents
Risk dynamics	Risk increasing	Risk decreasing
Age of the risk	New risk	Old risk
Familiarity	Unfamiliar	Familiar
Observability	Unobservable	Observable
Understanding	Mechanisms or process not understood	Mechanisms or process understood
Uncertainty	Risks scientifically unknown or uncertain	Risks known to science
Controllability (personal)	Uncontrollable	Controllable
Reducibility	Not easily reduced	Easily reduced

Reversibility	Effects irreversible	Effects reversible
Voluntariness of exposure	Involuntary	Voluntary
Dread	Effects dreaded	Effects not dreaded
Effects on children	Children specifically at risk	Children not specifically at risk
Victim identity	Identifiable victims	Statistical victims
Benefits	Unclear benefits	Clear benefits
Equity	Inequitable distribution of risks and benefits	Equitable distribution of risks and benefits
Trust in institutions	Lack of trust in responsible institutions	Trust in responsible institutions
Media attention	Much media attention	Little media attention

In een invloedrijk artikel dat één van de bronnen van bovenstaand overzicht vormt, heeft Slovic (1987) een groot deel van de genoemde risicoperceptiefactoren herleid tot twee hoofdcategorieën, die hij *unknown risk* en *dread risk* noemt. Hoe hoger een risico scoort in deze categorieën, hoe groter de maatschappelijke bezorgdheid erover vermoedelijk zal zijn. In de categorie *unknown risk* schaart Slovic kenmerken als *not observable*, *effect delayed* en *risks unknown to science*. De categorie *dread risk* bestaat onder andere uit de kenmerken *uncontrollable*, *involuntary*, *catastrophic* en, enigszins verwarrend, *dread*. *Dread* (het best te vertalen met het archaïsche 'vrees' of met 'grote angst') wordt klaarblijkelijk behalve als overkoepelend begrip ook in een smallere betekenis gebruikt. In de smalle betekenis duidt het een soort restgroep van omstandigheden en kenmerken aan die moeilijk onder één noemer zijn te plaatsen, behalve dan door hun gemeenschappelijke karakteristiek dat zij een risico extra angstaanjagend maken. Een moordzaak waarbij een lijk in stukken wordt teruggevonden heeft bijvoorbeeld een hoger *dread*-gehalte dan een moordzaak waarbij het lijk intact is gebleven.

De bevindingen uit het onderzoek naar risicopercepties zijn net als Bests beschrijving van het *social problems process* niet tijdloos, althans niet allemaal. Zo kan de gevoeligheid voor verschillende risicoperceptiefactoren die in tabel 2.2 genoemd worden in ieder geval deels beschouwd worden als de vrucht van meer of minder recente culturele ontwikkelingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de factor *children specifically at risk*, waarvan het gewicht niet los te zien is van het geloofsartikel van de kwetsbaarheid en onschuld van kinderen dat in de huidige westerse cultuur beleden wordt. En het geldt voor factoren als *risk to*

future generations en *risks scientifically unknown or uncertain*, waarvoor de beduchtheid vooral in de recent opgekomen voorzorgcultuur groot is.

Tegelijkertijd betekenen verschuivingen in het relatieve gewicht van risicoperceptiefactoren niet per se dat zij voorheen niet meetelden of dat zij in de toekomst niet meer van belang zijn. Veel van de factoren in tabel 2.2 zullen in de vroegste periode van mijn onderzoek, die eind negentiende eeuw begint, ook relevant zijn geweest. Voor een nieuw en onbekend risico waarmee men onvrijwillig geconfronteerd wordt, waren negentiende-eeuwers waarschijnlijk net als éénentwintigste-eeuwers beduchter dan voor een bekend en vrijwillig genomen risico. Ik zie daarom geen belemmering voor het met vrucht gebruiken van de kennis van risicoperceptiefactoren in mijn onderzoek. Ik vermoed dat daardoor de verschillen in maatschappelijke perceptie van de risico's in mijn casussen redelijk adequaat geduid kunnen worden. Een poging tot zodanige duiding onderneem ik in de inleidende paragraaf van ieder van de hierna volgende casushoofdstukken.

3 Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid van 1896 tot heden

3.1 Inleiding

Dit eerste casushoofdstuk bevat mijn verslag van de ontwikkelingen die de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid op de weg sinds de introductie van de auto in Nederland heeft doorgemaakt. De structuur van mijn verslag is chronologisch-thematisch: ik bespreek de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid aan de hand van een indeling in drie perioden, waarbinnen ik me specifiek richt op de thema's die voor mijn onderzoek relevant zijn. De onderverdeling in perioden is overigens niet rigide: omwille van de leesbaarheid plaats ik de bespreking van een thema soms in één periode, terwijl ten aanzien van dat thema ook in een eerdere of latere periode relevante ontwikkelingen plaatsvinden. Ik blik dan terug of vooruit.

De eerste periode begint met de komst van de auto in Nederland in 1896, en loopt tot 1960. In deze periode vindt voornamelijk door de verspreiding van de auto een sterke stijging van het aantal verkeersongevallen plaats, met een toenemend aantal verkeersdoden en –gewonden tot gevolg. Verkeersonveiligheid wordt een sociaal probleem, maar krijgt nog geen speciale beleidsaandacht, hoewel er redelijk wat verkeersregelgeving van kracht wordt. In de tweede periode, van 1960 tot 1990, ontstaat er rondom verkeersonveiligheid een apart beleidsterrein en krijgt het terugdringen van het aantal verkeersdoden en –gewonden urgentie. Vanaf 1972 begint het aantal verkeersslachtoffers te dalen, een ontwikkeling die met tijdelijke onderbrekingen tot op heden aanhoudt. In de derde periode, van 1990 tot heden, komt het verkeersveiligheidsbeleid in het teken te staan van het streven naar 'Duurzaam Veilig': leidend wordt het visioen van een verkeerssysteem dat zo is vormgegeven dat de kans op ongevallen aanzienlijk beperkt is en waarin de ongevallen die nog gebeuren nauwelijks meer tot ernstig letsel kunnen leiden. De ontwikkelingen in de aanpak van verkeersonveiligheid die in het bestudeerde tijdsbestek plaatsvinden, hangen samen met veranderingen in het denken over het probleem in kwestie. Die culturele veranderingen krijgen in dit hoofdstuk de nodige aandacht.

Mijn interesse gaat vooral uit naar de vraag in hoeverre de ideaaltypen schuldcultuur, risicocultuur en voorzorgcultuur in de drie perioden herkenbaar zijn, of, anders gezegd, in hoeverre de ontwikkeling van de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid gezien kan worden als een manifestatie van verschuivingen tussen de drie culturen. Aan het einde van dit hoofdstuk zal ik concluderen dat een dergelijke duiding goed mogelijk is: in de eerste periode draagt de omgang met verkeersonveiligheid nog in belangrijke mate een schuldcultureel stempel, maar zijn ook al risicoculturele elementen zichtbaar, in

de tweede periode krijgt een risicoculturele benadering de overhand, en in de derde periode blijft dat zo, maar treden wel steeds meer voorzorgculturele elementen op de voorgrond. In de conclusieparagraaf zal ik deze interpretatie van de maatschappelijke ontwikkelingen rondom verkeersonveiligheid uitwerken. In de eigenlijke bespreking van die ontwikkelingen, die het leeuwendeel van dit hoofdstuk beslaat, zal ik verwijzingen naar de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur echter schuwen, om het empirisch materiaal de gelegenheid te geven voor zichzelf te spreken. Overigens is de interpretatie in de conclusieparagraaf niet uitputtend; in hoofdstuk 6, waar ik de lijnen van de verschillende casushoofdstukken samentrek, volgt een uitgebreidere confrontatie van mijn empirisch materiaal met de theorie over schuld-, risico- en voorzorgcultuur.

Voordat ik aan mijn bespreking van de ontwikkelingen in de maatschappelijk omgang met verkeersonveiligheid begin, verken ik een aantal aspecten van dit sociale probleem wat nader. In deze inleidende paragraaf leg ik eerst uit wat gewoonlijk onder verkeersonveiligheid wordt verstaan en geef ik kort weer hoe de verkeersonveiligheid zich ontwikkeld heeft sinds daarover cijfers worden bijgehouden. Vervolgens ga ik in op de maatschappelijke perceptie van verkeersonveiligheid en sta ik stil bij de waardenafweging die de bestrijding van verkeersonveiligheid met zich meebrengt. Tot slot stel ik de actoren voor die in de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid een rol spelen.

3.1.1 De probleemdefinitie van verkeersonveiligheid

Met het begrip verkeers(on)veiligheid wordt zowel in dit hoofdstuk als in de werkelijkheid waar dit hoofdstuk over gaat meestal verwezen naar de slachtoffers die bij ongelukken in het wegverkeer vallen. Als in een beleidsstuk van de overheid, een uitgave van een verkeersveiligheidsorganisatie of een krant wordt geschreven dat het verkeer het afgelopen jaar veiliger is geworden, wordt bedoeld dat in het bewuste jaar het aantal verkeersslachtoffers lager ligt dan in het jaar ervoor. Het gaat daarbij vrijwel altijd eerst of zelfs alleen over de zwaarste slachtoffercategorie, de verkeersdoden. Maar ook het aantal verkeersgewonden geldt als een maat voor de verkeersonveiligheid. In de regel zijn de aantallen doden en gewonden die genoemd worden absolute aantallen: het totaal aantal doden en gewonden in Nederland. Meestal gemeten per jaar, soms per maand of per andere tijdseenheid. De omvang van de verkeersonveiligheid wordt ook wel weergegeven door het aantal verkeersslachtoffers te relateren aan het aantal inwoners, het aantal motorvoertuigen of het aantal gereden kilometers, maar de maat van de absolute aantallen slachtoffers is dominant. Zijn dominantie hangt in belangrijke mate samen met het feit dat hij het uitgangspunt voor het verkeersveiligheidsbeleid van de overheid vormt, sinds de tweede helft van de jaren 1980 in de vorm van zogenaamde kwantitatieve taakstellingen. Volgens die taakstellingen dient het aantal doden en gewonden binnen een bepaalde termijn onder een nauwkeurig aangegeven grens te zijn gezakt.

Het begrip verkeersonveiligheid wordt niet uitsluitend gebruikt in relatie tot aantallen verkeersdoden en –gewonden. Asmussen, voormalig directeur van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), geeft de volgende definitie van verkeersonveiligheid:

> [V]erkeersonveiligheid [is] het geheel van kritische samenlopen van omstandigheden in het verkeer, incidenten, conflicten en ongevallen met hun ongewenste (blijvende) gevolgen. Die gevolgen bestaan niet alleen uit de doden en gewonden, maar omvatten ook materiële schade, medische kosten, productieverlies, immateriële schade, afhandelings- en filekosten (aangehaald in Vlakveld, Goldenbeld & Twisk, 2008, p. 10).

Zo'n bredere kijk op verkeersonveiligheid is ook in beleidsstukken van de overheid te vinden, bijvoorbeeld waar de materiële kosten van de verkeersonveiligheid als argument voor het voeren van verkeersveiligheidsbeleid gebruikt worden (zie bijv. *Nota Kosten Verkeersonveiligheid*).

Er bestaat ook een opvatting van verkeersonveiligheid waarin verkeersslachtoffers noch kosten een (directe) rol spelen. In onderscheid van de hiervoor behandelde manieren om verkeersonveiligheid te zien en te meten, die wel onder de noemer van objectieve verkeersonveiligheid worden gebracht, wordt halverwege de jaren 1970 het begrip subjectieve verkeersonveiligheid gemunt (Wittink, 1986). Dat begrip heeft betrekking op onveiligheidsgevoelens van verkeersdeelnemers, hetzij met betrekking tot verkeer in het algemeen, hetzij met betrekking tot specifieke situaties (bijv. oversteken op een druk kruispunt) of specifieke omstandigheden (bijv. rijden in het donker) (SWOV, 2012). Vanuit de aard der zaak zijn er over de subjectieve verkeersonveiligheid niet zulke eenduidige uitspraken te doen als over het aantal verkeersslachtoffers of het aantal ongevallen: onveiligheidsgevoelens verschillen per mens. Wel wijst onderzoek uit dat die verschillen vrij klein zijn. Daarom kan er met enige voorzichtigheid toch het een en ander gezegd worden over de subjectieve verkeersonveiligheid. Zoals dat het verband met de objectieve verkeersonveiligheid zwak is. Wat volgens ongevallen- en slachtoffercijfers gevaarlijk is en wat volgens ondervraagde verkeersdeelnemers gevaarlijk is, stemt weinig overeen (Vlakveld, Goldenbeld & Twisk, 2008). Verderop in deze inleiding ga ik nader in op de subjectieve beleving van verkeersonveiligheid in het algemeen, en in 3.4.7 besteed ik aandacht aan de (niet zo grote) rol die het begrip subjectieve verkeersonveiligheid in het verkeersveiligheidsbeleid heeft.

Dat verkeersonveiligheid meestal in termen van aantallen doden en gewonden wordt begrepen, kan toegeschreven worden aan de rol die de stijging van het aantal verkeersdoden en –gewonden heeft gehad in de brede erkenning van verkeersonveiligheid als sociaal probleem. Die stijging van het aantal verkeersslachtoffers kan op haar beurt toegeschreven worden aan de introductie en verspreiding van auto's en andere motorvoertuigen vanaf het einde van de

negentiende eeuw. Ongevallen gebeurden al toen het wegverkeer louter uit voetgangers en ongemotoriseerde voertuigen bestond, maar niet op de schaal en met de gevolgen die de 'massamotorisering' met zich mee hebben gebracht.

Het voorgaande laat onverlet dat de probleemdefinitie van verkeersonveiligheid op onderdelen aan verandering en discussie onderhevig is. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de verschillende antwoorden die gedurende de geschiedenis van het probleem gegeven worden op de vraag hoe de gevaarlijke kanten van het gemotoriseerde verkeer effectief bedwongen kunnen worden. De antwoorden met de oudste papieren hebben het handelen van bestuurders van motorvoertuigen en andere verkeersdeelnemers als belangrijkste aangrijpingspunt. Later komt een categorie van antwoorden op die zich meer richten op technologische aanpassingen aan voertuigen en de infrastructuur. Hoe de aandacht voor menselijk handelen zich verhoudt tot de aandacht voor de technologische kant van verkeersonveiligheid is een belangrijk thema in dit hoofdstuk.

3.1.2 De ontwikkeling van de verkeersonveiligheid

Vanwege de centrale rol die de ontwikkeling van de verkeersonveiligheid, gemeten in aantallen verkeersslachtoffers, in het verkeersveiligheidsbeleid speelt, belicht ik op deze plaats hoe die ontwikkeling in het recente en verdere verleden is geweest. Dat doe ik aan de hand van de officiële cijfers over verkeersdoden en -gewonden, die vanaf 1926 worden gepubliceerd (Leerink, 1938).

Voordat ik de officiële slachtoffercijfers weergeef, wijs ik erop dat zij niet zonder meer samenvallen met de werkelijke aantallen verkeersslachtoffers. Statistieken geven per definitie een selectief en bewerkt beeld van de werkelijkheid, en bovendien worden niet alle slachtoffers geregistreerd. De officiële cijfers zijn voor het grootste deel van de periode dat zij worden bijgehouden op registratie door de politie gebaseerd. Een deel van de slachtoffers ontsnapt echter aan het oog van de politie of wordt om andere redenen niet geregistreerd en wordt in de officiële cijfers dus niet meegerekend.

Vanaf 1996 worden berekeningen en schattingen gepubliceerd van het werkelijke aantal slachtoffers, waaruit duidelijk wordt dat de discrepantie tussen geregistreerde aantallen en 'werkelijke' aantallen groter is naarmate de slachtoffercategorie lichter is. De registratiegraad van verkeersdoden is met 83-94% tamelijk adequaat; aanvankelijk gaat men er zelfs van uit dat de registratiegraad van deze categorie 100% is (vgl. *Kamerstukken II* 1998/99, 26 115, nr. 5). Van de zwaarste categorie gewonden, de gewonden die minstens 24 uur in een ziekenhuis worden opgenomen (ziekenhuisgewonden) wordt naar schatting een veel kleiner deel geregistreerd, namelijk 53-64%, en van de gewonden die op de spoedeisende hulp binnenkomen maar niet in het ziekenhuis worden opgenomen (SEH-gewonden) zelfs maar 10-18%. De registratiegraad

van gewonden die helemaal niet met het ziekenhuis in aanraking zijn geweest, is niet goed te schatten. Van de twee percentages die bij elke categorie genoemd worden, is het laagste steeds recenter dan het hoogste: de registratiegraad is in de afgelopen jaren gedaald (SWOV, 2007, p. 18; 2010b, p. 4; 2011b, p. 4; Wegman, 2012, p. 7). De hoogte van de registratiegraad in de periode vóór 1996 is niet bekend, maar de genoemde percentages kunnen daarvoor als ruwe indicatie gebruikt worden.

Sinds eind jaren 1990, begin jaren 2000 gelden voor de belangrijkste twee categorieën verkeersslachtoffers, de doden en de ziekenhuisgewonden, niet meer de door de politie geregistreerde aantallen slachtoffers als de officiële cijfers, maar de 'werkelijke' aantallen. Het *Integraal Veiligheidsprogramma* uit 1999 is het eerste beleidsstuk dat ik heb kunnen vinden waarin het 'werkelijke' aantal ziekenhuisgewonden als het officiële aantal wordt genoemd; het zogeheten beleidsvoornemen voor de *Nota Mobiliteit* uit 2004 is voor zover ik weet het eerste beleidsstuk waarin het 'werkelijke' aantal doden als het officiële aantal geldt. Dat betekent dat in 1999 respectievelijk 2004 het officiële aantal ziekenhuisgewonden en doden een stuk respectievelijk een stukje omhoog gaat.

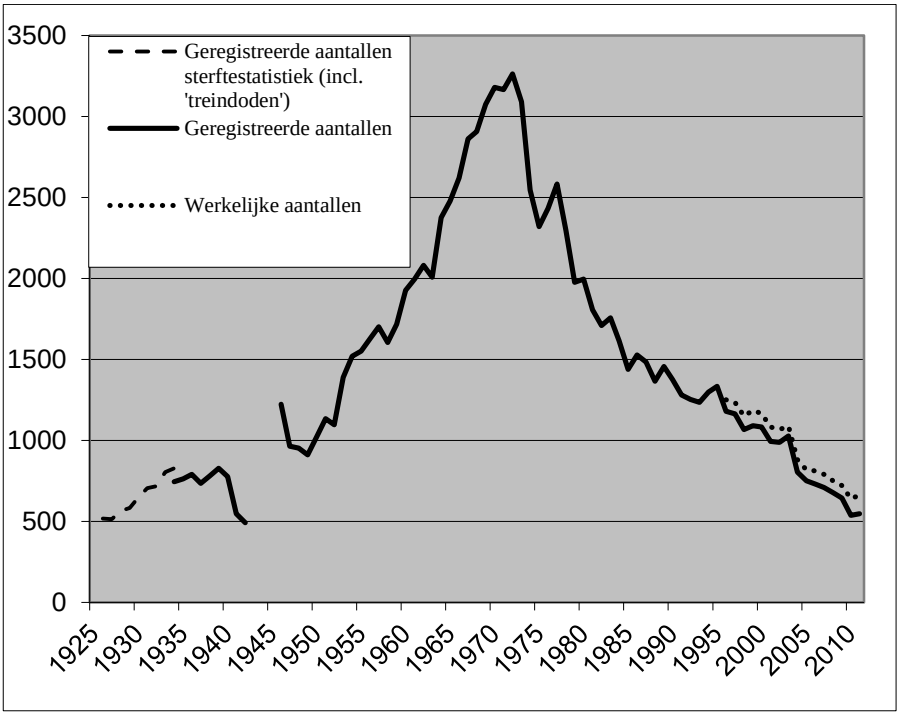
In 2008 wordt een nieuwe verandering doorgevoerd die consequenties heeft voor de officiële cijfers. De indeling van de gewonden met het ziekenhuis als referentiepunt wordt niet meer adequaat gevonden, onder andere omdat een deel van de zwaarste categorie van de ziekenhuisgewonden in werkelijkheid lichtgewond of slechts ter observatie opgenomen is (Van Kampen, 2007). Daarom wordt overgestapt op een categorisering waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen ernstig gewonden en lichtgewonden. Als ernstig gewond worden degenen aangemerkt die ten minste matig letsel hebben (een score van 2 of hoger op de internationale Abbreviated Injury Scale) (*Kamerstukken II* 2008/09, 29 398, nr. 127). Nadat het 'werkelijke' aantal ziekenhuisgewonden zo'n acht jaar als het officiële cijfer voor de zwaarste categorie gewonden heeft gegolden, wordt het vervangen door het 'werkelijke' aantal ernstig gewonden. Omdat de nieuwe categorie van de ernstig gewonden een gefilterde versie van de oude categorie van de ziekenhuisgewonden is, gaan de officiële aantallen weer wat omlaag.

De vervanging van de geregistreerde aantallen door de 'werkelijke' aantallen betekent niet dat de officiële cijfers nu samenvallen met de werkelijkheid. Wat het 'werkelijke' aantal ziekenhuisgewonden of ernstig gewonden wordt genoemd, is een schatting van het werkelijke aantal, gebaseerd op verschillende bronnen die samen niet volledig zijn, en afgerond op tientallen of honderdtallen. De term 'werkelijk' is dus enigszins misleidend. Bij de categorie van de doden ligt dat wat anders. Ook hier wordt het 'werkelijke' aantal bepaald op basis van verschillende bronnen, maar naar wordt aangenomen zijn die bronnen samen wel volledig: iedere verkeersdode is in tenminste één ervan opgenomen. Dat impliceert dat het werkelijke aantal doden met behoorlijke zekerheid berekend kan worden (vgl. SWOV, 2007; 2010b; 2011b).

Omdat over verkeersdoden de betrouwbaarste cijfers beschikbaar zijn, en waarschijnlijk omdat zij de zwaarste slachtoffercategorie vormen, concentreren overzichten van de ontwikkeling van het aantal verkeersslachtoffers zich meestal op deze categorie (zie bijv. SWOV, 2007; Bax, 2011). Ook ik besteed in het vervolg van deze subparagraaf vooral aandacht aan de ontwikkeling van het aantal verkeersdoden.

In figuur 3.1 is de ontwikkeling van het jaarlijkse aantal verkeersdoden tussen 1926 en 2011 grafisch weergegeven. De vorm van de grafiek maakt het niet verwonderlijk dat de metafoor van de berg in beeld en woord opduikt in publicaties over verkeersonveiligheid (bijv. SWOV, 2007). In wat volgt presenteer ik een aantal cijfers achter de grafiek en ga ik in op de relatie van de ontwikkeling van het aantal verkeersdoden met de ontwikkeling van het gemotoriseerde verkeer. In het kader 'Verschillende cijfers over verkeersdoden' licht ik toe waarom ik niet heb volstaan met één curve.

Figuur 3.1: Ontwikkeling jaarlijks aantal verkeersdoden 1926-2011 (Bronnen: CBS / Ministerie van I&M (voorheen (V&)W))



Verschillende cijfers over verkeersdoden
De cijfers over verkeersdoden die in figuur 3.1 zijn verwerkt, zijn afkomstig van het CBS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen (Verkeer en) Waterstaat) en daaronder ressorterende diensten. Voor het grootste deel van de periode 1926-2011 leveren deze cijfers één ononderbroken curve op, de curve van de geregistreerde aantallen. Maar daarnaast worden nog twee korte curves getoond.

De laatste korte curve die te zien is, betreft de zogenaamde 'werkelijke' aantallen verkeersdoden, die vanaf 1996 gepubliceerd worden. Zoals in de hoofdtekst vermeld is, gelden de 'werkelijke' aantallen sinds 2004 in plaats van de geregistreerde aantallen als de officiële cijfers.

De eerste korte curve heeft te maken met het feit dat de geregistreerde aantallen uit de periode 1926-1933 uit de sterftestatistiek komen en niet zoals de geregistreerde aantallen uit de periode 1934-2011 uit de verkeersongevallenstatistiek. In 1926 worden verkeersongevallen voor het eerst als afzonderlijke doodsoorzaak in de sterftestatistiek vermeld, waardoor gegevens over het aantal verkeersdoden beschikbaar komen (Leerink, 1938). In de jaren 1930 verdringt de verkeersongevallenstatistiek de sterftestatistiek als belangrijkste bron van informatie over aantallen verkeersdoden. Sinds 1933 wordt in de verkeersongevallenstatistiek het aantal verkeersdoden los van het aantal verkeersgewonden bijgehouden. Maar daarbij gaat het aanvankelijk alleen om de ter plekke overledenen. Vanaf 1934 worden ook gewonden die later overlijden als verkeersdode in de verkeersongevallenstatistiek opgenomen.

Over de jaren 1934 en 1935 heb ik behalve de cijfers uit de verkeersongevallenstatistiek ook de cijfers uit de sterftestatistiek in de grafiek verwerkt, om zichtbaar te maken dat het verkeersdodental uit de sterftestatistiek wat hoger ligt dan dat uit de verkeersongevallenstatistiek (respectievelijk 827 tegen 744 en 854 tegen 763 doden). Voor dat verschil zijn in ieder geval twee complementaire verklaringen te geven. De eerste verklaring is dat in de sterftestatistiek slachtoffers van aanrijdingen met treinen worden meegerekend en in de verkeersongevallen-statistiek niet. Dat zorgt in 1934 en 1935 voor een verschil van 65 respectievelijk 52 doden. Het bleek niet mogelijk om de curve van de sterftestatistiek beter aan te laten sluiten op de curve van de verkeersongevallenstatistiek door de cijfers over 'treindoden' buiten beschouwing te laten, omdat de sterftestatistiek tot 1931 geen specificaties over de bij een verkeersongeval betrokken voertuigen bevat.

De tweede verklaring is dat een deel van het verkeersdodental in de sterftestatistiek als verkeersgewonde in de verkeersongevallenstatistiek is opgenomen. Weliswaar worden in de verkeersongevallenstatistiek sinds 1934 gewonden die alsnog overlijden in de categorie doden meegerekend, maar daarbij wordt een tijdslimiet gehanteerd (nu 30 dagen) Wie na die limiet overlijdt, blijft als gewonde te boek staan. Het is aannemelijk dat in de sterftestatistiek zo'n limiet niet geldt. Of iemand kort of lang na een fatale gebeurtenis overlijdt is voor de sterftestatistiek niet zo relevant als voor de verkeersongevallenstatistiek, omdat de sterftestatistiek niet het alternatief van de categorie gewonden kent (hoogstens het voor statistici weinig aantrekkelijke alternatief 'doodsoorzaak onbekend'). Het ligt daarmee voor de hand dat de sterftestatistiek een hoger dodencijfer geeft dan de verkeersongevallen-statistiek.

Wanneer men in de tweede helft van de jaren 1920 cijfers over het aantal verkeersdoden gaat bijhouden, ligt het jaarlijkse dodental rond de 500 (volgens de sterftestatistiek). Vanaf 1927 stijgt dat aantal soms met verschillende tientallen per jaar. In de tweede helft van de jaren 1930 wordt het beeld wat grilliger, en in de eerste drie jaar van WO II vindt een sterke daling plaats, van 828 in 1939 naar 491 in 1942 (volgens de verkeersongevallenstatistiek). Over het aantal verkeersdoden in de laatste drie oorlogsjaren zijn geen cijfers gepubliceerd. De cijfers over de naoorlogse periode beginnen met wat later een uitschieter blijkt te zijn: 1.224 verkeersdoden in 1946. In de jaren die volgen, neemt het aantal verkeersdoden weer af, tot 910 in 1949. In 1950 komt daaraan een einde en begint een sterke toename van het jaarlijkse aantal verkeersdoden die ruim twee decennia zal duren, slechts af en toe onderbroken door een jaar van afname. In 1972 wordt het maximum van 3.264 doden bereikt. Daarna zet een langdurige periode van daling in, die eerst heel scherp is (in 1975 vallen er 2.321 doden, bijna 1.000 minder dan in 1972) en vervolgens wat geleidelijker verloopt. Dat gaat weliswaar met horten en stoten, door tijdelijke en soms relatief sterke stijgingen van het aantal doden, maar die duren nooit langer dan twee jaar en doen niet af aan de dalende trend. In 2010 is het jaarlijks aantal geregistreerde verkeersdoden tot 537 gedaald (640 ‘werkelijk’): dat is minder dan het dodental in de meeste vooroorlogse jaren waarover we cijfers hebben en slechts eenzesde van het aantal verkeersdoden in 1972. In 2011 ligt het aantal verkeersdoden met 546 (661 ‘werkelijk’) weer wat hoger dan in 2010. De tijd zal moeten leren of hiermee het einde van de dalende trend bereikt is of dat het net als eerder in de afgelopen achtendertig jaar slechts om een variatie op de trend gaat.

De ontwikkeling van het jaarlijkse aantal verkeersdoden wordt wel geduid als het resultaat van de ontwikkeling van het jaarlijks aantal afgelegde voertuigkilometers en de ontwikkeling van het verkeersrisico (het aantal slachtoffers afgezet tegen het aantal afgelegde kilometers). Het aantal afgelegde voertuigkilometers is sinds het begin van de twintigste eeuw vrijwel onafgebroken gestegen. Deze groei is het sterkst in de periode tussen de jaren 1950 en de jaren 1980; daarvoor en daarna is de toename geleidelijker (Koornstra e.a. (red.), 1992; Staal, 2003). Vanaf 2009 is het aantal voertuigkilometers voor het eerst sinds lange tijd in twee opeenvolgende jaren afgenomen (CBS, 2011), maar het is nog te vroeg om te zeggen of de stijgende trend daarmee ten einde is. Voor de toename van het aantal voertuigkilometers is de auto in belangrijke mate verantwoordelijk, maar ook andere motorvoertuigen hebben hun steentje bijgedragen. In 1955 zijn er bijvoorbeeld meer brommers dan alle auto’s, vrachtwagens, motoren en scooters bij elkaar (Staal, 2003).

De ontwikkeling van het aantal voertuigkilometers, dat vaak wordt versmald tot het aantal autokilometers, kan de ontwikkeling van het aantal verkeersdoden tot 1972 goed verklaren. Opvallend is in dit verband dat de periode waarin de grootste groei van het aantal autokilometers plaatsvindt, van 1957 tot 1972

(Staal, 2003), ook de sterkste toename en de piek van het aantal verkeersdoden laat zien. Maar na 1972 neemt het aantal verkeersdoden af, terwijl het aantal voertuigkilometers, inclusief autokilometers, blijft stijgen. Voor een verklaring daarvan is het nodig om het verkeersrisico in het verhaal te betrekken. Dat neemt sinds de eerste helft van de jaren 1950 namelijk af. In 1953 vallen er per miljard voertuigkilometers nog ruim 170 doden, in 2000 zijn dat er minder dan 9 (CBS/Ministerie van I&M). Tot 1972 is de stijging van het aantal afgelegde kilometers te sterk om de relatieve afname van het aantal verkeersdoden ook te laten leiden tot een absolute afname. Vanaf 1972 is de stijging van het aantal kilometers echter minder sterk dan de daling van het verkeersrisico, zodat de omslag naar een absolute afname van het aantal verkeersslachtoffers plaatsvindt (Koornstra e.a. (red.), 1992).

Hoe het komt dat het aantal verkeersdoden in verhouding tot het aantal gereden kilometers al sinds het begin van de jaren 1950 afneemt, is niet precies vast te stellen (Bax, 2011). Er wordt aangenomen dat verkeersveiligheidsmaatregelen een belangrijke rol hebben gespeeld, waarbij ook aan maatregelen die niet in de eerste plaats of uitsluitend op verkeersveiligheid zijn gericht, zoals de aanleg van snelwegen, een gunstig effect wordt toegeschreven (Koornstra e.a. (red.), 1992). Het is van afzonderlijke maatregelen echter moeilijk aan te tonen welk aandeel zij hebben gehad (Bax, 2011). Een andere factor die een aandeel in de daling van het verkeersrisico gehad kan hebben, is gewenning (vgl. Koornstra e.a. (red.), 1992; Blekendaal, 2004).

De wijze waarop de ontwikkeling van het aantal verkeersdoden in Nederland is verlopen, is niet uniek. Ook in veel andere westerse landen stijgt het jaarlijks aantal verkeersdoden tot in de jaren 1970, gevolgd door een daling die tot op heden voortduurt. Er zitten per land wel aanzienlijke verschillen in de sterkte van die daling. Nederland is na Noord-Ierland het land waar de afname van het jaarlijks aantal verkeersdoden het sterkst is geweest (OECD/ECMT, 2012). Mede daardoor behoort Nederland nu, samen met het Verenigd Koninkrijk en Zweden, tot de drie zogenaamde verkeersveiligste landen van Europa, dat wil zeggen de landen met het laagste aantal verkeersdoden in verhouding tot het aantal inwoners (vgl. Wegman, 2012).

Tot slot nog iets over de ontwikkeling van het jaarlijkse aantal gewonden. Voor zover die te achterhalen is, lijkt er zich in grote lijnen hetzelfde patroon af te tekenen als bij de ontwikkeling van het aantal doden. In de vooroorlogse jaren is er een toename van het aantal geregistreerde gewonden (van 12.601 in 1933 naar 15.726 in 1939), in de oorlog is er een afname (in 1942 worden er 4.226 gewonden geregistreerd) en in de decennia na de oorlog neemt het aantal gewonden sterk toe (in 1974 worden er 66.212 geregistreerd, waarvan 22.542 ziekenhuisgewonden). Na het begin van de jaren 1970 zet een daling van het aantal gewonden in, maar die verloopt een stuk minder snel dan de daling van het aantal doden. Vooral de daling van het aantal ziekenhuisgewonden stagneert lange tijd. Vanaf 1991 blijft het aantal ziekenhuisgewonden bijvoorbeeld ruim

tien jaar lang schommelen tussen de 12.000+ en 11.000. In de laatste helft van de jaren 2000 lijkt er wat meer schot gekomen te zijn in de afname van het aantal ziekenhuisgewonden. In 2007 worden er 9.683 ziekenhuisgewonden geregistreerd, in 2009 7.028 en in 2010 nog maar 4.119. Het totaal aantal geregistreerde gewonden zakt in deze jaren naar 22.245 respectievelijk 12.457.

De afname van het geregistreerde aantal gewonden in de laatste jaren heeft echter vooral te maken met een verder verslechterende registratiegraad (vgl. SWOV, 2007, p. 18; 2010b, p. 4; Rijkswaterstaat, 2010, p. 3); zij vertaalt zich niet of nauwelijks door in een daling van het geschatte 'werkelijke' aantal ziekenhuisgewonden (vanaf 1999 het officiële cijfer) en het geschatte 'werkelijke' aantal ernstig gewonden (vanaf 2008 het officiële cijfer). In de periode 1996-2007 schommelt het 'werkelijke' aantal ziekenhuisgewonden tussen de 19.000+ en 18.000- (met uitschieters van 19.740 in 1997 en 16.750 in 2006), waarbij aantallen rond de 19.000 gaandeweg zeldzamer worden (SWOV, 2007, p. 18; 2010b, p. 4). Dat kan amper een duurzame daling genoemd worden. De ontwikkeling van het 'werkelijke' aantal ernstig gewonden (waarover recentere gegevens beschikbaar zijn) is nog ongunstiger. In de periode 1993-2010 leek het na een aanvankelijke stijging van het aantal ernstig gewonden (van 17.666 in 1993 tot 18.265 in 1995) de goede kant op te gaan (een daling tot 15.424 in 2006), maar de laatste vier jaar is het aantal ernstig gewonden voortdurend gestegen, tot 19.200 in 2010. Daarbij kan wel worden opgemerkt dat de toestand van de gemiddelde ernstig gewonde steeds minder ernstig is geworden (Ministerie van I&M/DHD, 2012; *Kamerstukken II* 2011/12, 29 398, nr. 300).

3.1.3 De maatschappelijke perceptie van verkeersonveiligheid

Ondanks het relatief grote aantal slachtoffers dat in het verkeer valt, veroorzaakt verkeersonveiligheid over het algemeen weinig beroering. In de woorden van de inmiddels opgeheven Raad voor de Verkeersveiligheid:

> De Raad constateert dat de samenleving deze onveiligheid wel ernstig noemt, maar niet ernstig lijkt te nemen' (geciteerd in *Meerjarenplan Verkeersveiligheid 1987-1991*, p. 3).

In sommige beleidsstukken wordt met enige verbazing en zonder tevredenheid bij deze paradox stilgestaan (zie bijv. *Meerjarenplan Verkeersveiligheid 1987-1991*). Men zou graag zien dat burgers (en politici ook) de verkeersonveiligheid ernstig zouden nemen.

De relatief geringe beroering die verkeersonveiligheid veroorzaakt, wordt begrijpelijker wanneer we bekijken hoe dit probleem scoort op de risicoperceptiefactoren die in paragraaf 2.7 aan de orde kwamen. Als het om *dread risk* gaat, de ene hoofdcategorie van risicoperceptiefactoren die Slovic (1987) onderscheidt, scoort verkeersonveiligheid relatief laag. Weliswaar zijn verkeersongevallen zeer regelmatig dodelijk van aard, maar verder hebben zij

weinig *dread characteristics*: er is nauwelijks catastrofaal potentieel (verkeersdoden vallen zelden met veel tegelijk), mensen ervaren hun participatie aan het verkeer over het algemeen als vrijwillig, en bovendien hebben zij het idee dat zij zelf behoorlijk controle kunnen uitoefenen over wat er op de weg gebeurt (Slovic, Fischhoff & Lichtenstein, 1978; Vlakveld, Goldenbeld & Twisk, 2008). Verkeersonveiligheid scoort ook laag in de andere hoofdcategorie van risicoperceptiefactoren, *unknown risk*. Verkeersongevallen zijn zichtbaar, de causale relaties zijn over het algemeen duidelijk en de effecten dienen zich doorgaans direct aan. En vrijwel alle mensen zijn vertrouwd met de risico's van het verkeer; er zijn weinig andere serieuze risico's waar zoveel mensen zo vertrouwd mee zijn. Daarbij komen de onmiskenbare voordelen die tegenover de verkeersonveiligheid staan (zie hierover uitgebreider Vlakveld, Goldenbeld & Twisk, 2008).

Het voorgaande gaat over de perceptie van verkeersonveiligheid in het algemeen. Specifieke verkeersongevallen kunnen natuurlijk meer beroering, afschuw of verontwaardiging wekken dan gemiddeld, bijvoorbeeld als er veel slachtoffers tegelijk vallen, als er kinderen bij betrokken zijn en / of als het ongeval veroorzaakt is door grote roekeloosheid.

3.1.4 De afweging van waarden

Het bevorderen van veiligheid lukt zelden zonder andere waarden ongemoeid te laten. Er lijkt, getuige de literatuur, vooral een spanning te bestaan tussen veiligheid en vrijheid (zie bijv. Boutellier, 2002; Jansen, Tolsma & De Graaf, 2008). Het meest extreme voorbeeld in dit verband is het levenslang opsluiten van sommige zware criminelen onder andere op grond van overwegingen van veiligheid. Een minder extreem voorbeeld betreft veiligheidsvoorschriften die de handelingsvrijheid van praktijkmensen inperken.

De belangrijkste waarde die tegenover verkeersveiligheid staat, is die van de mobiliteit. Motorvoertuigen hebben onze bewegingsvrijheid en onze snelheid van bewegen sterk vergroot, maar vormen tegelijkertijd de *condicio sine qua non* voor de verkeersonveiligheid zoals we die sinds de twintigste eeuw kennen. Een voor de hand liggende vraag is dus, in hoeverre het terugdringen van de verkeersonveiligheid het inperken van de bewegingsvrijheid van verkeersdeelnemers vergt en rechtvaardigt. Zoals we nog zullen zien, loopt het in het verkeersveiligheidsbeleid niet zo'n vaart met het verminderen van onze bewegingsvrijheid. De meest vergaande maatregelen op dit gebied, zoals het ontzeggen van de rijbevoegdheid voor een bepaalde periode en het afpakken van een motorvoertuig, worden alleen toegepast bij een specifieke groep verkeersovertreders. Wel is met de invoering van de plicht veiligheidsgordels te dragen ieders bewegingsvrijheid *binnen* de auto afgenomen. De helmdraagplicht voor motor- en brommerrijders is van dezelfde orde.

Verkeersveiligheidsmaatregelen raken ook aan andere waarden dan die van de bewegingsvrijheid. Het alcoholslot, waarover later meer, beperkt bijvoorbeeld zowel de ruimte voor autonoom moreel handelen van de automobilisten die daarmee wegens zware overschrijding van de alcoholnorm moeten rijden (het overtreden van de regels over alcohol in het verkeer wordt voortaan fysiek onmogelijk gemaakt) als hun recht gevrijwaard te blijven van inmenging in de persoonlijke levenssfeer (het alcoholslot slaat gegevens over autoritten op en wordt periodiek uitgelezen).

Het streven naar verkeersveiligheid kan verder botsen met de esthetische, emotionele en statusverhogende waarde van motorvoertuigen. Vooral auto's en motoren worden van oudsher om veel méér gewaardeerd dan dat zij hun gebruikers snel en gemakkelijk op de gewenste plaats brengen (vgl. Barthes, 1975; Staal, 2003). Zij hebben hun eigen schare liefhebbers, die bijvoorbeeld veel belang hechten aan *design*, motorgeluid en merknaam. En zelfs degenen die zichzelf geen auto- of motorliefhebber zouden noemen, zien hun eigen auto vaak als meer dan een gebruiksvoorwerp. De bekende aanduiding van de auto als heilige koe spreekt in dit verband boekdelen. Het feit dat aan auto- en motorgebruik dergelijke waarden verbonden zijn, maakt het moeilijker mensen met veiligheidsargumenten of prijsprikkels te bewegen vaker veiliger vervoermiddelen als de trein te kiezen.

Hoewel niet iedereen precies hetzelfde gewicht toekent aan de verschillende waarden die in de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid in het geding zijn, is er geen sprake van een hevige waardenstrijd. Verkeersonveiligheid kan aangemerkt worden als een *valence issue*. Over het belang van de twee centrale waarden die aan de orde zijn, verkeersveiligheid en mobiliteit, bestaat brede maatschappelijke overeenstemming. Daardoor is het potentieel voor controverses beperkt; verschillen van opvatting beperken zich meestal tot de vraag naar de beste vormgeving van het verkeersveiligheidsbeleid. De route kan ter discussie staan, maar het doel niet.

3.1.5 Relevante actoren in de Nederlandse omgang met verkeersonveiligheid

Verkeersonveiligheid is een probleem waarbij veel actoren betrokken zijn. Een aantal daarvan spelen in dit hoofdstuk een belangrijke rol, andere slechts een bijrol of minder dan dat. De hoofdrol is weggelegd voor de rijksoverheid, meer specifiek het ministerie van Infrastructuur & Milieu (voorheen (Verkeer &) Waterstaat) en het ministerie van Veiligheid & Justitie (voorheen Justitie). Daar wordt het verkeersveiligheidsbeleid in hoofdzaak bepaald. Vanaf de jaren 1980 wordt het verkeersveiligheidsbeleid voor een belangrijk deel gedecentraliseerd, waardoor provinciale en gemeentelijke overheden en besturen van waterschappen een belangrijker rol krijgen.

Hoewel het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid in hoofdzaak in Nederland wordt bepaald, worden onderdelen van de verkeersregelgeving op Europees en

internationaal niveau afgestemd. Het betreft bijvoorbeeld verkeersborden en voertuigeisen. Deze afstemming vindt of vond onder andere plaats in het verband van de Conférence Européenne des Ministres de Transport (CEMT), de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN/ECE), de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) en het samenwerkingsverband Benelux van België, Nederland en Luxemburg. De CEMT heeft zich in 2006 omgevormd tot International Transport Forum en is nu onderdeel van de OECD. Binnen de EU/E(E)G is verkeersveiligheid pas betrekkelijk recent een onderwerp van enige betekenis geworden. Omdat de genoemde organisaties en verbanden relatief beperkte invloed uitoefenen op de Nederlandse aanpak van verkeersonveiligheid, komen zij in het vervolg slechts sporadisch aan de orde.

Meer aandacht is er voor Nederlandse maatschappelijke organisaties, wetenschappelijke instituten en adviesraden. Met hun campagnes en claims, wetenschappelijke informatie en inzichten, onderzoeken en adviezen hebben zij soms aanzienlijke invloed op de maatschappelijke en beleidsmatige omgang met verkeersonveiligheid. De prominentste maatschappelijke organisaties die zich met verkeersveiligheid bezighouden, zijn de ANWB en Veilig Verkeer Nederland (VVN). VVN, dat eerder Verbond (van Vereenigingen) voor Veilig Verkeer heette, ging in 2000 samen met de Voetgangersvereniging (voorheen Vereniging Bescherming Voetgangers) en de Stichting Kinderen Voorrang (voorheen Stop de Kindermoord). Dat leverde de naam Verenigde Verkeers Veiligheids Organisatie (3VO) op, die in 2006 weer door VVN vervangen werd. Het belangrijkste wetenschappelijke instituut is de SWOV, opgericht in 1962 door de minister van Verkeer en Waterstaat, de ANWB en de Nederlandse Vereniging van Automobielassuradeuren (NVVA). Adviesraden die in mijn verhaal een rol spelen, zijn vooral de Commissie Veiligheid Wegverkeer (1954-1977) en de Raad voor de Verkeersveiligheid (1977-1997).

Actoren die in dit hoofdstuk nauwelijks direct aan bod zullen komen, maar wel veel met verkeersonveiligheid te maken hebben, zijn bepaalde categorieën bedrijven. Ten eerste de categorie van de autofabrikanten. De manier waarop zij auto’s construeren en de mate waarin zij daarbij met de veiligheid van de inzittenden en andere verkeersdeelnemers rekening houden, heeft de nodige invloed op het aantal verkeersongelukken en de ernst van de gevolgen daarvan. Vanuit het Nederlandse perspectief kan deze invloed als grotendeels extern van aard gekenschetst worden. De autofabrikanten die ertoe doen, zijn allemaal buiten Nederland gevestigd en zijn door de Nederlandse overheid nauwelijks te sturen. Nederland kan aan fabrikanten eigenlijk alleen eisen stellen als zij samen met andere landen optrekt, via de internationale en Europese gremia die hiervoor aan bod kwamen.

Een tweede categorie bedrijven die relevant is, bestaat uit verzekeraars. Aangezien iedere autorijder sinds de jaren 1960 verplicht verzekerd is voor de schade die hij mogelijk bij andere verkeersdeelnemers zal aanrichten, hebben

verzekeraars een belangrijke rol in de nasleep van verkeersongevallen. Hun werk heeft daarnaast een preventieve kant; door de individuele premie van automobilisten na een al dan niet schadevrij jaar te verlagen respectievelijk te verhogen, proberen verzekeraars verkeersveilig gedrag te stimuleren. Zij zetten zich ook nog op andere manieren in voor de verkeersveiligheid, bijvoorbeeld via de hiervoor genoemde betrokkenheid van hun branchevereniging NVVA (in 1993 opgegaan in het Verbond van Verzekeraars) bij de SWOV (zie verder *Voortgangsrapportage Meerjarenplan Verkeersveiligheid 1991-1995*; *Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1996-2000*). Tot slot valt een derde categorie bedrijven te noemen die met verkeersveiligheid te maken hebben, namelijk alle bedrijven met een wagenpark. Sinds de tweede helft van de jaren 1980 probeert de overheid hen verantwoordelijkheid te laten nemen voor het terugdringen van de verkeersonveiligheid (zie vooral *Meerjarenplan Verkeersveiligheid 1989-1993*).

Ook de verkeersdeelnemers, een groep die vrijwel samenvalt met alle burgers, zouden als actoren opgevoerd kunnen worden. Zij zijn immers degenen die het meest direct bij de verkeersonveiligheid betrokken zijn. Anders dan de meeste actoren die hiervoor de revue passeerden, zijn verkeersdeelnemers echter doorgaans niet actief bezig met het bevorderen of anderszins vormgeven van de verkeersveiligheid in het algemeen. Een uitzondering zijn de verkeersdeelnemers die ook de hoedanigheid van activist aannemen, vaak nadat zij zelf of een naaste met een verkeersongeval te maken hebben gekregen. Afgezien van deze uitzondering figureren verkeersdeelnemers in dit hoofdstuk vooral als object van verkeersveiligheidsbeleid. En we kwamen ze op een bepaalde manier al tegen in 3.1.3 over de maatschappelijke perceptie van verkeersonveiligheid, met dien verstande dat de informatie in die subparagraaf niet specifiek gaat over Nederlandse verkeersdeelnemers en evenmin specifiek betrekking heeft op de hierna te bespreken periode.

Tot slot noem ik de media. Media hebben vrijwel altijd invloed op de wijze waarop een sociaal probleem wordt begrepen en soms op het moment waarop en de mate waarin een sociaal probleem hoger op de maatschappelijke agenda klimt (vgl. Best, 2008). In de verkeerscasus spelen de media geen heel opvallende rol, er is bijvoorbeeld niet of nauwelijks sprake van media-hypes (vgl. Vasterman, 2004). De rol van de media als actor in een proces van sociale constructie is waarschijnlijk het duidelijkst in de nasleep van het ongeluk in 1994 dat het meisje Laura het leven kostte (zie 3.4.8).

3.2 1896-1960: De opkomst van het sociale probleem van de verkeersonveiligheid

3.2.1 De introductie, verspreiding en imagoverbetering van de auto

In 3.1.3 verklaarde ik de betrekkelijk geringe maatschappelijke bezorgdheid over verkeersonveiligheid onder andere door erop te wijzen dat het om bekende risico's gaat waarmee vrijwel alle mensen vertrouwd zijn en waarover zij in belangrijke mate controle menen te hebben. Dat is niet altijd zo geweest. Als de auto in 1896 in Nederland wordt geïntroduceerd (Staal, 2003), zijn de risico's ervan vanzelfsprekend nog nieuw en ervaart het gros van de mensen die ermee te maken krijgen (in de regel als ongemotoriseerde verkeersdeelnemer; slechts een enkeling rijdt auto) naar men mag aannemen minder controle dan in later tijden. De relatief lage score van de verkeersonveiligheid in de risicoperceptiecategorieën *unknown risk* en *dread risk* moet voor de oertijd van het gemotoriseerde verkeer dus omhoog bijgesteld worden. Illustratief is wat Leerink (1938) vertelt over Frankrijk: daar gebeurden tot 1898 twee dodelijke auto-ongelukken, en die maakten maatschappijbreed zo'n indruk dat iedereen (volgens Leerink) de plaatsnamen wist te noemen waar die ongelukken hadden plaatsgevonden. Zelfs aan een auto-ongeluk in 1897 waarbij geen gewonden of doden vielen, wijdden de kranten lange verslagen.

Gezien het voorgaande is het niet zo verwonderlijk dat de publieke opinie de auto aanvankelijk weinig gunstig gezind is. Weliswaar heeft de auto van meet af aan een schare aanhangers, maar brede acceptatie laat nog op zich wachten. Sommige gemeenten sluiten bepaalde wegen voor auto's en op het platteland worden auto's soms met stenen bekogeld. Ook de Tweede Kamer is in de eerste tijd overwegend negatief over de auto (Staal, 2003). En het ANWB-blad *De Kampioen*, dat wel een positieve basishouding heeft tegenover de auto, schrijft in 1904:

> [D]at te snel gaan, dat teveel stof opwerpen is jammer, en er is zeer veel in, dat noodzakelijk anders moet worden, willen de automobielen in Nederland burgerrecht verkrijgen. Er moet niet zoo snel gereden op wegen die daarvoor niet geschikt zijn. Er moeten maatregelen genomen worden tegen woeste chauffeurs, die in hun snelheidsroes er geen gevaar in zien om op het kantje af met ontzaglijke vaart langs allerlei obstacles heen te vliegen, in het volle vertrouwen op hun stuurzekerheid en hun krachtige remmen (geciteerd door Staal, 2003, p. 61).

Gaandeweg de eerste helft van de twintigste eeuw verandert het imago van de auto echter aanzienlijk. Hij komt binnen het bereik van steeds meer bevolkingslagen, wordt symbool en graadmeter van de welvaart en vooruitgang en heeft nauwelijks meer een negatieve pers. Dat begint al in het Interbellum, maar het geldt vooral voor de periode na WO II (Staal, 2003).

Als het autobezit na 1935 voor het eerst (tijdelijk) afneemt, luidt het blad *De Kampioen* de noodklok, niet alleen omdat de achteruitgang van het aantal auto's volgens *De Kampioen* gelijk kan worden gesteld aan economische teruggang, maar ook omdat de auto verreweg superieur zou zijn aan andere vervoermiddelen (Staal, 2003). En als de zaak van de auto in de jaren 1960 weer helemaal ten goede gekeerd is en de autoaanschaf zelfs een belangrijke pijler is geworden van de consumptieve groei, juicht het blad *Autokampioen*, ook van de ANWB, in 1961 'de motorisering der massa' hartgrondig toe (geciteerd door Staal, 2003, p. 91). Twee jaar later spreekt PvdA-er Joop den Uyl, dan nog 'gewoon' lid van de Tweede Kamer en wethouder van Economische Zaken in Amsterdam, over het recht op 'een autootje voor elke deur' dat ook 'de gewone man' zou toekomen (Schuyt & Taverne, 2000, p. 280).

Nu mag niet zonder meer worden aangenomen dat de visie van de ANWB en Den Uyl representatief zijn voor wat in deze periode in het algemeen van de auto wordt gevonden. Maar er zijn verschillende aanwijzingen dat heel veel Nederlanders mét de ANWB en Den Uyl positief over (de verspreiding van) de auto oordelen; Staal (2003, p. 84) zegt zelfs dat de auto in deze periode 'louter positieve associaties op[riep]'. Tot die aanwijzingen behoren het ontbreken van expliciete tegengeluiden in het publieke discours, een merkwaardig verschijnsel als het 'bermtoerisme', dat in de naoorlogse periode opgeld doet, maar vooral het gegeven dat velen zich een auto aanschaffen zodra zij zich dat kunnen veroorloven. Het aantal auto's per 1.000 inwoners stijgt van 5 in 1946 naar 50 in 1960 (Staal, 2003, p. 37-39). De stijging van het autobezit blijft na 1960 doorgaan: volgens voorlopige cijfers ligt het aantal auto's per 1.000 inwoners in 2012 op 470 (CBS, 2012a).

3.2.2 De opkomst van verkeersregelgeving en de groeiende aandacht voor verkeersonveiligheid

Nadat de auto in Nederland is geïntroduceerd, worden op plaatselijk en provinciaal niveau diverse regels uitgevaardigd die de gevaarlijke kanten van het automobilisme moeten helpen beteugelen. De rijksoverheid bemoeit zich voor het eerst in 1898 met het autoverkeer door een rijvergunning verplicht te stellen, die overigens in de eerste jaren nog door lagere overheden wordt verstrekt (Staal, 2003). Meer omvattende regelgeving voor het verkeer laat vervolgens nog geruime tijd op zich wachten. Pas na aandringen van de ANWB – één van de belangrijkste *claimsmakers* met betrekking tot kwesties van verkeer en verkeersveiligheid - wordt de Motor- en Rijwielwet (MRW) opgesteld (Bax, 2011). In deze wet, die in 1906 in werking treedt, wordt onder andere de plicht om rechts te houden ingevoerd en het in gevaar brengen van de veiligheid van het verkeer strafbaar gesteld. Een bepaling met betrekking tot een algemene maximumsnelheid haalt de uiteindelijke wet niet; wat betreft de bebouwde kom wordt het aan gemeenten overgelaten een maximumsnelheid te bepalen. De MRW stelt daaraan wel een ondergrens van 15 km/u, maar die wordt in 1908 op initiatief van de Tweede Kamer verlaagd naar 10 km/u, ondanks protesten van

organisaties als de Nederlandsche Automobiel Club (NAC) en de ANWB (Staal, 2003).

In de loop der jaren wordt de verkeersregelgeving flink uitgebreid en gewijzigd, aanvankelijk via diverse aanpassingen van de MRW. In 1924 worden bijvoorbeeld bepalingen ingevoegd die het rijden onder invloed van alcohol strafbaar en het afleggen van een rijproef voorafgaand aan het verkrijgen van een rijbewijs verplicht stellen (Leerink, 1938). De ondergrens voor de plaatselijk vast te stellen maximumsnelheid wordt verhoogd naar 20 km/u (Staal, 2003).

Ook komt er een bepaling (art. 25 MRW) die een soort risicoaansprakelijkheid in het leven roept voor schade veroorzaakt met een motorvoertuig. Deze aansprakelijkheid geldt voor eigenaren en houders van een motorvoertuig, ook als een ander (met hun toestemming) het motorvoertuig bestuurde. Alleen bij overmacht komt de eigenaar onder zijn aansprakelijkheid uit. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde kan zijn als ‘iemand, voor wien de eigenaar of houder niet aansprakelijk is’, zoals de schadelijdende verkeersdeelnemer, schuld heeft aan het ontstaan van de schade. De invoering van artikel 25 MRW moet begrepen worden als een poging de positie te versterken van ‘zwakke’ verkeersdeelnemers zoals voetgangers en fietsers. Ten opzichte van de algemene regeling van de onrechtmatige daad, op grond waarvan alleen de bestuurder van een schadeveroorzakend motorvoertuig aansprakelijk gesteld kan worden, betekent de nieuwe bepaling voor schadelijdenden een extra adres voor het verhalen van hun schade (in het geval de eigenaar of houder een ander is dan de bestuurder) (zie verder Leerink, 1938).

Met de vervanging van de Motor- en Rijwielwet door de Wegenverkeerswet van 1935 (WVW 1935) dijt het bestand aan verkeersregelgeving verder uit (vgl. *De Wegenverkeerswet voorheen en thans*, 1935). Een onderdeel van die uitbreiding is de invoering van een tweetal instrumenten dat de bestrijding van alcohol in het verkeer moet helpen bevorderen: het rijverbod en de invordering van het rijbewijs. Beide maatregelen kunnen direct na de constatering dat iemand onder invloed van alcohol is, dus zonder tussenkomst van een rechter, worden ingezet (Barels, 1989).

De WVW 1935 treedt mede als gevolg van WO II pas in 1951 in werking. Dan wordt ook een Wegenverkeersreglement van kracht (Cleiren & Nijboer (red.), 2006, p. 2149). In 1958 wordt via het Wegenverkeersreglement een algemene maximumsnelheid van 50 km/u in de bebouwde kom ingevoerd. Overigens gelden in WO II al een algemene maximumsnelheid van 40 km/u binnen de bebouwde kom en één van 80 km/u buiten de bebouwde kom, maar die worden na 1945 weer afgeschaft (*www.wegenwiki.nl/Maximumsnelheid#Geschiedenis_van_snelheidsmaatregelen_in_Nederland*, geraadpleegd 25 mei 2013).

Vanaf halverwege de jaren 1950 worden nieuwe stappen gezet ter uitbreiding van de schadeverhaalsmogelijkheden van slachtoffers van motorvoertuigen.

Nadat decennia gediscussieerd is over het verplicht stellen van een aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen, een maatregel die Duitsland en Engeland al in de jaren 1930 hebben genomen (Leerink, 1938), sluit Nederland in Benelux-verband een verdrag dat betrekking heeft op de invoering van zo'n verplichting. Het duurt vervolgens nog tot 1965 voordat met de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) daadwerkelijk een verplichting om motorvoertuigen te verzekeren van kracht wordt. De Bosch Kemper & Gruben (2003, p. 9) omschrijven de WAM als 'een sociale verzekeringswet ten behoeve van slachtoffers, gestoken in het jasje van een privaatrechtelijke aansprakelijkheidsverzekering ten behoeve van gebruikers van motorrijtuigen'. De nieuwe wet moet ervoor zorgen dat er geen onverzekerde motorvoertuigen meer rondrijden. Als stok achter de deur wordt onverzekerd rondrijden strafrechtelijk gesanctioneerd. Het uiteindelijke doel van de WAM is om slachtoffers van een ongeval met een motorvoertuig meer zekerheid te geven dat hun schade vergoed zal worden, ook als die schade het vermogen van de betrokken bestuurder of eigenaar te boven gaat. Voortaan kunnen zij zich met hun eis tot schadevergoeding rechtstreeks wenden tot de verzekeraar van het voertuig waarmee de schade is veroorzaakt (De Bosch Kemper & Gruben, 2003).

Met dat al blijven de overheidsmaatregelen ter beteugeling van de verkeersonveiligheid en haar gevolgen grotendeels reactief van aard. Dat geldt vooral voor de maatregelen met betrekking tot de aansprakelijkheid voor motorvoertuigen: zij maken het gemakkelijker de gevolgen van de verkeersonveiligheid te compenseren, maar richten zich niet op de reductie van de verkeersonveiligheid zelf. Reductie van de verkeersonveiligheid is wel één van de doelen van het verkeers(straf)recht, maar dat is voor zijn effectiviteit in hoge mate afhankelijk van regelnaleving door verkeersdeelnemers. En voor de bevordering van die naleving wordt lange tijd voornamelijk vertrouwd op het straffen van gepakte regelovertreders. Ook dat is in de kern een reactieve aanpak, de verhoopte speciaal en generaal preventieve werking van straffen ten spijt. Maatregelen als het rijverbod en de invordering van het rijbewijs, waarmee rijders onder invloed aan het verkeer onttrokken kunnen worden, behoren tot de meest preventieve instrumenten die de overheid inzet. Maar ook zij worden pas ingezet nadat een regel is overtreden.

Dat betekent niet dat een proactieve benadering van de verkeersonveiligheid in de periode tot 1960 volledig non-existent is. Zo noemt het CBS in 1943 preventie één van de taken van de verkeersongevallenstatistiek. Met behulp van ongevallengegevens zou onder andere aan het licht gebracht moeten worden welke aspecten van wegen ongevallen bevorderen, zodat daar bij het ontwerpen van nieuwe wegen rekening mee gehouden kan worden (CBS, 1943). In hoeverre statistische gegevens daadwerkelijk zijn gebruikt bij de ambitieuze (rijks)wegenbouwplannen die vanaf de jaren 1930 gerealiseerd beginnen te worden, is onduidelijk, maar aangenomen wordt dat de aanleg van snelwegen en doorgaande wegen een positieve bijdrage heeft geleverd aan de

verkeersveiligheid (Koornstra e.a. (red.), 1992). Bij de wegenbouw geldt verkeersveiligheid overigens hoogstens als secundaire doelstelling. Overheidsmaatregelen die primair en preventief op verkeersveiligheid zijn gericht, blijven in ieder geval tot 1960 buitengewoon schaars. Van een samenhangend en proactief verkeersveiligheidsbeleid kan nog niet gesproken worden. Illustratief is dat er aan verkeersveiligheid als expliciet doel tot de jaren 1960 nauwelijks overheidsgeld wordt besteed (Bax, 2011).

Bij andere partijen dan de rijksoverheid lijkt de aandacht voor preventieve verkeersveiligheidsmaatregelen sterker aanwezig te zijn. Organisaties als de ANWB en het in 1932 opgerichte Verbond (van Verenigingen) voor Veilig Verkeer (VVV) ontplooien allerlei activiteiten ter bevordering van de verkeersveiligheid. In 1920 richt de ANWB samen met de NAC (inmiddels KNAC, want voorzien van het predicaat Koninklijk) 'Het Nederlandsch Wegencongres' op. In dit verband wordt geijverd voor verbetering van het wegennetwerk. Later in de jaren 1920 wordt op initiatief van de ANWB ook nog de 'Nationale conferentie voor de veiligheid van het verkeer op den weg in de stad en op het land' bijeengeroepen, die behalve uit ANWB-ers bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende particuliere organisaties (zoals de KNAC en de Vereeniging voor Vrijwillige Verkeersinspecties), hoge politiemensen en afgezanten van verschillende overheidsniveaus (Ministerie van Waterstaat, Provinciale Waterstaat, Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten). Deze verkeersveiligheidsconferentie buigt zich in verschillende commissies en subcommissies gedurende een aantal jaren over kwesties als verkeersveiligheidseducatie voor weggebruikers, veilige indeling van wegen en veilige vormgeving en uitrusting van voertuigen. Sommige aanbevolen maatregelen doen verrassend modern aan. De Weg- en voertuigcommissie noemt de aanleg van rotondes ('rondgaand verkeer') bijvoorbeeld als mogelijkheid om de gevaren van kruisende wegen te verminderen en ziet wat betreft de indeling van wegen de scheiding van de 'verschillende verkeerselementen' (waaronder de verschillende soorten verkeer worden verstaan) als het ideaal (Nationale conferentie, 1929, p. 53, 57). Beide zaken komen in beleidsnota's van decennia later terug, en de invoering ervan is pas vrij recent op serieuze schaal ter hand genomen. Behalve met congresseren en confereren is de ANWB, net als het VVV en verscheidene andere verenigingen en (ver)bonden, ook nog actief op het gebied van verkeersonderwijs en voorlichting (Leerink, 1938; Staal, 2003; *Handelingen II* 1950/51, p. 923).

Deze rolverdeling, met particuliere organisaties die zich proactief bezighouden met de verkeersonveiligheid en een rijksoverheid die zich grotendeels beperkt tot het reactief handhaven van de verkeersregelgeving, begint in de jaren 1950 te schuiven. Terwijl het aantal verkeersslachtoffers aan een voortdurende stijging bezig is, wordt de aandacht voor verkeersonveiligheid steeds groter en de druk op de overheid om zich er actiever mee te bemoeien steeds sterker. Die druk wordt uitgeoefend door organisaties als de ANWB in hun rol van *claimsmakers*, maar ook door Kamerleden. De laatsten wijzen in ieder geval sinds het begin

van de jaren 1950 herhaaldelijk op het stijgende aantal verkeersongevallen (zie bijv. *Kamerstukken II* 1950/51, 1900 IV, nr. 6; *Handelingen II* 1951/52, p. 618).

Aanvankelijk ligt zowel in de bijdragen van de betreffende Kamerleden als in de reacties van de betrokken ministers de nadruk op een versterking van de reactieve aanpak van de verkeersonveiligheid. De 'naleving der verkeersregelen' moet beter (*Kamerstukken II* 1951/52, 2300 IX B, nr. 9, p. 1) en daartoe dient de vervolging van verkeersovertreders met energie aangepakt te worden *(Kamerstukken II* 1951/52, 2300 IV, nr. 7). Tegelijkertijd erkent men in de Tweede Kamer dat dit niet voldoende is. De overheid zou zich ook moeten toeleggen op het veiliger maken van de infrastructuur, bijvoorbeeld door het verbeteren van gevaarlijke kruispunten en wegen en het beter beveiligen van spoorwegovergangen. Deze verbreding van perspectief en takenpakket wordt door de overheid echter niet zomaar omhelsd. Minister Spitzen van V&W (partijloos) schrijft in 1950 weliswaar dat de bestrijding van de verkeersonveiligheid 'op zeer verschillende punten moet worden aangevat', maar laat direct daarna blijken vooral veel te verwachten van de inwerkingtreding van de Wegenverkeerswet, waardoor 'met meer kracht zal worden opgetreden tegen hen, die het verkeer in gevaar brengen' (*Kamerstukken II* 1950/51, 1900 IX B, nr. 9, p. 8). Ook in de jaren daarna blijven ministers zich bepaald terughoudend opstellen tegenover een bestrijding van de verkeersonveiligheid die méér omvat dan het optreden tegen verkeersovertreders.

Tegen het midden van de jaren 1950 wordt een niet onbelangrijke stap gezet in de ontwikkeling van het verkeersveiligheidsbeleid. Na een in 1951 gedane aanbeveling van 'Het Nederlandsch Wegencongres' en na daaropvolgend aandringen van de ANWB en diverse Kamerleden (*Kamerstukken II* 1953/54, 3200 IX B, nr. 16; *De Kampioen* 69(3), maart 1954), stelt minister Algera van V&W (ARP) in 1954 een commissie in die hem op het terrein van de verkeersveiligheid van advies moet gaan voorzien. In deze Commissie Veiligheid Wegverkeer (CVW) nemen overheidsdienaren, deskundigen en vertegenwoordigers van particuliere organisaties als de ANWB en het VVV plaats. Met de instelling van de CVW begint de aandacht voor verkeersveiligheid vanuit de overheid wat organisatorische ruggengraat te krijgen.

Eén van de eerste onderwerpen waaraan de CVW aandacht besteedt, is de veiligheid van voetgangers (*Aanhangsel Handelingen II* 1954/55, nr. 3075), een onderwerp waaromheen in 1953 juist de belangengroep Vereniging Bescherming Voetgangers is ontstaan. Dat is niet zo vreemd, gezien het feit dat onder voetgangers, gevolgd door fietsers, in de jaren 1950 de meeste dodelijke verkeersslachtoffers vallen. Deze twijfelachtige koppositie zal in de loop van de jaren 1960 overgenomen worden door de auto-inzittenden, die samen met de bromfietsers tot de jaren 1970 de sterkste stijging in verkeersdoden doormaken (SWOV, 2007).

Naast voetgangersveiligheid hebben nog diverse andere thema's de aandacht van de CVW. Het is de bedoeling dat de CVW 'over verschillende facetten van het verkeersvraagstuk van advies dient', schrijft minister Algera in 1955 in antwoord op Kamervragen. Deze adviezen moeten vervolgens in belangrijke mate sturend zijn voor te nemen overheidsmaatregelen. De minister laat er echter in één adem op volgen:

> Men hoede zich echter voor de gedachte, dat alleen van Overheidsmaatregelen verbetering valt te verwachten. Verreweg het grootste deel van de verkeersongevallen is te wijten aan onachtzaamheid, veelal zelfs roekeloosheid van de weggebruikers. Zolang de deelnemers aan het verkeer, van welke categorie dan ook, er zich niet voortdurend rekenschap van geven, dat elke onberaden stap of handeling gevaar oplevert voor hen zelf en hun medemensen, is een vermindering van het aantal verkeersongevallen niet te verwachten (*Aanhangsel Handelingen II* 1954/55, nr. 3075).

Van enthousiasme bij de regering voor nieuwe initiatieven ter bestrijding van de verkeersonveiligheid is dus nog nauwelijks sprake. Opvallend is in dit verband ook de relativering van de omvang van de verkeersonveiligheid door minister Algera in dezelfde beantwoording van Kamervragen. Gevraagd of hij het in verband met de 'onrustbarende stijging' van het aantal verkeersslachtoffers niet hoog tijd vindt om maatregelen te treffen die de verkeersveiligheid bevorderen, beaamt de minister dat er in absolute zin inderdaad een 'betreurenswaardige stijging' is, waarna hij zich haast te benadrukken dat de verkeersonveiligheid relatief niet is toegenomen, zelfs iets is afgenomen. Het aantal verkeersdoden is afgezet tegen het – toegenomen – aantal motorrijtuigen immers gedaald. Daarmee sluit de minister aan bij zijn voorganger Wemmers (CHU-sympathisant), die soortgelijke vragen uit de Tweede Kamer in 1952 beantwoordt door erop te wijzen dat de toename van het aantal ongevallen minder is dan de toename van de verkeersintensiteit (*Aanhangsel Handelingen II* 1951/52, nr. 102).

Dergelijke relativeringen laten de toenemende aandacht voor en zorg over de verkeersonveiligheid echter onverlet. Bij de begrotingsbehandelingen van V&W wordt in de loop van de jaren 1950 steeds ruimer aandacht besteed aan verkeersveiligheid; in de verslagen van de begrotingsbesprekingen voor 1954 krijgt het thema voor het eerst een eigen kopje (zie *Kamerstukken II* 1953/54, 3200 IX B, nr. 16, p. 2-3; *ibidem*, nr. 18, p. 3-5). In 1955 uit prinses Wilhelmina haar zorgen over de verkeersonveiligheid en over de onbezorgdheid die zij daaromtrent onder de bevolking veronderstelt. Via de radio spreekt zij de volgende woorden:

> Als zich een ramp op een ander terrein voordoet, spreekt deze tot ons gehele volk en dus ook tot U, en zijn geen offers of moeite U te groot om de getroffenen te hulp te snellen. Dan herleeft onze saamhorigheid als volk. Hoe anders is de mentaliteit bij ongelukken op de straten en wegen. Het is alsof een leven daar

> minder telt en Uw solidariteitsbesef niet tot leven komt (geciteerd door Pieter van Vollenhoven in Hielkema (21 december 1996).

In 1956 publiceert de Wiardi Beckmanstichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA, dan de grootste regeringspartij, het rapport *Verkeersveiligheid als maatschappelijk vraagstuk* (Thomassen e.a., 1956). In dat rapport is zowel aandacht voor de voorlichting, educatie en opvoeding van de verkeersdeelnemer en voor diens naleving van de verkeersregels als voor de uitbreiding en verbetering van wegen en de toestand van motorvoertuigen.

Bij de behandeling van de V&W-begroting voor 1960 wordt de regering vanuit de Tweede Kamer gevraagd om op korte termijn met een nota te komen met daarin een plan ter vergroting van de verkeersveiligheid. In het verzoek wordt expliciet een heel aantal aandachtspunten genoemd, van a t/m i, die in de nota aan de orde zouden moeten komen. Net als in het PvdA-rapport uit 1956 hebben deze punten zowel te maken met het verbeteren van het menselijke verkeersgedrag als met andere zaken, bijvoorbeeld de toestand van wegen, de controle op auto's en 'het meteorologische aspect'. Verder wordt geopperd om een 'studie-apparaat voor de bevordering van de verkeersveiligheid' op te tuigen en aan het secretariaat van de CVW toe te voegen (*Kamerstukken II* 1959/60, 5700 IX B, nr. 13, p. 32-33), een idee dat overgenomen is van de ANWB (Bax, 2011).

Minister Korthals van V&W (VVD) staat aanvankelijk echter afwijzend tegenover beide ideeën. Het nut van een nota weegt volgens hem niet op tegen de moeite die het opstellen ervan zou kosten. Een 'studie-apparaat' lijkt de minister overbodig, onder andere omdat de voorstudies die voor het treffen van concrete maatregelen nodig zijn prima door zijn ambtelijke apparaat uitgevoerd kunnen worden en omdat hij ook al adviezen van de CVW ontvangt. Een extra instantie zou volgens hem zelfs meer belemmerend dan nuttig kunnen zijn, doordat raadpleging daarvan voor oponthoud zou kunnen zorgen (*Kamerstukken II* 1959/60, 5700 IX B, nr. 13).

Ondanks de argumenten van minister Korthals blijft de Tweede Kamer aandringen op een nota. In 1960 gaat hij overstag, en wordt 'een begin gemaakt met de studie, die zal kunnen leiden tot het opstellen van een nota, omvattende alle aspecten van de verkeersveiligheid' (*Kamerstukken II* 1960/61, 6100 IX B, nr. 2, p. 21). De totstandkoming en de inhoud van deze nota en hetgeen daarna volgt, behandel ik in 3.3.1. Voordat ik daar aan toekom, bespreek ik in 3.2.3 en 3.2.4 een spanning en een ontwikkeling die in de periode tot 1960 waarneembaar zijn.

3.2.3 Dubbelzinnigheid in de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid

In de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid in het eerste deel van de twintigste eeuw verdienen twee kwesties een nadere beschouwing. Ten eerste de aanwezigheid van een zekere dubbelzinnigheid, en ten tweede de verschuiving die gesignaleerd kan worden in de dominante visie op aard en oorzaken van de verkeersonveiligheid.

Ik begin met de dubbelzinnigheid. Die bestaat erin dat ijver voor de verkeersveiligheid gecombineerd wordt met enthousiasme over de verspreiding van de auto. Deze combinatie is bijvoorbeeld te vinden bij de ANWB, die in het eerste deel van de twintigste eeuw één van de belangrijkste promotoren van verkeersveiligheid is, maar in 1961, als het aantal verkeersslachtoffers al geruime tijd hard aan het stijgen is, in het blad *Autokampioen* uitroept:

> Daarom léve de motorisering der massa, hoe groot de consequenties daarvan ook zullen zijn (geciteerd door Staal, 2003, p. 91).

Met deze wat omineuze verwijzing naar de gevolgen van de ‘massamotorisering’ zal behalve toenemende congestie en allerhande overlast hoogstwaarschijnlijk ook groeiende verkeersonveiligheid bedoeld zijn. Deze nadelen zijn voor de ANWB klaarblijkelijk geen reden om de grootschalige verspreiding van de auto niet toe te juichen. Hetzelfde geldt voor Den Uyl en zijn PvdA. Zeven jaar nadat het onder Den Uyls leiding staande wetenschappelijk bureau van de PvdA een rapport publiceert over de vraag hoe de verkeersveiligheid verbeterd moet worden, spreekt hij in positieve zin over een autootje voor elke deur.

Deze combinatie is opmerkelijk, omdat de groei van het automobilisme als de belangrijkste bron van de stijgende verkeersonveiligheid gezien kan worden. Er bestaat dus op zijn minst een spanning tussen het toejuichen van de groei van het automobilisme en de bestrijding van de verkeersonveiligheid. Het is moeilijk om anders te concluderen dan dat degene die het eerste doet, het tweede geen prioriteit geeft.

Een soort *argumentum a contrario* hiervoor is dat wanneer het kabinet-Den Uyl (PvdA, KVP, ARP, PPR, D’66) in de jaren 1970 verkeersveiligheid tot prioriteit van zijn verkeersbeleid maakt, het mede in verband hiermee de notie van een ‘beheerst verkeer’ introduceert. Dat houdt voornamelijk in dat ingezet wordt op een beperking van de groei van het aantal autokilometers (*Meerjarenplan voor het personenvervoer 1976-1980 ‘Naar een beheerst verkeer’*; *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid*). Deze beleidswijziging lijkt, gezien de *timing* - de auto is inmiddels een massagebruiksmiddel geworden en het aantal verkeersslachtoffers is tot grote hoogte gestegen - een mooie illustratie van Beck’s these van de prioriteitsverschuiving van de verdeling van welvaart naar de verdeling van risico’s. Als het vraagstuk van de welvaartsverdeling (iedereen een autootje voor

de deur) aan urgentie verliest, komt er meer ruimte om aandacht te besteden aan de zich steeds prominenter aandienende risico's van die welvaart.

Dat de vreugde over de groei van het automobilisme getemperd wordt, neemt overigens niet weg dat de positieve houding tegenover de auto tot op heden min of meer standhoudt. En het bevorderen van de verkeersveiligheid heeft ook nog steeds brede steun. Zodat de hierboven gesignaleerde combinatie met haar interne spanning tot op zekere hoogte de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid blijft kenmerken.

3.2.4 Van menselijk gedrag als schuld naar menselijk gedrag als verklaring, en verder

De tweede kwestie betreft de verschuiving die de maatschappelijke en politieke kijk op de aard en oorzaken van verkeersonveiligheid in de loop der jaren ondergaat. Aanvankelijk wordt over verkeersonveiligheid vooral gedacht en gepraat in termen van schuld (Bax, 2011). Verkeersslachtoffers vallen door eigen onvoorzichtigheid of door het roekeloze gedrag van brokkenmakers (Staal, 2003), en in het laatste geval is straf het voor de hand liggende antwoord. Deze visie klinkt bijvoorbeeld door in de eerder aangehaalde passage uit *De Kampioen* van 1904, waarin gesteld wordt dat '[e]r maatregelen genomen [moeten] worden tegen woeste chauffeurs'. De hoofdverantwoordelijkheid voor de verkeersonveiligheid wordt dus bij individuele verkeersdeelnemers neergelegd. Daarbij past dat de rijksoverheid voor zichzelf slechts een beperkte verantwoordelijkheid ziet weggelegd. Het is haar taak verkeersregels te stellen en overtreding daarvan te bestraffen, maar het zijn uiteindelijk de verkeersdeelnemers, die de verkeersveiligheid maken of breken door naleving of niet-naleving van de verkeersregels.

Tegen het midden van de twintigste eeuw verandert de benadering van de verkeersonveiligheid iets, in zoverre dat het probleem meer in termen van oorzaak en gevolg wordt beschouwd en er behalve voor schuld en boete meer aandacht komt voor een proactieve verbetering van de verkeersveiligheid. Daarbij blijft het gedrag van de individuele verkeersdeelnemer aanvankelijk echter het voornaamste aangrijpingspunt. Bax (2011) spreekt daarom van een monocausaal perspectief. De blijvende nadruk op de individuele verkeersdeelnemer is bijvoorbeeld te herkennen in het volgende citaat van minister Struycken van Justitie (KVP) uit 1950:

> Ten aanzien van de opmerking, dat een niet gering gedeelte van de ongevallen niet aan de schuld van de bestuurder van het motorrijtuig te wijten is, wil de ondergetekende, zonder de juistheid van deze opmerking te ontkennen, er allereerst op wijzen, dat ook andere weggebruikers (wielrijders, voetgangers) veelvuldig oorzaak van ongelukken zijn. Voorts valt niet te loochenen, dat zeer vele ongevallen, b.v. bij onbewaakte overwegen met minder goed uitzicht, zouden zijn voorkomen, indien van de zijde van de betrokken weggebruikers

> meer voorzichtigheid, zorg of waakzaamheid aan de dag was gelegd (*Kamerstukken II* 1950/51, 1900 IV, nr. 7, p. 19).

Dat de minister niet alleen staat blijkt als de Tweede Kamer een jaar later het stijgende aantal ernstige verkeersongelukken in direct verband brengt met de veelal 'zorgeloze en onverantwoordelijke instelling' die bij 'alle categorieën van wegverbruikers [sic]' lijkt te bestaan. Wat betreft de remedie voor deze verkeerde instelling bij verkeersdeelnemers wordt op de vertrouwde reactieve aanpak teruggegrepen ('strenger optreden bij overtreding der voorschriften'), maar men vraagt zich ook af 'of de werkzaamheid van het Verbond van Veilig Verkeer (…) wel voldoende is' (*Kamerstukken II* 1951/52, 2300 IX B, nr. 9, p. 1). Zoals gezegd zijn de activiteiten van het VVV, geconcentreerd op voorlichting en educatie, preventief. Ook later in de jaren 1950 zijn nog illustraties voorhanden van de dominantie van het monocausale perspectief. Zoals de eerder geciteerde uitspraak van minister Algera uit 1955 dat '[v]erreweg het grootste deel van de verkeersongevallen is te wijten aan onachtzaamheid, veelal zelfs roekeloosheid van de weggebruikers.'

Het voorgaande betekent niet dat er in het eerste deel van de twintigste eeuw alleen maar aandacht is geweest voor menselijk gedrag. Ook andere factoren die een rol spelen in de verkeersonveiligheid komen aan de orde, getuige bijvoorbeeld de adviezen van de 'Nationale conferentie voor de veiligheid van het verkeer op den weg in de stad en op het land', maar over het algemeen is de aandacht die daaraan wordt besteed marginaal in vergelijking met de aandacht voor het handelen van verkeersdeelnemers. Exemplarisch voor de verhouding tussen de verschillende factoren in de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid is wat Leerink er in zijn proefschrift uit 1938 over schrijft. Volgens Leerink kunnen verkeersongelukken goed vergeleken worden met bedrijfsongevallen in fabrieken en werkplaatsen, die behalve van 'de gedragingen der arbeiders' ook onder andere afhankelijk zijn van 'de gesteldheid der gebouwen, waarin, en der voorwerpen, waarmee het bedrijf wordt uitgeoefend'. Naar analogie daarvan moeten verkeersveiligheids-maatregelen niet alleen gericht zijn op de verbetering van het menselijk gedrag, maar ook bijvoorbeeld 'technische voorzieningen' omvatten, 'waardoor het veroorzaken van ongevallen (…) tot op zekere hoogte onmogelijk wordt gemaakt, althans wordt bemoeilijkt'. Maar Leerink wijst er vervolgens op dat in alle landen is gebleken dat ongeveer 90% van de verkeersongevallen is toe te schrijven aan menselijke verkeersfouten, waaraan hij de volgende conclusie verbindt:

> Men zou in technische termen kunnen spreken van een goed functionneerend mechanisme, doch waarvan door talloozen een onjuist en onoordeelkundig gebruik wordt gemaakt.

Preventie van verkeersongevallen dient volgens Leerink daarom in de eerste plaats gericht te zijn op de weggebruikers. Zolang hun verkeersgedrag niet ten goede verbeterd is, onder andere door een verbetering van rijopleidingen en een

scherpere bestraffing van regelovertreding, kan volgens hem ‘van technische voorzieningen – wegen en rollend materiaal betreffende – slechts een beperkte vergrooting der veiligheid verwacht worden’ (Leerink, 1938, p. 335-337).

In de tweede helft van de twintigste eeuw groeit de betekenis die aan ‘wegen en rollend materiaal’ in het licht van de verkeersonveiligheid wordt toegekend. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in een eerder aangehaald pleidooi vanuit de Tweede Kamer voor verbeteringen van de infrastructuur. Ook het rapport *Verkeersveiligheid als maatschappelijk vraagstuk* van de Wiardi Beckmanstichting heeft aandacht voor de verbetering (en uitbreiding) van wegen, evenals voor de toestand van motorvoertuigen. Interessant is dat in het rapport net als bij Leerink een vergelijking is te vinden tussen verkeersongevallen en fabrieksongevallen, maar met een veel sterkere relativering van de rol van het individueel handelen. Via de analogie met fabrieksongevallen wordt nadrukkelijk afstand genomen van de oude visie waarin de nadruk ligt op individuele schuld en wordt verkeersonveiligheid beschreven als de consequentie van de keuze voor vooruitgang, waarvoor de samenleving collectief verantwoordelijkheid moet nemen:

> De ontwikkeling van het gemotoriseerde verkeer heeft ons in haar snelheid en radicalisme overvallen en verrast, zoals eertijds de ontwikkeling van de machine in de industrie ons heeft overvallen. Daarin ligt een goede vergelijking. De toepassing van machines in de industrie heeft aanvankelijk geleid tot een schrikbarend groot aantal ongevallen. De fabrieken leken plaatsen waar de arbeider weerloos geslachtofferd werd aan de moderne moloch: de machine. Oorspronkelijk heeft men alle schuld gezocht bij de arbeiders, die onvoorzichtig en roekeloos tewerk gingen. Later is men gelukkig gaan inzien dat een doelbewuste planning van de bouw van machines en werkplaatsen, gebaseerd op een stringente veiligheidswetgeving, het aantal ongevallen zou kunnen verminderen. Daarnaast is tot een doelbewuste opleiding en voorlichting van de arbeider inzake een veilig gebruik van de machine overgegaan. Deze strijd om een grotere bedrijfsveiligheid heeft niet geleid tot een verdwijning van de bedrijfsongevallen. (…) Bedrijfsongevallen zullen er blijven zolang er gewerkt wordt en machines worden gebruikt. Het is de prijs die onze samenleving betaalt voor haar levenspeil en levensontplooiing. Die prijs zal ook betaald moeten worden voor het levenspeil en de levensontplooiing, mogelijk gemaakt door een intensief gemotoriseerd verkeer. Maar een lange en voortdurende strijd zal geleverd moeten worden om het aantal ongevallen, de economische schade en bovenal het menselijk leed in deze prijs besloten, zo klein mogelijk te houden (Thomassen e.a., 1956, p. 44).

Langzaam maar zeker begint de dominantie van het monocausale perspectief af te brokkelen en wordt de weg ingeslagen richting wat Bax (2011) een multicausaal perspectief noemt. De regering toont zich daarbij aanvankelijk redelijk weerbarstig, door zoals we zagen langer dan de Tweede Kamer vast te blijven houden aan een visie waarin het gedrag van individuele verkeersdeelnemers de voornaamste verklaring voor de verkeersonveiligheid vormt. De motivatie die minister Korthals in 1959 gebruikt om een

verkeersveiligheidsnota af te wijzen, geeft er echter blijk van dat ook in regeringskringen het multicausale perspectief terrein wint. Opmerkelijk is dat de multicausaliteit van de verkeersonveiligheid in zijn redenering het hoofdargument vormt tegen een nota, maar dat de traditionele nadruk op regelovertredende individuen in de staart van de redenering nog figureert als bijkomend argument:

> De ondergetekende acht het niet wel mogelijk een plan op te stellen voor de bevordering van de verkeersveiligheid, waarin aan alle facetten van dit vraagstuk aandacht wordt geschonken. De verkeersonveiligheid wordt veroorzaakt door zoveel uiteenlopende en onderling niet samenhangende oorzaken, dat de gedachte van het opstellen van één, allesomvattend, plan tot bestrijding daarvan, dat gecoördineerd zou moeten worden uitgevoerd, moeilijk te verwezenlijken lijkt, nog afgezien van het feit, dat een belangrijk element van die bestrijding, nl. de opsporing en vervolging, op het terrein van de Minister van Justitie ligt (*Kamerstukken II* 1959/60, 5700 IX B, nr. 13, p. 32-33).

Zoals ik al duidelijk maakte, komt er uiteindelijk toch een nota, en deze zal de overwinning van het multicausale op het monocausale perspectief markeren. Daarover meer in 3.3.1.

3.3 1960-1990: De ontwikkeling van het beleidsterrein van de verkeersveiligheid

3.3.1 De Nota Verkeersveiligheid en de Bijdragen voor de Nota Verkeersveiligheid: naar een multicausaal perspectief

Nadat minister Korthals in tweede instantie gezwicht is voor het verzoek van de Tweede Kamer om een nota, zal deze nog zeven jaar op zich laten wachten. Dat heeft vooral te maken met de wens de nota een stevige wetenschappelijke basis te geven, op grond waarvan de minister alsnog zijn steun verleent aan de oprichting van een ‘studie-apparaat’. Eind 1962 richt hij samen met de ANWB en de Nederlandse Vereniging van Automobielassuradeuren de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) op, die als één van haar eerste taken het verrichten van onderzoek voor een beleidsnota meekrijgt. Mede door opstartperikelen van de SWOV verschijnt dat onderzoek pas in 1965, onder de titel *Bijdragen voor de Nota Verkeersveiligheid*. Het duurt dan nog twee jaar tot de publicatie van de beleidsnota waarvoor de SWOV-studie bedoeld is, waaraan een drietal kabinetswisselingen in de periode 1965-1967 mede debet zal zijn geweest. In september 1967 publiceert de nieuwe minister van V&W, de ARP-er Bakker, de *Nota Verkeersveiligheid*. In 1966, tussen de publicatie van de SWOV-studie en de nota in, wordt overigens een Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV 1966) vastgesteld.

De *Nota Verkeersveiligheid* en de daaraan ten grondslag liggende SWOV-studie vormen een soort twee-eenheid. In de lijvige studie *Bijdragen voor de Nota*

Verkeersveiligheid is veel onderzoeksmateriaal bijeengebracht en wordt een veelomvattende en systematische behandeling geboden van voor de verkeersveiligheid relevante aspecten. De *Nota Verkeersveiligheid* leest voor een belangrijk deel als samenvatting van de SWOV-publicatie. Op het slothoofdstuk na, dat beleidsvoornemens bevat, wordt in vrijwel elke alinea van de nota verwezen naar de corresponderende passages in de *Bijdragen*.

In zowel de *Bijdragen* als de *Nota Verkeersveiligheid* wordt ook gewezen op de lacunes in het bestaande kennisbestand. Ten aanzien van veel onderwerpen wordt geconstateerd dat meer onderzoek noodzakelijk is. Daaraan is duidelijk te zien dat beide publicaties het begin van een nieuw beleidsveld markeren. Waarschijnlijk heeft het ook daarmee te maken dat de nota weinig concrete actiepunten bevat. De beleidsvoornemens in het laatste hoofdstuk zijn veelal nog wat vaag en algemeen geformuleerd, of worden afhankelijk gemaakt van nader overleg en nader onderzoek. Niettemin stelt de nota:

> Uiteraard zal het soms nodig zijn reeds maatregelen te treffen voordat wetenschappelijk onderzoek is voltooid of een integraal verkeers- en vervoersplan is opgesteld. De huidige verkeersonveiligheid kan nu eenmaal op korte termijn positiebepalingen en beslissingen vragen. Zij moeten dan noodgedwongen vooraf gaan aan het beschikbaar komen van de resultaten van het in de regel tijd vergend systematisch wetenschappelijk onderzoek. Het effect van dergelijk maatregelen op de verkeersveiligheid zal dan achteraf moeten worden bepaald (*Nota verkeersveiligheid*, p. 26).

De betekenis van de *Nota verkeersveiligheid* en de daaraan ten grondslag liggende SWOV-studie is drieërlei. Ten eerste staan zij aan de basis van de vorming van een apart beleidsterrein rondom verkeersonveiligheid. Ten tweede wordt het beleid voortaan nadrukkelijk gebaseerd op dan wel geïnformeerd door wetenschappelijk onderzoek. En ten derde wordt in studie en nota een multicausaal perspectief op verkeersonveiligheid omarmd. Het eerste en het derde punt hangen nauw met elkaar samen. De overheid verdedigde haar terughoudendheid in het voeren van een verkeersveiligheidsbeleid in het eerste deel van de twintigste eeuw met een beroep op de rol en de verantwoordelijkheid van individuele verkeersdeelnemers. Met de adoptie van een multicausaal perspectief worden de rol en verantwoordelijkheid van individuele verkeersdeelnemers gerelativeerd. Daarbij past dat de overheid meer verantwoordelijkheid op zich neemt.

In de *Bijdragen* (SWOV, 1965, p. 77) wordt het multicausale perspectief als volgt uiteengezet:

> (…)
> *c* De verkeerssituatie omvat ‘inwendige’ factoren, de mens betreffende, en ‘uitwendige’ factoren aangaande de weg, het voertuig, de verkeerssamenstelling, geografische en klimatologische omstandigheden.

> *d* De mens alleen aan te wijzen als noodzakelijke en voldoende oorzaak van onveilig verkeersgedrag, respectievelijk van verkeersongevallen is daarom niet juist.
> *e* Wil men de uitwerking van één situatiefactor op het gedrag onderzoeken, dan moet rekening gehouden worden met de uitwerking van overige factoren.
> *f* Het aan menselijke factoren toe te kennen gewicht kan dan ook slechts worden bepaald door empirisch onderzoek, in samenhang met overige factoren (betreffende de weg, het voertuig en andere).
> (…)
> *h* Voor onveilig verkeersgedrag (respectievelijk het optreden van verkeersongevallen) zijn (…) altijd (dus in 100% van de gevallen) menselijke fouten aan te voeren. Het verkeersgedrag is hiermede echter niet verklaard.

En in de *Nota Verkeersveiligheid* (p. 25) heet het:

> Veelal wordt nog de opvatting gehuldigd, dat bijna alle verkeersongevallen ontstaan door menselijke fouten en overtredingen, die vermeden kunnen worden. Deze opvatting leidt tot de stelling, dat in de eerste plaats baat kan worden gevonden bij het opvoeden, selecteren en strenger straffen van verkeersdeelnemers.
> Deze mening doet geen voldoende recht aan het uit de voorgaande hoofdstukken blijkende feit, dat verkeersongevallen meestal complexe gebeurtenissen vormen, waarin zowel de verkeersdeelnemer als het voertuig en de weg als onderling met elkaar verband houdende hoofdfactoren vrijwel altijd een rol spelen (*Nota Verkeersveiligheid, p. 25*).

In lijn met deze visie krijgen de factoren ‘weg’ en ‘voertuig’ in de SWOV-studie en de nota een volwaardige plaats naast de factor ‘mens’. De bespreking van de diverse mogelijke aangrijpingspunten voor verkeersveiligheidsbeleid wordt in deze drie categorieën ingedeeld. Onder het kopje ‘De Mens’ wordt in de nota bijvoorbeeld ingegaan op verschillende vormen van educatie (zoals opleiding, propaganda, voorlichting), op regulering van verkeersgedrag en op toezicht. Bij ‘Het Voertuig’ worden het acceleratie-, het remvermogen en de verlichting van voertuigen besproken, maar ook de samenstelling van het voertuigenpark en de vraag of een periodieke keuring van alle motorvoertuigen (op dat moment alleen verplicht voor bussen, taxi’s en huurauto’s) wenselijk is. Met betrekking tot ‘De Weg’ wordt onder andere gekeken naar kruisingen, vluchtstroken, obstakels langs de weg en middenbermen. De drieslag mens-voertuig-weg zal het beleid in de komende decennia blijven domineren.

Opvallend in de *Bijdragen* en de *Nota Verkeersveiligheid* is dat het belang van aandacht voor ‘de mens’ op sommige plekken extra gerelativeerd wordt, als om het afscheid van het monocausale perspectief nog eens te onderstrepen. In de meer retorische passages van de *Bijdragen* wordt de verkeersonveiligheid gekarakteriseerd als een kwaadaardige ziekte, ‘waarvan de bestrijding met alle mogelijke middelen ter hand moet worden genomen’ (SWOV, 1965, p. 24). Het effect van deze metafoor, die vaak gebruikt wordt bij het agenderen van sociale problemen (Best, 2008) is een de-individualisering en ontmoralisering van het

verkeersveiligheidsprobleem. Bij de bestrijding van een ziekte is de vraag of er iemand schuld heeft aan of verantwoordelijk is voor het ontstaan van de ziekte, niet zo relevant. Waar het om gaat, is het vinden van een effectieve behandeling. Menselijk gedrag is daarbij alleen van belang voor zover een verandering daarvan kan bijdragen aan het genezen van de ziekte; het krijgt dus niet *a priori* de volle aandacht. Het de-individualiserende en ontmoraliserende effect van de medische metafoor wordt hier nog versterkt door de toevoeging dat '[d]e belangrijkste verbreider van deze ziekte het motorvoertuig [is]' (SWOV, 1965, p. 24). De SWOV oordeelt daarmee overigens aanmerkelijk negatiever over de auto (en andere motorvoertuigen) dan Den Uyl twee jaar eerder.

In de *Nota Verkeersveiligheid* (p. 25) leidt de nieuwe visie tot een verschuiving van prioriteiten op het praktische niveau van de beleidsmaatregelen:

> Uitgaande van de omstandigheid dat de mens, met name wat zijn blijvende eigenschappen, zoals karakter en lichamelijke en geestelijke beperkingen betreft, de het moeilijkst te veranderen factor vormt, ligt het intussen voor de hand, de voorzieningen in de eerste plaats daar te treffen, waar dit zo snel en zo effectief mogelijk kan geschieden, n.l. aan de weg en aan het voertuig.

Wat opvalt in dit citaat is overigens niet alleen dat de focus wordt verlegd van de verkeersdeelnemer naar zijn omgeving, maar ook dat een 'laaghangend fruit'-redenering daarvoor als argument dient: het moet gaan om de aanpassing van de factoren waarvan het snelst resultaat wordt verwacht.

Op grond van de bovenstaande bespreking van de *Bijdragen voor de Nota Verkeersveiligheid* en de *Nota Verkeersveiligheid* kan het begin van de dominantie van de multicausale benadering van verkeersonveiligheid gedateerd worden in 1967, als deze benadering wordt overgenomen in de eerste beleidsnota over verkeersveiligheid. Dat is wat preciezer dan de aanduiding 'na ongeveer 1970', die te vinden is bij Bax (2011, p. 68).

3.3.2 De vormgeving van het beleidsterrein van de verkeersveiligheid

Het is wel na 1970 dat het multicausale perspectief in beleid omgezet wordt. In de maatregelen die, ondanks de wat vrijblijvende toon van de *Nota Verkeersveiligheid*, in die periode worden genomen, is de aandachtsverschuiving van de verkeersdeelnemer naar zijn omgeving duidelijk te herkennen, evenals de in de nota bepleite 'laaghangend fruit'-benadering. Veel veiligheidswaarborgen waarvan aangenomen wordt dat zij de verkeersonveiligheid belangrijk hebben helpen verminderen en die nu vanzelfsprekend zijn, worden in deze periode ingevoerd en / of verplicht gesteld. Vanaf 1971 dienen nieuwe auto's met autogordels voor de voorstoelen uitgerust te zijn, en vanaf 1975 zijn inzittenden van zulke auto's ook verplicht die gordels te gebruiken. Vanaf 1972 is voor berijders van motoren en scooters het dragen van een helm verplicht. In 1975 worden ook brommerhelmen verplicht. Ten aanzien van de weginrichting komen allerlei richtlijnen tot stand, die de veiligheid op en de uniformiteit van

wegen tot doel hebben. Er wordt gewerkt aan de scheiding van verschillende soorten verkeer door middel van aparte (brom)fietspaden en parallelwegen. Er komt bijna 700 kilometer snelweg bij, één van de veiligste wegsoorten. En er wordt een begin gemaakt met het veiliger maken van plaatsen in het verkeer waar bovengemiddeld veel ongevallen gebeuren, later bekend onder de namen *black spots* of verkeersongevallenconcentraties (voc). Daarbij geldt echter als een handicap dat ten aanzien van zulke plaatsen nog niet beschikt kan worden over volledige gegevens in de vorm van ongevallencijfers.

Ondanks dat de primaire aandacht niet meer uitgaat naar de 'factor mens', wordt ook daar wat laaghangend fruit geplukt, namelijk met de alcoholwet van 1974. Die behelst voornamelijk de invoering van een maximum toelaatbaar bloedalcoholgehalte van 0,5‰, bij overschrijding waarvan wordt aangenomen dat de betreffende persoon onder invloed is, en de plicht tot medewerking aan het alcoholonderzoek. Daarmee wordt beoogd de bewijsbaarheid en vervolgbaarheid van rijden onder invloed, al decennia een strafbaar feit en een erkend probleem, gemakkelijker te maken (*Kamerstukken II* 1968/69, 10 038, nr. 3). Voorheen diende bewezen te worden, op grond van uiterlijke kenmerken en eventueel een (tot 1974 vrijwillige) bloedproef, dat een bestuurder daadwerkelijk beschonken is (Van de Bunt, 1985; *Kamerstukken II* 1968/69, 10 038, nr. 3). Met de nieuwe wet is dat niet meer nodig: overschrijding van het maximum alcoholpromillage is voldoende om gestraft te worden. Het belang van de bewijsbaarheid van rijden onder invloed weegt paradoxaal genoeg dus zwaarder dan het belang van de vraag of iemand werkelijk onder invloed is.

Er worden in de periode na de *Nota Verkeersveiligheid* ook maatregelen genomen die niet in de nota aangekondigd zijn. In een enkel geval ligt aan zulke maatregelen zelfs niet primair een verkeersveiligheidsoogmerk ten grondslag, maar is er wél een positief effect op de verkeersveiligheid. Ik doel hier op de invoering van snelheidslimieten buiten de bebouwde kom. In de herfst van 1973 doet de minister van Economische Zaken, Lubbers (KVP), een oproep om vrijwillig een maximumsnelheid van 100 km/u op auto(snel)wegen in acht te nemen. De achtergrond van die oproep is de oliecrisis (Blekendaal, 2004). In februari 1974 wordt deze vrijwillige limiet omgezet in een verplichte limiet, en wordt op andere wegen buiten de bebouwde kom een maximumsnelheid van 80 km/u ingevoerd. De reden voor deze invoering van verplichte snelheidslimieten is volgens minister Westerterp van Verkeer en Waterstaat (KVP) dat de limieten die vanwege de oliecrisis in Nederland en in vrijwel alle andere Europese landen in acht zijn genomen, 'een gunstige uitwerking op de verkeersveiligheid' hebben gehad (*Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid*, p. 70). Overigens wordt al in de troonrede van september 1973, nog vóór de oliecrisis, de invoering van snelheidslimieten met de verkeersveiligheid als oogmerk genoemd. Maar dan is een maximumsnelheid voor snelwegen nog niet voorzien; wel een minimumsnelheid, en maximumsnelheden voor andere wegen (*Troonrede* 18 september 1973).

De episode waarover de vorige alinea gaat, speelt zich geheel af in het eerste jaar van het kabinet-Den Uyl, onder welks regime het verkeersveiligheidsbeleid een belangrijke impuls krijgt. Sinds de *Nota Verkeersveiligheid* is het jaarlijkse aantal verkeersslachtoffers blijven stijgen, tot het in 1972 zijn piek bereikt. De urgentie die het probleem van de verkeersonveiligheid daardoor krijgt, klinkt door in de regeringsverklaring van het kabinet-Den Uyl, dat halverwege het jaar 1973 aantreedt. Daarin worden de volgende beloften gedaan:

> De verkeersveiligheid zal rigoureus worden aangepakt. Op korte termijn zal een verkeersveiligheidsdienst worden ingesteld (*Regeringsverklaring kabinet-Den Uyl* (28 mei 1973), *Handelingen II* 1972/73, p. 1569).

In datzelfde jaar wordt ter inlossing van deze belofte een Directie Verkeersveiligheid opgericht binnen het Ministerie van V&W. Het beleidsterrein van de verkeersveiligheid heeft daarmee een eigen institutionele verankering gekregen, een aanwijzing dat zijn status verder is opgeschroefd. Volgens Bax (2011) heeft de PvdA zich jaren sterk gemaakt voor een dergelijk aan verkeersveiligheid gewijd 'bureau' binnen de overheidsorganisatie. Op verzoek van de Tweede Kamer belooft minister Westerterp van V&W ook nog een nieuwe beleidsnota. Het zogeheten *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid* verschijnt in 1975. In de tussentijd wordt een aantal van de hierboven genoemde maatregelen definitief ingevoerd.

Het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid*, waaraan net als bij zijn voorganger een ondersteunend rapport van de SWOV is voorafgegaan (*Bouwstenen voor het Beleidsplan Verkeersveiligheid*), heeft een zeer daadkrachtige toon. Wat dat betreft is het passend dat het met de actief klinkende term 'plan' is getooid, en niet met het meer contemplatieve 'nota'. Hier lijken we een vroeg voorbeeld te zien van een trend in het veiligheidsbeleid die bij Terpstra (2010) aan de orde komt, namelijk de opkomst van terminologie die daadkracht moet suggereren. In dat verband wijst hij erop dat door beleidsmakers bij voorkeur over plannen (van aanpak) of zelfs aanvalsplannen gesproken wordt.

Het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid* begint met de karakterisering van de verkeersonveiligheid als een 'maatschappelijk kwaad van de eerste orde' (p. 2). De tol die dit kwaad eist wordt staccato, bijna als een somber gedicht, en niet zonder effectbejag, opgesomd:

> Zeven doden en ruim honderdtachtig gewonden per dag.
> Achthonderd kinderen en jeugdigen gedood per jaar.
> Dertigduizend mensen gedood in de laatste tien jaar.
> Een economisch verlies van naar schatting tussen de twee en drie miljard gulden per jaar.
> Over dit verschijnsel gaat dit plan en het verschijnsel heet verkeersonveiligheid (*Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid*, p. 3).

Om het verschijnsel verkeersonveiligheid adequaat te lijf te gaan, moet het beleid volgens het *Beleidsplan* slagvaardiger. Daartoe is de Directie Verkeersveiligheid opgericht. Daartoe ook wordt verkeersveiligheid een onderwerp dat binnen verschillende departementen aandacht moet krijgen, met de minister van V&W als 'coördinerend minister' en verschillende ambtelijke verkeersveiligheidscommissies waarin overleg tussen de verschillende departementen plaatsvindt. Het beleid moet ook structureler: maatregelen als helmen, gordels, maximumsnelheden en alcoholwetgeving, die volgens de minister een 'vrij sterk positief effect hebben gehad' (*Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid*, p. 2), zijn er niet zoveel, en hun effect is niet zonder meer blijvend. Daarom moet nagedacht worden over maatregelen die ook op de langere termijn effect hebben.

Het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid* zet expliciet in op een preventief beleid. Er wordt onderscheiden tussen indirect preventief beleid, dat zich richt op het beïnvloeden van de mobiliteitsbehoefte en de wijze van verplaatsing (lees: het terugdringen van het autogebruik) en direct preventief beleid, wat bereikt moet worden met 'doelmatige verkeersvoorzieningen', de educatie van verkeersdeelnemers en wetgeving en wetshandhaving (*Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid*, p. 11). Het opmerkelijke van het indirecte preventieve beleid is dat voor het eerst getornd wordt, zij het op papier, aan de positie van de tot dusver tamelijk onaantastbare auto. Deze nieuwe beleidslijn wordt verder uitgewerkt in het *Meerjarenplan voor het personenvervoer 1976-1980 'Naar een beheerst verkeer'*.

In het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid* (p. 34) wordt verder gekozen voor een 'gecoördineerde aanpak'. Gewezen wordt op de sterke samenhang tussen de verschillende deelgebieden van het verkeersveiligheidsbeleid; de gecoördineerde aanpak behelst dat goed rekening wordt gehouden met hoe de maatregelen op verschillende deelgebieden op elkaar ingrijpen. Nu zou in dat verband waarschijnlijk de term integraal zijn gebruikt.

Net als de *Nota Verkeersveiligheid* gaat het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid* uit van een multicausaal perspectief op verkeersveiligheid. Benadrukt wordt dat de mens niet als op zichzelf staande factor moet worden gezien, omdat 'verkeersongevallen meestal complexe gebeurtenissen [vormen] waarin zowel verkeersdeelnemer als het voertuig en de weg als onderling met elkaar verband houdende hoofdfactoren een rol spelen.' (*Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid*, p. 11). Daarom wordt niet alleen geprobeerd door onderwijs, opvoeding en voorlichting de verkeersdeelnemers adequaat toe te rusten, maar moet daarnaast de vorm van de 'verkeersvoorzieningen' (weg, voertuig) aangepast worden aan 'de mogelijkheden en beperkingen van de mens als verkeersdeelnemer.' In dit verband wordt de term *human engineering* gebruikt (p. 14).

Qua concrete maatregelen brengt het beleidsplan, behoudens de ingezette intensivering, weinig nieuws: er wordt verder gegaan met het veiliger en uniformer maken van wegen, er zal toegezien worden op de naleving van de nieuwe (gedeeltelijke) gordeldraagplicht, en nog allerlei maatregelen meer die in de lijn liggen van wat al in gang is gezet.

Wat ook geïntensiveerd wordt, is de stijging van het overheidsbudget voor verkeersveiligheid. In de jaren 1960 zijn de uitgaven voor verkeersveiligheid al gestegen van bijna niets naar meer dan 2 miljoen euro. In de jaren 1970 blijven de uitgaven stijgen, maar vanaf 1974 gaat dat ineens met forse stappen. Terwijl in 1973, het startjaar van het kabinet-Den Uyl, omgerekend ongeveer 5 miljoen euro aan verkeersveiligheid besteed wordt, is dat in 1977, het eindjaar van het kabinet-Den Uyl, omgerekend bijna 20 miljoen euro; een verviervoudiging (zie Bax, 2011, p. 63, 67, 70).

Organisatorisch vindt er in de jaren na de verschijning van het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid* nog de nodige herverkaveling plaats. De Commissie Veiligheid Wegverkeer wordt in 1977 opgeheven. Haar adviserende taak wordt onder andere overgenomen door de nieuwe Raad voor de Verkeersveiligheid (RVV). Voorzitter wordt Pieter van Vollenhoven. Het is het begin van zijn lange carrière als voorzitter van adviescommissies op het terrein van de verkeers- en transportveiligheid. De RVV krijgt in 1981 een wettelijke basis. Anders dan de CVW is de RVV puur een deskundigencommissie; er zitten geen vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties als de ANWB en het VVV in. De platformfunctie van de CVW wordt overgenomen door één van de ambtelijke commissies die in de eerste helft van de jaren 1970 zijn opgericht, de Permanente Contactgroep Verkeersveiligheid (PCGV). Deze bestaat aanvankelijk alleen uit rijksambtenaren (*Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid*), maar wordt later uitgebreid met vertegenwoordigers van lagere overheden, semi-overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties (*Kamerstukken II* 1978/79, 15 489, nr. 2; *Kamerstukken II* 1980/81, 16 400 XII, nr. 2).

3.3.3 De uitbouw en structurering van het verkeersveiligheidsbeleid

Begin jaren 1980 wordt vanuit de Tweede Kamer en door de RVV aangedrongen op een nieuw beleidsplan, om het verkeersveiligheidsbeleid een nieuwe impuls te geven. In 1983 verschijnt dan het eerste *Nationaal Plan Verkeersveiligheid* (NPV-I). Het eerste kabinet-Lubbers (CDA-VVD) is inmiddels aangetreden, en het Ministerie van V&W wordt bevolkt door twee VVD-ers: minister Smit-Kroes en staatssecretaris Scherpenhuizen. Zij ontpoppen zich tot productieve bewindslieden, want nog tijdens dezelfde kabinetsperiode verschijnt in 1985 ook een tweede *Nationaal Plan Verkeersveiligheid* (NPV-II). Dit productietempo wordt volgehouden tijdens het tweede kabinet-Lubbers (ook CDA-VVD). Smit-Kroes is dan weer minister van V&W, dit keer zonder de assistentie van een staatssecretaris, en produceert in

1987 het eerste *Meerjarenplan Verkeersveiligheid* (MPV 1987-1991) en in 1989 het tweede *Meerjarenplan Verkeersveiligheid* (MPV 1989-1993).

Met deze vier beleidsplannen krijgt het beleidsterrein rondom verkeersonveiligheid nader vorm en wordt het verder uitgebreid. De plannen bouwen voor een deel voort op de maatregelen die sinds het *Beleidsplan voor de Veiligheid* zijn genomen en die overwegend positief geëvalueerd worden, en bevatten voor een deel nieuwe maatregelen. Net als in het *Beleidsplan voor de Veiligheid* bestrijken de maatregelen die aangekondigd worden een breed terrein: van meer onderzoek en betere ongevallenregistratie tot het inrichten van 30 km-zones en van de bestrijding van rijden onder invloed naar betere hulpverlening na ongevallen. Een verschil met de beleidsmaatregelen uit de jaren 1970 is dat het in de beleidsplannen uit de jaren 1980 minder gaat om eenmalige en in de tijd afgebakende maatregelen, zoals de invoering van de gordel- en helmdraagplicht, en meer om maatregelen die een lange adem en voortdurende aandacht vergen, waaronder de handhaving van de eerder ingevoerde draagplichten.

Wat in dit verband opvalt, is de gestructureerde en systematische aanpak die in de vier beleidsplannen wordt gevolgd: voorgenomen maatregelen worden ingedeeld in categorieën en subcategorieën en krijgen een soort eigen identificatienummer (11-1; 332-4, etc.). Daardoor kan er nadrukkelijker gelet worden op het verloop van de uitvoering van maatregelen en het effect dat zij al dan niet hebben. Het is de bedoeling dat met deze werkwijze het beleid indien nodig gemakkelijker tussentijds bijgestuurd kan worden. Hierbij past ook de stap om met meerjarenplannen te gaan werken. Het idee is dat de maatregelen voor de korte termijn het meest gedetailleerd worden uitgewerkt, en dat het beleid voor de iets langere termijn wat vager wordt gelaten, en in een volgend meerjarenplan nader ingevuld wordt. Een langetermijnperspectief krijgt op die manier voet aan de grond in het verkeersveiligheidsbeleid.

Gaandeweg de jaren 1980 wordt er in het gestaag uitdijende bestand van verkeersveiligheidsmaatregelen wat meer focus aangebracht. In de NPV's worden al 'maatregelen met een te verwachten hoog rendement' (NPV-II, p. 18) onderscheiden die prioriteit krijgen. In het MPV 1987-1991 wordt in navolging van onder andere de RVV niettemin geoordeeld dat het tot dusver gevoerde beleid te breed uitwaaiert, en wordt het zogenaamde speerpuntenbeleid geïntroduceerd. Daarin staat een beperkt aantal onderwerpen centraal waarvan in de toekomst meetbare resultaten verwacht worden.

De keuze van de speerpunten, 'aanvalspunten' worden ze ook genoemd (MPV 1987-1991, p. 3), is niet heel vernieuwend. Het gaat om de bestrijding van alcohol in het verkeer, het handhaven van maximumsnelheden, vooral op 50 km- en 80 km-wegen, de bevordering van gordel- en helmgebruik, het veilig maken van *black spots*, en het geven van speciale aandacht aan jonge en oude verkeersdeelnemers. Elk van deze thema's komt meer of minder prominent voor

in eerdere beleidsplannen. Wat nieuw is, is kennelijk de hoeveelheid energie die de minister voor langere tijd aan deze speerpunten wil besteden. Vernieuwingen vinden ook plaats in de wijze waarop de speerpunten worden aangepakt. Voor de bestrijding van alcohol in het verkeer komen bijvoorbeeld nieuwe instrumenten beschikbaar, in de vorm van ademanalyseapparatuur voor bewijsdoeleinden. En bij het bevorderen van gordelgebruik gaat het niet meer alleen om het handhaven van de bestaande gordeldraagplicht voorin de auto, maar wordt ook overwogen (en uiteindelijk besloten) de aanwezigheid van gordels op de achterbank voor nieuwe auto's te verplichten.

De speerpunten uit het MPV 1987-1991 zijn tot op heden beklijfd en in de verkeersveiligheidsorganisatie ingedaald. De punten die het duidelijkst aan menselijk gedrag zijn gerelateerd en zich lenen voor verkeershandhaving, zijn vandaag de dag nog terug te vinden in de door politie en justitie gehanteerde HelmGRAS-benadering (Mesken, Goldenbeld & Houwing, 2012). Die houdt in dat met voorrang gecontroleerd wordt op het dragen van **helm**en door berijders van gemotoriseerde tweewielers, het dragen van **g**ordels door autoinzittenden, door **r**ood licht rijden, **a**lcoholgebruik en **s**nelheidsovertredingen. Alleen het tegengaan van rijden door rood licht behoort niet tot de speerpunten uit het MPV 1987-1991.

Overigens komen er in de beleidsplannen uit de jaren 1980, ondanks hun gerichtheid op de lange termijn, nog minstens twee maatregelen met een laaghangend-fruit-karakter aan de orde. Dat zijn de verplichte algemene periodieke keuring (APK) van personenauto's, aangekondigd in het NPV-I en ingevoerd vanaf 1985, en het overdag standaard voeren van verlichting door motorvoertuigen om hun zichtbaarheid te vergroten, in beleidsstukken al gauw afgekort tot MVO (Motorvoertuigverlichting overdag). MVO komt voor het eerst aan de orde in het MPV 1989-1993, maar de invoering ervan is lang uitgebleven. Inmiddels is in EU-verband aan de geleidelijke invoering van MVO begonnen. Sinds 2011 moeten nieuwe personen- en bestelauto's uitgerust zijn met standaard dagverlichting en sinds 2012 geldt deze plicht ook voor andere motorvoertuigen (SWOV, 2010a).

Het specifieke effect van APK en MVO op de verkeersonveiligheid is moeilijk vast te stellen, net zoals dat bij veel andere, zo niet de meeste, verkeersveiligheidsmaatregelen het geval is. Het effect van de APK moet volgens de SWOV niet te hoog worden ingeschat; het zou 'te klein om te meten' zijn (SWOV, 2009, p. 3). MVO zou, als alle motorvoertuigen eraan meedoen, het aantal dodelijke ongevallen met 15% kunnen reduceren en het aantal ongevallen met ernstig letsel met 10%. De verwachting is dat vooral het aantal ongevallen waarbij voetgangers zijn betrokken, zou kunnen verminderen (SWOV, 2010a). Invoering ervan zou dus ten goede komen aan één van de groepen die de 'kwetsbare verkeersdeelnemers' vormen, waaraan in de meeste beleidsstukken aandacht wordt besteed.

De uitbouw van het beleidsterrein rondom verkeersonveiligheid in de jaren 1980 is ook zichtbaar in een gestage stijging van de jaarlijkse overheidsuitgaven voor verkeersveiligheid. Bedragen zij in 1977 nog omgerekend tegen de 20 miljoen euro, in 1986 is dat gestegen tot bijna 30 miljoen. In de rest van het decennium liggen de uitgaven weer wat lager, maar ze blijven steeds ruim boven de 20 miljoen euro (Bax, 2011).

Het voorgaande moge volstaan als inleiding op het verkeersveiligheidsbeleid in de jaren 1980. In de volgende subparagrafen ga ik specifieker in op een aantal belangrijke karakteristieken van en thema's in dat beleid.

3.3.4 Kwantitatieve taakstellingen

Een noviteit in het verkeersveiligheidsbeleid van de jaren 1980 waarvan het belang niet gemakkelijk te overschatten is, is de invoering van kwantitatieve taakstellingen. Een kwantitatieve taakstelling komt er op neer dat het jaarlijks aantal verkeersslachtoffers op een bepaald punt in de toekomst tot minimaal een bepaald aantal moet zijn gereduceerd. De introductie van dergelijke 'harde' doelstellingen bevorderen de meetbaarheid van de effectiviteit van het beleid en stimuleren, zo is het idee, de beleidsinspanningen: er is iets concreets om naartoe te werken.

Over kwantitatieve taakstellingen wordt al in de jaren 1970 gesproken, maar de geesten zijn er dan nog niet rijp voor. Tijdens de behandeling van het *Beleidsplan voor de Veiligheid* in de Tweede Kamer wordt aan minister Westerterp gevraagd welke doelen hij zich stelt: wanneer is hij tevreden over de resultaten van zijn beleid? Is verkeersveiligheid te kwantificeren? De minister weigert echter concrete doelen te stellen:

> Ik geloof niet, dat dit mogelijk is. Men zou dan ten aanzien van het verkeersveiligheidsbeleid stellen, dat het aantal doden van 2360 in 1975 over bij voorbeeld 5 jaar zou moeten zijn verminderd tot een concreet geringer aantal. Ik geloof, dat hierdoor verwachtingen zouden worden gewekt, die niet waargemaakt kunnen worden. Iemand zou bovendien na afloop van die periode min of meer verantwoordelijk worden gesteld voor iets, waarvoor men niemand verantwoordelijk mág stellen. Van een dergelijke doelstelling gaat ten minste de suggestie uit, dat de geformuleerde kwantitatieve doelstelling voorziet in een aanvaardbaar aantal doden en gewonden (*Handelingen II OCV*, 1975/76, p. 992).

In het debat waaruit het bovenstaande citaat afkomstig is, voert het Kamerlid Smit-Kroes het woord namens de VVD-fractie. Zij is begonnen over de meetbaarheid van doelstellingen en over de kwantificering van de verkeersveiligheid. Nadat de minister de geciteerde woorden gesproken heeft, haast zij zich te vermelden, dat zij niet om concrete doelstellingen heeft gevraagd. Kennelijk schrikt ze dan nog terug voor de stap die ze tien jaar later als minister zelf zal gaan zetten.

Naar aanleiding van een voorstel van de RVV wordt in 1985 in het NPV-II namelijk de invoering van een kwantitatieve taakstelling aangekondigd. In het MPV 1987-1991 wordt de beloofde taakstelling daadwerkelijk ingevoerd. Die behelst een reductie van het aantal verkeersslachtoffers in 2000 met 25% ten opzichte van het ijkjaar 1985. Uitgaande van een lineaire afname concludeert minister Smit-Kroes dat dit voor 1990 betekent dat het verkeer dan minimaal 200 doden en 1500 ernstig gewonden minder moet kosten dan in 1985.

Het MPV 1987-1991 begint met een verantwoording van de kwantitatieve taakstelling, waarin minister Smit-Kroes zich bewust toont van de haken en ogen die hieraan kleven en waarin zij meer of minder impliciet een aantal van de argumenten de revue laat passeren die voor minister Westerterp in 1976 reden waren om een kwantitatieve taakstelling te verwerpen. Waar Westerterp stelt dat van zo'n taakstelling de suggestie uitgaat dat er een aanvaardbaar aantal doden en gewonden is, erkent Smit-Kroes:

> Zelfs als het verkeer veiliger wordt, is het misschien nog niet veilig genoeg (p. 3).

Voor Smit-Kroes zijn Westerterps argumenten echter niet doorslaggevend. Tegenover de vrees van Westerterp dat een concrete doelstelling verwachtingen wekt die niet kunnen worden waargemaakt, stelt zij dat 'verkeersveiligheid geen natuurverschijnsel is dat men nauwelijks kan beïnvloeden'. Haar idee is dat het wekken van verwachtingen het waarmaken ervan juist bevordert:

> De regering heeft met haar concrete doelstelling willen zeggen: Als het veiliger kan, dan moet het ook veiliger. Met zo'n concreet doel hebben we iets waar we elkaar aan kunnen houden (p. 3).

Waar 'we' elkaar aan kunnen houden, want de minister benadrukt dat de kwantitatieve doelstelling niet slechts het streven van een minister of een kabinet moet zijn, maar slechts haalbaar is 'als alle Nederlanders ervoor willen tekenen'. De minister wil proberen te bewerkstelligen dat de bevolking haar als een 'nationale taakstelling' aanvaardt (p. 1). Dat is niet alleen in lijn met de nadruk op ieders verantwoordelijkheid die de beleidsplannen van Smit-Kroes kenmerken (zie 3.3.6), maar kan ook gelezen worden als een reactie op Westerterps bezwaar dat een taakstelling impliceert dat 'iemand' (de minister) na afloop van de periode die de taakstelling bestrijkt verantwoordelijk gesteld wordt voor iets, 'waarvoor men niemand verantwoordelijk mág stellen'.

Taakstellingen zullen het verkeersveiligheidsbeleid blijven kenmerken. Vanuit de aard der zaak worden zij regelmatig 'verlengd', waarbij er voor een nieuw toekomstig moment opnieuw beslist moet worden tot hoeveel het aantal slachtoffers minimaal gereduceerd moet worden. Op zulke momenten wordt regelmatig zichtbaar dat de ambitie waarvan het stellen van kwantitatieve doelen op zichzelf getuigt enigszins geremd wordt door pragmatisme.

Een voorbeeld daarvan is te vinden in het MPV 1989-1993, waarin aandacht wordt besteed aan de verlenging van de taakstelling tot 2010. Dan moet het aantal doden met 50% en het aantal gewonden met 40% zijn gereduceerd. Nieuw is dat die taakstelling nu opgenomen is in het *Tweede Struktuurschema Verkeer en Vervoer* (SVV-II), een nota met een speciale status die het langetermijnbeleid op het gebied van verkeer en vervoer bevat. De conceptversie van het SVV-II is enkele maanden voor het MPV 1989-1993 naar de Tweede Kamer gestuurd (*Kamerstukken II* 1988/89, 20 922, nr. 1-2), de definitieve versie wordt na een uitgebreide besluitvormingsprocedure in 1991 vastgesteld. Aan de verlenging van de taakstelling en de opname ervan in het SVV-II zijn volgens het MPV 1989-1993 (p. 2) twee voordelen verbonden:

> Het neemt de suggestie weg dat ons streven in het jaar 2000 ten einde loopt. En het maakt dat verkeersveiligheid geen afzonderlijke hobby meer lijkt naast wat wij verder aan de mobiliteit doen.

Wat er in het MPV 1989-1993 niet bij gezegd wordt, is dat het SVV-II voor de verlengde taakstelling van 50% en 40% reductie in 2010 niet meer 1985 als ijkjaar neemt, maar 1986. De reden voor deze verschuiving van ijkjaar is impliciet wel uit het MPV 1989-1993 op te maken. Het aantal verkeersdoden en –gewonden is in 1985 gedaald, maar fluctueert daarna behoorlijk: een stijging in 1986, en een daling in 1987 die de stijging van 1986 niet volledig compenseert. Dat is voor het MPV 1989-1993 (p. 2) aanleiding om het ijkjaar 1985 te relativeren: de verkeersveiligheidscijfers over dat jaar zouden ‘uitzonderlijk goede resultaten’ zijn, ‘mede door een strenge winter’, en wie de cijfers van de jaren daarna alleen daartegen afzet, ‘krijgt een vertekend beeld’. Aanbevolen wordt om de trend als maatstaf te nemen; dan is namelijk te zien dat ‘de cijfers van 1987 wel degelijk […] sporen met de gemiddelde daling van 4% die we nu al een reeks van jaren in stand kunnen houden.’ De taakstelling voor 2000 wordt niet bijgesteld, hoewel in de kantlijn van het MPV 1989-1993 (p. 3) met betrekking tot het ‘uitzonderlijk veilige’ jaar 1985 als ijkjaar wordt gesteld dat ‘we het onszelf moeilijk [hebben] gemaakt.’ Maar wat niet expliciet toegegeven wordt, is dat kennelijk om deze reden als uitgangspunt voor de taakstelling tot 2010 voor het jaar 1986 is gekozen. Men wil niet tot in lengte van jaren vast te zitten aan de verplichtingen die een ‘uitzonderlijk goed jaar’ als ijkjaar schept. In later jaren zijn er nog meer voorbeelden waarin de ambitie geremd wordt door pragmatisme, zoals we in 3.4.5 zullen zien.

3.3.5 Kosten en baten

Behalve de gekwantificeerde taakstellingen valt er in de beleidsplannen uit de jaren 1980 nog meer kwantificering op: er wordt relatief veel aandacht besteed aan de kosten van de verkeersonveiligheid uitgedrukt in geld. In eerdere parlementaire en beleidsstukken wordt over dit thema al met enige regelmaat gesproken, en er zijn in de loop der jaren door verschillende organisaties verschillende berekeningen gepubliceerd. In 1950 zegt een Tweede Kamerlid over de eerste schatting van de kosten van de verkeersonveiligheid:

> In de eerste plaats is daar dan de ontstellende mededeling in het aan de Minister door het Nederlandse Verkeersinstituut uitgebrachte rapport, waarbij de schade, veroorzaakt door ongevallen, op ongeveer 88 millioen gulden per jaar wordt geschat. Een getal, dat toch wel diepe indruk maakt en waaruit we kunnen opmaken, dat er nogal iets hapert aan onze verkeersveiligheid (*Handelingen II* 1950/51, p. 923).

Voor de monetaire kwantificering van de verkeersonveiligheid is echter niet eerder zoveel aandacht geweest als in de jaren 1980. Er is zelfs een speciale bijlage bij het NPV-II aan gewijd, getiteld *Nota Kosten Verkeersonveiligheid*. In de jaren tussen de publicatie van het NPV-I en het NPV-II zijn drie verschillende schattingen van de kosten van verkeersonveiligheid in omloop gekomen, onder andere van de SWOV en van adviesbureau McKinsey. De berekening van McKinsey is gedaan in opdracht van het Ministerie van V&W, naar aanleiding van een RVV-advies over het NPV-I. Het NPV-II (p. 12) acht eenduidigheid in dezen noodzakelijk voor 'de bepaling van de effectiviteit van allerlei activiteiten', en probeert deze eenduidigheid in de bijgevoegde *Nota Kosten Verkeersonveiligheid* te bereiken. Uiteindelijk sluit de nota aan bij de schatting van McKinsey, die de kosten van de verkeersonveiligheid berekent op 5 tot 6 miljard gulden per jaar.

De kosten gerelateerd aan verkeersonveiligheid komen ook elders in het NPV-II aan de orde, in een interessante uiteenzetting over het afwegen van kosten en baten. Daar wordt opgemerkt dat in theorie wel gesteld kan worden dat verkeersonveiligheid per definitie onaanvaardbaar is, maar dat in de praktijk altijd een grens zal ontstaan waar voorbij de kosten van maatregelen ter verdere terugdringing van verkeersonveiligheid zwaarder wegen dan de resterende onveiligheid zelf. Er moet, aldus de NPV-II, bij het bepalen van de mate waarin de verkeersonveiligheid teruggedrongen dient te worden daarom altijd een kosten-baten-afweging gemaakt worden. Daarbij gaat het niet alleen om materiële, maar ook om immateriële aspecten. Als immateriële aspecten die in zo'n afweging meegenomen moeten worden, worden expliciet leed, vrijheidsbeleving en regelacceptatie genoemd.

3.3.6 Responsabilisering en regionalisatie

De twee Nationale Plannen Verkeersveiligheid uit de eerste helft van de jaren 1980 heten nationaal om twee redenen: er is aan meegewerkt door 'vele bestuurslagen en particuliere organisaties' (NPV-I, p. 1), en het is ook de bedoeling dat deze een grotere rol in de uitvoering van het beleid gaan spelen dan tot dan toe het geval is. In 1979 wordt door minister Tuijnman (VVD) van V&W al opgemerkt 'dat het verkeersveiligheidsbeleid te sterk centraal wordt ontwikkeld en toegepast' en dat er onder de noemer van 'regionalisatie' op het niveau van de provincies en gemeenten meer verkeersveiligheidsactiviteiten ontplooid zouden moeten worden (*Kamerstukken II* 1978/79, 15 489, nr. 2, p. 5). Dat is ook één van de centrale gedachten in het NPV-I. Het is terecht, aldus het

NPV-I, dat in het vorige decennium veel nadruk is gelegd op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het terugdringen van de verkeersonveiligheid, maar zij kan het niet alleen af. De provincies en gemeenten moeten nu hun verantwoordelijkheid gaan nemen. Maar ook de particuliere verkeersveiligheidsorganisaties moeten hun steentje bijdragen, bijvoorbeeld op het terrein van voorlichting (dat deden ze al, maar het moet kennelijk nog meer). En er is een belangrijke rol weggelegd voor de verkeersdeelnemers. Kortom, in het NPV-I wordt de verantwoordelijkheid van een ieder bij de bestrijding van de verkeersonveiligheid benadrukt; het is een proeve van responsabilisering.

De lijn van het NPV-I wordt in de daarna volgende beleidsplannen voortgezet. Hiervoor zagen we al dat minister Smit-Kroes bij de introductie van de kwantitatieve taakstelling in het MPV 1987-1991 de verantwoordelijkheid van alle Nederlanders benadrukt en in dat verband spreekt van een ‘nationale taakstelling’; het adjectief nationaal heeft daarbij dezelfde responsabiliserende betekenis als in de titel van de beide Nationale Plannen Verkeersveiligheid.

In het MPV 1987-1991 en het MPV 1989-1993 worden na provincies, gemeenten, verkeersveiligheidsorganisaties en alle verkeersdeelnemers ook bedrijven verantwoordelijk gesteld voor het bestrijden van de verkeersonveiligheid. Dat wordt participatie genoemd. In het MPV 1989-1993 gebeurt dat het meest concreet en expliciet, met de aankondiging van het project ‘Partners in verkeersveiligheid’, dat eerst beproefd gaat worden in uiteenlopende bedrijven als Volvo en Douwe Egberts. Het kan bijvoorbeeld gaan om het veiliger maken van het wagenpark, maar ook om het stimuleren van verkeersveilig gedrag bij medewerkers.

Het is de responsabilisering van provincies, gemeenten en ook waterschappen, oftewel de regionalisatie, waarvan het meest concreet werk wordt gemaakt. Begin jaren 1980 is een proef gestart met het vormen van een regionaal orgaan voor de verkeersveiligheid in de provincies Friesland en Drenthe. In dit orgaan werken o.a. de rijksoverheid, de betreffende provincies en daarbinnen liggende gemeenten, en particuliere verkeersveiligheidsorganisaties samen. De bedoeling is dat deze regionale samenwerking leidt tot ‘een verhoogde activiteit en effectiviteit in het belang van de verkeersveiligheid in de regio’ (NPV-I, p. 24). Een concrete activiteit waarmee een regionaal orgaan zich bijvoorbeeld moet bezighouden, is de bestrijding van verkeersongevallenconcentraties (*black spots*) in zijn werkgebied (*Kamerstukken II* 1978/79, 15 489, nr. 2). Het NPV-I (p. 28) spreekt zich uit voor voortzetting en uitbreiding van de proef en stelt als uiteindelijke doel een ‘samenhangend verkeersveiligheidsbeleid op ieder overheidsniveau’.

In de loop van de jaren 1980 neemt de betrokkenheid van de lagere overheden bij de verkeersonveiligheid steeds verder toe. Gemeenten worden onder andere met een beloningsregeling gestimuleerd hun bijdrage aan de verkeersveiligheid

te leveren: er zijn premies te verdienen met het opstellen van een lokaal actieplan en het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers (MPV 1987-1991). Op provinciaal niveau komen steeds meer Regionale Organen Verkeersveiligheid tot stand.

3.3.7 De verkeersdeelnemer weer centraal?

Eén van de opmerkelijkste aspecten van het verkeersveiligheidsbeleid in de jaren 1980 is de hernieuwde aandacht voor de factor 'mens'. Hiervóór heb ik laten zien hoe de jarenlang dominante benadering van de verkeersveiligheid, met de focus op het gedrag van de verkeersdeelnemer, vanaf eind jaren 1960 verdrongen wordt door een multicausaal perspectief, waarin de omgeving van de verkeersdeelnemer als minstens even belangrijke oorzaak van de verkeersonveiligheid wordt gezien. Deze visie wordt in het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid* uit 1975 herbevestigd. De beleidsplannen die tijdens het bewind van minister Smit-Kroes tot stand komen, zetten zich op dit punt echter af tegen het voorheen gevoerde beleid en leggen weer veel nadruk op het gedrag van verkeersdeelnemers als belangrijke oorzaak van verkeersonveiligheid. Het NPV-I (p. 26):

> Verkeersdeelnemers blijken zich (…) nog steeds onvoldoende bewust dat op iedere weg, hoe veilig ook in aanleg, onjuist gedrag van zich zelf of anderen risico's kan meebrengen.
>
> De verbetering van de verkeersveiligheid zal ook een bewustwordingsproces moeten zijn. Iedereen zal zich voortdurend bewust moeten zijn van zijn eigen verantwoordelijkheid, ook tegenover andere weggebruikers.
>
> Het verkeersveiligheidsbeleid heeft zich in de afgelopen tien jaren vooral gericht op de weg, de inrichting van de weg en de verbetering van het voertuig. De verkeerseducatie kreeg minder aandacht. Het is noodzakelijk de komende jaren een grote prioriteit toe te kennen aan verkeerseducatieve maatregelen. In dit plan zijn daartoe een aantal maatregelen opgenomen.

Deze passage is in feite een soort negatief van de eerder geciteerde aanbeveling in de *Nota Verkeersveiligheid* uit 1967 om 'de voorzieningen in de eerste plaats daar te treffen, waar dit zo snel en zo effectief mogelijk kan geschieden, n.l. aan de weg en aan het voertuig.' Het NPV-I meent dat deze aanbeveling tot een scheefgroei heeft geleid die nu correctie behoeft. Er wordt daarom veel aandacht gegeven aan de middelen die het gedrag van verkeersdeelnemers zouden moeten beïnvloeden: verkeerseducatie in de breedste zin van het woord (verkeersopvoeding, verkeersonderwijs op scholen, rijonderricht en voorlichting) en handhaving.

In het NPV-II krijgt gedragsverandering van verkeersdeelnemers door verkeerseducatie nog meer nadruk dan in het NPV-I. Er wordt zelfs een speciale *Beleidsnota Verkeerseducatie* aan gewijd, die als bijlage onderdeel uitmaakt van het NPV-II. De nota begint veelzeggend:

> Bij ruim 90% van de verkeersongevallen spelen menselijke fouten een rol. Volgens sommige onderzoeken wordt 65% van de ongevallen veroorzaakt alléén door faktoren die met de verkeersdeelnemer zelf te maken hebben (NPV-II, p. 164).

Deze constatering rechtvaardigt volgens de beleidsnota dat er veel aandacht wordt besteed aan het verbeteren van het menselijke verkeersgedrag door educatie. Daarmee wordt een oude redenering weer afgestoft; zoals in 3.2.4 aan de orde kwam, speelt de '90%' bij Leerink (1938) bijna een halve eeuw eerder dezelfde rol. Verkeerseducatie wordt in de *Beleidsnota Verkeerseducatie* overigens zo breed gedefinieerd, dat nu ook wetshandhaving er deel van uitmaakt.

Het voorgaande betekent niet dat de traditionele benadering met zijn nadruk op de verkeersdeelnemer terug is van weggeweest. Daarvoor is de continuïteit met het in de jaren 1960 en 1970 ingezette beleid te groot en de beleidsaandacht die in de beleidsplannen van de jaren 1980 tentoongespreid wordt te breed, maar er is wel sprake van een belangrijke accentverschuiving waarin een echo van de traditionele opvatting doorklinkt.

Traditioneel is in dit verband voor verkeersveiligheidsdeskundigen synoniem met achterhaald en inadequaat. In 1983 houdt prof. Asmussen, dan directeur van de SWOV, zijn inaugurele oratie in Delft. Daarin breekt hij een lans voor een integrale benadering van de verkeersonveiligheid en breekt hij de staf over de in zijn ogen nog te vaak gevolgde fragmentarische aanpak, waarbij de een zich richt op het verbeteren van het voertuig en de ander op het verbeteren van de mens. Richting de mensverbeteraars kritiseert hij vervolgens 'educatie die nog steeds lijkt op de "wees een heer in het verkeer" filosofie, of doorgeslagen is naar een vorm die lijkt op het conditioneren van apen' (Asmussen, 1983, p. 10).

De volgende passage uit het MPV 1989-1993 (p. 12) over experimenten met de beveiliging van schoolroutes lijkt aan de tweede van de door Asmussen gekritiseerde vormen van educatie te refereren:

> De experimenten hebben ons veel geleerd, zowel over ingrepen in de infrastructuur als over het 'africhten' van kinderen.

Bij het nastreven van gedragsverandering en betere regelnaleving zijn de verkeersdeelnemers zelf overigens niet het enige aangrijpingspunt. Er wordt ook kritisch naar de verkeersregels gekeken, mede naar aanleiding van het in 1984 uitgebrachte tussenrapport van de bekende Commissie kleine criminaliteit, meestal naar haar voorzitter de commissie-Roethof genoemd. De commissie-Roethof besteedt onder andere aandacht aan de 'kleine verkeerscriminaliteit'. In dat verband beveelt zij aan om overbodige verkeersregels en –tekens te schrappen en bij het opstellen van nieuwe verkeersvoorschriften 'grote terughoudendheid te betrachten'. Nieuwe verkeersvoorschriften zouden tevens

aan bepaalde criteria moeten worden getoetst, zoals het criterium dat het vast moet staan dat het grootste deel van de verkeersdeelnemers het voorschrift vrijwillig zal naleven en het criterium dat het voorschrift handhaafbaar is. In het eveneens bekende beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* neemt het eerste kabinet-Lubbers deze aanbevelingen, die het prima kan inpassen binnen zijn dereguleringsagenda, met enthousiasme over. Het Reglement verkeersregels en verkeerstekens wordt herzien (NPV-II; *Samenleving en criminaliteit*, p. 74-76). In 1990 wordt de nieuwe, vereenvoudigde en veel minder gedetailleerde versie van het Reglement uiteindelijk vastgesteld (RVV 1990).

3.3.8 'Onverschilligheid' jegens verkeersveiligheid en veiligheidsretorica

In de inleiding van dit hoofdstuk kwam al aan de orde dat beleidsmakers verbaasd en ontevreden zijn over de geringe maatschappelijke beroering die de verkeersonveiligheid wekt. Dat geldt overigens ook voor figuren in de buurt van beleidsmakers. In 1972 stelt het Tweede Kamerlid Van Thijn bijvoorbeeld dat de ontrafeling van het geheim van de maatschappelijke en politieke 'onverschilligheid' over verkeersonveiligheid de grootste stap voorwaarts zou zijn in de bestrijding daarvan (*Handelingen II* 1972/73, p. 840).

In het licht van de nadruk die in het verkeersveiligheidsbeleid van de jaren 1980 wordt gelegd op het nemen van verantwoordelijkheid door alle leden van de samenleving, is de vermeende maatschappelijke onverschilligheid over verkeersonveiligheid extra nijpend. Door de bewindslieden die in dat decennium op het ministerie van V&W de scepter zwaaien, wordt aan dit probleem dan ook extra aandacht besteed. Aan de RVV wordt hierover een advies gevraagd, en de RVV laat op zijn beurt een onderzoek uitvoeren, getiteld *Onverschilligheid jegens verkeersveiligheid* (Pouwels & Bas, 1985).

Advies en onderzoek bieden kennelijk geen Ei van Columbus, want in het daarna verschenen MPV 1987-1991 treffen we een tweetal merkwaardige opmerkingen aan die van weinig optimisme over (verandering van) de maatschappelijke houding tegenover verkeersonveiligheid getuigen. De eerste opmerking wordt gemaakt in een passage over de beloningsregeling voor gemeenten die actief aan verkeersveiligheid werken. De passage sluit als volgt af:

> Als bloedsporen net zo hardnekkig waren als sommige graffiti was een beloning waarschijnlijk overbodig (p. 6).

De tweede opmerking is te vinden in het slot van een passage over verkeerseducatie:

> In het voorgaande hebben we al gezien dat een regionale aanpak heel stimulerend kan zijn. Ook door fatale ongelukken kan de belangstelling voor verkeerseducatie in het onderwijs sterk toenemen.

> Laten we echter hopen dat men op de meeste scholen aan de statistieken genoeg heeft om verkeer en verkeersgedrag op een passende manier aan de orde stellen (p. 14).

Het is lastig om de juiste kwalificatie te vinden voor deze opmerkingen. Omdat ze zo terloops worden gemaakt, lees je er gemakkelijk overheen, maar als je eenmaal ziet wat er staat, valt vooral het plompverloren karakter ervan op. Wat doen verwijzingen naar de stimulerende kracht van hardnekkige bloedsporen en fatale ongelukken ineens in een serieus beleidsstuk? Weliswaar is de algehele toon van het MPV-I voor een beleidsnota tamelijk los, maar zelfs als dat in aanmerking wordt genomen, vallen deze twee zinnetjes op als … ja, als wat? Cynische verkeersveiligheidshumor, in een onbewaakt ogenblik opgenomen in de definitieve versie? Of een wat balorige verwoording van beleidsmakersfrustratie over de weinig vanzelfsprekende maatschappelijke belangstelling voor hun beleidsgebied? Het laatste lijkt het meest waarschijnlijk.

In de tweede opmerking wordt overigens ook het retorische middel ter sprake gebracht dat beleidsmakers in hun rol als *claimsmakers* het vaakst gebruiken als zij het belang van de strijd tegen verkeersonveiligheid overtuigend voor het voetlicht willen brengen: statistieken. Volgens Best (2008) vormen statistieken onderdeel van het standaard 'retorische recept' van claims.

Een ander ingrediënt van dat retorische recept, *typifying examples*, ontbreekt echter nagenoeg in de retoriek rondom verkeersonveiligheid. Kennelijk zijn er op het gebied van de verkeersonveiligheid, anders dan op andere maatschappelijke terreinen, niet genoeg tot de verbeelding sprekende voorbeelden voorhanden. Vermoedelijk heeft dat te maken met de eerder besproken aard van het probleem: verkeersongevallen zijn talrijk, maar er vallen meestal maar weinig slachtoffers tegelijk en men is gewend dat er verkeersongevallen gebeuren. Bovendien kan men niet zoveel met de les die verkeersongevallen leren, namelijk dat deelnemen aan het verkeer gevaarlijk is, aangezien *niet* deelnemen aan het verkeer geen optie is. Verkeersongevallen lijken daarom minder, korter en in beperktere kring indruk te maken dan bijvoorbeeld een ongeluk met een kerncentrale of een vliegramp. Tsjernobyl kent nagenoeg iedereen, de vliegrampen bij Faro, op Tenerife en in de Bijlmer kennen ook veel mensen, maar ongevallen in het wegverkeer van algemene bekendheid zijn er bijna niet.

In het SWOV-rapport *Iedereen kent wel iemand…* uit 1991 wordt toch geprobeerd gebruik te maken van concrete voorbeelden, maar het probleem is dat het feit dat 'iedereen wel iemand kent' geen voor *claimsmakers* bruikbare *typifying examples* oplevert: daarvoor is toch echt nodig dat iedereen dezelfde iemand of dezelfde gebeurtenis kent. De statistieken van verkeersslachtoffers spreken daarentegen boekdelen, dus het is logisch dat die bij gebrek aan *exempla* vaak aangehaald worden door *claimsmakers*, beleidsmakers of niet.

Maar omdat de kale cijfers kennelijk toch onvoldoende indruk wekken, zien we in beleidsstukken verschillende kunstgrepen om ze minder abstract te maken. Een voorbeeld is de staccato opsomming van verkeersonveiligheidscijfers in het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid* die ik in 3.3.2 citeerde. Daarin wordt niet het jaarlijks aantal doden en gewonden genoemd, de meest gebruikelijke maat voor verkeersonveiligheid, maar wel het aantal doden en gewonden per dag, het jaarlijks aantal gedode kinderen en het aantal fatale slachtoffers in de laatste tien jaar. Deze cijfers zijn overduidelijk gekozen uit effectbejag. Het vermelden van het aantal slachtoffers per dag appelleert aan de directe ervaring: als je zo'n cijfer hoort of leest, kun je gemakkelijk een verband leggen met de dag waarop je het hoort en aan het eind waarvan er dus x mensen overleden zijn en y mensen gewond. Een periode van een jaar leent zich daar minder goed voor. Bovendien impliceert het vermelden van het aantal slachtoffers per dag ook nog de boodschap dat het probleem zo groot is, dat er gemiddeld meerdere slachtoffers per dag te betreuren zijn; er zijn niet zoveel risicoproblemen waarbij dat het geval is. Met betrekking tot het tweede cijfer in de opsomming uit het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid* valt op te merken dat slachtofferschap van kinderen zoals bekend erger wordt gevonden dan slachtofferschap van volwassenen (zie tabel 2.2 in hoofdstuk 2). Het derde cijfer ten slotte, geconstrueerd door de verkeersdoden van tien jaar bij elkaar op te tellen, doet een beroep op het gevoel voor grote aantallen.

In andere beleidsnota's komen we nog andere manieren tegen om de statistieken te concretiseren. Een geliefde methode is het koppelen van de cijfers aan een dorp, stad of provincie:

> Sinds 1975, toen het vorige Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid verscheen, vielen ruim 15000 doden, evenveel als de gemeente Harlingen inwoners heeft en er werden 385000 gewonden geregistreerd, slechts weinig minder dan het aantal inwoners van de provincie Drenthe (NPV-I, p. 9).

In hoeverre deze veiligheidsretorica onverschilligheid over verkeersonveiligheid vermag te verjagen, is onduidelijk, maar het gebrek aan fiducie dat het MPV 1987-1991 op dit punt ten toon lijkt te spreiden, zou wel eens terecht kunnen zijn.

3.4 1990-heden: Het streven naar duurzame veiligheid

3.4.1 De introductie van het concept Duurzaam Veilig

In 1989 komt er een einde aan het langdurige bewind van mevrouw Smit-Kroes op het ministerie van V&W (vóór haar twee perioden als minister is ze ook nog een kabinetsperiode staatssecretaris geweest). Het derde kabinet-Lubbers treedt aan, waarin de VVD vervangen is door de PvdA. De nieuwe minister van V&W is Maij-Weggen (CDA). Onder haar verantwoordelijkheid verschijnt in 1991 het derde *Meerjarenplan Verkeersveiligheid* (MPV 1991-1995). Dit beleidsplan

bouwt in veel opzichten voort op het beleid uit de jaren 1980: belangrijke aspecten daarvan als de kwantitatieve taakstellingen en de speerpunten worden gehandhaafd.

Een opvallende discontinuïteit met de beleidsplannen uit de jaren 1980 is echter dat krachtig afstand wordt genomen van de nadruk die daarin op de verbetering van de verkeersdeelnemer wordt gelegd. Het MPV 1991-1995 (p. 11) stelt:

> De gewoonte is ontwikkeld om als er een ongeluk gebeurt, vrijwel altijd de verkeersdeelnemer als verantwoordelijke te zien voor de fatale fout.

Om te vervolgen met wat een rechtstreekse reactie lijkt op de eerder geciteerde aanhef van de *Beleidsnota Verkeerseducatie* uit 1985:

> Inderdaad is in 95% van de ongevallen het gedrag van de verkeersdeelnemer als één van de hoofdoorzaken aan te wijzen, maar dit wil nog niet zeggen dat gedragsbeïnvloeding van de verkeersdeelnemer de enige remedie is. Fouten in het verkeer zullen door mensen altijd gemaakt worden. In het huidige verkeer worden ze echter meedogenloos afgestraft.

Belangrijker dan deze wending, die het accent in het verkeersveiligheidsbeleid weer terug lijkt te laten schuiven naar waar het in de late jaren 1960 en de jaren 1970 lag, is de achtergrond ervan, namelijk het nieuwe concept 'Duurzaam Veilig'. Halverwege de jaren 1980 begint er binnen de Directie Verkeersveiligheid van het Ministerie V&W, samen met de SWOV, nagedacht te worden over een 'theoretisch denkkader' voor en een duidelijke beleidsvisie op de verkeersveiligheid (NPV-II, p. 5). De aanleiding voor deze denkarbeid is de kritiek dat de maatregelen in het NPV-I te weinig samenhang te vertoonden en op een te breed terrein gericht waren. De uitkomst ervan is Duurzaam Veilig. Duurzaam Veilig staat voor een benadering van de verkeersonveiligheid die preventiever wil zijn dan de tot dusver gevolgde benaderingen. Het bestaande beleid heeft weliswaar effect (gehad), zo is de opvatting, maar is te veel op symptomen gericht en te reactief geweest. Daarmee worden bijvoorbeeld het stimuleren van veilig verkeersgedrag en het matigen van de gevolgen van ongevallen bedoeld. De veiligheidswinst die daarmee nog te boeken is, wordt relatief beperkt geacht. Een 'duurzaam veilige' benadering zou zich meer moeten richten op de structurele factoren in de verkeersonveiligheid, die met name in bepaalde kenmerken en gebreken van het verkeers- en vervoerssysteem te vinden zouden zijn (MPV 1991-1995). Zo wordt niet alleen een nieuwe bron van verbetering van de verkeersveiligheid aangeboord, maar ook één die volgens de redenering achter Duurzaam Veilig voor structurelere verbetering zal zorgen dan het huidige beleid.

Van de nieuwe benadering wordt structurele verbetering verwacht, omdat zij gericht is op het beter aanpassen van het systeem aan de verkeersdeelnemers die daarbinnen moeten functioneren. Daardoor zullen verkeersdeelnemers minder snel fouten maken. Duurzaam Veilig wil dus het verkeersgedrag verbeteren,

maar minder door het verbeteren van verkeersdeelnemers, dan door het zodanig aanpassen van het systeem dat de gelegenheid dan wel de stimulans voor het maken van menselijke fouten minder wordt. Bovendien moeten de fouten die gemaakt worden minder snel ernstige gevolgen hebben: het systeem dient 'vergevingsgezind' te zijn. Kortom, het verkeerssysteem moet beter afgestemd worden op de vermogens en gebreken van de mens. Dat wordt in de 'Duurzaam Veilig'-visie aangeduid met het devies 'De mens is de maat der dingen' (Koornstra e.a. (red.), 1992, p. 15).

Concrete maatregelen die als 'duurzaam veilig' worden aangemerkt, zijn bijvoorbeeld het duidelijker en voorspelbaarder maken van wegen door ze in drie typen in te delen met elk een uniforme vormgeving, en het scheiden van verkeer met aanzienlijk uiteenlopende snelheden.

Naast 'preventief' en 'structureel' is 'integraal' een term die gebruikt wordt om de 'Duurzaam Veilig'-benadering te karakteriseren. Het verbeteren van het verkeerssysteem vergt een aanpak waarin verbeteractiviteiten niet los van elkaar worden gezien en ondernomen, maar op elkaar worden afgestemd. Als er twee zaken worden aangepast, dient bijvoorbeeld bedacht te worden of deze aanpassingen met elkaar verenigbaar zijn en wat het gecombineerde effect van deze aanpassingen zal zijn. Als het gaat om de inwerking van nieuwe maatregelen op het gedrag van verkeersdeelnemers, dient dat niet per maatregel te worden bekeken, maar moet het effect van alle maatregelen samen in ogenschouw genomen worden. Kortom, een integrale benadering is geboden. Volgens de SWOV betekent dat ook dat de driedeling mens – weg – voertuig, die sinds de *Nota Verkeersveiligheid* gehanteerd is in het verkeersveiligheidsbeleid, anders benaderd moet worden. In lijn met het voorgaande moeten weg, voertuig en mens niet langer als relatief autonome aangrijpingspunten voor beleid, maar in onderlinge samenhang behandeld worden (Koornstra e.a. (red.), 1992).

Integraal betekent in de Duurzaam Veilig-visie echter nog iets anders dan een samenhangende benadering van de verschillende thema's die bij de verkeersonveiligheid een rol spelen. Het betekent ook dat de verbinding moet worden gezocht met andere beleidsterreinen en dat geprobeerd moet worden om de verkeersveiligheid ook via die beleidsterreinen te laten bevorderen. In dit verband wordt ook wel de term facetbeleid gebruikt: verkeersveiligheid moet een facet van andere beleidsterreinen worden (Doumen, Schoon & Aarts, 2010).

De Duurzaam Veilig-visie komt niet uit de lucht vallen. In feite gaat het om een systeembenadering zoals gangbaar op andere terreinen waar veiligheid een belangrijke zorg is, bijvoorbeeld in de luchtvaart en in kerncentrales. De adoptie van zo'n soort benadering voor de verkeersveiligheid wordt in 1983 al bepleit door Asmussen in zijn eerder aangehaalde oratie. Asmussen zwaait in 1986 af als SWOV-directeur (Bax, 2011), dus ná de bekendmaking in het NPV-II dat de Directie Verkeersveiligheid in samenwerking met de SWOV op zoek gaat naar

een duidelijke beleidsvisie. Het is daarmee niet heel verrassend dat het resultaat van die zoektocht, Duurzaam Veilig, lijkt op de benadering die Asmussen in 1983 als wenselijk schetst; hij heeft in een vroeg stadium gelegenheid gehad invloed uit te oefenen.

Wat de benaming Duurzaam Veilig betreft, die lijkt ingegeven door het succes waarmee milieuproblemen op de maatschappelijke agenda zijn geplaatst. In een SWOV-publicatie uit 1991 wordt met enige jaloezie geconstateerd dat milieuproblematiek veel aandacht van publiek en politiek krijgt, een mate van aandacht die men ook voor verkeersveiligheid wenst. In dezelfde publicatie komt naar voren dat de SWOV-aanpak rond Duurzaam Veilig is geïnspireerd door de RIVM-nota *Zorgen voor morgen. Nationale milieuverkenning 1985-2010*, die de wetenschappelijke basis vormde voor een langetermijnvisie op het milieu en een rol speelde bij de voorbereiding van het eerste *Nationaal Milieubeleidsplan* van 1989. Met dit voorbeeld voor ogen werkt de SWOV aan een 'nationale verkeersveiligheidsverkenning'. Het is dan niet zo vreemd dat ook de op milieugebied gangbare term 'duurzaam' geleend wordt. Concurrerende benamingen als 'inherent veilig' en 'intrinsiek veilig' leggen het af tegen het *sex appeal* van 'duurzaam veilig' (zie SWOV, 1991).

Het concept Duurzaam Veilig beleeft zijn officiële première in het MPV 1991-1995. Dit beleidsplan is een stuk somberder over de ontwikkeling van de verkeersonveiligheidscijfers dan zijn voorgangers: de taakstelling voor 1990 is niet gehaald. Soelaas moet deels komen van een 'aanscherping' van het speerpuntenbeleid, wat onder andere inhoudt dat binnen de speerpunten nieuwe activiteiten worden ontplooid en bestaande activiteiten geïntensiveerd en dat gemeenten, provincies, bedrijven en organisaties actiever worden aangesproken op hun inzet voor de speerpunten. Ook wordt het speerpunt 'jongeren en ouderen' dat 'te breed en ongericht' is bevonden, ingeruild voor twee nieuwe speerpunten: 'fietsers' en 'zwaar verkeer'.

In het MPV 1991-1995 wordt van de introductie van Duurzaam Veilig echter meer verwacht dan van de aanscherping van het speerpuntenbeleid. Duurzaam Veilig wordt als een soort Ei van Columbus gepresenteerd, als de enige methode om de verkeersveiligheid te blijven verbeteren en de taakstellingen te halen. Vanaf het MPV 1991-1995 zal Duurzaam Veilig samen met de speerpunten dan ook de kern van het beleid vormen; dit wordt het tweesporenbeleid genoemd.

Hoe Duurzaam Veilig precies in beleid moet worden omgezet, is echter nog onduidelijk. Meer helderheid schept de SWOV-publicatie *Naar een duurzaam veilig wegverkeer. Nationale Verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 1990-2010* (naar de kleur van de omslag ook wel het Paarse Boek genoemd) uit 1992, waarin het concept Duurzaam Veilig uitgebreid en gezaghebbend wordt behandeld (Koornstra e.a. (red.), 1992). Waar de SWOV in 1965 met zijn publicatie *Bijdragen voor de Nota Verkeersveiligheid* cruciale invloed uitoefent op de wijze waarop het terrein van de verkeersonveiligheid zich sindsdien

ontwikkelt, oefent zij met *Naar een duurzaam veilig wegverkeer* cruciale invloed uit op de wending die het beleid vanaf de jaren 1990 krijgt.

3.4.2 Maakbaarheid en utopisme: de SWOV over Duurzaam Veilig

Wat opvalt in publicaties van de SWOV over 'Duurzaam Veilig' is de ambitieuze, bijna utopische insteek, waarin een expliciet beleden maakbaarheidsideaal een ferme rol speelt. In *Naar een duurzaam veilig wegverkeer* wordt de volgende definitie gegeven van het duurzaam veilige wegverkeer waarnaar gestreefd wordt (ik citeer ook de passage direct na de definitie):

> *In een duurzaam veilig wegverkeerssysteem is de kans op ongevallen door de vormgeving van de infrastructuur bij voorbaat al drastisch beperkt. Voorzover er nog ongevallen gebeuren, is het proces dat de ernst van ongevallen bepaalt, zodanig geconditioneerd dat ernstig letsel nagenoeg uitgesloten is.*
>
> Het zal duidelijk zijn dat het huidige wegverkeerssysteem niet aan deze kenmerken voldoet, waardoor een duurzaam veilig systeem in eerste instantie wellicht nogal utopisch overkomt. We moeten echter beseffen dat we het systeem voor het wegtransport van personen en goederen zelf hebben gemaakt (Koornstra e.a. (red.), 1992, p. 9).

Met de juiste maatregelen, waarin de principes van Duurzaam Veilig consequent zijn toegepast, zo meent de SWOV, is een reductie in 2010 van het aantal verkeersdoden tot minder dan 10% en van het aantal verkeersgewonden tot minder dan 20% van de bestaande aantallen haalbaar, ondanks een verwachte verkeersgroei van 35%. Bovendien zouden de baten van zo'n verkeersonveiligheidsreductie de kosten overtreffen, rekent de SWOV voor. Zij besluit het eerste hoofdstuk van *Naar een duurzaam veilig wegverkeer* dan ook als volgt:

> [H]et totaal van de kosten zal altijd minder zijn dan de macro-economische besparingen.
>
> De conclusie uit dit alles kan niet anders luiden dan dat een duurzaam veilig wegverkeer niet alleen maakbaar, maar ook betaalbaar is (Koornstra e.a. (red.), 1992, p. 23).

In 2001 wordt door Wegman, directeur van de SWOV, de notie van de vermijdbare ongevallen geïntroduceerd. Daarmee worden ongevallen bedoeld die op notoir onveilige plekken vallen en waarvan (dus) bekend is waardoor ze veroorzaakt worden (bijv. geen scheiding in het midden van de rijbaan).

> Vermijdbaar wil zeggen dat we weten wat we moeten doen om de ongevallen te voorkomen en dat het ook maatschappelijk rendabel is om dit te doen. Met andere woorden: de baten overtreffen de kosten (Wegman, 2001, p. 5).

De ambitie moet volgens Wegman zijn om vermijdbare ongevallen helemaal uit te bannen. Dat is een taak van de verantwoordelijken voor het verkeerssysteem, en zij kunnen dus ook in zekere zin verantwoordelijk gehouden worden voor alle vermijdbare ongevallen die toch nog gebeuren. Tegelijkertijd impliceert de term vermijdbare ongevallen dat er kennelijk ook ongevallen zijn die (vooralsnog) niet te vermijden zijn. In de praktijk van het verkeersveiligheidsbeleid wordt de notie van de vermijdbare ongevallen al toegepast. Zo heeft de provincie Zeeland zich gecommitteerd aan de doelstelling van nul vermijdbare ongevallen (Aarts e.a., 2010).

Vision Zero, het radicale Zweedse zusje van Duurzaam Veilig

Interessant is dat Duurzaam Veilig een Zweedse verwant heeft die een nog wat utopischer inborst heeft, 'Vision Zero'. Vison Zero dateert van later datum dan Duurzaam Veilig, namelijk 1994. In Vision Zero wordt net als in Duurzaam Veilig de nadruk gelegd op de aanpassing van het systeem aan de feilbare mens. Vision Zero schrijft de verantwoordelijkheid voor verkeersveiligheid echter explicieter dan Duurzaam Veilig toe aan de beheerders van het verkeerssysteem (Fahlquist, 2006) en zet duidelijker in op een einddoel van nul doden en ernstig gewonden, na te streven zonder dat economische overwegingen daarvoor een belemmering mogen vormen. Want:

> Some might argue this is the price we have to pay for mobility and freedom. We think not. There can be no moral justification for the death of one single person (*www.visionzeroinitiative.com/en/Concept/Freedom-to-move*, geraadpleegd 4 februari 2013).

Het streven naar nul doden krijgt in 1997 in Zweden wettelijke status, doordat het concept Vision Zero wordt opgenomen in een verkeersveiligheidswet. De officiële Vision Zero-website zegt daarover:

> The bill sets an ultimate target of no deaths or serious injuries on Sweden's roads, and is not merely content to reduce accidents to an economically manageable level (*www.visionzeroinitiative.com/en/Concept/The-vision-zero/*, geraadpleegd 4 februari 2013).

In een vervolgpublicatie van de SWOV uit 2005, *Door met Duurzaam Veilig*, is de utopie nog allerminst vaarwel gezegd. De slachtoffercijfers dalen nog steeds en de SWOV schetst bemoedigende vergezichten. Die vragen echter wel de nodige offers op het gebied van vrijheid en mobiliteit. Maatregelen die volgens de SWOV flink zoden aan de dijk zouden zetten, maar politiek en maatschappelijk onhaalbaar zijn, zijn bijvoorbeeld een alcoholslot en een snelheidsslot in iedere auto (zie daarover nader 3.4.3), een verbod op het rijden in weekendnachten voor beginnende automobilisten, een verhoging van de minimumleeftijd voor bromfietsers naar 18, of zelfs een algeheel verbod op brommers (Wegman & Aarts (red.), 2005).

Ook in de jongste uitingen van vertegenwoordigers van de SWOV komen zeer ambitieuze doelstellingen naar voren, zij het niet geheel gespeend van werkelijkheidszin. Wegman stelt in 2012 dat het bereiken van nul verkeersdoden niet zo realistisch is, maar op onderdelen wel het doel zou moeten zijn. Hij noemt als doelen bijvoorbeeld nul doden onder kinderen jonger dan 16 jaar en nul doden in 30 km/u-zones (Wegman, 2012).

3.4.3 De omzetting van Duurzaam Veilig in beleid

De wijze waarop Duurzaam Veilig in de loop van de jaren 1990 in het verkeersveiligheidsbeleid wordt geïmplementeerd, is niet helemaal zoals de SWOV voor ogen had. Zoals hiervoor duidelijk geworden is, wordt Duurzaam Veilig in het bestaande beleid ingepast, naast het al eerder gestarte speerpuntenbeleid. Verder krijgt Duurzaam Veilig in het MPV 1991-1995 en het daaropvolgende eerste *Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid* (MPV 1996-2000) het stempel van de denkkaders van vóór Duurzaam Veilig, vooral wat betreft de geijkte driedeling weg – mens – voertuig. Het MPV 1996-2000 (p. 29) stelt dat Duurzaam Veilig zich op deze drie elementen richt, en dat het mogelijk is om het concept ‘naar elk van deze invalshoeken uit te werken’.

Met deze inpassing in en aanpassing aan het bestaande beleid doet de regering het nodige af aan de ambitie van de SWOV zoals uitgewerkt in *Naar een duurzaam veilig wegverkeer* (Koornstra e.a. (red.), 1992). Daarin wordt Duurzaam Veilig namelijk als een alomvattende nieuwe visie op het verkeersveiligheidsbeleid gepresenteerd, niet als een belangwekkend en veelbelovend nieuw onderdeel van het beleid waarnaast oud beleid blijft voortbestaan. Dat zou namelijk betekenen dat bepaalde onderdelen van het beleid niet volgens de nieuwe visie zouden werken, en dat is volgens de SWOV niet de bedoeling; heel het beleid dient volgens de principes van Duurzaam Veilig vormgegeven te worden. Wat betreft de elementen weg, voertuig en mens, daarvan vindt de SWOV, zoals in 3.4.1 naar voren kwam, dat zij niet meer als aparte aangrijpingspunten voor beleid, maar in onderlinge samenhang behandeld moeten worden, in een aanpak die veel integraler is dan voorheen. De manier waarop in de beleidsnota’s over Duurzaam Veilig en de drie betreffende factoren gesproken wordt, suggereert echter dat het met een dergelijke integraliteit nog niet zo’n vaart loopt.

Een belangrijke stap in de praktische toepassing van Duurzaam Veilig wordt gezet in 1997, als de rijksoverheid met de lagere overheden een ‘startprogramma’ afspreekt met daarin een aantal ‘duurzaam veilige’ maatregelen (*Convenant over het Startprogramma Duurzaam Veilig*, 1997). Het is de bedoeling dat na afloop van het startprogramma, dat een aantal jaar in beslag zal nemen, er weer een nieuw pakket van duurzaam veilige maatregelen genomen zal worden. Deze indeling in twee fasen wordt gekozen omdat invoering van Duurzaam Veilig in één fase niet mogelijk wordt geacht. De maatregelen die in 1997 afgesproken worden, hebben onder andere betrekking op de verhuizing van bromfietsers van fietspad naar rijbaan, de uniformere

categorisering van wegen en de uitbreiding van het aantal 30 km/u-zones (binnen de bebouwde kom) en 60 km/u-zones (buiten de bebouwde kom), met als uiteindelijke streven 30 en 60 km/u de norm te maken en 50 respectievelijk 80 km/u de uitzondering.

Ik wees er al op dat de wijze waarop Duurzaam Veilig in overheidsstukken aan de orde komt niet helemaal recht doet aan de Duurzaam Veilig-visie zoals die door de SWOV ontwikkeld is. Een verdere verwatering van Duurzaam Veilig vindt plaats bij de uitvoering van de maatregelen die in het convenant over het startprogramma zijn afgesproken. Ondanks de verzekering van de SWOV dat een duurzaam veilig wegverkeer betaalbaar is en dat de baten van beleid volgens Duurzaam Veilig-principes de kosten overtreffen (vgl. Koornstra e.a. (red.), 1992), vinden de betrokken overheden een onversneden versie van de infrastructurele maatregelen waaruit het startprogramma voor een belangrijk deel bestaat te kostbaar. Daarom passen zij de infrastructuur veelal maar half volgens de Duurzaam Veilig-visie aan. Ze kiezen liever voor de snelle invoering van deze 'sobere' versie van een duurzaam veilige infrastructuur op veel plekken dan voor het volledig aanpassen van de infrastuctuur aan de Duurzaam Veilig-principes in een klein gebied (zie o.a. Wesemann, 2003; Wegman & Aarts (red.), 2005).

Er worden echter ook maatregelen genomen die niet in het startprogramma staan, ook niet in de SWOV-publicatie *Naar een duurzaam veilig wegverkeer* genoemd worden, maar wel een 'duurzaam veilig' karakter hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanleg van rotondes. Daarmee is in de jaren 1980 al begonnen, en sindsdien is het aantal rotondes uitgebreid tot meer dan 3.000 in 2004 (Wegman & Aarts (red.), 2005). De aanleg van rotondes past volgens Wegman & Aarts (red.) (2005, p. 66) 'helemaal in het gedachtegoed van Duurzaam Veilig'. In het startprogramma worden overigens wel afspraken gemaakt over de uniformering van de voorrangsregels op rotondes; ook iets dat helemaal in de Duurzaam Veilig-benadering past.

In de jaren na het startprogramma komen nieuwe maatregelen in het vizier waarin de Duurzaam Veilig-benadering doorklinkt. Zo wordt eind 2004 een wetsvoorstel gedaan om het maximaal toegestane alcoholpromillage voor beginnende bestuurders te verlagen naar 0,2‰, een maatregel die per 1 januari 2006 van kracht wordt (art. 8 lid 3 Wegenverkeerswet 1994). Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel gaan er stemmen op om de verlaging voor iedereen te laten gelden. Politieke partijen als de PvdA en de SGP pleiten daar vooral uit principe voor, omdat een 'generieke' verlaging van het maximumpromillage tot bijna nul een forse stap in de richting van het door hen gewenste alcoholloze verkeer zou zijn (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 844, nr. 6). Van de Raad van Hoofdcommissarissen en het College van Procureurs-Generaal hoeft een verlaging van het maximumpromillage niet zo nodig, maar als er toch verlaagd wordt, willen zij dat de maatregel voor iedereen geldt, om

handhavingsmoeilijkheden te voorkomen (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 844, nr. 3).

Pleidooien voor een lagere alcohollimiet hebben eerder geklonken. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel strekkende tot invoering van een maximumpromillage, begin jaren 1970, beijvert de woordvoerder van DS'70 zich voor een promillage van nul – een verbod dus. Ook de PSP-woordvoerder voelt veel voor een nulnorm, maar acht die maatschappelijk onhaalbaar (zie *Handelingen II* 1971/72, p. 3461-3462, 3474-3475). In 1995 blijkt een groot deel van de Tweede Kamer voorstander van een verlaging van de norm van 0,5‰ die in 1974 is ingevoerd. Sommige partijen (zoals GroenLinks) willen een totaalverbod op alcohol in het verkeer. Andere partijen achten de handhaafbaarheid daarvan moeilijk, maar willen wel een verlaging van het maximumpromillage (*Kamerstukken II* 1994/95, 22 100, nr. 37). Uiteindelijk lijkt zich een ruime Kamermeerderheid (alle partijen behalve de VVD) te gaan scharen achter een compromismotie die de regering oproept 'met voorstellen te komen om het maximum toegestane alcoholpromillage voor alle weggebruikers aan te scherpen' (*Kamerstukken II* 1994/95, 22 100, nr. 36). Maar vlak voor de stemming over de motie trekken het CDA en D66, waarvan de woordvoerders de motie mede ondertekend hebben, hun steun in. Zij hebben zich op de valreep laten overtuigen door de argumenten van de minister van V&W, die onder andere wijst op de moeilijke handhaafbaarheid van een aangescherpte alcohollimiet. De motie wordt verworpen (*Handelingen II* 1994/95, p. 3762-3764).

In de jaren 2006 komt er dus wel een verlaging van de alcohollimiet voor een specifieke groep, maar geen algemene verlaging. De regering uit daar in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de partiële verlaging hetzelfde soort pragmatische bezwaren tegen als in de jaren 1990. Over de optie van een algemene verlaging van de alcoholnorm naar nul stelt zij het volgende:

> Gegeven het feit dat het menselijk lichaam op basis van voedsel een geringe hoeveelheid alcohol produceert, zou handhaving van een generieke wettelijke alcohollimiet van 0‰ – zo bewijsvoering en handhaving van een dergelijke limiet bij de huidige stand van de techniek al mogelijk zou zijn – in de praktijk dermate gecompliceerd zijn en mede daardoor een dermate forse inzet van de handhavingscapaciteit vergen, dat de benodigde handhavingsinspanningen in geen enkele relatie zouden staan tot het uit het oogpunt van verkeersveiligheid geringe effect van een dergelijke maatregel (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 844, nr. 3, p. 4).

Over een algemene verlaging tot 0,2‰ schrijft de regering dat daardoor naar verwachting het aantal overtreders zal verdubbelen, en wel met lichte overtreders: bestuurders die tussen de 0,2 en 0,5‰ zitten. Bij gelijkblijvende handhavingscapaciteit zal de pakkans in het algemeen, en dus ook voor de zware overtreders, dalen. De lichte overtreders dreigen dan dus aandacht op te slokken die in het belang van de verkeersveiligheid naar zware overtreders zou moeten

gaan. De regering gaat zo ver te stellen dat daardoor waarschijnlijk het aantal doden en gewonden zal stijgen (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 844, nr. 3). Met deze redenering volgt zij de SWOV, die zich heeft uitgesproken vóór een verlaging van het maximumpromillage tot 0,2‰ voor beginnende bestuurders, maar tégen een algemene verlaging (Wegman & Aarts (red.), 2005).

Uit het voorgaande mag niet geconcludeerd worden dat de SWOV tégen het uitbannen van alcohol in het verkeer is. Voor dat doel heeft zij echter een adequater middel in gedachten: het alcoholslot. Het alcoholslot fungeert als startonderbreker. Om een auto te kunnen starten die met een alcoholslot is uitgerust, dient eerst een ademtest met goed gevolg te worden afgelegd. Ook tijdens het rijden moet met enige regelmaat worden geblazen om de auto aan de gang te houden. In een aantal Europese landen is inmiddels ervaring opgedaan met alcoholsloten, zowel op experimentele basis als in meer of minder kleinschalige programma's, terwijl ze in de Verenigde Staten, Canada en Australië al op tamelijk grote schaal worden toegepast. Uit buitenlandse onderzoeken blijkt dat bestuurders die van een alcoholslot gebruik maken 65-90% minder recidiveren dan bestuurders met een ontzegging van de rijbevoegdheid of een ongeldig verklaard rijbewijs (die gaan vaak toch de weg op, en dus ook geregeld onder invloed). Daarbij moet aangetekend worden dat het gunstige effect op de recidive meestal weer verdwijnt als het alcoholslot uit de auto verwijderd is (SWOV, 2011a). Desalniettemin spreekt de SWOV zich enthousiast uit voor de invoering van het alcoholslot in Nederland:

> Van alle genoemde nieuwe maatregelen tegen rijden onder invloed past een alcoholslot het best in de Duurzaam Veilig-visie. Voor betrapte rijders onder invloed heeft het alcoholslot zijn effectiviteit voldoende bewezen en zou het in Nederland zo snel mogelijk moeten worden ingevoerd (Wegman & Aarts (red.), 2005, p. 22).

In 2009 besluit de regering inderdaad tot de invoering van een alcoholslotprogramma (ASP), voor zware overtreders. Niet iedere zware overtreder komt daarvoor in aanmerking en niet steeds direct na een veroordeling. De zwaarste overtreders en weigeraars van de ademanalyse komen niet in aanmerking voor een ASP, en de meeste zware overtreders zullen zich een ontzegging van de rijbevoegdheid of een ongeldigverklaring van hun rijbewijs moeten laten welgevallen voordat zij mogen deelnemen aan een ASP. Daarmee is de doelgroep voor het programma een stuk smaller dan de SWOV wenselijk acht. Zij schat dat van de ongeveer 12.000 zware overtreders per jaar slechts 2.050 personen per jaar zullen instromen in een ASP (SWOV, 2011a). Bij wet van 4 juni 2010 is de regeling met betrekking tot het ASP ingevoegd in de Wegenverkeerswet. Per 1 december 2011 is de regeling van kracht geworden. Tot mei 2012 zijn volgens het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen al 1735 ASP-besluiten genomen, zodat geconcludeerd mag worden dat de schatting van de SWOV voor het eerste jaar van de regeling waarschijnlijk overtroffen wordt (*Metro*, 14 mei 2012).

Het kwam al aan de orde dat, als het aan de SWOV ligt, de toepassing van het alcoholslot niet beperkt blijft tot zware overtreders van de alcoholbepalingen. In 2005 schrijft zij in *Door met duurzaam veilig*:

> Misschien kunnen op wat langere termijn alle auto's wel worden uitgerust met een alcoholslot. Maar voordat daarover een beslissing wordt genomen, zal eerst de vraag moeten worden beantwoord of het verplicht gebruik van een alcoholslot door alle bestuurders een veiligheidswinst oplevert die opweegt tegen de kosten en andere mogelijke nadelen. Als de vraag met een duidelijk "ja" kan worden beantwoord, is het waarschijnlijk niet moeilijk bij de bevolking en de politiek voldoende draagvlak voor de maatregel te krijgen. De maatschappelijke acceptatie van rijden onder invloed is in Nederland immers zeer gering (Wegman & Aarts (red.), 2005, p. 22).

Vooralsnog wijst weinig erop dat de algemene invoering van het alcoholslot door beleidsmakers of politici serieus overwogen wordt. Maar in het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid* van 2008 (zie nader 3.4.5) wordt een dergelijke maatregel voor de toekomst niet uitgesloten.

Vanuit het perspectief van Duurzaam Veilig hecht de SWOV behalve aan het alcoholslot ook veel waarde aan het snelheidsslot. Net als het alcoholslot moet het snelheidsslot ongewenst gedrag (in dit geval te hard rijden) praktisch onmogelijk maken. Het snelheidsslot werkt via gps-apparatuur als een begrenzer op de motor. In 2012 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu, Schultz van Haegen, echter besloten het snelheidsslot niet in te voeren. Uit proeven van Rijkswaterstaat met dit instrument zouden teveel problemen blijken, zoals de mogelijkheid in auto's met cruise control het snelheidsslot te omzeilen en het gegeven dat gps-apparatuur vaak een verkeerde maximumsnelheid aangeeft (Remie, 5 juni 2012).

Het idee achter het alcoholslot en het snelheidsslot, het praktisch onmogelijk maken van fout gedrag, speelt ook een rol bij de ontwikkeling van motorvoertuigen die zich hoe langer hoe autonomer gaan gedragen. Deze ontwikkeling wordt goeddeels voortgestuwd door autofabrikanten en onttrekt zich aan de invloed van Nederlandse beleidsmakers en de SWOV. Niettemin past zij, met een aantal mitsen en maren, bij het concept Duurzaam Veilig. Het idee is dat als allerlei menselijke gedragingen worden overgenomen door technologie, de ruimte voor fouten ook kleiner wordt. In *Naar een duurzaam veilig wegverkeer* (Koornstra e.a., 1992 (red.)) komt de toenemende autonomie van motorvoertuigen aan de orde, maar de ontwikkeling wordt dan nog te pril geacht om er mee aan de slag te gaan. De ultieme droom van een volledig geautomatiseerd wegverkeer lijkt ver weg en de overgang ernaartoe moeilijk. Sinds het verschijnen van *Naar een duurzaam veilig wegverkeer* heeft de ontwikkeling van autonome voertuigen echter in diverse opzichten progressie geboekt. Voertuigen die nu op de markt zijn, gedragen zich al een stuk autonomer dan auto's begin jaren 1992: zij kunnen bijvoorbeeld zelf inparkeren, afstand houden en afremmen. En aan zelfrijdende auto's wordt hard gewerkt; de

eerste testexemplaren rijden inmiddels rond (Van Santen, 11 juni 2012; *The Economist Technology Quarterly*, 1 september 2012, p. 14-16; *The Economist*, 20 oktober 2012, p. 60.

3.4.4 Decentralisatie en diffusie van het verkeersveiligheidsbeleid

De omzetting van de Duurzaam Veilig-visie in beleid is niet alleen een zaak van de rijksoverheid, maar ook van de lagere overheden; vandaar hun betrokkenheid bij het startprogramma Duurzaam Veilig. De in de jaren 1980 ingezette regionalisering is in de jaren 1990 uitgemond in de decentralisatie naar de provincies, gemeenten en waterschappen van het grootste deel van het verkeersveiligheidsbeleid (zie *Decentralisatieakkoord Verkeersveiligheidsbeleid*, 1994). Dat betekent dat de rijksoverheid haar eigen rol belangrijk terugschroeft. Zij blijft wel een soort aanjagersrol vervullen, met het halen van de taakstellingen als centraal doel. Als wegbeheerder blijft zij verantwoordelijk voor de rijkswegen. Verder is zij uiteraard nodig voor beleidswijzigingen die wetswijzigingen vergen.

De decentralisatie van het verkeersveiligheidsbeleid brengt zijn eigen problemen met zich mee. Een voorbeeld daarvan is het zogenaamde probleem van de 'verdunning'. Daarmee wordt bedoeld dat in een gemeente waar per jaar heel weinig verkeersslachtoffers vallen, de noodzaak van een verkeersveiligheidsbeleid niet zo gevoeld wordt. Maar als alle gemeenten waar weinig verkeersslachtoffers vallen, om die reden weinig aandacht besteden aan de verkeersveiligheid, is er een probleem, want dan gebeurt er niets om het aantal slachtoffers dat valt in al die gemeenten samen te reduceren (MPV 1991-1995).

Om het probleem van de verdunning te ondervangen, wordt een risicobenadering geïntroduceerd. Het derde *Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid* (MPV 1998-2002) zegt daar het volgende over:

> De slachtoffers vallen verspreid door het hele land. Doordat er bijvoorbeeld maar 1 slachtoffer in een gemeente te betreuren is, is het heel lastig voor deze gemeente om hierop verkeersveiligheidsbeleid te ontwikkelen. Ook hebben we te maken met mobiliteitsontwikkeling en regionale verschillen.
>
> Kortom, het wordt steeds lastiger om effectief beleid te ontwikkelen op absolute aantallen slachtoffers. Hierom willen we toe naar andere eenheden, namelijk risicocijfers. Op deze manier kijken we niet alleen naar de absolute aantallen, maar ook naar het aantal slachtoffers per motorvoertuigkilometer of per 1000 inwoners. Deze risicocijfers kunnen bepaald worden per weg, wegtype, kilometervak etc. In welke eenheid het beste gewerkt kan worden, wordt nog onderzocht (MPV 1998-2002, p. 40-41).

Het hanteren van een risicobenadering is echter ook niet probleemloos. Het voornaamste probleem is het verkrijgen van adequate gegevens. Het aantal

verkeersdoden is te laag om een risicobenadering op te bouwen, dus er moet vooral naar verkeersgewonden gekeken worden. Daar wreekt zich echter de slechte en steeds verder verslechterende registratie van gewonden door de politie. Weliswaar worden sinds 1996 schattingen gemaakt van het werkelijke aantal gewonden, maar de ziekenhuisgegevens die daarbij gebruikt worden, zijn anders dan de politiegegevens niet uitgesplitst naar gemeente of provincie (Kuiken, 12 juni 2012). Van het werkelijke aantal verkeersgewonden per gemeente of provincie bestaat daarom geen goed beeld.

De krimpende rol van de rijksoverheid in het verkeersveiligheidsbeleid wordt onder andere zichtbaar in het geleidelijk opdrogen van de stroom aan beleidsplannen. Na het MPV 1991-1995 verschijnen er nog wel beleidsstukken die op verkeersveiligheid betrekking hebben, maar die heten 'meerjarenprogramma's' in plaats van 'meerjarenplannen', omdat zij in feite geen nieuwe inzichten meer bevatten maar louter voortbouwen op het bestaande beleid. Na het laatste *Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid*, gepubliceerd in 1998, komt verkeersveiligheidsbeleid lange tijd alleen aan de orde in beleidsdocumenten die betrekking hebben op verkeer en vervoer in het algemeen. Het gaat om de opvolger van het SVV-II, het uiteindelijk gesneuvelde *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan* van begin jaren 2000, en daar weer de opvolger van, de *Nota Mobiliteit* van 2005. In 2008 wordt er opnieuw een beleidsplan gepubliceerd dat specifiek betrekking heeft op verkeersveiligheid: het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020* (SPV 2008-2020). Daarna verschijnen alleen nog twee actieprogramma's, in 2009 en 2011, die een concrete uitwerking vormen van het *Strategisch Plan*.

De slinkende plaats die het verkeersveiligheidsbeleid op het niveau van de rijksoverheid inneemt, lijkt ook de Raad voor de Verkeersveiligheid de kop te kosten; hij wordt in 1997 opgeheven. Dat is officieel onderdeel van een opschoningsactie van de adviescolleges van de overheid. De opheffing van de RVV dreigt al sinds de jaren 1980; twee jaar na de wettelijke instelling van de RVV, in 1982, stelt een commissie voor de RVV weer op te heffen, omdat er inmiddels voldoende aandacht voor verkeersveiligheid zou zijn. De dreiging van opheffing hangt sindsdien in de lucht, maar de komst van het kabinet-Lubbers III, dat opheffing kennelijk niet opportuun acht (een slecht signaal nu verkeersveiligheidsbeleid met Duurzaam Veilig weer een nieuwe impuls krijgt?) betekent uitstel van executie. In 1997, tijdens het 'paarse' kabinet-Kok I (PvdA, VVD, D66) en onder leiding van minister Jorritsma van V&W (VVD), valt dus alsnog het doek voor de RVV. Zijn voorzitter Pieter van Vollenhoven wordt voorzitter van de nieuw opgerichte Raad voor de Transportveiligheid, die meer een onderzoekscollege (naar ongevallen en bijna-ongevallen) dan een adviescollege wordt. In de Raad voor de Transportveiligheid, die een samenvoeging is van de Spoorwegongevallenraad, de Raad voor de Luchtvaart en de Commissie Binnenvaartrampenwet, zijn aanvankelijk alleen 'kamers' voorzien voor transport over het spoor, door de lucht en over water. Pas na aandringen, onder andere van de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 1994/95, 22

100, nr. 37), komt er een vierde kamer voor wegverkeersongevallen (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 332, nr. 2). Adviezen over de verkeersveiligheid worden voortaan de verantwoordelijkheid van de Raad voor verkeer en waterstaat (RVW) binnen het Ministerie van V&W, die echter het hele beleidsterrein van V&W moet bestrijken. Het CDA-Kamerlid Dankers merkt dan ook op dat binnen de RVW 'een facetbeleid zoals dat inzake de verkeersveiligheid ondergesneeuwd raakt' (*Kamerstukken II* 1994/95, 22 100, nr. 37, p. 9).

3.4.5 Nogmaals kwantitatieve taakstellingen

Zoals in 3.3.4 aan de orde kwam, wordt er tot op heden met kwantitatieve taakstellingen gewerkt, en vindt er van tijd tot tijd een verlenging plaats. Ik wees er al op dat bij die verlengingsmomenten zichtbaar wordt dat de ambitie die uit de taakstellingen spreekt in toom gehouden wordt door pragmatisme. Dat is ook het geval in de periode 1990 tot heden.

In het *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan* (NVVP), waarvan in de periode 2000-2002 verschillende versies worden gepubliceerd, wordt het ijkjaar 1986 vervangen door een nieuw ijkjaar, 1998, maar aan de taakstellingen wordt niet getornd (NVVP (kabinetsstandpunt, 2001)). Dat is overigens duidelijker zichtbaar bij de taakstelling met betrekking tot verkeersdoden dan bij de taakstelling voor verkeersgewonden. Voor de categorie van de verkeersdoden gold als taakstelling een reductie met minimaal 50% in 2010 ten opzichte van het ijkjaar 1986. In het NVVP wordt als taakstelling een reductie met minimaal 30% in 2010 ten opzichte van het ijkjaar 1998 geformuleerd. Beide taakstellingen betekenen dat het aantal doden in 2010 niet meer dan 750 mag zijn. Evenzo komt de NVVP-taakstelling van 25% minder ziekenhuisgewonden in 2010, met 1998 als ijkjaar, overeen met de eerdere taakstelling van 40% minder ziekenhuisgewonden in 2010, met 1986 als ijkjaar. Deze overeenkomst is echter niet meer direct zichtbaar in het absolute aantal ziekenhuisgewonden dat de verschillende taakstellingen als maximum voor 2010 formuleren, aangezien ten opzichte van de vorige taakstelling in het NVVP wordt overgestapt van het geregistreerde aantal naar het 'werkelijke' aantal ziekenhuisgewonden. Volgens het NVVP betekent een reductie van het aantal ziekenhuisgewonden met 25% dat er in 2010 volgens de 'werkelijke' aantallen nog maximaal 14.000 ziekenhuisgewonden mogen vallen (NVVP (beleidsvoornemen, 2000; kabinetsstandpunt, 2001; kabinetsstandpunt na behandeling door de Tweede Kamer, 2002)). Omdat de 'werkelijke aantallen' ten opzichte van de geregistreerde aantallen 'opgehoogd' zijn, ligt het nieuwe streefcijfer fors hoger dan het vorige: het aantal van 14.000 ziekenhuisgewonden werd volgens de geregistreerde cijfers al bijna gehaald in 1985, het ijkjaar voor de eerste versie van de taakstelling.

Dat de streefcijfers voor 2010 in het NVVP feitelijk niet veranderen, wordt door de regering aangemerkt als ambitieus, aangezien de mobiliteit sterker groeit dan

eerder verwacht (NVVP (kabinetsstandpunt, 2001)). De Raad voor verkeer en waterstaat (RVW) roept de minister van V&W echter op tot meer ambitie dan in het NVVP wordt getoond. De daling tot 750 in 2010 verloopt overeenkomstig de trendlijn, maar volgens de RVW moet ernaar gestreefd worden om de trendlijn naar beneden bij te stellen door een daling mét 750 doden in 2010 als taakstelling te adopteren (Raad voor verkeer en waterstaat, 2000). Uitgaande van 1.066 doden in 1998 zou dat betekenen dat het aantal doden in 2010 op maximaal 316 mag liggen. De minister laat echter weten hier niets in te zien (Bax, 2006).

Het NVVP wordt uiteindelijk niet goedgekeurd door de Tweede Kamer (*Handelingen II* 2001/02, p. 4608). Enkele jaren later komt in plaats daarvan de *Nota Mobiliteit*. De eerste versie van deze nota (het beleidsvoornemen) wordt in 2004 gepubliceerd; de definitieve versie wordt in 2006 goedgekeurd door de Eerste Kamer (*Handelingen I* 2005/06, p. 850). In de *Nota Mobiliteit* zijn de taakstellingen aangepast, maar precies de andere richting op dan de RVW wilde. Omdat de ontwikkeling van de slachtoffercijfers tegenvalt, wordt in het beleidsvoornemen voor de *Nota Mobiliteit* niet meer ingezet op een reductie tot 750 doden en 14.000 ziekenhuisgewonden in 2010, maar op een reductie tot 900 doden en 17.000 ziekenhuisgewonden. De *Nota Mobiliteit* is in dit opzicht dus een stuk minder ambitieus dan het NVVP. Wel is het zo dat nu ook bij de categorie doden de overstap naar de ‘werkelijke’ aantallen is gemaakt, die in de periode 2000-2011 60-115 hoger liggen dan de geregistreerde aantallen. 900 werkelijk zou dus bijvoorbeeld overeen kunnen komen met 800 geregistreerd.

In de definitieve versie van de *Nota Mobiliteit* (na behandeling door de Tweede Kamer en na verwerking van de aangenomen moties, 2005) blijft de afgezwakte taakstelling voor 2010 gehandhaafd. Op een ander punt is deze versie echter wel ambitieuzer dan de eerste versie. In de eerste versie worden namelijk ook streefcijfers voor 2020 genoemd: maximaal 640 doden en 13.500 ziekenhuisgewonden. Vanaf de volgende versie (kabinetsstandpunt, 2005) zijn deze cijfers aangepast naar 580 doden en 12.250 ziekenhuisgewonden in 2020, en deze cijfers blijven gehandhaafd in de definitieve versie. Dat wordt haalbaar geacht als er in Europees verband een aanzienlijke verbetering van voertuigtechnologie wordt bewerkstelligd, en als het plan Anders Betalen voor Mobiliteit van de commissie-Nouwen, dat kilometerbeprijzing (oftewel rekeningrijden) behelst, wordt ingevoerd.

De daling van het aantal verkeersdoden verloopt vanaf 2004 extra snel, wat in het SPV 2008-2020 resulteert in een terugkeer naar de taakstelling van 750 doden in 2010 (maar dan volgens de ‘werkelijke’ aantallen, dus ambitieuzer dan in het NVVP - overigens is deze taakstelling ruimschoots gehaald). De streefcijfers voor 2020 uit de definitieve *Nota Mobiliteit* worden gehandhaafd, ondanks het wegvallen van een voorwaarde die genoemd werd voor het behalen daarvan: het plan voor kilometerbeprijzing van de commissie-Nouwen sneuvelt namelijk, net als eerdere pogingen om kilometerbeprijzing in te voeren (Smaal,

2012). Na publicatie van het SPV 2008-2020 wordt het streefcijfer voor 2020 met betrekking tot de categorie verkeersdoden zelfs nog verder naar beneden bijgesteld, van 580 naar 500 doden (Wesemann & Weijermars, 2011). Onder andere de SWOV had hierop aangedrongen (vgl. Aarts e.a., 2008).

Interessant is dat het SPV 2008-2020 aandacht besteedt aan de optie van een nog sterkere reductie van het aantal verkeersslachtoffers. Dat hangt samen met de vergaande ideeën van de SWOV, bijvoorbeeld met betrekking tot een totaalverbod op bromfietsen, een verbod op 's nachts rijden voor beginnende automobilisten en de algemene invoering van een alcoholslot.

In eerste instantie wordt in het SPV 2008-2020 ervoor gekozen ze niet in beleid om te zetten, omdat zij financieel en maatschappelijk te ingrijpend zouden zijn. Dat is in lijn met de stelling uit het NPV-II dat er een grens is aan de terugdringing van verkeersonveiligheid, die bepaald moet worden door een kosten-baten-afweging waarbij ook immateriële aspecten als vrijheidsbeleving en regelacceptatie meewegen.

Toch bevat het SPV 2008-2020 een hoofdstuk onder de titel 'Alternatieven' waarin nader aandacht wordt besteed aan maatregelen als hierboven genoemd. Door dergelijke maatregelen wél te nemen, aldus het hoofdstuk, kan het aantal verkeersslachtoffers nog sterker dalen; maximaal 250 verkeersdoden in 2020 zou haalbaar zijn. Ook de economische kosten van de verkeersonveiligheid zouden aanzienlijk dalen. Daarmee staan er aanzienlijke baten tegenover de nadelen van ingrijpende maatregelen. Het hoofdstuk besluit met een korte alinea:

> **Nú al starten**
> Het scenario met maximaal 250 verkeersdoden is niet futuristisch en we kunnen er nú al mee beginnen. De politiek-maatschappelijke acceptatie en de beschikbare financiële middelen zijn hiervoor bepalend. Kortom: het is een keuze (SPV 2008-2020, p. 60).

Dit is de laatste inhoudelijke passage van het SPV 2008-2020, waarmee dit beleidsstuk een open einde heeft. Enerzijds wordt beargumenteerd de keuze gemaakt om vergaande maatregelen zoals door de SWOV geopperd niet in te voeren, anderzijds wordt afgesloten met de boodschap dat er ook heel goed - en misschien wel beter, als er maar draagvlak en geld voor zou zijn - een andere keuze gemaakt kan worden, die het aantal verkeersslachtoffers aanzienlijk verder zou reduceren. Het hangt er maar vanaf hoe je kosten en baten tegen elkaar afweegt. Dat is met recht een dubbele of dubbelzinnige boodschap te noemen. De deur naar ingrijpende maatregelen op de wat langere termijn is minstens op een kier opengezet.

3.4.6 De uitbreiding van de risicoaansprakelijkheid bij verkeersongelukken

In het voorgaande is vooral aandacht besteed aan de Duurzaam Veilig-visie en de uitwerking daarvan in het verkeersveiligheidsbeleid. Er zijn sinds het begin van de jaren 1990 echter ook relevante ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid zichtbaar die niet onder de noemer van Duurzaam Veilig gebracht kunnen worden of die zich grotendeels onttrekken aan de betrokkenheid van de SWOV en de regie van het ministerie van V&W. In deze en de volgende twee subparagrafen sta ik stil bij zulke ontwikkelingen.

Ten eerste de verandering die zich via jurisprudentie van de Hoge Raad in het verkeersaansprakelijkheidsrecht voltrekt. Het betreft een steeds verdere uitbreiding van de risicoaansprakelijkheid op basis van art. 185 WVW 1994 (de opvolger van art. 31 WVW 1935, dat weer de opvolger is van het in 3.2.2 besproken art. 25 MRW). In een aantal arresten werkt de Hoge Raad de zogenaamde 100%-regel en de 50%-regel uit (zie voor een overzicht bijv. de noot van Hijma (2000b) onder HR 2 juni 1995, *NJ* 1997, 700 (Marloes de Vos)). De 100%-regel houdt in dat een automobilist die een kind jonger dan 14 jaar aanrijdt volledig aansprakelijk is, ook al treft hem geen enkele blaam en had het kind zelf een aandeel in de aanrijding. Een beroep op overmacht is sindsdien vrijwel kansloos; alleen als er aan de kant van het kind sprake is van ‘opzet of daaraan grenzende roekeloosheid’, kan aan volledige aansprakelijkheid ontkomen worden. De 50%-regel beoogt ‘zwakke’ verkeersdeelnemers (zoals fietsers en voetgangers) die ouder zijn dan 14 te beschermen. Als zij aangereden worden door een automobilist, is hij voor minstens 50% aansprakelijk, tenzij er sprake is van opzet of daaraan grenzende roekeloosheid bij het slachtoffer.

Deze uitbreiding van de risicoaansprakelijkheid heeft alles te maken met het gegeven dat automobilisten verplicht verzekerd zijn voor wettelijke aansprakelijkheid. Hijma (2000a, p. 137) schrijft hierover in zijn noot onder HR 28 februari 1992, *NJ* 1993, 566 (IZA/Vrerink), het arrest waarin de 50%-regel wordt geformuleerd:

> In feite kiest de Raad – althans voor de bewuste 50% - voor een systeem waarin de schade van het individu (via de verzekeraars) op het collectief der verzekerden wordt afgewenteld. Het offer aan de zijde van de automobilist is gering. Dat hij wellicht moet rekenen op enige premiestijging, weegt voor de Raad niet op tegen de winst die daarmede voor het individuele verkeersslachtoffer wordt behaald.

In overeenstemming met deze ratio gelden de 100%-regel en de 50%-regel volgens de Hoge Raad niet als het slachtoffer al via een eigen verzekering schadevergoeding heeft gekregen. Het element van bescherming van de zwakke, onverzekerde verkeersdeelnemer is dan afwezig, en dan dient de eventuele eigen schuld van het slachtoffer wel meegewogen te worden.

3.4.7 Slachtofferschap en subjectieve verkeersonveiligheid

De uitbreiding van de risicoaansprakelijkheid ten gunste van kwetsbare groepen verkeersdeelnemers kan gezien worden als uiting van de bredere ontwikkeling van toenemende aandacht voor en zichtbaarheid van verkeersslachtofferschap. Aandacht voor verkeersslachtoffers is er weliswaar reeds lange tijd: zij zijn vanaf de jaren 1920 vertegenwoordigd in de statistieken, die nadien een cruciale rol gaan spelen in de maatschappelijke en beleidsmatige omgang met verkeersonveiligheid, en organisaties als de Vereniging Bescherming Voetgangers (sinds 1953) en Stichting Pressiegroep Stop de Kindermoord (sinds 1973) maken zich sterk voor specifieke groepen (potentiële) verkeersslachtoffers. Maar vertegenwoordiging in statistieken betekent nog geen aandacht voor de personen achter de cijfers of voor hun verhaal, en pressie uitoefenen om het aantal slachtoffers onder voetgangers, kinderen of een andere groep verkeersdeelnemers te reduceren, is mogelijk zonder veel te doen met het begrip ‘slachtoffer’. Het is op deze punten, de notie van het slachtoffer en de aandacht voor de persoon en het verhaal van het slachtoffer, dat er sinds de jaren 1990 veranderingen zijn te registreren. Ik illustreer deze veranderingen hieronder aan de hand van de Vereniging Verkeersslachtoffers, de verbreiding van bermmonumenten, en de invloed van individueel verkeersslachtofferschap op het verkeersveiligheidsbeleid.

In 1995 wordt de Vereniging Verkeersslachtoffers (VVS) opgericht. Op zich past de VVS prima in het rijtje van andere en eerdere maatschappelijke organisaties die zich met verkeersonveiligheid bezighouden, maar zij onderscheidt zich in een paar belangrijke opzichten. Waar organisaties als VVN en eerder de Vereniging Bescherming Voetgangers en Stop de Kindermoord zich primair richten op het verbeteren van de verkeersveiligheid, al dan niet voor een specifieke groep, heeft voor de Vereniging Verkeersslachtoffers iets anders prioriteit:

> De Vereniging wil in de eerste plaats de anonieme verkeersslachtoffers een gezicht en een stem geven (*http://verkeersslachtoffers.nl/doelstellingen/*, geraadpleegd 7 februari 2013).

Zoals uit de website van de vereniging blijkt, beijvert de VVS zich ook voor verbetering van de verkeersveiligheid, maar in haar doelstellingen is daar geen aandacht voor. Daar gaat het niet over voorkómen en terugdringen, maar eerder over kwesties als zichtbaarheid, erkenning en nazorg. Kortom, om daadwerkelijk slachtofferschap. De VVS wil behalve als spreekbuis voor verkeersslachtoffers ook als platform voor slachtoffers fungeren:

> Bij onze Vereniging staat het ‘omzien’ naar deze groepen van slachtoffers centraal, waarbij wij oog hebben voor en een luisterend oor willen bieden aan hen die hetzij direct hetzij indirect betrokken zijn geraakt/geweest bij een ongeval en daar op enigerlei wijze letsel of leed van ondervinden (*http://verkeersslachtoffers.nl/*, geraadpleegd 7 februari 2013).

Het nadrukkelijke doel van omzien naar en steun bieden aan elkaar maakt de VVS ook anders dan andere verkeersveiligheidsorganisaties: daar is de nadruk op naar buiten gerichte activiteiten als verkeerseducatie, actievoeren en lobbyen voor beter verkeersveiligheidsbeleid sterker. Kort door de bocht zou het verschil tussen de VVS en andere organisaties als volgt gekarakteriseerd kunnen worden: voor de meeste verkeersveiligheidsorganisaties zijn verkeersslachtoffers een aanleiding om zich te beijveren voor verbetering van de verkeersveiligheid, oftewel, het voorkómen van nieuwe verkeersslachtoffers, terwijl voor de VVS verkeersslachtoffers zowel aanleiding als doel vormen. Het gaat de VVS niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats om het voorkómen van toekomstige verkeersslachtoffers, maar om het geven van aandacht aan mensen die al verkeersslachtoffer zijn. Overigens richten oud-bestuursleden van de VVS in 2010 een nieuwe organisatie op, die een activistischer koers vaart en zich nadrukkelijker richt op het voorkómen van nieuwe verkeersslachtoffers: de Stichting voor Verkeersslachtoffers (*www.verkeersslachtoffers.org/Pub/Home-/Contact/Wie-zijn-wij/Arend-Smilde.html*, geraadpleegd 4 februari 2013).

Een in het oog springende manier waarop de VVS de aandacht voor slachtoffers invult, is het beleggen van een jaarlijkse herdenkingsbijeenkomst voor verkeersslachtoffers: de Nationale Herdenking Verkeersslachtoffers. Deze is in 1996 voor het eerst gehouden (*de Volkskrant*, 18 november 2012), en heeft sindsdien navolging op regionaal niveau gekregen: er zijn naast de Nationale Herdenking bijvoorbeeld ook een Zeeuwse herdenking en een Noord-Nederlandse herdenking. Die worden niet allemaal door de VVS georganiseerd; de herdenking in Zeeland is bijvoorbeeld het werk van Slachtofferhulp Nederland. Herdenkingen van verkeersslachtoffers zijn niet beperkt tot Nederland: in 2005 is er door de Verenigde Naties een vaste dag uitverkoren als internationale dag voor herdenking van verkeersslachtoffers: de derde zondag van november (*www.verkeersslachtoffers.org/Pub/Nieuws/20-november-2011-jaarlijkse-herdenking-verkeersslachtoffers.html*, geraadpleegd 7 februari 2013). Op die dag vinden de herdenkingen in Nederland ook plaats.

Behalve door herdenkingen wordt verkeersslachtofferschap de laatste jaren in toenemende mate op een meer individuele manier zichtbaar: via zogenaamde bermmonumenten. Op de plek waar een dodelijk verkeersongeval plaatsvond, worden onder andere bloemen, knuffels en foto's neergelegd. Soms worden zulke spontane monumenten na verloop van tijd vervangen door meer permanente monumenten, bijvoorbeeld in de vorm van een gedenksteen of kruis. Volgens Klaassens, Groote & Breen (2008) zijn het vaak vrienden van het slachtoffer die achter spontane monumenten zitten, en is de oprichting van permanente monumenten meestal het werk van de ouders. Daarmee is meteen duidelijk dat het vaak jongeren zijn aan wie een bermmonument gewijd is.

Jan de Kroes, oprichter en tot 2004 voorzitter van de Vereniging Verkeersslachtoffers, vermoedt dat het fenomeen bermmonument uit het buitenland is overgenomen. Hij wijst erop dat in mediterrane landen al langer de

gewoonte bestaat om bermmonumenten te plaatsen. Nu is de Nederlandse samenleving kennelijk zodanig veranderd, dat bermmonumenten ook hier in een behoefte voorzien:

> Nederlanders zien het nu ook als een mooie manier om hun smart zichtbaar en geaccepteerd te maken. Vroeger kregen nabestaanden vaak te horen dat ze hun verdriet maar achter zich moesten laten. In die zin is het bermmonument een teken van emancipatie van de nabestaanden. Zij laten zich niet meer wegdrukken, maar weten steun te mobiliseren met behulp van openbare gedenktekens (geciteerd in 'Rouwen op de plaats des onheils', *www.bisontekst.nl/specialisaties/overig/142-bermmonumenten*, geraadpleegd 7 februari 2013).

De mogelijkheden van nabestaanden om 'hun smart zichtbaar en geaccepteerd te maken' via een openbaar gedenkteken zijn echter niet onbeperkt. Spontane, maar ook meer permanente bermmonumenten worden in veel gevallen na enige tijd verwijderd door decentrale overheden in hun rol van wegbeheerder. Toestemming of een vergunning voor een gedenkteken wordt vaak slechts gegeven voor een paar jaar; het permanente karakter ervan is dus betrekkelijk. Bovendien wordt vooral de oprichting van permanente gedenktekens aan voorwaarden onderworpen, bijvoorbeeld ten aanzien van de grootte ervan en de afstand tot de weg. De belangrijkste motivatie voor deze reguleringsbehoefte is ironisch genoeg de verkeersveiligheid: wegbeheerders wijzen erop dat bermmonumenten kunnen afleiden, en dat zij een gevaarlijk obstakel kunnen vormen voor verkeersdeelnemers die van de weg raken (*ibidem*).

In 2004 wordt er ook op het niveau van de rijksoverheid nagedacht over de regulering van bermmonumenten. De Tweede Kamer vraagt naar de mogelijkheid van een uniforme aanpak, en de minister van V&W, Peijs, stuurt in reactie daarop een brief naar de Kamer waarin zij enerzijds benadrukt gedenktekens zoveel mogelijk te willen toestaan en stelt dat zij kunnen bijdragen aan het veiligheidsbesef van verkeersdeelnemers, terwijl zij anderzijds een aantal randvoorwaarden stelt aan het plaatsen van een gedenkteken, waarvan de eerste is dat de verkeersveiligheid niet in gevaar gebracht mag worden (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 398, nr. 13).

De beleidsmatige omgang met bermmonumenten is tekenend voor de relatief geringe aandacht die het begrip subjectieve verkeersveiligheid in het verkeersveiligheidsbeleid krijgt. Zoals in 3.1.1 aan de orde kwam, wordt er halverwege de jaren 1970 voor het eerst van subjectieve verkeersonveiligheid gesproken. Sinds die tijd is de aandacht voor het begrip toegenomen. Sommige gemeenten vragen hun inwoners bijvoorbeeld in 'beleidsmonitors' hoe verkeersveilig zij hun omgeving vinden, en sinds 2005 worden klachten van burgers over en hun beleving van verkeersonveiligheid op bepaalde plekken gebruikt bij de verkeershandhaving. Maar voordat er op zulke plekken daadwerkelijk wordt gehandhaafd, wordt de weginrichting in ogenschouw genomen en het overtredingsgedrag onderzocht, en op basis van dergelijke

objectieve gegevens wordt de beslissing al dan niet te handhaven genomen (SWOV, 2012). De objectieve verkeersveiligheid heeft dus uiteindelijk de overhand over de subjectieve verkeersveiligheid, en dat geldt ook voor het verkeersveiligheidsbeleid in het algemeen. De aandacht voor subjectieve verkeersveiligheid mag dan toegenomen zijn, het begrip krijgt lang niet het gewicht dat subjectieve veiligheid in het criminaliteitsbeleid heeft gekregen. Daar is subjectieve veiligheid een belangrijke indicator geworden voor het succes van het beleid, en wordt nadrukkelijk ingezet op het verbeteren ervan (zie de Rotterdamse Veiligheidsindex en de landelijke Integrale Veiligheidsmonitor). Op verkeersveiligheidsgebied daarentegen is de objectieve veiligheid, met als dominante maat de jaarlijkse aantallen doden en gewonden, met afstand de belangrijkste indicator voor succes en het centrale doel waarop het beleid zich richt. Bij deze verhouding tussen objectieve en subjectieve verkeersveiligheid past dat bermmonumenten, als subjectieve uitingen van de ervaring met verkeersonveiligheid, door de minister van V&W weliswaar een positieve functie worden toegedicht, maar dat zij slechts worden toegestaan voor zover zij de objectieve verkeersveiligheid niet schaden.

Voor het verschil met de verhouding tussen objectieve en subjectieve veiligheid in het criminaliteitsbeleid zijn in ieder geval drie verklaringen te bedenken. De eerste verklaring is dat de veiligheidsbeleving in het verkeersveiligheidsdomein beter is dan die ten aanzien van criminaliteit. De gevoelde noodzaak om de beleving van verkeersveiligheid te verbeteren is daarmee minder. De tweede verklaring is dat de verbetering van de subjectieve verkeersveiligheid als beleidsdoel op gespannen voet kan staan met verbetering van de objectieve verkeersveiligheid. Als verkeersdeelnemers zich ‘te’ veilig voelen, kan het dat ze minder oplettend zijn en zich onveiliger gaan gedragen (Vlakveld, Goldenbeld & Twisk, 2008; SWOV, 2012). Een dergelijk probleem is bij subjectieve veiligheid in het criminaliteitsbeleid niet zo aan de orde, omdat de doorsnee burger daar niet zo’n grote invloed heeft op de objectieve veiligheid. En de derde verklaring is dat er op het terrein van de verkeersveiligheid, veel meer dan op het terrein van de criminaliteitsbestrijding, tot op heden behoorlijke objectieve veiligheidswinst geboekt wordt. Zolang deze verklaringen gelden, ontbreekt de urgentie om subjectieve verkeersveiligheid een belangrijker plek in het beleid te geven.

3.4.8 Slachtofferschap en beleidsverandering

De toegenomen aandacht voor en zichtbaarheid van verkeersslachtoffers en hun afzonderlijke verhalen manifesteert zich nog op een andere manier dan via georganiseerd lotgenotencontact, herdenkingen en bermmonumenten. Ik doel op de invloed die individuele gevallen van verkeersslachtofferschap de laatste jaren blijken te kunnen uitoefenen op het beleid. Afzonderlijke verkeersongevallen, hoe omvangrijk en ernstig soms ook, zijn tot vrij recent niet of nauwelijks aanleiding voor wijzigingen in het verkeersveiligheidsbeleid. Sinds de jaren 1990 hebben zich echter een paar verkeersongevallen voorgedaan die niet alleen

voor de direct betrokkenen gevolgen hebben, maar waaraan ook op het niveau van politiek en beleid consequenties verbonden worden. Dat betekent overigens niet dat gezegd kan worden dat deze verkeersongevallen de *oorzaak* zijn van bepaalde beleidsveranderingen; in alle gevallen is het aannemelijk dat dieperliggende ontwikkelingen en andere gebeurtenissen bij hebben gedragen aan het ontstaan van een voedingsbodem voor de verandering die uiteindelijk doorgevoerd wordt. Het concrete verkeersongeval, zoals ingezet door *claimsmakers*, verslagen door de media en opgepikt door politici en andere actoren, zorgt vervolgens voor het ontkiemen van nieuw beleid.

Het eerste voorbeeld van een 'beleidsveranderend' verkeersongeval dat ik ken, betreft de fatale aanrijding in 1994 van de zevenjarige Laura door een motorrijder die met 150 km/u door de bebouwde kom van Vlissingen scheurt. De motorrijder zou al eerder door de politie zijn betrapt op buitensporig hard rijden (Marijnissen, 27 juni 1995). Na het ongeluk begint een lang en ongebruikelijk juridisch traject. Het Openbaar Ministerie in Middelburg besluit de man te vervolgen op grond van artikel 36 van WVW 1935 (dan nog net niet vervangen door de WVW 1994), waarin een gekwalificeerde vorm van dood door schuld is geregeld. Op dat delict staat maximaal een jaar cel (als er alcohol in het spel is drie jaar cel). De ouders van Laura willen echter dat de motorrijder voor doodslag wordt vervolgd, een opzetdelict dat in het verkeersstrafrecht niet voorkomt en waarop een maximumstraf van 15 jaar cel staat. Zij vinden dat de motorrijder opzet kan worden verweten:

> De motorrijder heeft met zijn roekeloos gescheur bewust het risico van een fataal ongeluk genomen, hij wist wat er zou kunnen gebeuren, wat haast onvermijdelijk móést gebeuren. We stellen (…) dat de motorrijder zich als het ware uit de Wegenverkeerswet heeft gereden – waar grove roekeloosheid wordt beschreven – en in het strafrecht – waar opzet thuishoort (geciteerd in Marijnissen, 27 juni 1995).

Als het OM bij de beslissing blijft om geen doodslag ten laste te leggen, starten de ouders van Laura een beklagprocedure bij het Gerechtshof in Den Haag, in een poging het OM te laten dwingen om toch voor doodslag te vervolgen. Zij worden door het Hof echter niet-ontvankelijk verklaard, omdat de beklagprocedure alleen bedoeld zou zijn voor gevallen waarin het OM helemaal niet vervolgt; in deze zaak vervolgt het OM wel, zij het op grond van een ander wetsartikel dan de ouders willen (Marijnissen, 27 juni 1995). Daarmee zijn de juridische mogelijkheden in deze zaak uitgeput.

Via een omweg leidt deze zaak echter nog wel tot nieuwe jurisprudentie. De ouders hebben namelijk ook de Nationale ombudsman benaderd. Die acht zichzelf vanwege het bestaan van de beklagregeling in principe niet bevoegd een oordeel te vellen over de inhoud van de vervolgingsbeslissing van het OM, maar overweegt anderzijds dat de restrictieve interpretatie van de beklagregeling door het Hof ertoe leidt dat de ouders met hun klacht over de vervolgingsbeslissing van het OM nergens terecht kunnen. Hij verzoekt daarom - met succes - de

procureur-generaal bij de Hoge Raad om ‘in het belang der wet’ cassatie te vorderen van de beslissing van het Gerechtshof, om zodoende helderheid te krijgen over de juiste interpretatie van de beklagregeling (*Jaarverslag Nationale ombudsman 1995*, p. 126). De Hoge Raad oordeelt vervolgens in 1996 dat het Gerechtshof in Den Haag de beklagregeling te beperkt heeft opgevat: ook als het OM wel vervolgt, moet het mogelijk zijn met vrucht te klagen over de juridische grondslag waarop de vervolging plaatsvindt (HR 25 juni 1996, NJ 1996, 714 (Zeeuwse Motorrijder)). Omdat het om cassatie in het belang der wet gaat, heeft dit arrest geen gevolgen meer voor de vervolging van de motorrijder, maar wel voor beklagprocedures in nieuwe zaken.

De ouders van Laura kunnen gezien worden als *claimsmakers*, wier claim zich in eerste instantie richt op de vervolging wegens doodslag van de man die hun dochter heeft doodgereden, maar die daarmee ook in bredere zin verandering van de juridische aanpak van roekeloos verkeersgedrag willen bereiken. De moeder van Laura zegt daarover:

> Misschien ook dat, door aandacht voor deze zaak, een ander ouderpaar hetzelfde lot kan worden bespaard (geciteerd in Marijnissen, 27 juni 1995).

De route die de ouders van Laura bewandelen is in eerste instantie de juridische, maar daarnaast schuwen zij en hun advocaat ook andere paden niet. Als de juridische perikelen beginnen, maken zij van de media-aandacht voor het ongeluk en de nasleep daarvan gebruik om hun zaak onder de aandacht van een groter publiek te brengen. De zaak groeit uit tot een *landmark narrative* (Best, 2008), waaraan niet alleen verscheidene berichten in regionale en landelijk media worden gewijd, maar waarnaar ook geregeld wordt verwezen in berichtgeving over andere zaken die er tot op zekere hoogte op lijken. Een zoektocht in de krantendatabase LexisNexis met de volledige naam van Laura als zoekterm leverde 26 berichten in landelijke dagbladen op. Daarnaast vond ik 13 berichten in de Provinciale Zeeuwse Courant (zoekdatum 23 september 2011). De berichtgeving houdt aan tot 1997, met één opvallend recente uitzondering: in 2005 bericht de Provinciale Zeeuwse Courant over het feit dat een poster met reclame voor een motorrace is opgehangen op de plek waar Laura elf jaar eerder overleed. Als het bedrijf dat de reclameposters distribueert daarvan op de hoogte wordt gesteld, belooft het de poster zo snel mogelijk weg te halen (*PZC*, 31 mei 2005). Dat aan de plek waar Laura overleed betekenis wordt toegekend, wordt overigens al veel eerder zichtbaar: in 1996 wordt er een gedenkzuiltje geplaatst (*Algemeen Dagblad*, 19 juni 1996).

Gegeven het feit dat het om een verkeersongeluk gaat, is de media-aandacht voor de dood van Laura en de gebeurtenissen daarna aanzienlijk te noemen. Daarmee is niet gezegd dat de aandacht verwonderlijk is, want de zaak heeft een hoog dramatisch gehalte: onverbeterlijke snelheidsduivel rijdt onschuldig kind dood, laks OM legt zich er bij voorbaat bij neer dat hij niet meer dan één jaar cel

krijgt, maar de ouders, die levenslang hebben, voeren een dappere strijd tegen de status quo.

De ouders van Laura proberen ook gericht politieke aandacht voor hun verhaal te krijgen, en dat lukt, waarschijnlijk mede door de media-aandacht die er al is. De vader van Laura stuurt het PvdA-Kamerlid Van Heemst een brief, die naar aanleiding daarvan in de Tweede Kamer een pleidooi houdt voor het beëindigen van de 'onbevredigende situatie' dat roekeloos verkeersgedrag met ernstige gevolgen niet zwaarder bestraft kan worden. Dat pleidooi is onderdeel van een mondelinge bijdrage, waarvan de toon direct aan het begin gezet wordt wanneer Van Heemst verkeersonveiligheid karakteriseert als 'een vorm van ongeorganiseerde criminaliteit van een schrikbarende omvang' (*Kamerstukken II* 1994/95, 22 100, nr. 37, p. 5-6).

Van Heemst geeft zijn pleidooi handen en voeten door het indienen van een motie die te interpreteren valt als een oproep aan de regering één van twee dingen te doen: te zorgen dat het Openbaar Ministerie roekeloos rijgedrag met ernstige gevolgen zoals in de zaak van Laura voortaan als doodslag vervolgt, of de maximumstraffen voor roekeloos rijgedrag binnen het verkeersstrafrecht te verhogen (*Kamerstukken II* 1994/95, 22 100, nr. 25). De motie wordt mede ondertekend door Kamerleden van het CDA en de VVD en wordt met algemene stemmen aangenomen (*Handelingen II* 1994/95, p. 3764). De motie leidt tot een wetswijziging in 1998, die onder andere inhoudt dat de maximumstraf voor 'aanmerkelijk onvoorzichtig' of 'onoplettend' rijgedrag met de dood tot gevolg omhoog gaat van één naar drie jaar cel. Bij strafverzwarende omstandigheden, bijvoorbeeld als er alcohol in het spel is of de maximumsnelheid ernstig is overschreden, kan er zelfs negen jaar gevangenisstraf worden opgelegd (Den Harder, 2006).

De strafverhoging kan worden beschreven als het gevolg van een combinatie van factoren, waarbij de dood van Laura en het proces van *claimsmaking* nadien hebben gefunctioneerd als aanleiding voor het verbinden van concrete consequenties aan een reeds toegenomen hang naar streng straffen. Dat er onafhankelijk van de zaak–Laura sprake is van de gestage opmars van een neiging tot strenger straffen, blijkt als in 2006 op initiatief van de Tweede Kamer de wet opnieuw wordt gewijzigd, waarbij het begrip roekeloosheid officieel wordt geïntroduceerd. Het in 1998 verhoogde strafmaximum van drie jaar gevangenisstraf bij de 'verkeersversie' van het delict dood door schuld gaat in het geval van roekeloosheid omhoog naar zes jaar. Het maximum van negen jaar gevangenisstraf bij strafverzwarende omstandigheden gaat niet omhoog, maar het aantal strafverzwarende omstandigheden wordt wel uitgebreid, onder andere met 'gevaarlijk inhalen' en 'geen voorrang verlenen'. Een centrale overweging bij deze aanscherpingen van het verkeersstrafrecht is dat lage straffen te weinig zouden corresponderen met het leed dat verkeersslachtoffers en hun sociale kring is aangedaan (Den Harder, 2006).

Interessant is overigens dat ook de SWOV een tik meegekregen lijkt te hebben van de toegenomen aandacht en afgenomen tolerantie voor roekeloos verkeersgedrag: in haar tweede 'verkeersveiligheidsverkenning', *Door met Duurzaam Veilig* uit 2005, stelt zij in het verleden een blinde vlek te hebben gehad voor het gegeven dat sommige verkeersdeelnemers doelbewust verkeersvoorschriften overtreden en roekeloos gedrag tentoonspreiden, en zich daarmee aan de beïnvloedingsmechanismen onttrekken die 'gewone' fouten beogen te voorkomen (Wegman & Aarts (red.), 2006).

Het tweede voorbeeld van een verkeersongeval met gevolgen voor het beleid vindt plaats in 2001. De dochter van schrijfster Anna Enquist komt dan om het leven doordat een afslaande vrachtwagenchauffeur haar over het hoofd ziet. Soortgelijke ongevallen gebeuren regelmatig, en worden toegeschreven aan de grote dode hoek waarmee vrachtwagenchauffeurs te kampen hebben. Gevaar bestaat vooral voor verkeersdeelnemers die zich aan de rechterzijde van een naar rechts afslaande vrachtwagen bevinden, omdat de dode hoek daar het grootst is.

In 1981 publiceert de SWOV een rapport over het probleem dat ten aanzien van oplossingen vooral ingaat op de mogelijkheid het gezichtsveld van vrachtwagenchauffeurs te verbeteren via speciale spiegels. Die oplossing wordt technisch niet onproblematisch geacht, omdat vergroting van het gezichtsveld een bollende spiegel zou vereisen, die echter tegelijkertijd een goede beoordeling van het waargenomene zou belemmeren. Daarnaast komen andere maatregelen ter sprake, zoals het veranderen van de infrastructuur om het naar rechts afslaan van vrachtwagens onmogelijk te maken wanneer zich daarnaast (brom)fietsers bevinden, en het afschermen van de ruimte tussen de wielen van vrachtwagens, zodat de gevolgen van een ongeval minder ernstig zijn (Blokpoel & Mulder, 1981).

In de loop der jaren worden enkele maatregelen genomen, zoals de invoering in 1995 van de verplichting om nieuwe vrachtwagens met zij-afscherming uit te rusten. Met het idee van speciale dodehoekspiegels wordt echter lange tijd niets gedaan, totdat in 1997 de dertienjarige Remy overlijdt bij een dodehoekongeval en zijn vader in samenwerking met een rijschoolhouder een speciale spiegel ontwerpt voor de rechterzijde van vrachtwagens, de zogenaamde Dobli-spiegel ('dode- & blindehoekspiegel'). In de jaren na 1997 neemt de aandacht voor dodehoekongevallen toe, en de makers van de Dobli-spiegel benutten die aandacht actief voor het onder andere in tv-programma's promoten van hun spiegel als middel om het dodehoekprobleem te verkleinen. De spiegel krijgt bovendien positieve recensies, onder andere van de SWOV, die oordeelt dat de Dobli-spiegel één van de meest kosteneffectieve maatregelen is om de verkeersveiligheid van vrachtwagens te verbeteren (Van Oosterhout, 2003).

De *claimsmaking* van de mannen achter de Dobli-spiegel wordt beloond als de spiegel op de politieke agenda komt en de minister van V&W (dan mevrouw Netelenbos) begin 2000 een subsidieregeling instelt die 'zichtveldverbeterende

systemen' (zoals Dobli-spiegels en camerasystemen) bij bedrijfsauto's moeten stimuleren. Najaar 2000 wordt er bovendien een convenant gesloten met negentien organisaties, het *Actieplan dode hoek*, dat het aantal vrachtwagens met zichtveldsystemen verder beoogt te doen toenemen. Halverwege 2001 heeft 25% van de vrachtauto's zo'n systeem. De minister sluit verder met de bedrijfsvereniging RAI een overeenkomst die erop neerkomt dat alle nieuwe vrachtwagens in Nederland vanaf oktober 2001 met een zichtveldsysteem worden uitgerust. Op het niet nakomen van de overeenkomst staat echter geen sanctie. Intussen gaan er stemmen op om het voeren van een zichtveldsysteem verplicht te stellen, omdat stimuleringsmaatregelen die uitgaan van vrijwilligheid te weinig effectief zouden zijn. Minister Netelenbos staat wel open voor een verplichting, maar wijst erop dat zo'n voertuigeis op Europees niveau zou moeten worden ingevoerd; eenzijdige nationale afkondiging zou het verwijt van concurrentievervalsing opleveren (Van Oosterhout, 2003).

Dan verongelukt de dochter van Anna Enquist door een aanrijding met een vrachtwagen zonder dodehoekspiegel. Anna Enquist, die in 2002 schrijver van het Boekenweekgeschenk is, maakt van haar daardoor toegenomen bekendheid gebruik om aandacht te vragen voor oplossingen van de dodehoekproblematiek. In dat verband verwijt zij minister Netelenbos deze problematiek te traag aan te pakken. In een open brief met de titel *J'accuse* stelt zij de minister indirect verantwoordelijk te houden voor alle dodehoekslachtoffers die vallen zolang de dodehoekspiegel niet voor alle vrachtwagens verplicht is. De minister haast zich vervolgens aan te kondigen dat zij een zichtveldsysteem voor alle vrachtwagens verplicht zal stellen, ook als zo'n verplichting in de rest van Europa niet wordt ingevoerd en zij daarvoor door de Europese Commissie op de vingers zal worden getikt. Nederland krijgt van de Commissie echter toestemming voor een nationale verplichting, die begin 2003 van kracht wordt. Later dat jaar gaat overigens in heel de EU een verplichting tot het hebben van een zichtveldsysteem gelden. Er was al een Europees voorstel om zichtveldsystemen voor alle nieuwe vrachtwagens verplicht te stellen, maar mede door Nederlandse inspanningen wordt die verplichting uitgebreid tot alle vrachtwagens (Van Oosterhout, 2003; *NRC Handelsblad*, 6 maart 2002).

Het laatste en meest recente voorbeeld van een verkeersongeval met (vermoedelijk) grote gevolgen is een ongeval met een motor in 2009 in de gemeente Stichtse Vecht, waarbij twee vrouwen om het leven komen. De motorrijdsters komen ten val door hobbels in het wegdek, veroorzaakt door boomwortels, en komen in botsing met een tractor. Op dezelfde plek is kort daarvoor ook een andere motorrijder ten val gekomen, zij het zonder fatale gevolgen, en buurtbewoners hebben al eerder over de situatie geklaagd bij de gemeente. Het OM begint een strafrechtelijke procedure tegen de gemeente Stichtse Vecht voor dood door schuld, omdat het ongeval te wijten zou zijn aan haar nalatigheid het wegdek te repareren of waarschuwingstekens aan te brengen. De gemeente wordt eind 2012 veroordeeld tot het betalen van een (deels voorwaardelijke) geldboete, en gaat niet in beroep (*de Volkskrant*, 11

oktober 2012, 10 december 2012; *http://nos.nl/artikel/450011-dodelijk-ongeluk-schuld-gemeente.html* (geraadpleegd 26 februari 2013).

Deze zaak is uniek: een strafrechtelijke veroordeling van een gemeente (of ander soort overheid) in haar rol als wegbeheerder is nooit eerder voorgekomen. Een civielrechtelijke veroordeling overigens ook niet. De notie van vermijdbare ongevallen krijgt ruim tien jaar na de introductie ervan tanden. Het is te verwachten dat de veroordeling van de gemeente Stichtse Vecht gevolgen heeft voor de opstelling van overheden in hun rol als wegbeheerder: zij zullen een situatie waarbij zijzelf in het beklaagdenbankje terecht komen, willen vermijden. Wellicht zullen zij (potentieel) gevaarlijke plekken voortaan met extra ijver aanpakken.

3.4.9 Verhoging van de maximumsnelheid

Ik heb tot nu toe vooral laten zien hoe verkeersonveiligheid steeds preventiever en ijveriger aangepakt wordt. Daarmee is het verhaal van de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid echter niet compleet. Er is namelijk nog een andere ontwikkeling, die zich vrij recent stevig heeft laten gelden. Ik doel op de inspanningen die de VVD zich sinds het eerste kabinet-Rutte (2010-2012) getroost om de maximumsnelheid op zoveel mogelijk snelwegen te verhogen naar 130 km/u. De verhoging van de maximumsnelheid is één van de onderwerpen waarmee minister Schultz van Haegen (VVD) van I&M het meest in het nieuws treedt. Dat het hier om een diepgekoesterde wens van de VVD gaat, blijkt onder andere als coalitiegenoot CDA zich in 2011 uitspreekt voor een minder snelle snelheidsverhoging op minder plekken dan de VVD wil. De VVD-woordvoerder in de Tweede Kamer, Aptroot, is dan ‘woedend’ en voelt zich ‘verraden’. Iets vergelijkbaars geldt voor ‘gedoogpartner’ PVV, onder leiding van de oud-VVD-er Wilders (De Jong, 14 december 2011).

Du Pré (21 juli 2012) wijst erop dat de VVD zich in het verleden ook al heeft ingespannen voor verhoging van de maximumsnelheid op snelwegen. Eind jaren 1980 weten de VVD-bewindslieden Kroes (V&W), Korthals Altes (Justitie) en Nijpels (Milieu) de maximumsnelheid van 100 naar 120 km/u te krijgen. En voor een verhoging naar 130 km/u wordt door het VVD-Kamerlid Hofstra al gepleit in 1999, en door het VVD-Kamerlid Wilders (dan nog net) in 2004.

Aan de voorkeur van de VVD voor hard mogen rijden lijkt eenzelfde houding ten opzichte van auto en verkeer ten grondslag te liggen als die spreekt uit het citaat uit het ANWB-blad *Autokampioen* van vijftig jaar terug dat ik in 3.2.3 aanhaalde:

> Daarom léve de motorisering der massa, hoe groot de consequenties daarvan ook zullen zijn (geciteerd door Staal, 2003, p. 91).

Critici stellen dat de verhoging van de maximumsnelheid naar 130 km/u allerlei negatieve consequenties zal hebben, zoals een toename van milieuvervuiling, geluidsoverlast en verkeersonveiligheid (vgl. Van Nieuwstadt, 3 december 2011). Dat is voor de voorstanders van een snelheidsverhoging echter geen aanleiding afstand te doen van hun wensen.

De inspanningen van de minister van I&M voor de verhoging van de maximumsnelheid op snelwegen laten duidelijk zien dat verkeersveiligheid in het verkeersbeleid niet de enige waarde is waaraan belang wordt gehecht. Onder de huidige minister lijken ingrijpende verkeersveiligheidsmaatregelen zoals de SWOV eerder heeft voorgesteld (verbod op brommers, alcoholslot in iedere auto, etc.) bijzonder weinig kans te maken.

3.5 Conclusie

De ontwikkeling van de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid, zoals besproken in de voorgaande paragrafen, vertoont op belangrijke punten gelijkenis met de ideaaltypische ontwikkeling die Ewald en Pieterman schetsen. De omgang met verkeersonveiligheid in de periode van 1896 tot 1960 draagt nog in belangrijke mate de sporen van de schuldcultuur. Er wordt grote nadruk gelegd op het gedrag en de individuele verantwoordelijkheid van verkeersdeelnemers voor de verkeersveiligheid, en de overheid beperkt zich in belangrijke mate tot een reactieve aanpak van individuele gevallen. Men schrikt niet terug voor *blaming the victim*, in dit geval van 'zwakke' verkeersdeelnemers als voetgangers en fietsers die niet goed opletten en daardoor schade oplopen, maar enigszins atypisch is dat de aandacht toch vooral uit lijkt te gaan naar degenen die anderen schade berokkenen, de roekeloze automobilisten en brokkenpiloten.

Al in de periode vóór 1960 is de opkomst van de risicocultuur te bespeuren. De vestiging van een bepaalde mate van risicoaansprakelijkheid voor autobezitters in 1924 is een teken, evenals het verdrag tot invoering van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen dat Nederland halverwege de jaren 1950 in Benelux-verband sluit. Verder kan bijvoorbeeld gewezen worden op de verkeersongevallenstatistiek die vanaf de jaren 1930 bijgehouden gaat worden, en op de aandacht die er is voor de verbetering van (de infrastructurele kant van) het verkeerssysteem; er is dus al duidelijk een besef dat het verkeersgedrag van individuen niet de enige factor is in de totstandkoming van ongevallen. Van belang is in dit verband de vergelijking tussen verkeersongevallen en arbeidsongevallen die gemaakt wordt in het rapport van het wetenschappelijk bureau van de PvdA uit 1956: de aanvaarding van een risicobenadering op het terrein van de arbeidsongevallen wordt als voorbeeld genomen voor het terrein van de verkeersonveiligheid.

De risicocultuur krijgt echter pas echt voet aan de grond in de tweede helft van de jaren 1960, als de overheid zijn terughoudendheid vaarwel zegt, verantwoordelijkheid neemt voor het terugdringen van de verkeersonveiligheid, en met overtuiging een multicausaal perspectief op de verkeersonveiligheid aanneemt. Door het belangrijker maken van de factoren weg en voertuig wordt de verantwoordelijkheid van individuele verkeersdeelnemers gerelativeerd, zelfs als zij in (minstens) 90% van de ongevallen fouten maken. De verkeersonveiligheid wordt nu in belangrijke mate gezien als een gevolg van de enorme toename van het automobilisme; het motorvoertuig wordt in de belangrijke SWOV-studie *Bijdragen voor de Nota Verkeersveiligheid* zelfs als de belangrijkste verbreider van de 'kwaadaardige ziekte' van de verkeersonveiligheid neergezet. Kenmerkend voor de opkomst van de risicobenadering is verder dat er grote belangstelling komt voor wetenschappelijke kennis over verkeersonveiligheid. De oprichting van de SWOV in 1962 en haar grote invloed op de nieuwe benadering zijn exemplarisch. Wetenschappelijk onderzoek in het algemeen en de SWOV in het bijzonder spelen in de maatschappelijke en beleidsmatige omgang met verkeersveiligheid tot op de dag van vandaag een grote rol.

Met de Wet Aansprakelijkheid Motorrijtuigen wordt de verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen in 1965 daadwerkelijk ingevoerd, waardoor slachtoffers van aanrijdingen meer zekerheid krijgen dat hun schade wordt gecompenseerd. Dat dit wordt bereikt door alle bestuurders van motorvoertuigen verplicht lid te laten worden van een risicocollectief, is typisch voor de risicocultuur. Overigens is opvallend dat Nederland in vergelijking met veel omringende landen behoorlijk laat is met de invoering van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering.

De verruiming van de risicoaansprakelijkheid in de jaren 1990 (100%-regel en 50%-regel) waardoor de relevantie van de schuldvraag sterk afneemt, past geheel binnen de logica van de risicocultuur, waar reductie van pech via afwenteling op collectieven en / of de sterkste schouders wordt verkozen boven het laten dragen van schade door de schuldige.

Vanaf het einde van de jaren 1960 treedt ook een ander belangrijk element van de risicocultuur op de voorgrond, preventie. Er wordt nadrukkelijk gekozen voor het verminderen van het aantal verkeersongevallen, in het bijzonder de ongevallen waarbij doden en gewonden vallen. Daartoe worden allerlei preventieve maatregelen genomen, zowel gericht op het verbeteren van wegen en (de uitrusting van) voertuigen als op de verbetering van het gedrag van verkeersdeelnemers. In de jaren 1980 committeert de overheid zich zelfs aan kwantitatieve doelstellingen voor het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers. Dat is een uiting van ambitie, maar ook een uiting van de voorkeur voor meetbaarheid en tastbare resultaten die in de jaren 1980 duidelijk openbaar komt.

Pragmatisme c.q. realisme is in deze jaren overigens nooit heel ver weg. Bij de eerste verlenging van de taakstelling wordt het ijkjaar dat tot dan toe gold, vervangen door een ander ijkjaar, omdat achteraf bezien de daling van de slachtoffercijfers in het oude ijkjaar veel gunstiger was dan de trend en men daar niet tot in lengte van jaren aan vast wilde zitten. Verder wordt expliciet aangegeven dat het terugdringen van de verkeersonveiligheid zijn grens heeft waar de kosten ervan de baten overstijgen; een typische regel van de risicobenadering.

De hamvraag is nu: is er in de maatschappelijke en beleidsmatige omgang met verkeersonveiligheid ook een ontwikkeling waarneembaar richting iets dat lijkt op het ideaaltype van de voorzorgcultuur? Op het eerste gezicht lijkt die vraag met 'nee' beantwoord te moeten worden. Er is weinig tot niets dat wijst op afkalvend vertrouwen in deskundigen en de rol van de wetenschap in het verkeersveiligheidsbeleid blijft groot. Het beleid kent weinig betekenis toe aan de opvattingen en gevoelens van burgers; het begrip subjectieve verkeersonveiligheid speelt geen noemenswaardige rol. Wat betreft de visie op vooruitgang door technologische ontwikkeling: in de strijd tegen verkeersonveiligheid wordt gretig gebruik gemaakt van nieuwe technologie, zowel door autofabrikanten (bijv. airbags en automatische-piloot-achtige technologie) als door beleidsmakers (bijv. ademanalyseapparatuur en alcoholslot).

Toch is dat niet het hele verhaal. Wie goed kijkt, ziet in de omgang met verkeersonveiligheid zeker kenmerken van de voorzorgculturele benadering tot ontplooiing komen. Hoewel van voorzorg zoals bedoeld in het voorzorgbeginsel geen sprake is, omdat verkeersonveiligheid geen onzeker risicoprobleem is, krijgt het verkeersveiligheidsbeleid wel steeds sterker een preventief karakter. Daarmee bedoel ik in de eerste plaats dat het beleid zich op een steeds vroegere fase is gaan richten. Toen in 1975 in het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid* van een preventief beleid werd gesproken, werd daarmee onder andere gedoeld op veiligheidswaarborgen zoals gordels en helmen, die bedoeld zijn om op het moment van een ongeval ernstig letsel of de dood te voorkomen. In de jaren 1980 lag veel nadruk op preventie door verkeerseducatie. Daarbij ging het dus om het voorkomen van ongevallen door de kans op fouten van verkeersdeelnemers te reduceren. In de Duurzaam Veilig-visie wordt dat soort preventief beleid de naam eigenlijk niet waard geacht: het beleid tot Duurzaam Veilig wordt 'reactief' genoemd. Werkelijk preventief is in de Duurzaam Veilig-visie alleen de Duurzaam Veilig-benadering: het zodanig vormgeven van het verkeerssysteem dat verkeersdeelnemers 'automatisch' worden afgehouden van het maken van fouten en dat fouten die toch gemaakt worden geen gevolgen hebben.

In de tweede plaats bedoel ik met het steeds sterker preventieve karakter van het beleid dat het meer een langetermijnkarakter heeft gekregen. Via de taakstellingen en streefcijfers wordt bijvoorbeeld vaak zo'n vijftien jaar vooruit

gekeken. In de derde plaats bedoel ik dat het ‘nuldoel’ een steeds grotere rol gaat spelen. Duurzaam Veilig stelt niet zo expliciet als het Zweedse zusterprogramma Vision Zero dat nul doden en ernstig gewonden het doel is, maar de teneur is wel dat er niet gerust moet worden voordat het zover is. Dat lijkt sterk op de geradicaliseerde en op veiligheid toegespitste maakbaarheidsgedachte die we in de voorzorgcultuur zien. En er worden alvast tussendoelen geopperd met een nulkarakter: nul doden onder de zestien jaar, nul doden in 30 km/u-gebieden, nul vermijdbare ongevallen. Opvallend daarbij is dat de kosten-batenafweging waarvan het belang in het NPV-II in de jaren 1980 nog wordt benadrukt, gerelativeerd wordt; de SWOV is er bij voorbaat van overtuigd dat de baten van verkeersveiligheidsbeleid volgens Duurzaam Veilig-principes duidelijk de kosten overstijgen.

De SWOV stelt ook een aantal ingrijpende maatregelen voor die kenmerkend zijn voor een voorzorgculturele benadering. De ultieme voorzorgmaatregel is een totaalverbod op een gevaarlijk geacht(e) handeling, technologie of product. De SWOV stelt totaalverboden voor op de brommer, op alcohol in het verkeer, op rijden in de nacht voor beginnende automobilisten. Opvallend is daarbij dat voor de uitbanning van alcohol gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologie: het alcoholslot, dat het fysiek onmogelijk maakt om met alcohol op te rijden. Een consequentie van dergelijke uitsluitingstechnologie is dat de rol van de mens als verantwoordelijk handelend subject irrelevant wordt.

Nu moet gezegd worden dat de bovengenoemde voorstellen niet één op één in beleid worden omgezet. Duurzaam Veilig stempelt het verkeersveiligheidsbeleid sinds de jaren 1990 in aanzienlijke mate, maar daarbij maken beleidsmakers een vertaalslag waarin realisme en pragmatisme een rol spelen. Toch wordt in het jongste beleidsplan de deur op een kier gezet voor de wat utopische richting die de SWOV het verkeersveiligheidsbeleid graag in zou zien slaan.

Hoe zit het met de verantwoordelijkheid van de systeembeheerders (in dit geval de overheden op verschillende niveaus) voor de verkeersveiligheid? In algemene zin kan gezegd worden dat de overheid met het invoeren van taakstellingen tamelijk tastbaar verantwoordelijkheid heeft genomen als beheerder van het verkeersveiligheidssysteem, overigens zonder dat er tastbare consequenties verbonden zijn aan het niet halen van de verkeersveiligheidsdoelstellingen. En het is opvallend dat de overheid bij de invoering van de taakstellingen juist ook de verantwoordelijkheid van alle Nederlanders benadrukte, en daarmee de eigen verantwoordelijkheid enigszins relativeerde.

Sinds een aantal jaar is er een onmiskenbaar voorzorgculturele ontwikkeling waarneembaar richting het verantwoordelijk houden van systeembeheerders voor afzonderlijke verkeersongevallen. De introductie van de notie van vermijdbare ongevallen was hierbij een belangrijke stap, omdat de vermijdbaarheid verwijst naar de verantwoordelijkheid van de systeembeheerder. Een volgende stap werd genomen toen de provinciale

overheid van Zeeland zich committeerde aan het streven naar nul vermijdbare ongevallen. En de eerste voorbeelden van het verantwoordelijk stellen van systeembeheerders voor verkeersongevallen zijn inmiddels voorhanden: schrijfster Anna Enquist die toenmalig minister Netelenbos van V&W persoonlijk verantwoordelijk hield voor slachtoffers van dodehoekongevallen zolang zij de dodehoekspiegel voor vrachtauto's niet verplicht stelde, en de gemeente Stichtse Vecht die in haar hoedanigheid van wegbeheerder zeer recent door de strafrechter werd veroordeeld voor de dood van twee motorrijdsters die ten val kwamen door een hobbel in de weg en vervolgens overreden werden.

4 Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling van eind negentiende eeuw tot heden

4.1 Inleiding

In dit tweede casushoofdstuk richt ik de blik op de maatschappelijke omgang met kindermishandeling sinds het einde van de negentiende eeuw. Net als in het hoofdstuk over verkeersonveiligheid bied ik een chronologisch-thematische bespreking van ontwikkelingen die in het licht van het centrale thema van dit boek relevant genoemd kunnen worden. De periodisering die ik daarbij hanteer lijkt op die in het vorige hoofdstuk. De eerste periode loopt van het einde van de negentiende eeuw tot de jaren 1960, de tweede periode betreft de jaren 1960-2000, en de derde periode loopt van 2000 tot heden. In de eerste periode krijgt kindermishandeling enige aandacht als onderdeel van het bredere probleem van verwaarlozing, in de tweede periode wordt het als apart probleem op de maatschappelijke agenda gezet en wordt het Bureau Vertrouwensarts als speciale instantie voor de strijd tegen kindermishandeling opgericht, en in de derde periode stijgt het probleem een flink stuk op die agenda, waarbij de verantwoordelijkheid van de overheid en publieke instanties voor het voorkomen en beëindigen van kindermishandeling veel nadruk krijgt en de beleidsproductie aanzienlijk toeneemt. In elke periode heeft een andere manier van kijken naar kindermishandeling de overhand.

Ook de maatschappelijke omgang met kindermishandeling blijkt zinvol geduid te kunnen worden in termen van schuld-, risico- en voorzorgcultuur. In de eerste periode is een schuldculturele benadering waarneembaar, die al gauw vermengd wordt met elementen van de risicoculturele benadering. Die risicoculturele benadering is echter niet zozeer op kindermishandeling gericht, dat nog nauwelijks als zelfstandig probleem wordt erkend, maar op het nauw aan jeugdcriminaliteit gekoppelde probleem van het verwaarloosde kind. In de tweede periode krijgt kindermishandeling een eigen status als sociaal probleem, waarvan de aanpak in herkenbare mate het stempel van de risicocultuur draagt. Opmerkelijk is wel dat een bepalend element van de risicocultuur, het begrip risico, pas in de derde periode op het toneel verschijnt; tegelijkertijd beginnen ook voorzorgculturele elementen zichtbaar te worden. Een eerste uitwerking van deze interpretatie van mijn empirisch materiaal bewaar ik evenals in hoofdstuk 3 tot de conclusieparagraaf, en de uitgebreide confrontatie van theorie en empirie volgt in hoofdstuk 6.

Ik volg het vorige hoofdstuk ook door te beginnen met een karakterisering van het sociale probleem in kwestie, waarin ik inga op de definiëring en de omvang van kindermishandeling, op de waarden waaraan de bestrijding van

kindermishandeling raakt en op de actoren die bij die bestrijding betrokken zijn en waren.

4.1.1 De probleemdefinitie van kindermishandeling

De geschiedenis van kindermishandeling als sociaal probleem wordt gekenmerkt door aanzienlijke definitiedynamiek. Diverse meer en minder officiële definities hebben elkaar in de loop van de tijd afgewisseld en / of hebben naast elkaar bestaan. De trend die in deze veranderingen te ontwaren valt, is er één van smal naar breed. Toen kindermishandeling in de jaren 1960 de status van sociaal probleem verwierf, werd daaronder hoofdzakelijk ernstig fysiek geweld gepleegd jegens jonge kinderen verstaan. Later zijn daar psychische mishandeling en seksueel misbruik bij gekomen en is de nadruk op een specifieke categorie kinderen losgelaten. De definitie die nu dominant is, te vinden in de Wet op de jeugdzorg van 2004, omschrijft kindermishandeling als volgt:

> Kindermishandeling is elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel (Wet op de jeugdzorg, art. 1 sub p).

Deze definitie geldt als uitgangspunt voor nagenoeg alle actoren die zich bezig houden met kindermishandeling, zij het dat in de praktijk vooral wordt gewerkt met categoriseringen van kindermishandeling die worden gepresenteerd als uitwerking van de wettelijke definitie. Zo worden in de ‘Aanwijzing opsporing en vervolging inzake kindermishandeling’ van het Openbaar Ministerie de volgende soorten kindermishandeling onderscheiden: seksuele mishandeling, fysieke mishandeling, emotionele / psychische mishandeling en / of bedreiging met mishandeling, fysieke verwaarlozing / benadeling van de gezondheid, emotionele / psychische verwaarlozing. In een gezaghebbend prevalentieonderzoek naar kindermishandeling (zie nader 4.1.2) vormt een vrijwel identieke indeling (met als extra categorieën ‘verwaarlozing van het onderwijs’ en ‘andere vormen van mishandeling’) de basis voor een zeer gedetailleerde en uitgebreide onderverdeling. Van deze lijst definities van de verschillende typen kindermishandeling wordt overigens gezegd dat zij gebaseerd zijn op de definities uit een Amerikaans prevalentieonderzoek, maar ook dat zij vallen binnen de wettelijke definitie (Alink, 2011). Dat deze combinatie van in uitgebreidheid en detail zeer uiteenlopende definities kennelijk mogelijk is, heeft te maken met de dramatische uitbreiding van de reikwijdte van het begrip kindermishandeling sinds de jaren 1960. De kans dat verschillende definities op hetzelfde neerkomen of in ieder geval verenigbaar zijn, is nu eenmaal groter wanneer ze beide ongeveer alle denkbare vormen van

schadelijk handelen en nalaten ten opzichte van kinderen bestrijken, dan bij smallere en specifiekere definities.

De uitbreiding van de definitie van kindermishandeling betekent een vermindering van de eenduidigheid ervan. Fysieke kindermishandeling kan bestaan uit een enkele klap, maar ook uit stelselmatig geweld met ernstige verwondingen of de dood tot gevolg. Deze gevolgen zijn uiteraard niet aan de orde bij mishandeling die louter psychisch of emotioneel van aard is; dan gaat het om het niet-fysieke lijden van het kind gedurende de periode dat de mishandeling aan de orde is en om de psychische consequenties die zich ook na die periode kunnen manifesteren. Seksuele kindermishandeling op haar beurt onderscheidt zich in aard en consequenties zowel van fysieke als van psychische mishandeling. Seksuele mishandeling heeft fysieke, psychische en emotionele aspecten, maar in de benadering ervan ligt de nadruk meestal niet op fysieke gevolgen, terwijl de psychische en emotionele gevolgen door het seksuele karakter van de mishandeling een heel specifiek stempel hebben.

Het bovenstaande neemt niet weg dat in individuele gevallen van kindermishandeling vaak meerdere vormen tegelijk gesignaleerd worden (Alink e.a., 2011). Dat kan gezien worden als een argument voor de huidige brede definitie van kindermishandeling. Bovendien hebben de verschillende vormen van kindermishandeling die tegenwoordig onderscheiden worden een aantal kenmerken gemeenschappelijk. Bij alle vormen van kindermishandeling is de dader een volwassene en het slachtoffer een kind. Er is dus altijd sprake van een ongelijkwaardige relatie, waarbij het slachtoffer geldt als kwetsbaarder en machtelozer dan een volwassen slachtoffer van mishandeling. Daarnaast bestaat bij alle vormen van kindermishandeling de vrees voor schade aan de ontwikkeling van de betreffende kinderen, en daarmee voor negatieve gevolgen die zich tot lang na de mishandeling kunnen manifesteren. Tenslotte geldt voor alle soorten kindermishandeling dat het meestal in de zogenaamde huiselijke kring plaatsvindt. Hoewel ook mishandeling of misbruik door bijvoorbeeld leerkrachten voorkomt, staan daders doorgaans in een (stief)ouderlijke of andere familiebetrekking tot de kinderen die zij mishandelen. In lijn hiermee gaat de meeste aandacht in het beleid uit naar kindermishandeling in de context van gezinnen. Niet toevallig worden ouders in de wettelijke definitie van kindermishandeling als enigen expliciet als mogelijke daders genoemd. En niet toevallig is er de laatste jaren een convergentie van de aanpak van kindermishandeling en de aanpak van huiselijk geweld (zie bijv. het wetsvoorstel Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 062, en de in het conceptwetsvoorstel Jeugdwet beoogde samenvoeging van de Advies- en meldpunten kindermishandeling en de Steunpunten huiselijk geweld). In dit hoofdstuk zal ik alleen aandacht besteden aan de maatschappelijke omgang met kindermishandeling in het gezin; mishandeling door buren, leraren, priesters en volslagen vreemden (vaak gaat het dan om seksueel misbruik) blijft dus buiten beschouwing.

Dat de meeste kindermishandeling in huiselijke kring plaatsvindt, dus in een min of meer besloten omgeving, brengt met zich mee dat het probleem veel slechter zichtbaar is dan dat van de verkeersonveiligheid. Die slechte zichtbaarheid wordt verder versterkt doordat rondom een geval van kindermishandeling door de direct betrokkenen en nabije omstanders meestal een 'muur van stilzwijgen' (Van de Bunt, 2007) wordt opgetrokken (zie bijv. Jeucken-de Boer, 2003). De morele beladenheid die kindermishandeling kenmerkt, angst dat een officiële melding de situatie alleen maar zal verergeren en loyaliteit zijn een aantal factoren die daarbij een rol lijken te spelen (vgl. Jeucken-de Boer, 2003), evenals het onvermogen van jonge kinderen om melding te maken van mishandeling. Naar schatting is ruim 40% van de slachtoffers van kindermishandeling niet ouder dan 3 jaar (Alink e.a., 2011).

Ondanks het stilzwijgen van de direct betrokkenen raakt de buitenwereld met regelmaat op de hoogte van gevallen van kindermishandeling. Dat gaat echter met de nodige onzekerheid gepaard. Signalen die op kindermishandeling kunnen duiden, zijn voor twijfel en meerdere uitleg vatbaar. Achter wat signalen lijken te zijn, blijkt later soms geen kindermishandeling schuil te gaan, en soms is er wel kindermishandeling, maar zijn er geen signalen (Hoefnagels, 2001). Mededelingen over kindermishandeling door mensen uit de omgeving van het betreffende gezin zijn niet altijd betrouwbaar. Zo komt het voor dat ouders die in een onverkwikkelijke scheiding verwikkeld zijn (geweest) hun voormalige partner vals beschuldigen van mishandeling van hun kinderen.

Onzekerheid over kindermishandeling hangt soms ook samen met ambiguïteit. De definitiedynamiek ten aanzien van kindermishandeling en de vaagheid van de criteria maken dat in concrete gevallen niet altijd duidelijk is of gesproken moet worden van kindermishandeling. Is een pak billenkoek, eens een breed geaccepteerd pedagogisch middel, een vorm van gewelddadige interactie van fysieke aard? En zo ja, is er dan sprake van kindermishandeling, of moet daarvoor eerst nog apart aannemelijk gemaakt worden dat er tenminste een dreiging van ernstig fysiek of psychisch letsel aan verbonden is? Extra lastig is dat niet ieders opvattingen gelijke tred hebben gehouden met de gestage verbreding van de officiële definitie van kindermishandeling. Vooral over de lichtere vormen van wat nu als kindermishandeling te boek staat, bestaat geen brede consensus. Zo kwamen er veel afwijzende reacties op het zogenaamde verbod op de 'pedagogische tik' dat in 2007 van kracht werd, en ook het recente gebruik van het begrip kindermishandeling en de inzet van kinderbeschermingsmaatregelen in verband met obesitas bij kinderen is omstreden.

4.1.2 De omvang van kindermishandeling

De slechte zichtbaarheid van kindermishandeling maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, betrouwbare uitspraken te doen over de omvang van het probleem. Lange tijd bestond de beschikbare kwantitatieve informatie vrijwel uitsluitend

uit de registraties van aantallen meldingen van kindermishandeling bij de begin jaren 1970 opgerichte Bureaus Vertrouwensarts (BVA's), later herdoopt tot Advies- en meldpunten kindermishandeling (AMK's). In 1972 werden 430 meldingen gedaan, in 1978 waren het er al 2.796, en de aantallen zijn blijven stijgen, van 7.492 in 1986 via 13.220 in 1995 tot 38.052 in 2005 en 62.001 in 2010 (Roelofs & Baartman, 1997; Jeugdzorg, 2012). Uit deze cijfers kunnen echter nauwelijks conclusies getrokken worden over het totaal aantal gevallen van kindermishandeling. Ten eerste omdat het gaat om meldingen van *vermoedens* van kindermishandeling, en die vermoedens zijn niet altijd juist. Van de meldingen in 2005 en 2010 wordt bijvoorbeeld minder dan de helft na onderzoek door de AMK's gegrond geacht: respectievelijk 13.538 en 22.661 (Alink e.a., 2011). Ten tweede omdat niet alle gevallen van kindermishandeling bij de BVA's/AMK's gemeld worden. Naar wordt aangenomen vormen de gevallen die gemeld worden slechts een klein deel van het totaal aantal kindermishandelingsgevallen, met een geliefde metafoor ook wel het topje van de ijsberg genoemd (zie bijv. Alink e.a., 2011; vgl. Van Montfoort, 1994).

Op de vraag hoe groot de ijsberg dan in zijn geheel zou zijn, kwam men tot vrij recent niet veel verder dan veredeld giswerk. Meestal werd uitgegaan van een globale schatting van 50.000 tot 80.000 kindermishandelingsgevallen per jaar, gebaseerd op extrapolaties van voornamelijk Amerikaans onderzoek naar de Nederlandse situatie. In 2007 verscheen echter een uitgebreide studie naar de aard en omvang van kindermishandeling, gebaseerd op empirisch onderzoek in Nederland zelf, die pretendeert relatief nauwkeurige en betrouwbare gegevens te bieden. Voor deze Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van Kinderen en Jeugdigen, die betrekking heeft op het jaar 2005 (en kortweg NPM-2005 wordt genoemd), is gebruikgemaakt van 1.100 informanten uit heel het land die beroepsmatig met kinderen te maken hebben. Deze informanten, bijvoorbeeld werkzaam in het onderwijs, bij een consultatiebureau, bij de politie of bij de Raad voor de Kinderbescherming, hebben gedurende een aantal maanden in 2005 alle (vermoedelijke) gevallen van kindermishandeling die zij signaleerden, gerapporteerd. Op basis van deze gerapporteerde gevallen en de AMK-meldingen in 2005 schatten de onderzoekers van de NPM-2005 het aantal kinderen van 0-17 jaar dat in 2005 in Nederland mishandeld werd op 107.200, wat neerkomt op 30 gevallen van mishandeling op 1.000 kinderen. De NPM-onderzoekers stellen dat de werkelijke omvang van het probleem tot 5.000 gevallen naar boven of naar beneden kan afwijken (Van IJzendoorn e.a., 2007).

In 2011 werd een opvolger van de NPM-2005 gepubliceerd, met cijfers over het jaar 2010. In de NPM-2010 wordt het aantal mishandelde kinderen in 2010 geschat op 118.836, oftewel 34 per 1.000 kinderen (Alink e.a., 2011). Deze schatting achten de onderzoekers nauwkeuriger dan de schatting uit de NPM-2005, omdat onder de informanten voor de NPM-2010 meer beroepsgroepen zijn vertegenwoordigd dan bij de NPM-2005 (nieuw zijn onder meer medewerkers van peuterspeelzalen en aandachtsfunctionarissen kindermishandeling van ziekenhuizen).

De beide prevalentiestudies gelden sinds hun verschijnen als de meest betrouwbare bron van informatie over de omvang van kindermishandeling. Dat wil niet zeggen dat de werkelijke omvang van het probleem nu precies bekend is. Ten eerste is van een restloze correspondentie tussen de cijfers uit de prevalentiestudies en de werkelijkheid geen sprake, gezien het schattingskarakter van de cijfers en de bijbehorende onzekerheidsmarges en gezien het feit dat informanten het met hun inschatting van een vermeend geval van kindermishandeling bij het verkeerde eind kunnen hebben. Over de onzekerheid die te maken heeft met de definiëring van kindermishandeling heb ik het dan nog niet. Ten tweede blijven de gevallen van kindermishandeling die niet door de informanten zijn gesignaleerd buiten beschouwing. De ijsberg aan kindermishandelingsgevallen wordt dus ook door de NPM-2005 en de NPM-2010 niet volledig in beeld gebracht.

In de NPM-2005 wordt deze omissie expliciet erkend, maar min of meer als onvermijdelijk gepresenteerd. In dit verband wijden de NPM-2005-onderzoekers een kritische bespreking aan de onderzoeksmethode van zelfrapportage, waarbij respondenten worden bevraagd op eventuele ervaringen als slachtoffer van kindermishandeling. De gedachte achter de zelfrapportage als methode van onderzoek naar kindermishandeling wordt door de NPM-2005-onderzoekers weergegeven als zou '[j]uist de zelfrapportage (…) de ijsberg diep onder water toch nog weten bloot te leggen' (IJzendoorn e.a., 2007, p. 34). Deze gedachte wordt door hen vervolgens bestreden, onder andere door te wijzen op de slechte constructie van vragenlijsten die bij bestaande zelfrapportagestudies werden gebruikt en op het gebrek aan eenduidigheid in de door respondenten en onderzoekers gehanteerde interpretaties van het begrip kindermishandeling.

Enkele jaren later is deze kritiek kennelijk minder belangrijk geworden dan de wens de ijsberg verder bloot te leggen, want de NPM-2010 bevat behalve de informantenstudie ook de resultaten van een onderzoek onder scholieren op basis van zelfrapportage. Een eerdere versie van dat scholierenonderzoek werd in 2007 gepubliceerd, in hetzelfde jaar als de NPM-2005, maar onafhankelijk daarvan (Lamers-Winkelman e.a., 2007). Tot een echte integratie van het scholierenonderzoek en het informantenonderzoek in de NPM-2010 komt het overigens niet. De ambities blijven beperkt tot een poging door de vergelijking van beide soorten onderzoeken 'tot een beter gefundeerde schatting te komen van onder- en bovengrenzen aan de prevalentie van kindermishandeling' (Alink e.a., 2011, p. 22). Daarbij blijkt zowel in het onderzoeksrapport als in de receptie daarvan het geschatte aantal kindermishandelingsgevallen uit de informantenstudie als leidend te worden gezien; de cijfers uit de scholierenstudie worden gebruikt om op de resultaten van de informantenstudie te reflecteren.

Het meest opvallende resultaat van de vergelijking is dat de stijging van het aantal kindermishandelingsgevallen die uit de informantenstudies blijkt, van 107.200 in 2005 naar 118.836 in 2010, wellicht meer te maken heeft met een

verbeterde signalering van kindermishandeling door professionals dan met een werkelijke stijging. De twee opeenvolgende scholierenstudies laten in ongeveer dezelfde periode namelijk geen significante stijging zien. De NPM-2010-onderzoekers haasten zich echter om te benadrukken dat er ook geen aanwijzing is gevonden voor een daling van het aantal slachtoffers van kindermishandeling, en dat er dus weinig reden is voor optimisme (Alink e.a., 2011).

Dat een stijging in de cijfers geen werkelijke stijging van het aantal kindermishandelingsgevallen hoeft te betekenen, geldt behalve voor de prevalentieonderzoeken in nog sterkere mate ook voor de meldingen bij het BVA/AMK. Omdat deze meldingen slechts betrekking hebben op een klein deel van het totaal aantal kindermishandelingsgevallen en niet allemaal corresponderen met werkelijke gevallen van kindermishandeling, kunnen uit de toename ervan geen conclusies getrokken worden die gelding hebben voor de ontwikkeling van het probleem als geheel. Voor de stijging van het aantal meldingen bij het BVA/AMK zijn verschillende mogelijke verklaringen die plausibeler zijn dan een stijging in het werkelijke aantal kindermishandelingsgevallen. Ik doel op de gegroeide bekendheid van het BVA/AMK (Jeucken-de Boer, 2003), de toegenomen aandacht voor en bezorgdheid over kindermishandeling en de toegenomen druk op professionals om kindermishandeling te melden (het overgrote deel van de meldingen bij het BVA/AMK komt van ‘professionele melders’) (Jeugdzorg Nederland, 2012). Relevant zijn verder de uitbreidingen die de definitie van kindermishandeling in de loop van de tijd heeft ondergaan; elke uitbreiding schiep ruimte voor extra meldingen (Van Montfoort, 1994).

Kortom: we kunnen de veranderingen in de definitie van kindermishandeling en in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling traceren, maar niet de veranderingen in de omvang van het probleem zelf. Of het aantal gevallen van kindermishandeling over de jaren gestegen is of juist gedaald, weten we niet.

4.1.3 De afweging van waarden

Wanneer we de blik verschuiven van de aard en omvang van kindermishandeling naar de aanpak van het probleem, stuiten we net als in het hoofdstuk over verkeersonveiligheid op een spanning tussen veiligheid en (een vorm van) vrijheid. Het tegengaan van kindermishandeling, en dus het streven naar veiligheid voor kinderen, vergt niet zelden een interventie door publieke instanties in de huiselijke omgeving waarvan zij deel uitmaken. Zo’n interventie kan, als aan bepaalde wettelijke voorwaarden betreffende de ernst van de situatie voldaan is, desnoods tegen de wil van de ouders of verzorgers van het kind in kwestie uitgevoerd worden. Zij moeten dan bijvoorbeeld het gezag over hun kind gaan delen met een gezinsvoogd, die daarmee zeggenschap krijgt over de manier waarop zij hun kind behandelen. In verdergaande gevallen kan een kind ook uit huis geplaatst worden, waardoor het zo goed als aan de invloed van de ouders onttrokken wordt. Het komt ook voor, zij het niet zo vaak, dat het gezag

van de ouders definitief beëindigd wordt. Het bestrijden van kindermishandeling kan dus gepaard gaan met een forse inbreuk op de vrijheid van ouders om hun kinderen zelf en naar eigen inzicht op te voeden (vgl. Boermans, 2009).

Er is brede steun voor interveniëren in de privésfeer als dat nodig is om kinderen te beschermen tegen mishandeling. Maar zoals hiervoor aangestipt werd, is het vaak moeilijk om in concrete situaties te bepalen of er sprake is van kindermishandeling. Het is in die talrijke gevallen waarin niet helemaal duidelijk is of er een grond is voor interventie, dat de spanning tussen veiligheid en vrijheid zich het hevigst doet voelen. De veiligheid van een kind dat daadwerkelijk mishandeld wordt, is er doorgaans bij gebaat dat er zo snel mogelijk ingegrepen wordt. Dat betekent dat niet gewacht kan worden tot vermoedens zich tot zekerheden laten transformeren. Maar als op grond van vermoedens wordt geïntervenieerd, worden de gevallen waarin de vermoedens onjuist bleken en de interventies dus onterecht, de zogenaamde *false positives*, voor lief genomen. Het laten prevaleren van de veiligheid van het kind betekent dus een groter risico op de onterechte aantasting van de familiesfeer, terwijl het toekennen van veel gewicht aan de integriteit van de familiesfeer kan betekenen dat mishandelde kinderen aan hun lot worden overgelaten.

Vaak wordt dit dilemma als een keuze tussen de vrijheid van de ouders of de veiligheid van het kind voorgesteld, waarbij de impliciete of expliciete boodschap regelmatig is dat in geval van twijfel voor het kind gekozen moet worden. Maar dat is veel te simpel gesteld, in ieder geval voor de praktijksituaties waarin gehandeld moet worden op grond van onvolledige en onzekere informatie. Het gemakkelijkste voorbeeld om dat duidelijk te maken, is dat van een kind dat op grond van achteraf gezien onjuiste vermoedens van kindermishandeling uit huis wordt geplaatst. Daarmee worden niet alleen de vrijheid en de rechten van de ouders, maar ook de belangen van het kind geschaad. Een onterechte uithuisplaatsing kan gemakkelijk ontwrichtend werken op een gezin, en blijvende negatieve gevolgen voor zowel ouders als kinderen met zich meebrengen. In de verderop in dit hoofdstuk nader te bespreken 'Bolderkaraffaire', die eind jaren 1980 plaatsvond, werden diverse kinderen vanwege een vermoeden van seksueel misbruik uit huis geplaatst, naar later bleek veelal ten onrechte. In 2009 eiste één van de destijds betrokken kinderen, inmiddels volwassen, excuses en een schadevergoeding van justitie en de betrokken jeugdzorgorganisatie, vanwege haar traumatische ervaringen en het 'kwijtraken' van haar vader - hij was door de gebeurtenissen niet meer in staat zijn dochter zelf op te voeden (*www.nos.nl*, 19 mei 2009). In 2010 kreeg ze van de jeugdzorgorganisatie een schadevergoeding (*de Volkskrant*, 28 april 2010).

Daarmee kom ik bij een ander spanningsveld, waarin veiligheid en welzijn tegenover elkaar staan. Voor hulpverleners die zich bezighouden met kinderen en gezinnen zijn het bevorderen van een gezonde opvoedingssituatie en het verbeteren van de band tussen ouders en kinderen belangrijke doelen. Het

succesvol werken aan die doelen vereist dat ouders een hulpverlener vertrouwen en dat een hulpverlener vertrouwen aan ouders geeft.

Nu kan veiligheid als een noodzakelijke voorwaarde voor welzijn gezien worden, en in die zin niet als een waarde die op gespannen voet staat met welzijn. Een grote nadruk op veiligheid lijkt echter moeilijk te verenigen met het serieus bevorderen van welzijn. Het zorgvuldig in de gaten houden van de veiligheid van een kind vergt namelijk een wantrouwende houding, waarin ieder mogelijk signaal van kindermishandeling ernstig wordt genomen en dus zo ongunstig mogelijk wordt uitgelegd. Deze houding staat haaks op de houding die voor het bevorderen van welzijn nodig is.

Terug naar de spanning tussen veiligheid en vrijheid. Die manifesteert zich namelijk nog in een andere gestalte dan hiervoor besproken. Een grote nadruk op veiligheid blijkt in de praktijk gevolgen te kunnen hebben voor de handelingsvrijheid van professionals die beroepshalve met kinderen te maken hebben. Zo staan artsen onder toenemende druk hun traditioneel grote professionele autonomie en discretionaire ruimte in te perken ten faveure van de strijd tegen kindermishandeling, die onder andere uniformer optreden en een actievere 'meldhouding' zou vergen.

Als het gaat om de waardering van de twee belangrijkste conflicterende waarden die bij de bestrijding van kindermishandeling aan de orde zijn, de veiligheid van kinderen en het recht van ouders om gevrijwaard te blijven van externe inmenging in de opvoedingssituatie, bestaat er weinig verschil van mening over dat beide van groot belang zijn. Net als verkeersonveiligheid kan kindermishandeling als *valence issue* aangemerkt worden. Wel worden er uiteenlopende antwoorden gegeven op de vraag welke de precieze verhouding tussen beide waarden moet zijn. Die vraag ligt gevoeliger dan haar equivalent in de casus van verkeersonveiligheid, waarschijnlijk omdat wat er op het spel staat als belangrijker wordt ervaren. Kindermishandeling roept meer afschuw op dan verkeersonveiligheid. Dat kan onder andere gerelateerd worden aan het feit dat de slachtofferrol in het eerste geval specifiek door kinderen wordt vervuld en aan het gegeven dat kindermishandeling wordt veroorzaakt door menselijk handelen dat meer dan de handelingen die doorgaans ten grondslag liggen aan een verkeersongeval als intentioneel kan worden beschouwd, en dus in sterkere mate als moreel laakbaar. Tegelijkertijd vormen interventies voor de aanpak van specifieke (vermeende) gevallen van kindermishandeling een veel sterkere bedreiging voor de waarde van niet-inmenging in de persoonlijke levenssfeer dan verkeersveiligheidsmaatregelen voor de waarde van mobiliteit. Daarbij speelt het al aangeroerde probleem van *false positives* in het geval van kindermishandeling fors mee. Het vinden van het juiste evenwicht tussen de relevante waarden is bij kindermishandeling daarom een veel delicatere exercitie dan bij verkeersonveiligheid.

4.1.4 Relevante actoren in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling

In de loop van de decennia hebben zich vele actoren met het sociale probleem van kindermishandeling bemoeid. Ik besteed hier aandacht aan de belangrijkste actoren in termen van invloed op het beleid en de beleidsuitvoering ter bestrijding van kindermishandeling. Daartoe behoort in ieder geval de rijksoverheid, met een hoofdrol voor het ministerie van Veiligheid & Justitie (voorheen Justitie), het ministerie van Volksgezondheid en, tussen 2007 en 2010, het programmaministerie voor Jeugd en Gezin. Sinds de jaren 1990 is er verantwoordelijkheid op het voor de aanpak van kindermishandeling relevante terrein van de jeugdzorg gedecentraliseerd naar provincies en grootstedelijke regio's (Van Montfoort & Tilanus, 2007; Lock, 2009), maar de hoofdlijnen van het beleid worden nog steeds op rijksniveau vormgegeven.

Overigens stelde de rijksoverheid zich lange tijd niet heel actief op bij het van de grond krijgen van beleid ter bestrijding van kindermishandeling. Initiatief kwam meer dan eens van *claimsmakers* met een al dan niet professionele achtergrond. Zo speelde in de jaren 1970 de Vereniging tegen Kindermishandeling (VKM) een belangrijke rol, en in de jaren 2000 de Reflectie- en Actiegroep Aanpak Kindermishandeling (RAAK). Aan het einde van de negentiende eeuw en in de eerste helft van de twintigste eeuw, toen kindermishandeling nog weinig eigenstandige aandacht kreeg, lag het initiatief voor de zorg voor probleemkinderen in nog sterkere mate dan nadien bij particulieren.

De aanpak van kindermishandeling is een grotendeels nationale aangelegenheid, nog meer dan het verkeersveiligheidsbeleid. Er wordt wel over grenzen heen gekeken, vooral voor inspiratie, maar van internationale afstemming van beleid of internationale of Europese regelgeving was lange tijd geen sprake. In 1959 kwam daar verandering in, toen in VN-verband de Verklaring van de Rechten van het Kind werd opgesteld. In 1989 kwam het VN-Verdrag inzake de Rechten van Kind tot stand, door Nederland geratificeerd in 1995. Aan de bepalingen daarvan wordt regelmatig gerefereerd in officiële regeringsstukken en parlementaire documenten, en Nederland moet zich net als de andere staten die partij zijn bij het Verdrag eens in de vijf jaar bij een speciale VN-Commissie voor de Rechten van het Kind verantwoorden over de naleving ervan.

Bij de daadwerkelijke aanpak van kindermishandeling spelen diverse organisaties en instanties een rol die officieel onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid of één van de lagere overheden vallen, maar op een zekere afstand van die overheden relatief zelfstandig opereren. Ik doel vooral op de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling, voorheen Bureaus Vertrouwensarts, op de Bureaus Jeugdzorg, ontstaan uit diverse (gezins)voogdijinstellingen, op de Raad voor de Kinderbescherming, voorheen de Voogdijraad, op de jeugdgezondheidszorg (consultatiebureaus en schoolartsen) en op de politie. Zij zijn vooral van belang voor het herkennen van kindermishandeling en het op gang brengen van een adequate reactie. Recent

wordt ook veel nadruk gelegd op de verantwoordelijkheid voor het herkennen en melden van kindermishandeling van professionals die beroepsmatig met kinderen te maken hebben, maar het bestrijden van kindermishandeling niet als primaire taak hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om artsen, docenten en peuterspeelzaalpersoneel.

Het zijn vervolgens weer andere instanties, zoals jeugdzorgaanbieders en aanbieders van geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen, die de uitvoering van eventuele zorgverlening aan kinderen en gezinnen die met kindermishandeling te maken hebben gehad, ter hand nemen. Voor zover het gaat om gedwongen zorg, gebeurt dat onder de verantwoordelijkheid van de Bureaus Jeugdzorg.

In de sfeer van adviescolleges, wetenschappers en wetenschappelijke organisaties, en maatschappelijke organisaties hebben zoveel actoren zich in de loop van de tijd met de aanpak van kindermishandeling bemoeid, dat ik niet begin aan een poging tot een enigszins volledige opsomming. In plaats daarvan wijs ik erop dat diverse gremia met een relatief specifieke invalshoek zich met kindermishandeling (hebben) bezig(ge)houden, zoals de Raad voor het Jeugdbeleid en het Nederlands Jeugdinstituut, maar ook instanties met een breder aandachtsveld, zoals de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en recent de Onderzoeksraad voor de Veiligheid. Verder zijn en waren er diverse (groepen van) wetenschappers die zich geheel of voor een belangrijk deel met kindermishandeling bezighouden. Soms gebeurt dat verbonden aan een maatschappelijke organisatie: op initiatief van de Vereniging tegen Kindermishandeling (VKM, nu stichting Voorkoming van Kindermishandeling) is bijvoorbeeld een bijzondere leerstoel aan de Vrije Universiteit ingesteld. In het beleidsveld rondom kindermishandeling ontbreken organisaties die qua invloed duidelijk boven het maaiveld uitsteken, zoals die er in het geval van het verkeersveiligheidsbeleid wel zijn (met name de SWOV). Er is veeleer sprake van versnippering en veelstemmigheid.

Een speciale rol is weggelegd voor rijksinspecties, met name de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Sinds een aantal jaar zien zij actief toe op het handelen van instanties en organisaties op het gebied van jeugdzorg, (jeugd)gezondheidszorg en jeugdbescherming in de strijd tegen kindermishandeling. Eén van de meest opvallende manieren waarop dat toezicht gestalte krijgt, is in de vorm van onderzoek naar ernstige of fatale gevallen van mishandeling van kinderen die in beeld waren bij ‘de instanties’.

Tot slot de media. Hun invloed in de vormgeving van de maatschappelijke omgang met kindermishandeling is op verschillende momenten duidelijk aanwijsbaar. In mijn verhaal komt de rol van de media als actor het meest geprononceerd naar voren in de commotie rondom de fatale kindermishandelingsgevallen in de jaren 2000.

4.2 Eind negentiende eeuw-1960: Kindermishandeling als symptoom van morele verwaarlozing

In de inleiding van dit hoofdstuk heb ik gesteld dat kindermishandeling in de jaren 1960 de status van sociaal probleem verwierf. Dat doet de vraag rijzen hoe er daarvóór met kindermishandeling werd omgegaan. Die vraag beantwoord ik in deze paragraaf. Ik ga terug tot de periode rond de voorlaatste eeuwwisseling, die de twintigste eeuw inluidde. In die periode werd een cruciaal deel van de basis voor de huidige institutionele vormgeving van de aanpak van kindermishandeling gelegd. De belangrijkste stap daarin was de invoering van wettelijke mogelijkheden om te interveniëren in gezinnen in het belang van het kind, de zogenaamde kinderbeschermingsmaatregelen. Dat roept een tweede vraag op, namelijk waarom die kinderbeschermingsmaatregelen werden ingevoerd terwijl kindermishandeling nog geen sociaal probleem was. Ook op die vraag ga ik hieronder in. Daarbij besteed ik de nodige aandacht aan de aard en uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en de actoren die bij de uitvoering ervan betrokken waren. De eerste drie subparagrafen hieronder zijn gewijd aan de beantwoording van de tweede vraag, de laatste twee subparagrafen gaan over de eerste vraag.

4.2.1 Morele bezorgdheid over 'het verwaarloosde kind'

Eind negentiende eeuw ontstaan er in veel westerse landen bewegingen voor kinderbescherming (Van Montfoort, 1994; Dekker, 1985; Parton, 1985; Nelson, 1984; Platt, 1977). De opkomst van deze bewegingen vindt in Nederland en ook elders plaats tegen de achtergrond van de 'sociale kwestie'. De industrialisatie zorgt voor het ontstaan van een omvangrijke kaste van arbeiders in de steden (Van Nijnatten, 1986), die vaak in erbarmelijke omstandigheden leven en werken (Van der Woud, 2010). Armoede, verpaupering en kinderarbeid zijn schering en inslag, en omdat in de meeste gevallen beide ouders lange dagen werken, is er voor de thuis aanwezige kinderen vaak onvoldoende zorg (Van Nijnatten, 1986).

Deze situatie wekt onder de hogere klassen sociale bewogenheid en onrust. De slechte omstandigheden van de onderklasse vormen een potentieel gevaar voor de maatschappelijke orde en de volksgezondheid, in de zin dat armoede tot diefstal en opstanden kan leiden en een gebrekkige hygiëne in bepaalde wijken de hele stad kan bedreigen. Daarnaast vreest men economische consequenties: de (dreigende) verloedering in de onderklasse maakt de competente beroepsbevolking kleiner dan deze zou kunnen zijn. Dat is te meer een probleem omdat het werk in de fabrieken meer discipline vergt dan het werk op het platteland, waarvandaan veel arbeiders afkomstig zijn (Van Nijnatten, 1986).

Speciale aandacht gaat uit naar het lot van de kinderen in de onderklasse. De situatie waarin en de manier waarop zij grootgebracht worden, komt volgens de

maatstaven van de meer gezeten burgerij veelal neer op verwaarlozing. Die verwaarlozing wordt onder andere begrepen als materieel, affectief en moreel van aard, waarbij de nadruk ligt op het morele aspect. Daarmee raakt de problematiek aan het bredere belang van de maatschappij. Gevreesd wordt dat de kinderen in kwestie uitgroeien tot zedelijk verwilderde en nutteloze leden van de samenleving. Iets doen aan deze problematiek zou dus zowel 'het verwaarloosde kind' als de maatschappij ten goede komen (Van Nijnatten, 1986).

In Nederland zijn het aanvankelijk vooral particuliere organisaties en kerken die zich met de sociale kwestie in het algemeen en het probleem van het verwaarloosde kind in het bijzonder bemoeien. Daarmee bouwen zij voort op hun traditioneel grote rol in de opvang en het onderhoud van armen, wezen en andere behoeftigen. Vanaf het midden van de negentiende eeuw ontstaan, veelal op initiatief van particuliere filantropen, diverse verenigingen en gestichten die zich richten op de bescherming van verwaarloosde kinderen, zo nodig door hen buiten hun eigen omgeving te heropvoeden. Hoewel deze organisaties onafhankelijk van een bepaalde kerk opereren (Kennedy, 2010), hebben zij in de regel wel een specifieke levensbeschouwelijke signatuur. Zodoende ontstaat een landschap van kinderbeschermingsorganisaties dat verdeeld is langs de levensbeschouwelijke scheidslijnen die ook de Nederlandse samenleving als geheel kenmerken (Van Montfoort, 1994).

De overheid ziet ten aanzien van de sociale kwestie en het probleem van verwaarlozing voor zichzelf eerst nauwelijks een taak, en deze zienswijze heeft in principe de zegen van de particuliere organisaties en kerken, waarvoor het liefdadigheidswerk niet in de laatste plaats een middel is om maatschappelijke invloed uit te oefenen. Gaandeweg de tweede helft van de negentiende eeuw ontstaat echter druk op de overheid om zich te engageren. Wat de specifieke problematiek van het verwaarloosde kind betreft, speelt daarbij een rol dat de kinderbeschermingsorganisaties op een gegeven moment tot de conclusie komen dat zij een formele mogelijkheid tot inperking van de ouderlijke macht nodig hebben. Van Montfoort (1994) wijst erop dat deze organisaties zeker niet machteloos staan tegenover de ouders over wier kinderen zij zich bekommeren. Zij hebben doorgaans de nodige drukmiddelen om medewerking te bewerkstelligen, bijvoorbeeld het intrekken van financiële steun. Maar wanneer een verwaarlozende ouder desondanks de heropvoeding van zijn kind blijft tegenwerken, zijn er, tenzij het kind of de ouder strafbare feiten pleegt, geen formele mogelijkheden om deze obstructie te beëindigen. De kinderbeschermingsorganisaties stellen zich op als *claimsmakers* en verlangen dat de overheid zulke mogelijkheden creëert.

De druk op de overheid om zich met verwaarloosde kinderen te gaan bemoeien heeft ook te maken met het gegeven dat er in toenemende mate een verband wordt gelegd tussen de categorie van het verwaarloosde kind en die van 'het misdadige kind'. Onder invloed van nieuwe wetenschappelijke inzichten wordt

verwaarlozing in de opvoeding van kinderen steeds meer gezien als een voedingsbodem voor criminaliteit. Daarmee krijgt het begrip verwaarlozing een omineuzere betekenis en komt er extra nadruk te liggen op de gevolgen die verwaarlozing heeft voor de maatschappij (Van Montfoort, 1994; Weijers, 1999). En de strikte verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid (bestrijding van criminaliteit) en particulier initiatief (aanpak van verwaarlozing) die tot dan toe geldt, wordt minder vanzelfsprekend. Zeker nu een preventieve benadering van criminaliteit, vooral bepleit door de Moderne Richting in de strafrechtswetenschap, voet aan de grond krijgt (zie Groenhuijsen & Van der Landen (red.), 1990). Wanneer verwaarlozing in feite het voorstadium is, of dat althans kan zijn, van criminaliteit, is het vanuit het oogpunt van preventie logisch om al in dat voorstadium actie te ondernemen.

Het zijn vooral juristen, in de regel aanhangers van de Moderne Richting, die de overheid aansporen om conclusies te trekken uit de koppeling tussen verwaarlozing en criminaliteit. Daarmee is een tweede belangrijke groep van *claimsmakers* genoemd. De juristen zijn primair geïnteresseerd in het misdadige kind, hun belangstelling voor het verwaarloosde kind is daarvan afgeleid (Weijers, 1999). Parallel daaraan bestaat bij hen een soortgelijke verhouding tussen morele bezorgdheid en medelijden en tussen het belang van de maatschappij en het belang van het kind. Sociale bewogenheid speelt wel een rol, diverse juristen zijn ook betrokken bij filantropische kinderbeschermingsorganisaties (Van Montfoort, 1994), maar dominant is de vrees voor de gevaren die de samenleving van ontsporende kinderen te duchten heeft. De juristen staan een systeem voor waarin verwaarloosde en misdadige kinderen beschermd worden tegen schadelijke invloeden, en de samenleving tegen de dreiging die deze kinderen (zullen gaan) vormen. Beide doelen zouden gediend worden door kinderen te isoleren van hun originele biotoop, waar besmetting met allerlei kwaad dreigt, en te heropvoeden in een zuivere omgeving. Om deze benadering op criminele kinderen te kunnen toepassen, zou het strafrecht gewijzigd moeten worden. Criminele kinderen zouden ten opzichte van volwassenen een aparte, meer op heropvoeding gerichte behandeling moeten krijgen. Bovendien zouden zij niet langer samen met volwassen misdadigers opgesloten mogen worden, vanwege het levensgrote gevaar van nieuwe besmetting. Hoewel de doelen van bescherming van het kind en bescherming van de samenleving als verenigbaar worden gepresenteerd, prevaleert voor de juristen die de nieuwe benadering nastreven in feite het laatste doel (Weijers, 1999, 2000; Kortleven, 2009).

4.2.2 De totstandkoming en ontwikkeling van het kinderbeschermingsstelsel

Aan het begin van de twintigste eeuw krijgen kinderbeschermingsorganisaties en juristen hun zin: net als veel andere westerse landen rond de eeuwwisseling hebben gedaan of zullen doen, voert Nederland kinderbeschermingswetgeving in. Het parlement neemt in 1901 met algemene stemmen de zogenaamde Kinderwetten aan (De Vries & Van Tricht, 1903), die in 1905 van kracht

worden. Deze wetten zijn sterk beïnvloed door de juristen van de Moderne Richting. De nadruk die de juristen leggen op kinderbescherming als middel in de strijd tegen (jeugd)criminaliteit komt in de Kinderwetten terug, en de verbinding tussen het verwaarloosde en het misdadige kind waarop de juristen hameren, vormt een fundamentele vooronderstelling van de wetten. Over de koppeling tussen verwaarlozing en criminaliteit zegt de minister van Justitie die de Kinderwetten door het parlement loodst, Cort van der Linden, het volgende:

> [H]et [is] veelal een volkomen oppervlakkige onderscheiding […], welke gemaakt wordt tusschen verwaarloosde kinderen en die welke met den strafrechter in aanraking komen. Het is dikwerf bloot toevallig of kinderen een misdrijf plegen, dan wel of de aandacht wordt gevestigd op het feit dat zij op verregaande wijze verwaarloosd zijn, want dat laatste, de verwaarlozing zelve, is dikwerf de oorzaak van misdrijf (De Vries & Van Tricht, 1905, p. 60).

Vanwege de nauwe samenhang tussen de problemen van verwaarloosde en misdadige kinderen wordt een integrale aanpak geboden geacht, dat wil zeggen dat wetswijzigingen op twee rechtsgebieden tegelijk en in samenhang worden doorgevoerd. De Kinderwetten bestaan uit een civielrechtelijke, een strafrechtelijke en een beginselenwet. De civielrechtelijke wet maakt het bij wijze van kinderbeschermingsmaatregel mogelijk de ouderlijke macht via de rechter te beëindigen, door ontzetting of ontheffing. De ontzetting uit de ouderlijke macht is een dwingende maatregel, die behalve bij criminele activiteiten van de ouders toegepast kan worden in het geval van misbruik van de ouderlijke macht, grove verwaarlozing van onderhoud en opvoeding van kinderen, of slecht levensgedrag. De ontheffing geeft ouders zelf de mogelijkheid de beëindiging van de ouderlijke macht te verzoeken, op grond van ongeschiktheid of onmacht om de verplichting tot verzorging en opvoeding te vervullen (De Vries & Van Tricht, 1903). De strafrechtelijke wet introduceert een apart jeugdstrafrecht, dat speciale sancties en procesregels met een pedagogisch oogmerk bevat. De beginselenwet regelt de tenuitvoerlegging van civiele kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdsancties, en luidt onder andere het einde in van de plaatsing van jeugdigen in volwasseneninrichtingen (Boendermaker & Uit Beijerse, 2008).

In het wettelijk kinderbeschermingsstelsel dat zo ontstaat, krijgen verwaarloosde en misdadige kinderen in beginsel een aparte behandeling. Voor misdadige kinderen blijft de overheid primair verantwoordelijk. Voor hen zijn er staatsinrichtingen, zoals tuchtscholen en rijksopvoedingsgestichten (Boendermaker & Uit Beijerse, 2008). Bij de civielrechtelijke interventies heeft de overheid een veel beperktere rol. Weliswaar dient de beëindiging van de ouderlijke macht via de rechter te verlopen en is de minister van Justitie formeel verantwoordelijk voor het kinderbeschermingsstelsel, maar de daadwerkelijke heropvoeding van verwaarloosde kinderen is de taak van de particuliere kinderbeschermingsorganisaties, meer in het bijzonder van de verschillende voogdijinstellingen die hieruit ontstaan. Verwaarloosde kinderen kunnen in één

van de particuliere heropvoedingsgestichten of bij pleegouders worden geplaatst (Van Montfoort, 1994).

De scheiding tussen misdadige en verwaarloosde kinderen is echter niet waterdicht. Zo kunnen misdadige kinderen als zij daarvoor geschikt worden bevonden na verloop van tijd van een staatsinrichting overgeplaatst worden naar een particuliere inrichting. Omgekeerd kunnen verwaarloosde kinderen die op civielrechtelijke basis in een particulier gesticht worden geplaatst, overgebracht worden naar een staatsinrichting, vanwege hun 'weerbarstige natuur'. Hoewel misdadige en verwaarloosde kinderen via verschillende ingangen het kinderbeschermingssysteem binnenkomen, worden de twee categorieën in het systeem dus niet strikt onderscheiden en gescheiden. Eenmaal binnen weegt het al dan niet veroordeeld zijn voor een strafbaar feit minder zwaar dan de aard en heropvoedbaarheid van het kind (Boendermaker & Uit Beijerse, 2008).

De losse omgang met het onderscheid tussen verwaarloosde en misdadige kinderen illustreert dat het kinderbeschermingsbedrijf meer een zaak van moraal is dan van medelijden. Centraal staat de beduchtheid voor morele ontaarding van kinderen, voor gedrag dat als gevolg van defecten in de opvoeding niet voldoet aan de maatschappelijke normen. De kinderbescherming is er voornamelijk op gericht kinderen mores te leren, een taak die vrij breed wordt opgevat. Niet alleen naleving van de wet en ontzag voor de maatschappelijke orde dienen bevorderd te worden, ook op eerbiediging van normen op het gebied van werk en school, vrijetijdsbesteding, seksualiteit en hygiëne wordt nauwlettend toegezien. Zo wordt geprobeerd kinderen te redden van de zedelijke ondergang, waardoor zij een bedreiging voor de samenleving vormen, en hen in plaats daarvan tot nuttige leden van de maatschappij op te voeden (Van Nijnatten, 1986). Deze insteek brengt met zich mee dat bij de kinderbescherming vooral de wat oudere kinderen in beeld zijn; in de kinderbeschermingsdossiers van rond 1930 die Van Nijnatten (1986) analyseerde, zijn geen kinderen onder de 6 jaar vertegenwoordigd.

De beëindiging van de ouderlijke macht, die automatisch met uithuisplaatsing van het kind gepaard gaat, is een aantal jaren lang de enige wettelijke kinderbeschermingsmaatregel die beschikbaar is. In de praktijk blijkt er echter al gauw behoefte te zijn aan minder ingrijpende vormen van interventie, zodat in een problematische situatie ingegrepen kan worden voordat deze zo ernstig is geworden dat aan de voorwaarden voor beëindiging van de ouderlijke macht is voldaan. In deze behoefte wordt gedeeltelijk voorzien door het zogenaamde patronaat, waarbij toezicht uitgeoefend wordt door een patroon zonder dat de gezinsband verbroken wordt. Het patronaat heeft echter geen wettelijke basis en mist in laatste instantie dwangmogelijkheden. Daarom wordt in 1922 een nieuwe wettelijke kinderbeschermingsmaatregel ingevoerd, de ondertoezichtstelling. Deze maatregel voorziet in de mogelijkheid een gezinsvoogd aan te stellen voor kinderen die zodanig opgroeien dat zij met 'zedelijke of lichamelijke ondergang' bedreigd worden. Onder supervisie van de

eveneens in1922 in het leven geroepen figuur van de kinderrechter dient de gezinsvoogd zich in te spannen om de opvoedingssituatie te verbeteren, waarbij hij aanwijzingen kan geven die de ouders verplicht zijn op te volgen. Het doel van deze maatregel is, in de woorden van Doek (1972, p. 69), ‘om het kwaad in de aanvang te stuiten en dieper ingrijpende maatregelen te vermijden.’ Met die dieper ingrijpende maatregelen worden natuurlijk de ontzetting en de ontheffing uit de ouderlijke macht bedoeld, die de gezinsband aantasten (feitelijke informatie over de ondertoezichtstelling in het vervolg van deze subparagraaf is ontleend aan Doek, 1972).

Amper twintig jaar nadat de verbreking van de band tussen ouder en kind wettelijk mogelijk is gemaakt, wordt dus een nieuwe maatregel geïntroduceerd die er juist op gericht is door een vroegtijdige interventie de band tussen ouders en kind te behouden. Deze gang van zaken geeft blijk van het precaire karakter van ingrijpen in het gezin. De Kinderwetten hebben weliswaar het juridische fundament geleverd voor een interventiepraktijk die op grond van het adagium ‘voorkomen is beter dan genezen’ een flinke barst heeft geslagen in de traditionele schroom om in de sfeer van het gezin te treden. Eindelijk kan er met de wet in de hand doorgepakt worden in het belang van het kind en van de maatschappij. Dat betekent echter niet dat ingrijpen in het gezin een onproblematisch fenomeen is geworden. Uit de motivatie voor de introductie van de ondertoezichtstelling spreekt de opvatting dat interveniëren in het gezin eigenlijk onwenselijk is, zoveel mogelijk vermeden moet worden, en indien onvermijdelijk, zo weinig ingrijpend als mogelijk moet zijn.

De functie van de ondertoezichtstelling in het voorkomen van maatregelen die de band tussen ouder en kind aantasten, wordt overigens al snel vertroebeld. Via jurisprudentie wordt namelijk de mogelijkheid gecreëerd ook in het kader van een ondertoezichtstelling tot een uithuisplaatsing te komen, op aanwijzing van de gezinsvoogd. Het gebruik van deze mogelijkheid neemt een hoge vlucht. Daardoor wordt het onderscheid tussen de ondertoezichtstelling enerzijds en de ontzetting of ontheffing uit de ouderlijke macht anderzijds diffuser, hoewel een uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling formeel een ander, want minder definitief, karakter heeft dan de uithuisplaatsing als gevolg van de beëindiging van de ouderlijke macht.

De doelstelling van het voorkomen van ingrijpender maatregelen noch het feitelijke naar elkaar toegroeien van de verschillende kinderbeschermingsmaatregelen mag uit het oog doen verliezen dat de ondertoezichtstelling er ook voor zorgt dat de drempel voor ingrijpen in het gezin lager wordt. Omdat de voorwaarden voor toepassing van de ondertoezichtstelling ruimer zijn dan die voor toepassing van de ontzetting of de ontheffing uit de ouderlijke macht, is er eerder aan voldaan en kan de ondertoezichtstelling in een vroeger stadium toegepast worden dan de zwaardere maatregelen. Het kinderbeschermingsstelsel wordt daardoor preventiever van aard. Aanvankelijk komt het preventieve karakter ervan tot uiting in de

heropvoeding van verwaarloosde kinderen, teneinde hen te behoeden voor een leven in norm- en nutteloosheid of zelfs in misdaad. Door de introductie van de ondertoezichtstelling verschuift de focus verder naar voren, naar het voorkomen dat de situatie zo erg wordt dat heropvoeding buiten het gezin nodig is. Een niet onbelangrijk gevolg hiervan is dat behalve ernstige voortaan ook minder ernstige situaties voor interventie in aanmerking komen. Er komen dus méér gezinnen en kinderen binnen het bereik van de kinderbescherming, niet alleen potentieel, maar ook feitelijk, want de ondertoezichtstelling groeit uit tot de populairste kinderbeschermingsmaatregel.

Zoals gezegd is de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen hoofdzakelijk in handen van particuliere kinderbeschermingsorganisaties. Van particuliere zijde is de hulp van de overheid ingeroepen om de gedwongen bescherming en heropvoeding van kinderen van een juridisch fundament te voorzien, maar wanneer dat eenmaal geregeld is, bestaat er weinig behoefte meer aan overheidsbetrokkenheid. De particuliere kinderbeschermings-organisaties vinden dat zij de primaire verantwoordelijkheid hebben voor de zorg voor verwaarloosde kinderen, omdat zij zichzelf in levensbeschouwelijk opzicht als een soort verlengstuk van het gezin beschouwen. Er bestaat echter een spanning tussen de wens van soevereiniteit in eigen kring en het feit dat de overheid vanwege de inzet van het recht als dwangmiddel formele verantwoordelijkheid voor het kinderbeschermingsstelsel draagt.

Deze spanning wordt geadresseerd door de instelling van de Voogdijraad, in 1905. De Voogdijraad, die decentraal was georganiseerd en dus eigenlijk uit meerdere raden bestaat, krijgt in het kinderbeschermingsstelsel een spilfunctie toebedeeld. Hij heeft onder andere belangrijke taken in het aanbrengen bij de rechter van potentiële kinderbeschermingszaken en in het plaatsen van voogdijpupillen. Formeel is de Voogdijraad een overheidsinstelling, ressorterend onder de minister van Justitie. Hij is echter samengesteld uit representanten van de verschillende levensbeschouwelijke groeperingen die in het kinderbeschermingswerk vertegenwoordigd zijn. Deze hybride, publiek-private structuur moet niet alleen voor een verbinding, maar ook voor een buffer tussen de overheid en de particuliere organisaties zorgen. Door de particuliere vertegenwoordiging in de Voogdijraad wordt een te grote invloed van de overheid in de aanpak van verwaarlozing tegengegaan, en bovendien wordt een evenwicht gecreëerd tussen de verschillende stromingen, die de voogdijpupillen onderling moeten verdelen (Van Montfoort, 1994; uitgebreid Hermans, 1984).

In de praktijk blijken de particuliere organisaties hun hoofdrol in de kinderbescherming overigens niet helemaal te kunnen waarmaken. Wanneer het kinderbeschermingswerk toeneemt, raken de veelal ongeschoolde vrijwilligers die optreden als voogd (bij de beëindiging van de ouderlijke macht) of gezinsvoogd (bij de ondertoezichtstelling) overbelast. Al snel wordt veel werk van de vrijwilligers overgenomen door de zogenaamde ambtenaren voor de kinderwetten, die vanaf 1908 door de overheid worden aangesteld (Van

Montfoort, 1994; Doek, 1972). Een vergelijkbare gang van zaken doet zich voor bij de Voogdijraden. Kort nadat zij zijn opgericht, blijkt dat de particuliere leden ervan het werk niet allemaal zelf kunnen uitvoeren. Een belangrijk deel van het werk, het onderzoeken van de situatie van kinderen voorafgaande aan een verzoek om een kinderbeschermingsmaatregel, wordt daarom veelal uitbesteed aan de politie (vanaf 1911 worden in een aantal grote steden speciale afdelingen Kinderpolitie opgericht), aan ambtenaren voor de kinderwetten of aan ambtenaren van gemeentelijke diensten voor sociale zaken (Van Montfoort, 1994). Het tekortschieten van de particuliere kinderbeschermers wordt dus gecompenseerd door overheidsfunctionarissen, waardoor de overheid een grotere rol krijgt dan beoogd.

Rond het midden van de twintigste eeuw groeit het aandeel van de overheid in het kinderbeschermingswerk nog verder, waarbij een deel van haar officieuze taken officieel worden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de Voogdijraad, die in 1956 wordt gereorganiseerd en Raad voor de Kinderbescherming gaat heten. Bij deze reorganisatie wordt het primaat van de particuliere kinderbeschermers officieel herbevestigd, doordat de Raad blijft bestaan uit vertegenwoordigers van de diverse levensbeschouwelijke stromingen. Zij hebben als het college van de Raad voor de Kinderbescherming de formele leiding. Het eigenlijke werk wordt voortaan echter uitgevoerd door een ambtelijk apparaat, het bureau van de Raad, waarvan de medewerkers officieel ambtenaren van het ministerie van het Justitie zijn (Van Montfoort, 1994; Hermans, 1984). De reorganisatie haalt de eerder uitbestede taken dus terug naar de Raad, maar door deze op te dragen aan het ambtelijk apparaat wordt tevens de ontstane praktijk gesanctioneerd dat ambtenaren en niet de particuliere leden van de Raad de raadsonderzoeken uitvoeren.

De overgang van Voogdijraad naar Raad voor de Kinderbescherming betekent overigens niet alleen een herdefiniëring van de verhouding tussen particuliere kinderbeschermers en de overheid, maar ook een professionalisering van het kinderbeschermingswerk. Bij de reorganisatie wordt namelijk bepaald dat de raadsonderzoeken voortaan zoveel mogelijk dienen te worden uitgevoerd door medewerkers die zijn opgeleid voor het relatief nieuwe beroep van maatschappelijk werker. Voor de uitvoering van een taak die tot dan toe officieel was opgedragen aan particuliere vrijwilligers en in de praktijk werd uitgevoerd door verschillende soorten overheidsfunctionarissen van buiten de Raad, wordt nu dus een ambtelijk apparaat opgetuigd waarvan de medewerkers zoveel mogelijk aan specifieke en uniforme opleidingseisen moeten voldoen (Van Montfoort, 1994).

In de particuliere kinderbeschermingspraktijk komt rond het midden van de twintigste eeuw eveneens een professionaliseringsproces op gang, mede onder druk vanuit de Raad, waarbij maatschappelijk werkers de sector langzaam maar zeker veroveren. De eerste maatschappelijk werkster in het voogdijwerk wordt in 1942 aangesteld, en in de jaren daarna neemt het aantal maatschappelijk

werkers toe. In 1968 is nog meer dan 40% van alle gezinsvoogden bij de instellingen ongekwalificeerd, maar veel van hen zijn in de tweede helft van de jaren 1960 bezig met de opleiding tot maatschappelijk werker (Van Montfoort, 1994).

Met de professionalisering van de kinderbeschermingssector neemt ook de rol van kennis toe. In de eerste helft van de twintigste eeuw speelt kennis al wel een rol, maar daarbij gaat het vooral om kennis over feiten en omstandigheden met betrekking tot individuele kinderen en gezinnen (Van Nijnatten, 1986), kennis van rechtsregels en sociale normen en ervaringskennis over het disciplineren van kinderen (Dekker, 2012). Meer theoretische en wetenschappelijke kennis bestaat mondjesmaat, maar wordt nauwelijks gebruikt in de kinderbeschermingspraktijk. Na WO II neemt de kennisontwikkeling toe en bereiken nieuwe inzichten uit de sociale wetenschappen (zoals pedagogiek, sociologie en psychologie) voornamelijk via maatschappelijk werkers meer en meer de praktijk (Van Nijnatten, 1986; Dekker, 2012).

Tegelijk met deze nieuwe kennis verspreidt zich het axioma dat er zoiets is als een normale c.q. gezonde ontwikkeling van het kind, met een vaste volgorde van aan leeftijd gekoppelde fasen. Dit ontwikkelingsdenken krijgt al vanaf de jaren 1920 steeds meer voet aan de grond bij allerlei deskundigen en beroepsbeoefenaren die zich met kinderen bezighouden (Turmel, 2008), maar heeft pas onbelemmerde toegang tot de kinderbeschermingspraktijk als deskundigheid daar een grotere rol gaat spelen. Sindsdien is het ons perspectief op kinderen in sterke mate gaan bepalen, tot op de huidige dag. In 4.4.6 komt daar een zeer recent voorbeeld van aan de orde: in een wetsvoorstel ter herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen dat momenteel bij de Eerste Kamer ligt, is de wetstekst betreffende de ondertoezichtstelling gewijzigd, waardoor het criterium voor oplegging daarvan nu wordt dat ‘een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd’.

De opkomst van het ontwikkelingsdenken staat in omgekeerd evenredig verband met de neergang van het denken over kinderen in morele termen, dat de kinderbescherming in de eerste helft van de twintigste eeuw domineerde. Zoals Turmel (2008, p. 285) schrijft:

> Translating childhood into sequential development was then seen as a decisive scientific step away from a conventional definition in moral terms or in terms of rights.

De wortels van deze benadering van de kindertijd liggen in een evolutionistisch wereldbeeld. Nog eens Turmel (2008, p. 93-94):

> Evolutionists of the nineteenth century came to see the child as the missing link between nature and culture; the development of the child leading to the path of the evolution of the human species became commonplace in logic and reasoning. The logic worked in both directions: just as child development proved to be a

> keystone to constructing a genetic argument for human evolution, so evolution operated to illustrate and decode child development.

Er bestaat een nauw verband tussen evolutionisme en vooruitgangsoptimisme, en het zal dan ook niet verwonderen dat het ontwikkelingsperspectief op het kind in wezen optimistisch is:

> [T]he notion that the individual gets better and better as time passes has been central to most developmental thinking (Morss, 1990, geciteerd in Turmel, 2008, p. 285).

Het contrast met de tot dan toe dominante visie op kinderen als wezens die mores moeten leren, is duidelijk.

4.2.3 De kinderbescherming in de publieke opinie

Hoe wordt in de eerst helft van de twintigste eeuw in het publieke debat geoordeeld over de kinderbescherming? Opmerkelijk positief, in aanmerking genomen dat interveniëren in het gezin een heikele aangelegenheid is. Kritiek is weliswaar niet afwezig; al tijdens de parlementaire behandeling van de Kinderwetten leveren enkelingen kritiek op onderdelen van de wetten (Boendermaker & Uit Beijerse, 2008). De hoofdstroom van het parlement is echter positief en in de hoofdlijn van de Kinderwetten kunnen alle afgevaardigden zich uiteindelijk vinden (De Vries & Van Tricht, 1903).

Daarmee lijkt de toon gezet voor de wijze waarop de kinderbescherming in de volgende decennia gerecenseerd wordt: vooral lovende woorden, en wat kritiek in de marge. De berichtgeving in deze periode wordt in belangrijke mate gedomineerd door betrokkenen bij de kinderbescherming. Zij schrijven over de kinderbescherming in termen als ‘heilrijk’ en ‘overweldigend succesvol’ (Van Montfoort, 1994). In de herdenkingsbundel *De eerste kwarteeuw der Kinderwetten* wordt zelfs de vergelijking met engelen gemaakt:

> Tegenover den greep naar het kind van den duivel met slangen in het haar, staat nu gelukkig de greep van de engel met rozen in de lokken. Zoo zie ik althans het werk des kinderbeschermers tegenover dat van de kinderbedervers. En één der schoonste deelen van dit werk zijn de Kinderwetten (De Visser, 1930, p. 4).

Deze positieve visie wordt lange tijd nauwelijks aangevochten. Er worden wel eens misstanden aan de kaak gesteld, zoals in 1936 de mishandeling door een pleegmoeder van de bij haar ondergebrachte kinderen, waarvoor een psychiater de kinderbescherming verantwoordelijk stelt. Maar dit wordt van officiële zijde als niet meer dan een betreurenswaardig incident aangeduid, en tot bredere kritiek op de kinderbescherming leidt het niet (Van Montfoort, 1994).

Er is reden aan te nemen dat het gunstige beeld van de kinderbescherming dat in de eerste decennia van de twintigste eeuw domineert niet representatief is voor

hoe er in de volle breedte van de maatschappij gedacht wordt. In de lagere maatschappelijke klassen, waarop de kinderbescherming in de eerste helft van de twintigste eeuw vrijwel uitsluitend gericht is, zijn de gevoelens over het kinderbeschermingswerk niet onverdeeld positief. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de bijnamen die de Voogdijraad in de volksmond krijgt: 'de kinderdief' en 'de kinderrover'. De lagere klassen hebben echter nog niet of nauwelijks toegang tot het door elites gedomineerde publieke debat, zoals dat via kranten, tijdschriften en boeken gestalte krijgt. Hun opvattingen over de kinderbescherming hebben daardoor weinig kans door te dringen tot de publieke arena (Van Montfoort, 1994).

Pas in de jaren 1950 komt er meer kritiek los, onder andere in een belangrijk rapport van de commissie-Koekebakker (Werkgroep Gestichtsdifferentiatie, 1959), en wordt naar voren gebracht dat er op de praktijk van de kinderbescherming tot dan toe heel wat valt aan te merken. Zo zouden kinderen veel te rigoureus van hun ouders gescheiden worden, zou de heropvoeding in de kinderbeschermingsinrichtingen te eenzijdig op disciplinering gericht zijn en zou er te weinig aandacht zijn voor het individuele kind met zijn specifieke kenmerken en problemen. Eén van de belangrijkste kritiekpunten is verder dat een pedagogisch behandelingssysteem ontbreekt (Dekker, 2012). De opkomst van deze kritiek is niet los te zien van de professionalisering van de kinderbeschermingssector, de toenemende rol van wetenschappelijke kennis en de verandering van de visie op kinderen (vgl. Van Nijnatten, 1986).

4.2.4 Marginale aandacht voor kindermishandeling

In de vorige paragrafen is besproken hoe het sociale probleem van het verwaarloosde kind, nauw gekoppeld aan dat van het misdadige kind, heeft geleid tot de totstandkoming van het kinderbeschermingsstelsel. Het gevaar waartegen dit stelsel kinderen beoogt te beschermen, is in de eerste plaats morele ontsporing. In de woorden van de Amsterdamse kinderrechter G.T.J. de Jongh, anno 1932:

> Daar is een arm kind, maar begaafd met heel goede vermogens. Hij kan de volkskracht vergrooten, hij kan een man worden, die een positie kan innemen, overeenstemmend met zijn geestelijke en lichamelijke vermogens. De huiselijke toestanden verhinderen zulks echter ten eenemale. De knaap groeit op tot een schooier, een dief, een souteneur, het meisje tot een slet, die tevens een bedreiging is voor de gezondheid van tal van mannen (geciteerd bij Van Nijnatten, 1986, p. 106).

Waar weinig aandacht voor is bij de totstandkoming van het kinderbeschermingsstelsel, is bescherming van kinderen tegen geweld als doel op zichzelf. Dat wil niet zeggen dat geweld tegen kinderen niet wordt opgemerkt. Veel van de vormen van geweld die onder de huidige definitie van kindermishandeling vallen, zijn bekend en worden moreel veroordeeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor seksueel geweld en voor lichamelijk geweld (Van

Montfoort, 1994). Met betrekking tot de laatste categorie wordt in de Memorie van Toelichting bij de strafrechtelijke Kinderwet bijvoorbeeld terloops opgemerkt dat de kinderen voor wie de staatsinrichtingen bedoeld zijn in hun eigen omgeving ongetwijfeld 'lichamelijke kastijdingen zullen hebben ondervonden' of zelfs 'aan erger behandeling dan matige kastijding zullen zijn blootgesteld geweest' (De Vries & Van Tricht, 1907, p. 161-162). En in het Wetboek van Strafrecht van 1886 is in de afdeling over mishandeling een bepaling opgenomen waarin mishandeling van een eigen kind als strafverzwarende omstandigheid wordt aangemerkt.

Bovendien zijn er rond de voorlaatste eeuwwisseling stemmen te horen en bewegingen te zien die geweld tegen kinderen actief aan de kaak stellen. In 1900 publiceert de Zweedse Ellen Key haar invloedrijke en veelvuldig vertaalde boek 'Barnets århundrade' ('De eeuw van het kind'), dat een pleidooi bevat voor een kindvriendelijker manier van opvoeden (Wilmink, 1999). En in de kwart eeuw vóór 1900 ontstaan in diverse landen bewegingen die zich keren tegen wat kindermishandeling of 'wreedheid tegen kinderen' genoemd wordt. In 1874 wordt de New York Society for the Prevention of Cruelty to Children (NYSPCC) opgericht, die model staat voor de oprichting van soortgelijke *societies* overal in de Angelsaksische wereld, waaronder de nog steeds bestaande National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC) in het Verenigd Koninkrijk. Ook in niet-Angelsaksische landen, zoals Duitsland, worden verenigingen opgericht die zich bezighouden met de bestrijding van kindermishandeling. Deze bewegingen tegen kindermishandeling zijn in Nederland bekend, en er is sprake van geweest dat ook in Nederland een vereniging naar het model van de NSPCC zou worden opgericht, maar dat initiatief bloedt dood voordat het goed en wel tot leven is gekomen (Van Montfoort, 1994).

Erkenning van het bestaan van geweld tegen kinderen is er dus wel, en pleidooien tegen dat geweld zijn er ook, zij het vooral in het buitenland, maar van grote maatschappelijke bezorgdheid over het fenomeen is eind negentiende, begin twintigste eeuw geen sprake. Kenmerkend is dat de zojuist genoemde strafwetbepaling over mishandeling van een eigen kind in het oorspronkelijke voorstel voor het Wetboek van Strafrecht ontbreekt. De mishandeling van ouders door hun eigen kinderen is in dat voorstel wel als strafverzwarende omstandigheid opgenomen, maar niet de omgekeerde situatie. Pas na een opmerking van de parlementaire Commissie van Rapporteurs wordt ook mishandeling van kinderen door hun ouders als strafverzwarende omstandigheid aangemerkt (Smidt, 1891). Clemens Schröner (1956, p. 251) merkt hierover op:

> Het kind werd hierbij alleen gezien als een der naaste familiebetrekkingen, zonder leeftijdsaanduiding. Derhalve is het kind niet als jeugdige om zijn bijzondere weerloosheid opgenomen. Overwegingen van kinderbescherming hebben hier kennelijk géén rol gespeeld.

Bij de behandeling van de Kinderwetten komen bepaalde vormen van geweld tegen kinderen, zoals fysieke mishandeling, alleen terloops aan de orde. De nadruk ligt niet op bescherming tegen klappen, maar op bescherming tegen 'zedelijke mishandeling'. Lichamelijke mishandeling speelt hoogstens een rol in de marge, als symptoom van een slechte opvoeding of als element van het bredere begrip verwaarlozing (Van Montfoort, 1994).

Nu zou de conclusie getrokken kunnen worden dat de focus van de Kinderwetten wat betreft lichamelijke mishandeling niet strookt met de tegenwoordige inzet van de strijd tegen kindermishandeling, maar dat andere vormen van kindermishandeling in de huidige betekenis door de Kinderwetten al wel geadresseerd worden. De term verwaarlozing die begin twintigste eeuw centraal staat, maakt sinds de jaren 1980 ook deel uit van de definitie van kindermishandeling die de Bureaus Vertrouwensarts hanteren (zie 4.3.3), en Van Montfoort (1994) wijst erop dat de 'zedelijke' of 'morele' bedreiging waartegen de kinderbeschermingsmaatregelen beogen te beschermen in feite neerkomt op wat nu psychische of emotionele kindermishandeling wordt genoemd. Maar het fundamentele verschil tussen de huidige opvatting van kindermishandeling en de manier waarop bij de totstandkoming van de Kinderwetten tegen bedreigingen voor het kind wordt aangekeken, is dat nu het slachtofferschap van het kind voorop staat en een eeuw geleden zijn potentiële daderschap. Waar het in het dominante discours over kinderbescherming begin twintigste eeuw gaat over bedreigingen voor kinderen, wordt de aandacht voortdurend gevestigd op de bedreigingen die daaruit voor de maatschappij voortvloeien, waarbij de gevolgen voor de kinderen zelf tussen haakjes worden gezet. Een slachtofferrol is hen nauwelijks gegund.

De geringe aandacht begin twintigste eeuw voor de invloed van mishandeling en verwaarlozing op het welbevinden van kinderen lijkt voor een deel het logische gevolg van de grote nadruk die dan wordt gelegd op de bedreiging die kinderen voor de maatschappij kunnen vormen, in laatste instantie door in de criminaliteit te belanden. Het dominante beeld van het verwaarloosde kind als potentiële dader is kennelijk moeilijk te combineren met een serieus uitgewerkt beeld van het verwaarloosde kind als slachtoffer. Dat dominante beeld, en de bijbehorende nadruk op kinderbescherming als preventie van jeugdcriminaliteit, lijkt in Nederland overigens nog krachtiger dan in andere landen ingang gevonden te hebben, door de grote invloed die juristen van de Moderne Richting op het kinderbeschermingsstelsel hebben uitgeoefend. Dat verklaart wellicht voor een deel dat anders dan elders de animo voor een beweging tegen wreedheid tegen kinderen in Nederland ontbrak.

Er zijn daarnaast nog specifiekere verklaringen te noemen voor de geringe aandacht voor geweld tegen kinderen in het algemeen en fysieke mishandeling in het bijzonder. Zo kan de beslotenheid waarin mishandeling van kinderen vaak plaatsvindt een rol hebben gespeeld. Nu kindermishandeling een belangrijk sociaal probleem is, is men zich terdege bewust van dit gegeven en wordt

geprobeerd de belemmeringen die het in de strijd tegen kindermishandeling oplevert zoveel mogelijk te omzeilen. In de tijd dat kindermishandeling nog niet op de maatschappelijke agenda staat, is de slechte zichtbaarheid ervan wellicht een factor die verhindert dat kindermishandeling op die agenda komt.

Belangrijker dan dit gebrek aan zichtbaarheid in letterlijke zin lijkt mij echter dat mishandeling van kinderen rond het begin van de twintigste eeuw in morele zin slecht zichtbaar is. De gevoeligheid voor geweld tegen kinderen is dan veel kleiner en de tolerantie ervan is veel groter dan tegenwoordig. Een belangrijk deel van wat nu officieel als fysieke kindermishandeling wordt aangemerkt, wordt rond de voorlaatste eeuwwisseling als verantwoorde kastijding gezien. Het gebruik van lijfstraffen in de opvoeding is maatschappelijk breed geaccepteerd (Baartman, 1993), en het domein van de kinderbescherming vormt hierin geen uitzondering. Het slaan van kinderen wordt door kinderbeschermers ten eerste gebillijkt. Tot in de jaren 1960 komt onder hen de opvatting voor dat sommige kinderen door hun onhandelbaar gedrag nu eenmaal slaag verdienen (Komen, 1999). Ten tweede wordt het slaan van kinderen door kinderbeschermers zelf gepraktiseerd. In de particuliere inrichtingen waar een groot deel van de kinderbeschermingspupillen verblijft, zijn lijfstraffen geen zeldzaamheid. Uit het eerder genoemde rapport van de commissie-Koekebakker, dat over het functioneren van deze inrichtingen gaat, blijkt dat tot in de jaren 1950 in ieder geval in een aantal daarvan slaag als opvoedingsmiddel wordt gebruikt (Werkgroep Gestichtsdifferentiatie, 1959).

De gangbaarheid van lijfstraffen betekent niet dat elke vorm van geweld tegen kinderen wordt getolereerd; er dienen bepaalde grenzen en regels in acht genomen te worden. De precieze afbakening tussen pedagogisch verantwoord gebruik en misbruik van geweld is echter eenduidig noch onomstreden (zie Baartman, 1993). In de praktijk is het daarom lastig, behalve in extreme gevallen, om te onderscheiden wat als ordentelijke lijfstraf en wat als mishandeling heeft te gelden, en trekt mishandeling van kinderen minder aandacht dan in de huidige situatie, waar geweld tegen kinderen taboe is verklaard. De acceptatie van geweld tegen kinderen in de vorm van lijfstraffen betekent dus niet alleen dat een deel van wat tegenwoordig als kindermishandeling wordt gezien, geaccepteerd wordt en daarmee ‘moreel onzichtbaar’ is, maar ook dat de zichtbaarheid bemoeilijkt wordt van geweld tegen kinderen dat ook volgens de dan geldende maatstaven over de schreef gaat.

4.2.5 De aanpak van kindermishandeling

Ondanks de marginale aandacht die geweld tegen kinderen in de wereld van de kinderbescherming krijgt, zijn er in de eerste helft van de twintigste eeuw meerdere gevallen bekend waarin kinderbeschermingsmaatregelen primair ter beteugeling van (fysieke) kindermishandeling worden ingezet. Daarnaast worden ook het strafrecht en officieuze interventiemogelijkheden gebruikt om

kindermishandeling te adresseren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het proefschrift van Clemens Schröner (1956), die honderd gevallen van kindermishandeling tussen 1932 en 1944 beschrijft die bemoeienis van instanties hebben opgeleverd en deels (28 gevallen) de pers hebben gehaald. Of deze aandacht voor gevallen van kindermishandeling in de jaren 1930 en 1940 duidt op een toename in de maatschappelijke gevoeligheid voor kindermishandeling ten opzichte van de periode rond de totstandkoming van de Kinderwetten is niet zeker, maar er is enige grond om te veronderstellen van wel. Zo lijkt het er volgens Manneke (1993) op dat de tolerantie voor geweld tegen kinderen (en vrouwen) in de periode 1890-1914 begint af te nemen, een constatering die zij baseert op historisch onderzoek van Rotterdamse rechtbankdossiers. Terwijl de geweldsdelicten in deze dossiers zich in de periode 1870-1890 altijd afspelen 'tussen mensen van gelijk fysiek en sociaal postuur' (Manneke, 1993, p. 113), komen tussen 1890 en 1914 ook kinderen en vrouwen als slachtoffer van mishandeling voor. Het onderzoek van Manneke stopt bij 1914, maar het is niet onaannemelijk dat de afname van tolerantie voor kindermishandeling die haar bevindingen suggereren, zich na 1914 heeft voortgezet.

Uit de beschrijvingen die Clemens Schröner (1956) geeft, rijst een gedifferentieerd beeld van de wijze waarop kindermishandeling in de loop van de eerste helft van de twintigste eeuw wordt aangepakt. In veel van de beschreven gevallen raken officiële instanties bekend met de mishandeling doordat de buren klagen, doorgaans bij de kinderpolitie (vgl. Manneke, 1993). Soms stappen ook de ouders zelf of andere familieleden naar de kinderpolitie. Andere gevallen van mishandeling worden bekend door de ernst van de gevolgen (verwondingen of de dood) of doordat de betreffende kinderen wegens vergrijpen of ander wangedrag ('zich misdragen met mannen') in beeld zijn gekomen bij politie, justitie of kinderbeschermingsinstanties. Overigens kan het beeld van de kinderpolitie als belangrijkste eerste aanspreekpunt bij kindermishandeling gemakkelijk vertekend zijn: een belangrijk deel van de casussen heeft Clemens Schröner namelijk verzameld in een eerdere functie bij de kinderpolitie in Rotterdam.

Na de bekendwording van de mishandeling gebeurt het soms dat een remedie achterwege blijft, bijvoorbeeld door tegenwerking van de ouders, maar in de meeste beschreven gevallen wordt er wel actie ondernomen. Dikwijls worden kinderen onder toepassing van een wettelijke kinderbeschermingsmaatregel uit huis gehaald, waarna zij in een inrichting of in een pleeggezin worden geplaatst. Het komt echter ook voor dat kinderen zonder toepassing van een officiële dwangmaatregel elders worden ondergebracht, bijvoorbeeld door (voorlopige) toevertrouwing aan de Voogdijraad, of door opname in een ziekenhuis of psychiatrische kliniek, waarna dan later plaatsing in een opvoedingsinrichting kan volgen. Andere gekozen opties zijn plaatsing bij familie en onderbrenging in een 'betrekking voor dag en nacht'. In veel gevallen worden kinderen echter thuis gelaten, waarbij binnen het gezin onder extern toezicht geprobeerd wordt de situatie te veranderen. Naast de officiële ondertoezichtstelling komen ook

hierbij officieuze interventies voor, bijvoorbeeld patronaat door de voogdijinstelling Pro Juventute.

Wat de ouders betreft, in de meeste gevallen lijkt de zaak voor hen met de beëindiging van de ouderlijke macht of het moeten dulden van toezicht afgedaan. In een paar beschreven gevallen is er sprake van pogingen de mishandelende ouder uit het gezin te halen, door opname in een krankzinnigengesticht of door plaatsing in de werkverschaffing. Dit lukt niet altijd.

In een aantal gevallen komt de strafrechter eraan te pas. Dat is aan de orde in de meeste beschrijvingen die Clemens Schröner aan de pers ontleent. Ernstige mishandeling en verwaarlozing met de dood als gevolg leidt in de meeste gevallen tot een eis van en / of een veroordeling tot een aantal jaar gevangenisstraf. De bandbreedte is daarbij vrij groot, van minder dan twee jaar tot acht jaar. Ernstige mishandeling en verwaarlozing zonder dodelijke afloop levert doorgaans een aantal maanden op, ruwweg variërend van één tot zes maanden. In enkele gevallen wordt meer geëist en / of gegeven. Clemens Schröner (1956, p. 69) beoordeelt de bestraffing van kindermishandeling, met haar 'tendentie tot toepassing van zware straf, meestal *on*voorwaardelijke gevangenisstraf', als relatief streng (cursivering oorspronkelijk). In sommige dagbladbeschrijvingen van rechtszaken wordt melding gemaakt van reacties vanaf de publieke tribune. Bij een eis van acht jaar gevangenisstraf wordt vermeld: 'Met welke eisch de publieke tribune te kennen gaf zeer in te stemmen' (geciteerd bij Clemens Schröner, 1956, p. 14).

4.3 1960-2000: Kindermishandeling als opvoedings-probleem

4.3.1 Het 'battered-child syndrome' en de beweging tegen kindermishandeling

Vanaf de jaren 1960 worstelt kindermishandeling zich als zelfstandig sociaal probleem uit de schaduw van de problematiek van het verwaarloosde kind. De opkomst van kindermishandeling als sociaal probleem kan gerelateerd worden aan verschillende ontwikkelingen, zoals een groeiende maatschappelijke gevoeligheid voor geweld tegen kinderen en de tanende populariteit van de moralistische kijk op probleemgezinnen. De directe aanleiding is echter de beschrijving van het 'battered-child syndrome' door Amerikaanse kinderartsen, röntgenologen en een psychiater in 1962. Sinds de Tweede Wereldoorlog wordt in medische publicaties gediscussieerd over de oorzaak van met röntgentechniek ontdekte botbreuken bij jonge kinderen. Volgens een Engelse radioloog is het niet waarschijnlijk dat deze botbreuken veroorzaakt worden door uitwendig geweld en moeten ze worden toegeschreven aan een nog onbekende ziekte. Anderen menen dat een uitwendig trauma de oorzaak is, dat kan uiteenlopen van

een ongeluk tot geweld door de ouders of verzorgers. Daarbij wordt opgemerkt dat de milieus waarin deze botbreuken voorkomen veel problematischer zijn dan gemiddeld: onoplettendheid, verwaarlozing, alcoholisme en psychische problemen bij ouders spelen een grote rol. In dit verband wordt gesproken over 'the injury-prone environment'. Die term legt een link tussen een bepaald soort milieu en het relatief vaak voorkomen van verwondingen, zonder expliciet aan te geven of die verwondingen het gevolg zijn van direct geweld of van ongelukken die in zo'n problematisch milieu vaker voorkomen dan elders. De Amerikaanse kinderarts C. Henry Kempe en zijn collega's maken uiteindelijk ondubbelzinnig de koppeling tussen het letsel en ernstige fysieke mishandeling; andere oorzaken kunnen volgens hen in de meeste gevallen uitgesloten worden (Van Montfoort, 1994; zie ook Nelson, 1984). In dit verband munten zij de term 'battered-child syndrome':

> The battered-child syndrome is a term used by us to characterize a clinical condition in young children who have received serious physical abuse, generally from a parent or foster parent (Kempe e.a., 1962, p. 105).

Het gaat bij dit syndroom dus om fysieke mishandeling van jonge kinderen. Kempe e.a. (1962) stellen dat, hoewel het syndroom op elke leeftijd kan optreden, het in het algemeen om kinderen jonger dan 3 jaar gaat. Met het toeschrijven van de door röntgentechniek ontdekte botbreuken aan fysieke mishandeling wordt niet alleen een oplossing voor een raadsel aangedragen die breed geaccepteerd zal worden, maar wordt ook geïmpliceerd dat althans een deel van de kindermishandelingsgevallen met behulp van technologie aan het licht gebracht kan worden. Overigens wordt al in 1900 door een Duitse auteur gezinspeeld op de mogelijkheid dat röntgentechniek uitsluitsel zal geven in gevallen waar twijfel bestaat of daadwerkelijk kindermishandeling heeft plaatsgevonden (Van Montfoort, 1994). Met die suggestie wordt destijds klaarblijkelijk weinig gedaan, maar zestig jaar later vat de overtuiging alsnog post dat het mogelijk is hard medisch bewijs te leveren voor kindermishandeling, iets wat juist bij mishandeling van jonge kinderen van groot belang is. Kempe e.a. (1962, p. 106):

> To the informed physician, the bones tell a story the child is too young or too frightened to tell.

De ontdekking van het 'battered-child syndrome' valt wereldwijd in vruchtbare aarde en leidt tot een internationale beweging tegen kindermishandeling, die na een aarzelend begin ook in Nederland voet aan de grond krijgt. Die beweging neemt aanvankelijk de term 'battered-child syndrome' over, en illustreert daarmee de door Best (2008) benoemde neiging om sociale problemen in medische termen te presenteren. Anders dan bij het probleem van verkeersonveiligheid, waarvoor ongeveer in dezelfde periode aandacht wordt gevraagd met de metafoor van een 'kwaadaardige ziekte', betreft de medicalisering in het geval van kindermishandeling meer dan de terminologie. In de nieuwe beweging tegen kindermishandeling treedt de medische professie

op de voorgrond en wordt de opvatting gehuldigd dat het vooral artsen zijn die in aanraking komen met kindermishandeling en dat zij het best in staat zijn kindermishandeling vast te stellen. Ik heb dat in hoofdstuk 2 substantiële medicalisering genoemd.

Deze visie brengt een bijzondere verantwoordelijkheid met zich mee voor artsen, die voor hen niet onproblematisch is. Want hoe verhoudt een rol bij de aanpak van kindermishandeling zich tot het medisch beroepsgeheim? Het melden van gevallen van kindermishandeling bij de instanties die tot dan toe de belangrijkste rol vervullen in de aanpak van kindermishandeling, de politie en de Raad voor de Kinderbescherming, ligt erg gevoelig.

In 1969, het confessioneel-liberale kabinet-De Jong is dan aan de macht, stuurt staatssecretaris Kruisinga (CHU) van Sociale Zaken en Volksgezondheid een brief aan de officiële hoeder van de belangen van medici in Nederland, de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG). Daarin schrijft hij naar aanleiding van berichten in de pers over kindermishandeling te streven naar een procedure die artsen in de gelegenheid stelt 'mededeling te doen' van geconstateerde kindermishandeling. Kennelijk deelt de staatssecretaris de opvatting dat het primaat in de herkenning van kindermishandeling bij artsen ligt. De KNMG reageert terughoudend. Zij antwoordt weliswaar dat zij graag in overleg wil treden, maar geeft direct een schot voor de boeg door te stellen dat opheffing van het beroepsgeheim niet gewenst is. En dan gaat zij nog een stap verder in de medicalisering van het probleem: niet alleen het signaleren van kindermishandeling is een medische aangelegenheid, het probleem vraagt ook een 'medisch-maatschappelijke oplossing'. De KNMG vindt dat kindermishandeling bij voorkeur aangepakt moet worden zonder bemoeienis van politie en justitie (waaronder de Raad voor de Kinderbescherming wordt begrepen) en zonder inzet van kinderbeschermingsmaatregelen en strafrecht. Artsen zouden een vermoeden van kindermishandeling moeten kunnen melden bij een niet-justitiële instantie (Van Montfoort, 1994).

Deze opstelling van de KNMG is niet in de laatste plaats te begrijpen als een poging een domein te claimen en te beschermen tegen inmenging van buiten. Maar er is meer aan de hand, want ook de niet-medici in de beweging tegen kindermishandeling willen de afstand bewaren tot alles wat met justitieel ingrijpen geassocieerd kan worden. In 1970 wordt door een oud-onderwijzeres annex oud-gemeenteraadslid samen met een aantal andere particulieren uit verschillende disciplines de Vereniging tegen Kindermishandeling (VKM) opgericht, een typische *claimsmaking* organisatie (vgl. Best, 2008), die zich ten doel stelt een goede aanpak van kindermishandeling te bewerkstelligen. Een goede aanpak richt zich volgens de VKM op het vinden van oplossingen voor de opvoedproblemen en vertroebelde gezinsverhoudingen waarvan wordt aangenomen dat zij aan de mishandeling ten grondslag liggen. Dat vinden van oplossingen gebeurt op basis van vertrouwen en vrijwilligheid, waarbij de

gezinsbanden als het even kan niet verbroken worden. De inschakeling van de Raad voor de Kinderbescherming en het daarbij behorende arsenaal van kinderbeschermingsmaatregelen geldt in de visie van de VKM als een optie waartoe slechts knarsetandend de toevlucht genomen kan worden. Het dwingende karakter van de kinderbeschermingsmaatregelen zou contraproductief werken doordat het wantrouwen wekt bij ouders, waardoor zij niet meer voldoende open staan voor hulpverlening. En als een maatregel gepaard gaat met uithuisplaatsing van een kind, worden de relaties binnen het gezin verbroken, terwijl die nu juist verbeterd moeten worden.

De VKM probeert haar doel onder andere te bereiken door publieksvoorlichting en kennisontwikkeling (Blaak, 2011). Het streven naar kennisontwikkeling mondt in 1988 uit in de aanstelling van een bijzonder hoogleraar 'Preventie en hulpverlening inzake kindermishandeling' aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Deze leerstoel wordt lange tijd bekleed door Herman Baartman, wiens publicaties ik met enige regelmaat aanhaal. Verder richt de VKM in 1970 een meldpost voor kindermishandeling in. Daarbij wordt expliciet uitgesproken dat de Raad voor de Kinderbescherming niet geschikt is als meldpost voor kindermishandeling (Van Montfoort, 1994).

Hier is sprake van botsende benaderingen: het dwangarsenaal en de moralistische insteek van de kinderbescherming zijn slecht te combineren met de benadering van vertrouwen en vrijwilligheid, ook wel aangeduid als welzijnsmodel (Van der Laan, 1990) of welzijnssysteem (Baartman, 2008), waarmee de beweging tegen kindermishandeling opvoedingssituaties wil verbeteren. De afstand die de beweging tegen kindermishandeling betracht tegenover de traditionele kinderbeschermingswereld heeft daarnaast te maken met het inmiddels ronduit slechte imago van de laatste. Is de kritiek op de kinderbescherming in de jaren 1950 nog te overzien, vanaf eind jaren 1960 komt zij zwaar onder vuur te liggen. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat de doelgroepen van de kinderbescherming zich als onderdeel van de maatschappijbrede 'mondigheidsrevolutie' beginnen te emanciperen en met de toenemende hantering van de notie van subjectieve rechten. De kinderbescherming wordt bijvoorbeeld verweten autoritair en repressief in te grijpen in de levens van kinderen en ouders, waarbij hun rechten onvoldoende worden gewaarborgd (vgl. Dekker, 2012). De Raad voor de Kinderbescherming is 'in de ogen van het publiek de boosdoener (…), die de kinderen bij je weghaalt', zo stellen de initiatiefnemers van de VKM (aangehaald bij Van Montfoort 1994, p. 172). Geassocieerd worden met een interventiepraktijk die onder zo'n slecht imago gebukt gaat, is wel het laatste dat de strijders tegen kindermishandeling kunnen gebruiken.

4.3.2 De komst van de vertrouwensarts

Naar aanleiding van de briefwisseling tussen de staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de KNMG wordt een commissie belast met het

zoeken naar oplossingen voor de spanning tussen een betere signalering en aanpak van kindermishandeling en het medisch beroepsgeheim. Deze commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van vier ministeries en drie medische beroepsorganisaties, stelt voor een nieuwe instantie in het leven te roepen, de vertrouwensarts. Bij de vertrouwensarts zouden medici zich in een specifieke situatie zonder doorbreking van hun beroepsgeheim om advies kunnen wenden, en bij hem zouden zij vermoedens van kindermishandeling kunnen melden. Ook niet-medici zouden bij de vertrouwensarts terecht moeten kunnen. Behalve het zijn van deskundig klankbord en meldpunt zou de vertrouwensarts ook taken moeten krijgen in het verzamelen van gegevens, teneinde kennis te vergaren over (de omvang van) het verschijnsel kindermishandeling (Van Montfoort, 1994). Dit voorstel sluit nauw aan bij de wens van de KNMG dat artsen de mogelijkheid krijgen om kindermishandeling te melden bij een niet-justitiële instantie.

De vertrouwensarts wordt in 1972 als experiment ingesteld, en ontwikkelt zich al snel tot de belangrijkste plaats waar kindermishandeling gemeld wordt. De meldpost van de VKM wordt door de komst van de vertrouwensartsen uit de markt gedrongen. Eerst worden er vertrouwensartsen in vier steden aangesteld. Zij krijgen versterking van een administratieve kracht en een maatschappelijk werker, reden om van het Bureau Vertrouwensarts inzake kindermishandeling (BVA) te gaan spreken. In de loop van de jaren 1970 groeit het aantal BVA's, evenals hun personele bezetting. Daarbij gaan maatschappelijk werkers de talrijkste beroepsgroep vormen – net als bij de Raad voor de Kinderbescherming en de particuliere kinderbeschermingsorganisaties al het geval is. Desondanks behouden de artsen de leiding en de BVA's hun medische signatuur.

De precieze status en vormgeving van het BVA is lang onzeker. Zijn positie noch zijn bevoegdheden zijn wettelijk geregeld. Dat zegt iets over het gebrek aan intensiteit dat de bemoeienis van de regering met de aanpak van kindermishandeling kenmerkt. Na de instelling van de BVA's wordt er door de regering op het terrein van kindermishandeling geruime tijd nauwelijks een actie van betekenis ondernomen.

Aanvankelijk worden de vertrouwensartsen op basis van een soort status aparte bij de diverse Raden voor de Kinderbescherming ondergebracht, de retoriek van de bestrijders van kindermishandeling tegen de kinderbescherming ten spijt. Het ondersteunend personeel van de vertrouwensarts wordt zelfs uit het budget voor de Raden betaald, maar de vertrouwensarts zelf staat op de loonlijst van Volksgezondheid. In de presentatie naar buiten toe wordt niet gesproken over de organisatorische verbinding met de Raad voor de Kinderbescherming. Deze verbinding wordt overigens geleidelijk losgelaten, als de BVA's verzelfstandigen (Jeucken-de Boer, 2003; Van Montfoort, 1994).

4.3.3 Het 'battered-child syndrome' als breekijzer en de verbreding van het begrip kindermishandeling

Het begrip dat aan de basis staat van de beweging tegen kindermishandeling, het 'battered-child syndrome', is opmerkelijk smal en specifiek. Met zijn beperking tot lichamelijke mishandeling blijven vormen van kindermishandeling buiten beeld die in de periode vóór 1962 zowel binnen als buiten Nederland wel aandacht krijgen, zij het summier. In Nederland valt het proefschrift uit 1956 van Clemens Schröner te noemen, dat psychologische kindermishandeling als onderwerp heeft. Daarnaast wordt door de nadruk op kinderen tot 3 jaar mishandeling bij oudere kinderen tussen haakjes geplaatst, terwijl mishandelingsgevallen die tot dan toe aandacht hebben gekregen juist de oudere groep kinderen betreffen.

Deze beperkingen vervullen wel een bepaalde functie: zij maken het 'battered-child syndrome' een geschikt breekijzer om het begrip kindermishandeling los te wrikken uit de moralistische context waarin het zich in de eerste helft van de twintigste eeuw bevindt. Door de nadruk op lichamelijk letsel wordt de kwestie van de morele gevolgen van mishandeling terzijde geschoven. De nadruk op jonge kinderen maakt de voorheen gebruikelijke koppeling tussen 'kinderen in gevaar' en 'gevaarlijke kinderen' irrelevant of zelfs misplaatst. In het geval van mishandeling van baby's en peuters ligt de gedachte aan een latere criminele carrière niet zo voor de hand. Tenslotte maakt de specifiek medische connotatie van het begrip 'battered-child syndrome' de neiging tot morele veroordeling van mishandelende ouders minder vanzelfsprekend. Bij een medisch probleem hoort een medische benadering, en medici houden zich bezig met zorg verlenen in plaats van met de vinger wijzen.

Wanneer het begrip 'battered-child syndrome' zijn werk als breekijzer gedaan heeft, wordt het terzijde gelegd; het begrip raakt in onbruik en 'kindermishandeling', dat in de jaren 1960 als synoniem voor het 'battered-child syndrome' wordt gebruikt, wordt de gangbare term. Daarmee komt er ruimte voor een verbreding van de definitie. In de jaren 1970 wordt de nadruk op mishandeling van jonge kinderen losgelaten, en wordt kindermishandeling geacht alle minderjarigen te kunnen betreffen (Van Montfoort, 1994). Deze verbreding komt tot uiting in de definitie van een mishandeld kind, afkomstig van C. Henry Kempe, aan de hand waarvan de vertrouwensartsen hun werk beginnen:

> Any child who received non-accidental injury (or injuries) as a result of acts (or omissions) on the part of his parents or guardians (Jaarverslag Bureaus Vertrouwensartsen 1976, geciteerd bij Van Montfoort 1994, p. 184).

De verbreding betreft niet alleen de leeftijd. Zoals Van Montfoort (1994) terecht opmerkt, is deze definitie ook breder ten aanzien van de aard van de mishandeling. Terwijl de definitie van het 'battered-child syndrome' toegespitst is op 'physical abuse', verwijzend naar direct geweld, omvat

kindermishandeling volgens de geciteerde nieuwe definitie ook verwondingen die een kind door nalatig gedrag van ouders oploopt. In feite betekent deze definitie, na het intermezzo van het ‘battered-child syndrome’, een terugkeer naar de bredere blik waarvan de term ‘injury-prone environment’ getuigt. Niet alleen directe mishandeling, maar ook de schade die een kind oploopt door verwaarlozing behoeft aandacht. Wel blijft de nadruk nog liggen op fysieke schade.

Dat verandert aan het einde van de jaren 1970, wanneer de BVA’s de volgende definitie van kindermishandeling gaan gebruiken:

> Elke vorm van lichamelijke of emotionele geweldpleging die aan kinderen overkomt, niet bij ongeval maar door toedoen of nalaten van ouders of verzorgers, waarbij afwijkingen ontstaan of redelijkerwijs verwacht mag worden dat deze zullen ontstaan (Van Montfoort, 1994, p. 184).

Deze definitie betekent een belangrijke verbreding op twee fronten. Ten eerste wordt de beperking tot lichamelijke mishandeling losgelaten. Ten tweede wordt niet langer uitgegaan van de feitelijke aanwezigheid van letsel, maar volstaat een ‘redelijke verwachting’ dat ‘afwijkingen’ zullen ontstaan. Daarmee gaat het begrip kindermishandeling niet alleen een steeds bredere categorie van gedragingen betreffen, maar kan het als gevolg van een lagere ‘bewijsdrempel’ ook in een eerder stadium dan voorheen worden ingeroepen, voordat sprake is van aanwijsbare schade. De nieuwe definitie breidt haar bereik uit naar de onzekere toekomst; niet alles wat ‘redelijkerwijs verwacht mag worden’, komt uit.

Halverwege de jaren 1980 wordt de door de BVA’s gehanteerde definitie van kindermishandeling verder uitgebreid:

> Kindermishandeling is elke vorm van lichamelijke en/of emotionele geweldpleging of verwaarlozing, die kinderen niet door toeval of per ongeluk, doch door toedoen of nalaten van ouders of andere verzorgers overkomt en waarbij geestelijke en/of lichamelijke schade of afwijkingen ontstaan dan wel dreigen te ontstaan (Van Montfoort, 1994, p. 184).

Deze definitie is ten opzichte van de vorige op sommige punten explicieter. Zo wordt nu uitdrukkelijk gesproken over verwaarlozing (hoewel dat ook al lijkt te worden aangeduid werd door de formulering ‘geweldpleging (…) door nalaten’ uit de vorige definitie) en is het onbepaalde ‘afwijkingen’ vervangen door ‘geestelijke en/of lichamelijke schade of afwijkingen’. Daarnaast wordt de ‘bewijsdrempel’ verder verlaagd en de onzekere toekomst verder gekoloniseerd, door in verband met het ontstaan van schade of afwijkingen niet over een ‘redelijke verwachting’ te spreken, maar het onbepaaldere ‘dreiging’ te gebruiken.

Een belangrijk effect van de voortgaande verbreding van het begrip kindermishandeling is dat ten opzichte van de eerste helft van de twintigste eeuw een begripsmatige rolverwisseling plaatsvindt. Is kindermishandeling dan een element van het bredere begrip verwaarlozing, in de tweede helft van de twintigste eeuw groeit het uit tot een overkoepelend begrip waarvan verwaarlozing een onderdeel wordt. Uiteraard is de betekenis van de term verwaarlozing daarbij net zo min onveranderd gebleven als de betekenis van de term kindermishandeling. Zo heeft het element verwaarlozing in de definitie uit de jaren 1980 niet meer de connotatie van potentiële misdadigheid die het brede begrip verwaarlozing in de eerste helft van de twintigste eeuw heeft.

Tot en met de jaren 1980 is de definitie van kindermishandeling die de BVA's hanteren direct de dominante definitie. De overheid bemoeit zich nauwelijks met de aanpak van kindermishandeling, laat staan met de definiëring ervan, en het BVA heeft als belangrijkste instantie in de strijd tegen kindermishandeling in feite de definitiemacht. Dat verandert begin jaren 1990, als de overheid haar passieve houding begint af te werpen. In een zogenaamde *Beleidsbrief kindermishandeling* die het derde kabinet-Lubbers (CDA-VVD) in 1990 aan de Tweede Kamer stuurt, komt onder andere de definitiekwestie aan de orde. Na een afweging van verschillende beschikbare definities, neemt de regering een definitie over die de Raad voor het Jeugdbeleid in 1988 heeft geformuleerd:

> Kindermishandeling is elke vorm van voor het kind bedreigende en gewelddadige interactie van fysieke, psychische of sexuele aard, die de opvoeders het kind in de afhankelijkheidsrelatie, actief of passief, opdringen waardoor ernstige schade wordt berokkend aan het kind in de vorm van fysiek letsel en/of psychische stoornissen (*Beleidsbrief kindermishandeling*, p. 9).

Deze definitie is enerzijds beperkter dan de definitie die door de BVA's halverwege de jaren 1980 werd aangenomen: het gaat alleen over schade die daadwerkelijk wordt berokkend, en niet meer over schade die *dreigt* te ontstaan. Anderzijds is de definitie juist ruimer: seksueel geweld is eraan toegevoegd. In 4.3.5 ga ik nader op die uitbreiding in.

De definitie van kindermishandeling die de regering in 1990 tot officiële definitie verklaart, is een duidelijke voorloper van de definitie die in de Wet op de Jeugdzorg van 2004 terecht komt en nog steeds geldig is. Ik geef die definitie hier voor het gemak nog een keer weer:

> Kindermishandeling is elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel (Wet op de jeugdzorg, art. 1 sub p).

Ten opzichte van de definitie uit 1990 heeft op onderdelen nog weer een verbreding plaatsgevonden. De formulering met betrekking tot de mogelijke daders van kindermishandeling in de definitie uit de Wet op de Jeugdzorg is breder dan de 'opvoeders' uit de definitie van 1990; nu kunnen er strikt genomen ook sporttrainers of vreemden die een kind ontvoeren onder vallen. En de omissie ten aanzien van de *dreiging* van letsel is hersteld. Zoals in 4.1.1 aan de orde kwam, zijn er naast de wettelijke definitie van kindermishandeling nog uitgebreidere 'werkdefinities' in omloop, die gepresenteerd worden als uitwerking van de wettelijke definitie. Die werkdefinities illustreren in hun veelomvattendheid bij uitstek dat kindermishandeling zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld tot een containerbegrip, dat op allerhande voor kinderen nadelig handelen en nalaten wordt en kan worden toegepast.

4.3.4 Een nieuwe aanpak van kindermishandeling

De beweging tegen kindermishandeling presenteert haar werk als preventief, waarbij de impliciete of expliciete vooronderstelling is dat de aanpak van kindermishandeling tot dan toe niet of in ieder geval onvoldoende preventief is. Daar valt het nodige op af te dingen, maar de nieuwe benadering betekent inderdaad dat preventie een grotere nadruk krijgt.

In de eerste helft van de twintigste eeuw wordt doorgaans pas ingegrepen wanneer daadwerkelijk mishandeling geconstateerd is, waarna uithuisplaatsing, al dan niet via een officiële kinderbeschermingsmaatregel, een veel voorkomende remedie is. De nieuwe benadering is erop gericht kindermishandeling eerder op te sporen, waarbij er veel belang aan gehecht wordt dat iedereen die vermoedens van kindermishandeling heeft, deze meldt. Daarmee komt meer onzekerheid in beeld dan in de oude situatie. Zo betreffen de meeste meldingen die in de begintijd bij de VKM binnenkomen geen ernstige mishandelingsgevallen, maar situaties waarin gevreesd wordt dat het tot ernstige mishandeling zal komen wanneer niet wordt ingegrepen (Van Montfoort, 1994).

De wijze van ingrijpen die bij een gegrond vermoeden juist wordt geacht, vrijwillige hulpverlening gericht op het verbeteren van verstoorde gezinsverhoudingen, poogt de mishandeling bij de wortel aan te pakken. Deze aanpak moet voorkomen dat de situatie zo ernstig wordt dat zwaardere, gedwongen maatregelen, noodzakelijk zijn. Daarbij geeft de keuze voor vrijwillige hulpverlening een betrekkelijk grote bewegingsvrijheid bij het uitvoeren van interventies; men is bijvoorbeeld niet gebonden aan wettelijke vereisten betreffende de ernst van de situatie, zoals die wel voor het toepassen van kinderbeschermingsmaatregelen gelden.

Niet alleen in dit opzicht is de nieuwe benadering preventiever dan de daarvóór gebruikelijke aanpak. Jonge kinderen hebben van de kinderbescherming tot dan toe geen aandacht gehad, maar worden door de beweging tegen

kindermishandeling nadrukkelijk in de schijnwerpers geplaatst. Ook in die zin worden interventies naar een eerder stadium verschoven.

De nieuwe benadering van kindermishandeling klinkt door in de wijze waarop de BVA's hun werk vormgeven. Meldingen zijn voor de BVA's aanleiding voor het starten van een onderzoek, waarbij informatie verzameld wordt in de omgeving van het betreffende gezin, zoals bij de huisarts, de school van het kind en eventuele hulpverleners. Wanneer een BVA na zo'n onderzoek het vermoeden van kindermishandeling gegrond acht, wordt het gezin benaderd en wordt geprobeerd vrijwillige hulpverlening van de grond te krijgen. Opvallend is dat in de contacten van de BVA's met de buitenwereld het noemen van het begrip kindermishandeling bij voorkeur wordt vermeden, omdat het als impliciet beschuldigend wordt ervaren en gevreesd wordt dat het afschrikwekkend en drempelverhogend zal werken. Dat is ook een belangrijke reden om de naam 'Bureau Vertrouwensarts' te gebruiken in plaats van de volledige naam met het toevoegsel 'inzake Kindermishandeling', en de afkorting 'BVA' te prefereren boven 'BVK' (Jeucken-de Boer, 2003; Van Montfoort, 1994).

Wanneer vrijwillige hulpverlening ontoereikend blijkt en een kind gevaar blijft lopen, moet het kind in veiligheid gesteld worden door het toch uit het gezin te halen. Volgens één van de vertrouwensartsen van het eerste uur dient dat te gebeuren door opname van het kind in een ziekenhuis, omdat dat voor de ouders minder bedreigend is dan uithuisplaatsing via de rechter (Van Montfoort, 1994). In de praktijk kunnen zulke gevallen echter wel leiden tot inschakeling van de Raad voor de Kinderbescherming en uiteindelijk tot het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel. Kinderbeschermingsmaatregelen krijgen daarmee de status van *ultimum remedium* (Jeucken-de Boer, 2003).

De beweging tegen kindermishandeling en haar welzijnsbenadering hebben de publieke opinie mee. De BVA's en de VKM zoeken en krijgen veel publiciteit, die in overwegende mate positief is. Het aantal meldingen bij de BVA's groeit voortdurend en publieke kritiek blijft grotendeels uit. Criticasters die de werkwijze van kinderbeschermingsorganisaties aan de kaak stellen, richten hun pijlen niet of nauwelijks op de BVA's en de VKM. Dat neemt niet weg dat de werkwijze van de BVA's bij sommigen op bezwaren stuit. Door professionals wordt bijvoorbeeld kritiek geleverd op de weinig open manier van opereren van de BVA's en de ontbrekende juridische basis voor interventies. Ouders die met een BVA in aanraking zijn geweest, zijn daar ook niet altijd over te spreken. Deze kritiek wordt echter niet breed gehoord (Van Montfoort, 1994).

De nieuwe benadering blijft overigens niet beperkt tot de beweging tegen kindermishandeling en de organisatie die daaruit voortgekomen is, het BVA, maar heeft een parallel in de wereld van de kinderbeschermingsinstellingen. De kinderbescherming is onder de invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen sinds de jaren 1960 en in reactie op de zware kritiek die sinds die tijd klinkt aanzienlijk veranderd en heeft zijn autoritaire inslag en openlijk moralistische

signatuur afgeworpen. De expliciete inzet van de kinderbescherming op maatschappelijke disciplinering middels heropvoeding maakt plaats voor het bieden van hulpverlening bij opvoedingsproblemen. Van groot belang bij die transformatie is de toenemende dominantie in de kinderbeschermings-instellingen van de beroepsgroep van maatschappelijk werkers, niet toevallig de beroepsgroep die ook bij de BVA's kwantitatief het sterkst vertegenwoordigd is. Vanaf de jaren 1970 wordt hun beroepsopvatting gestempeld door de begrippen die ook in de nieuwe benadering van kindermishandeling centraal staan: vrijwilligheid en vertrouwen. Deze begrippen passen goed in het maatschappelijke klimaat van die periode en hun praktische doorvertaling ondervindt weinig belemmeringen. Daarmee wordt vrijwillige hulpverlening over de hele linie van de aanpak van probleemgezinnen het ideaal en taant de populariteit van dwangmaatregelen. Dat heeft zichtbaar gevolgen: tussen 1960 en 1980 halveert het aantal opgelegde kinderbeschermingsmaatregelen (Van der Laan, 1990; CBS, 2012b).

4.3.5 Karakter- en imagoverandering van de beweging tegen kindermishandeling

Vanaf de jaren 1980 verandert het karakter van de beweging tegen kindermishandeling. Ten eerste wordt het begrip kindermishandeling uitgebreid met seksueel misbruik. Dit probleem verwerft zich in de jaren 1980 een prominente plaats op de maatschappelijke agenda, en heeft vanaf het begin een veel sterkere morele lading dan kindermishandeling in de jaren 1970 heeft. Seksueel misbruik, waarvoor met name vanuit de vrouwenbeweging en door slachtoffers aandacht wordt gevraagd, wordt niet zozeer gezien als gevolg van verstoorde gezinsverhoudingen of als blijk van onmacht tot opvoeden, maar als vorm van machtsmisbruik (Boutellier, 1993). Meer dan bij kindermishandeling wordt benadrukt dat de dader verantwoordelijk moet worden gehouden voor zijn daden, en meer dan bij kindermishandeling wordt justitieel ingrijpen als juiste optie gezien. Door seksueel misbruik aan te haken bij het begrip kindermishandeling oefent deze visie ook haar invloed uit op de kijk op kindermishandeling in het algemeen, die minder welwillend en begripvol wordt. Daardoor vermindert ook de vanzelfsprekendheid van het primaat van de vrijwillige hulpverlening (Van Montfoort, 1994).

Ten tweede groeien de BVA's en de kinderbeschermingsorganisaties steeds dichter naar elkaar toe. Hun werkterreinen overlappen elkaar in toenemende mate, vooral als gevolg van de verbreding van het begrip kindermishandeling en het gegeven dat de Raad voor de Kinderbescherming zich vanaf het einde van de jaren 1980 actiever gaat bemoeien met het onderwerp kindermishandeling (Van Montfoort, 1994). Als gevolg van deze en andere ontwikkelingen gaan de BVA's rond het einde van de jaren 1990 deel uitmaken van de kinderbeschermingswereld die zij geruime tijd op afstand hebben proberen te houden. Aanvankelijk is er sprake van samenvoeging met de Raden voor de Kinderbescherming, waar de BVA's in hun begintijd ook al 'ingewoond'

hebben, maar uiteindelijk worden zij na een reorganisatie tot Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK) een zelfstandig onderdeel van de kort daarvoor opgerichte Bureaus Jeugdzorg (Jeucken-de Boer, 2003).

De Bureaus Jeugdzorg, onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, zijn ontstaan uit een samensmelting en reorganisatie van de (gezins)voogdijinstellingen die tot dan toe het kinderbeschermingswerk voor hun rekening hebben genomen. De vervaging van de levensbeschouwelijke signatuur van deze instellingen en het op de voorgrond treden van professionaliteit als belangrijkste criterium maakt hun opgaan in één neutrale organisatie op den duur mogelijk. Met de vorming van de Bureaus Jeugdzorg, die onder verantwoordelijkheid van de provincies en grootstedelijke regio's vallen, neemt de overheidsinvloed in het kinderbeschermingswerk verder toe en verdwijnt het particulier initiatief bijna helemaal; er resteren nog twee levensbeschouwelijk geïnspireerde organisaties die op basis van een soort *status aparte* kinderbeschermingswerk doen. De kwestie van de spanning tussen overheidsbemoeienis en particulier initiatief maakt plaats voor de kwestie van de spanning tussen overheidsbemoeienis en professionele autonomie.

De integratie van de BVA's/AMK's in de kinderbeschermingswereld krijgt verder gestalte doordat zij formeel een tweetrapsraket met de Raden voor de Kinderbescherming gaan vormen. De toenemende bemoeienis van de Raden met kindermishandeling komt onder andere tot uiting in hun actievere opstelling als meldpunt voor kindermishandeling, waarmee zij de BVA's beconcurreren (Van Montfoort, 1994). De slag om de meldingen wordt uiteindelijk gewonnen door het BVA, die bij de reorganisatie tot AMK het enige officiële meldpunt worden. De Raad voor de Kinderbescherming wordt een tweedelijns organisatie die ingeschakeld dient te worden wanneer het AMK de vermoedens van kindermishandeling serieus genoeg acht om een kinderbeschermingsmaatregel aan te vragen. De Raad moet dan onderzoeken of hij een maatregel inderdaad gerechtvaardigd vindt, en kan bij een bevestigend antwoord gebruik maken van zijn bevoegdheid om de kinderrechter te verzoeken een beschermingsmaatregel op te leggen (Jeucken-de Boer, 2003).

De twee besproken karakterveranderingen van de beweging tegen kindermishandeling zijn waarschijnlijk mede debet aan de verharding in de aanpak van kindermishandeling die vanaf de jaren 1980 aan de dag treedt. De benadering van vertrouwen en vrijwilligheid, die tot dan toe de norm is, komt onder druk te staan. En het taboe op samenwerking met politie en justitie en het opleggen van kinderbeschermingsmaatregelen neemt af (zie o.a. Jeucken-de Boer, 2003).

Illustratief voor de hardere benadering is de omgang met de term kindermishandeling. Zoals eerder beschreven wordt het gebruik daarvan door BVA's bij voorkeur vermeden, onder andere omdat de term als impliciet beschuldigend wordt ervaren. Daarom ook noemt men zichzelf Bureau

Vertrouwensarts en gebruikt men de afkorting BVA, hoewel tot de officiële benaming ook nog de woorden ‘inzake Kindermishandeling’ behoren. Vanaf eind jaren 1980 wordt echter van bovenaf de druk groter om te spreken over BVK in plaats van BVA. Van Montfoort (1994) interpreteert dit in het licht van de bureaupolitieke strijd tussen de departementen van Justitie en Volksgezondheid over de signatuur van de BVA’s. Maar het ligt voor de hand om het naar voren schuiven van de afkorting BVK ook te zien als blijk van de beginnende behoefte ‘niet om de zaak heen te draaien’, die eind jaren 1990 de doorslag geeft bij de naamgeving van het AMK. Er wordt dan nadrukkelijk gekozen voor het gebruik van het woord kindermishandeling in de naam, omdat de duidelijkheid die dit geeft een beter effect zou hebben dan het gebruik van ‘verzachtende’ formuleringen (Jeucken-de Boer, 2003, p. 100). Jeucken-de Boer (2003), die vanaf het begin als maatschappelijk werker bij het BVA betrokken is geweest, stelt dat het openlijke gebruik van het woord kindermishandeling in ieder geval niet tot een vermindering van het aantal meldingen heeft geleid. Het komt volgens haar echter niet meer voor dat mishandelende ouders zelf naar het AMK stappen, wat voorheen bij het BVA wel het geval was.

De uitholling van het taboe op het aanvragen van kinderbeschermings-maatregelen in het geval van kindermishandeling is waarschijnlijk één van de redenen dat het aantal opgelegde kinderbeschermingsmaatregelen vanaf 1985 weer begint te stijgen. Deze stijging komt aanvankelijk geheel en later grotendeels op het conto van de ondertoezichtstelling. In 1988 staan bijna 11.000 kinderen onder toezicht en dat aantal groeit tot ongeveer 19.500 in 1998 (Van der Laan, 1990; CBS, 2012b)

De karakterverandering van de beweging tegen kindermishandeling draagt niet alleen bij aan een verharding van de strijd tegen kindermishandeling, maar leidt ook tot een imagoverslechtering van de beweging. Dat heeft ten eerste te maken met het feit dat seksueel misbruik, de jongste loot aan de stam van het begrip kindermishandeling, een bron van controversen blijkt te zijn. Aan het einde van de jaren 1980 vinden verschillende affaires rondom seksueel misbruik plaats, zoals ‘Oude Pekela’ en de ‘Bolderkar-affaire’. De Bolderkar-affaire is hier het meest relevant. ‘De Bolderkar’ is een medisch kleuterdagverblijf in Vlaardingen, waar in 1988 bij een kwart van de kinderen seksueel misbruik wordt vermoed. Als gevolg daarvan worden diverse kinderen uit huis geplaatst en een aantal vaders strafrechtelijk vervolgd. Wanneer de vermoedens echter lang niet allemaal juist blijken, worden alle kinderen teruggeplaatst, volgt vrijspraak voor één van de vaders en worden alle andere aanklachten geseponeerd. De publieke kritiek op de betrokken instanties en hulpverleners is heftig en houdt betrekkelijk lang aan (Roelofs & Baartman, 1997; Edwards & Soetenhorst-de Savornin Lohman, 1994). Zij wordt in milde vorm nog eens herhaald in een onderzoeksrapport dat in 1989 verschijnt (Baartman e.a., 1989). Daarmee wordt de soort kritiek die tot dan toe grotendeels voor de kinderbeschermingsinstanties is gereserveerd, namelijk dat te ingrijpend en met schending van de rechten van ouders en kinderen wordt geïntervenieerd, voor

het eerst op geprononceerde wijze ook in verband met de strijd tegen kindermishandeling geuit.

De kritiek die in de Bolderkar-affaire klinkt, is overigens nog iets specifieker dan de traditionele kritiek op de kinderbescherming. In de Bolderkar-affaire klinkt namelijk ook het verwijt dat overhaast en onterecht is geïntervenieerd. Dat verwijt valt minder gemakkelijk te maken ten aanzien van de kinderbeschermingspraktijk zoals die tot dan toe gestalte heeft gekregen. Men pleegt zich daar bij interventies immers meer te baseren op een inschatting van de ontwikkeling van een kind en op de aard van de situatie waarin een kind zich bevindt, dan op vermoedens van bepaalde specifiek gedefinieerde feiten die achteraf onjuist kunnen blijken te zijn.

De relatief onbesproken positie van de beweging tegen kindermishandeling wordt ten tweede bedreigd doordat zij steeds nauwer verbonden raakt met de kinderbeschermingswereld, met als duidelijkste voorbeeld de integratie van de AMK's in de Bureaus Jeugdzorg. Door de samensmelting van de voorheen relatief gescheiden werelden van de kinderbescherming en de beweging tegen kindermishandeling wordt het blazoen van de beweging tegen kindermishandeling besmet door het negatieve imago dat de wereld van de kinderbescherming in de loop der decennia heeft opgebouwd. Kritiek op 'de kinderbescherming' of 'de jeugdzorg' raakt voortaan ook aan de nu met deze termen verbonden institutionele voortbrengselen van de beweging tegen kindermishandeling.

4.4. 2000-heden: Kindermishandeling als veiligheids-probleem

4.4.1 De opkomst van kritiek op tekortschietende interventies

De kritiek op de kinderbescherming die sinds het midden van de twintigste eeuw via publieke kanalen en vóór die tijd waarschijnlijk van mond tot mond geuit wordt, en die sinds de Bolderkar-affaire ook aan de strijd tegen kindermishandeling raakt, heeft als gemeenschappelijke strekking dat de bemoeienis en de interventies een paar tandjes minder zouden moeten. Vanaf de jaren 2000 klinkt voor het eerst prominent het tegenovergestelde verwijt: dat interventies ter bescherming van kinderen een paar tandjes meer hadden gemoeten. Deze nieuwe soort van kritiek overvleugelt zelfs tijdelijk de traditionele kritiek.

De aanleiding voor de kritiek op tekortschietende interventies is een aantal onnatuurlijke sterfgevallen van kinderen die bekend zijn bij organisaties voor kinderbescherming, jeugdzorg en / of gezondheidszorg. De dood van deze kinderen, die in directe zin veroorzaakt is door ouders of door partners van ouders, wordt geïnterpreteerd als blijk van of aanwijzing voor het falen van de

betrokken instellingen. Politici en bewindslieden willen weten ‘hoe dit heeft kunnen gebeuren’ en rijksinspecties voeren kritische onderzoeken uit naar de handelwijze van de betreffende organisaties. De meest verregaande reactie is de strafrechtelijke vervolging van een gezinsvoogd na het overlijden van het meisje Savanna in 2004. De dood van Savanna wordt door het Openbaar Ministerie niet alleen gezien als de schuld van haar moeder en stiefvader (die ook worden vervolgd, en veroordeeld), maar tevens als een gevolg van nalatigheid van de gezinsvoogd, die toezicht op haar moest houden. Gedurende het proces, dat pas drie jaar na de tragedie plaatsvindt, laat het Openbaar Ministerie de aanklacht van dood door schuld vallen, en houdt alleen de subsidiaire aanklacht van zwaar lichamelijk letsel door schuld overeind, waarvan de gezinsvoogd uiteindelijk wordt vrijgesproken.

Het is voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis dat organisaties en professionals nadrukkelijk worden aangesproken op wat kinderen om wier welzijn zij zich bekommeren, wordt aangedaan in de gezinssfeer. Na decennia waarin kinderbeschermers vooral wordt verweten zich teveel te bemoeien met andermans huiselijke gang van zaken, komt nu dus het verwijt dat zij te weinig bemoeizuchtig zijn geweest.

De opkomst van deze kritiek kan gezien worden als de vrucht van een combinatie van maatschappelijke en feitelijke ontwikkelingen en concrete gebeurtenissen. Ontwikkelingen die een rol lijken te hebben gespeeld, zijn bijvoorbeeld de toegenomen maatschappelijke gevoeligheid voor kindermishandeling, het ontstaan van een traditie van kritiek op kinderbeschermende organisaties en de uitbreiding van die kritiek tot organisaties die strijden tegen kindermishandeling, en de grotere kans dat een mishandeld kind, als gevolg van de groeiende aandacht voor kindermishandeling en het stijgend aantal meldingen, op één of andere wijze bekend is bij één of meer organisaties. Verder kan deze kritiek gezien worden als een uiting van de bredere ontwikkeling dat de verwachtingen van burgers ten aanzien van het vermogen van de overheid en daaraan gerelateerde organisaties om onheil te voorkomen, zijn gestegen. Dergelijke ontwikkelingen vormen dan de voedingsbodem voor het verwijt van falende preventie, dat echter pas ontkiemt door de wisselwerking met concrete gebeurtenissen.

Een nadere blik op de opkomst en verbreiding van de nieuwe kritiek laat zien hoe het proces van ontkiemen verloopt. Ik baseer me bij de beschrijving van dat proces in het vervolg van deze subparagraaf in hoofdzaak op de jaarverslagen van de Inspectie Jeugdzorg (IJZ, 2004, 2005a, 2006b, 2007a, 2008a, 2009) en haar voorgangers, de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (IJHVJB, 1995-1999, 2000a, 2001, 2002b, 2003) en de Inspectie Jeugdhulpverlening (IJHV, 1989-1994), inspectierapporten over fatale kindermishandelingszaken (IGZ (Inspectie voor de Gezondheidszorg), 2005, 2007; IGZ e.a., 2007; IJHVJB, 2000b, 2002a; IJZ, 2005b, 2005c, 2006a, 2007b, 2007c, 2008b) en een onderzoek van de verslaggeving over fatale

kindermishandelingszaken in landelijke en regionale kranten vanaf 2000 aan de hand van de database LexisNexis.

Eind jaren 1990 worden onnatuurlijke sterfgevallen van kinderen door de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming voor het eerst aangegrepen als reden voor onderzoek naar het handelen van bij die kinderen betrokken kinderbeschermings- en jeugdhulporganisaties, en in 2000 wordt een dergelijk inspectieonderzoek, verricht naar aanleiding van de dood van een baby in Arnhem, voor het eerst gepubliceerd (IJHVJB, 2000b). In de media worden echter slechts enkele korte berichten gewijd aan de rechtszaak tegen de ouders van het kind, terwijl de betrokkenheid van kinderbeschermingsorganisaties en het enigszins kritische inspectieonderzoek daarnaar helemaal geen aandacht krijgen.

Ruim een jaar later komt fatale kindermishandeling in het middelpunt van de belangstelling te staan door de eerste van een reeks kinderdodingsgevallen, die ieder uitgroeien tot *landmark narrative* (vgl. Best, 2008). In 2001 worden bij Strand Nulde en op andere plekken in Nederland de verminkte lichaamsdelen van het zogenaamde 'Meisje van Nulde' ontdekt. Zij kan pas na drie maanden worden geïdentificeerd als de bijna vijfjarige Rowena. Daarbij speelt het ongebruikelijke middel van een via de media getoonde gezichtsreconstructie een belangrijke rol. Wanneer de identiteit van Rowena eenmaal bekend is, volgt nog een lange nasleep met de opsporing van en de rechtszaak tegen Rowena's moeder en de vriend van haar moeder, die verdacht worden van het veroorzaken van Rowena's dood, en een controverse over het al dan niet plaatsen van Rowena's zusje bij haar biologische vader. De zaak van Rowena wordt door haar gruwelijkheid, de lange periode dat zij in het nieuws is en de wijze waarop zij in het nieuws is, een indringend *exemplum* van de mogelijk fatale consequenties van mishandeling en verwaarlozing in het gezin.

De publieke kritiek op kinderbeschermende organisaties is in deze zaak grotendeels beperkt tot de kwestie van Rowena's zusje, waarin Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming onder vuur komen te liggen omdat zij niet genoeg gelet zouden hebben op de belangen van het meisje. De Raad voor de Kinderbescherming wordt door sommige kranten ook in verband gebracht met de zaak van Rowena zelf, in de zin dat Rowena's biologische vader bij deze instantie aan de bel zou hebben getrokken met zorgen over de situatie van zijn kinderen en daarbij nul op het rekest zou hebben gekregen. Dit gegeven leidt echter niet tot brede kritiek op of het toeschrijven van verantwoordelijkheid voor Rowena's dood aan 'de instanties'.

In 2002 vindt een nieuwe tragedie plaats. Terwijl de gebeurtenissen rondom Rowena en haar zusje nog volop in het nieuws zijn en het begin van de rechtszaak tegen Rowena's moeder en de vriend van haar moeder nabij is, komen in Roermond zes kinderen om bij een brand die hun vader heeft aangestoken. Het gezin is bekend bij twaalf professionals en instanties,

waaronder het AMK. Deze aantallen - zes slachtoffers, twaalf professionele betrokkenen die het niet hebben kunnen voorkomen - en de nog verse herinnering aan de vorige gruwelijke kinderdood spelen waarschijnlijk een belangrijke rol in de commotie die de Roermond-zaak oproept. Daarbij wordt er, behalve naar de ouders van het gezin, al gauw nadrukkelijk gekeken naar het handelen en nalaten van de betrokken organisaties. Binnen een week wordt door provinciale en landelijke bewindslieden gevraagd om inspectieonderzoek, dat binnen een maand wordt gepubliceerd (IJHVJB, 2002a). De kritiek die in het onderzoek wordt geleverd op de betrokken organisaties, krijgt in de media veel aandacht. 'Roermond' voegt daarmee een nieuw element toe aan de publieke aandacht voor gewelddadige sterfgevallen van kinderen. Voortaan zal ook nadrukkelijk gekeken worden naar het eventuele falen van organisaties en professionals in het beschermen van deze kinderen.

In de jaren na de dood van Rowena en de Roermondse kinderen veroorzaken nieuwe gevallen van fatale kindermishandeling en kinderdoding steeds weer maatschappelijke opschudding. De bekendste zaken zijn die van de driejarige Savanna, die in 2004 overlijdt aan de gevolgen van mishandeling en verwaarlozing terwijl ze onder toezicht gesteld is (vgl. IGZ, 2005; IJZ, 2005b), en die van de bij jeugdzorgorganisaties en medische hulpverleners bekende tiener Gessica, wier lichaamsdelen in 2006 in de Nieuwe Maas worden gevonden (vgl. IGZ, 2007; IGZ e.a., 2007; IJZ, 2007b, 2007c). 'Savanna' wekt veel verontwaardiging omdat de mishandeling van het meisje ondanks verschillende signalen en een dwingende kinderbeschermingsmaatregel voort heeft geduurd; het oordeel achteraf is dat de gezinsvoogd die voor haar is aangesteld haar veel eerder uit huis zou moeten hebben laten plaatsen. Dat de dood van Gessica veel aandacht krijgt, ligt waarschijnlijk voor een belangrijk deel aan de bijzondere kenmerken van de zaak en de grote gelijkenis met de zaak van Rowena. Van beide meisjes worden lichaamsdelen in het water gevonden, en van beide meisjes kan de identiteit pas na lange tijd vastgesteld worden, nadat een gezichtsreconstructie via de media is getoond. Beide meisjes krijgen voordat hun identiteit bekend wordt een bijnaam, respectievelijk het 'Meisje van Nulde' en het 'Maasmeisje', die in het collectieve geheugen minstens zo goed lijkt te zijn beklijfd als hun echte naam.

'Savanna' en 'Gessica' hebben symbolische proporties gekregen en de herinnering aan een eerdere gebeurtenis als 'Roermond' doen vervagen. Het basispatroon van de maatschappelijke reactie op dit soort gevallen is sinds het drama in Roermond echter niet wezenlijk meer gewijzigd. Vanaf dan gaat de aandacht na het bekend worden van de gewelddadige dood van een kind in de huiselijke sfeer niet meer alleen uit naar de omstandigheden en details van de tragedie en de gebruikelijke vervolging van de daders, maar wordt ook steevast de vraag gesteld of organisaties voor kinderbescherming en hulpverlening op één of andere wijze bij het gezin betrokken zijn geweest. Een bevestigend antwoord op deze vraag wordt gevolgd door publieke kritiek van diverse zijden en in een aantal gevallen door onderzoek van één of meer rijksinspecties,

waarvan de conclusies bij verschijnen op veel media-aandacht onthaald en als gezaghebbende diagnose van het falen van de instanties aanvaard worden. Zo gaat het bij Savanna en Gessica, zo gaat het bij andere geruchtmakende zaken als de dood van twee Tolbertse kinderen in 2005 (vgl. IJZ, 2005c) en de fatale mishandeling van de Rotterdamse baby Talysa in 2007 (vgl. IJZ, 2008b).

Wat door deze post-'Roermond'-zaken aan het patroon wordt toegevoegd, een eenmalig unicum als de vervolging van een gezinsvoogd daargelaten, is de kracht van de herhaling. Na elk nieuw geval wordt verwezen naar eerdere tragedies, met de boodschap dat er opnieuw een kind overleden is dat bekend was bij 'jeugdzorg' of bij 'de kinderbescherming'. Zo raakt het beeld van kinderbeschermers die falen in het beschermen van kinderen steeds steviger verankerd.

Hoewel de ernstige en fatale mishandeling van kinderen die bij 'de instanties' bekend zijn inmiddels niet meer zoveel media-aandacht krijgt en opschudding veroorzaakt, is de aandacht van rijksinspecties voor het falen van organisaties die geacht worden kinderen te beschermen, verder geïntensiveerd en geïnstitutionaliseerd. Mede naar aanleiding van het hierna te bespreken rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2011, is de Inspectie Jeugdzorg meer prioriteit en sturing gaan geven aan het onderzoeken van ernstige en fatale gevallen van kindermishandeling (die zij calamiteiten noemt): zij bepaalt of de betrokken instelling een onderzoek uitvoert, dan wel zijzelf, en wat er onderzocht wordt (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2011; *Kamerstukken II* 2010/11, 31 839, nr. 80). De rapporten van inspectieonderzoeken naar calamiteiten die sinds 2011 verschenen zijn, volgen inmiddels een vast stramien (vgl. IJZ & IGZ, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d); de 'experimenteerfase' van de jaren 2000 is duidelijk voorbij.

4.4.2 De opkomst van een veiligheidsperspectief

De reeks fatale kindermishandelingsgevallen in de jaren 2000 vormt, behalve voor de kritiek op tekortschietende interventies, de aanleiding voor verschillende andere nieuwe ontwikkelingen en de intensivering, versnelling en kleuring van ontwikkelingen die reeds, korter of langer geleden, in gang zijn gezet. Ik noem een afname van de juridische tolerantie voor geweld tegen kinderen tot een nulpunt, een toename van aandacht voor (ernstige) fysieke kindermishandeling, een afname van de terughoudendheid ten opzichte van dwingende interventies, een focus op steeds vroegere interventie, toenemende overheidsbemoeienis met de aanpak van kindermishandeling, professionalisering binnen kinderbeschermende instanties, en een vermenigvuldiging van het aantal actoren dat zich met kindermishandeling bezighoudt. Deze ontwikkelingen krijgen een bepaalde samenhang door de opkomst van een nieuw overkoepelend perspectief op kindermishandeling, een veiligheidsperspectief (Baartman (2008) spreekt over een veiligheidssysteem), dat concurreert met het tot dan toe dominante welzijnsperspectief waarin kindermishandeling gezien wordt als een

opvoedingsprobleem dat op basis van vertrouwen en vrijwilligheid verholpen moet worden.

Het veiligheidsperspectief is enerzijds ambitieuzer dan het welzijnsperspectief, in zoverre het nadrukkelijker is gericht op zowel het voorkómen dat kindermishandeling begint (in jargon: primaire preventie) als op het voorkómen dat een kind aan mishandeling overlijdt. Anderzijds is het daardoor ook minder ambitieus dan het opvoedingsperspectief, in de zin dat de doelstelling van het verbeteren van de opvoedingssituatie in gevallen waar mishandeling geconstateerd is, gerelativeerd wordt. In die gevallen wordt vanuit veiligheidsoogpunt eerder gekozen voor dwingende interventies, waaronder indien nodig uithuisplaatsing van het kind; van het verbeteren van de opvoedingssituatie kan daardoor minder of niets terechtkomen. Samenhangend hiermee komt er in het veiligheidsperspectief veel nadruk te liggen op fysieke mishandeling en verwaarlozing, omdat die vormen van mishandeling het meest directe en fundamentele gevaar voor een kind opleveren, met als *worst case scenario* het overlijden van het kind. Dat levert spanning op met de uit de verbreding van de definitie van kindermishandeling blijkende ambitie om kinderen tegen alle vormen van mishandeling te beschermen.

Eén van de meest geprononceerde uitingen van het veiligheidsperspectief is een rapport over kindermishandeling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2011. De Onderzoeksraad, dan nog net onder voorzitterschap van Pieter van Vollenhoven, is de opvolger van de Raad voor de Transportveiligheid die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam. Was de onderzoeksbevoegdheid van de Raad voor de Transportveiligheid, die een samenvoeging was van afzonderlijke instanties op het gebied van transport, al breder dan die van enige voordien bestaande instantie, de onderzoeksbevoegdheid van de Onderzoeksraad is uitgebreid naar alle sectoren. Naast vliegtuigongevallen en incidenten op het spoor onderzoekt hij nu bijvoorbeeld ook branden (bijv. de Schipholbrand in 2005 en de brand bij Chemie-Pack in 2011). Al gauw is de Onderzoeksraad ook buiten het domein van de fysieke veiligheid aan de weg gaan timmeren, en zijn rapport over kindermishandeling is daar een uiting van. Naar aanleiding van de geruchtmakende gevallen van fatale kindermishandeling in de jaren 2000 besluit de Onderzoeksraad eind 2006 onderzoek te doen naar het functioneren van wat hij het 'kindveiligheidsstelsel' noemt. Dat doet hij door bijna dertig ernstige en fatale gevallen van kindermishandeling te bestuderen die in de achterliggende jaren hebben plaatsgevonden: de *worst cases* vormen dus het uitgangspunt. De Onderzoeksraad verwacht aanvankelijk ongeveer een jaar nodig te hebben voor zijn onderzoek; het worden er vier (vgl. het persbericht 'Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoekt kindermishandeling' van 21 december 2006, beschikbaar via *www.onderzoeksraad.nl/docs/persberichten/Persbericht_start_onderzoek.-pdf* (geraadpleegd 4 februari 2013).

In het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid valt de allesoverheersende nadruk op het voorkomen van fysieke kindermishandeling

op. De Onderzoeksraad beoordeelt het kindveiligheidsstelsel (de organisaties die zich bezighouden met en de wet- en regelgeving die strekken tot de bescherming van kinderen) louter op de vraag in hoeverre zij geëquipeerd zijn om fysieke mishandeling, en dan vooral de levensbedreigende vormen daarvan, te voorkomen. Dat deze organisaties ook tot taak hebben vormen van kindermishandeling te bestrijden die niet acuut levensbedreigend zijn en om te werken aan verbetering van de thuissituatie van mishandelde kinderen, lijkt door de Onderzoeksraad als een hinderlijk gegeven te worden beschouwd. Hij oordeelt dat organisaties als de Bureaus Jeugdzorg en de consultatiebureaus ouders te veel vertrouwen en te vaak het voordeel van de twijfel geven en benoemt het ontwikkelingsdenken dat in dergelijke organisaties aangehangen wordt expliciet als een sta-in-de-weg, omdat het terughoudendheid ten aanzien van ingrijpen in de thuissituatie van een kind in de hand werkt. Met andere woorden: de lange termijn moet van de Onderzoeksraad wijken voor de korte termijn. Hij wil dat er veel eerder ingegrepen wordt in situaties waarin twijfels bestaan over de veiligheid van het kind, en stelt onder andere voor het kind uit huis te plaatsen om duidelijkheid te krijgen over vermoedens van fysieke kindermishandeling. Aan de negatieve effecten van dergelijke interventies als zij onterecht blijken te zijn, wordt in het rapport niet of nauwelijks aandacht besteed.

Een obstakel is voor de Onderzoeksraad ook de professionele autonomie die in het kindveiligheidsstelsel bestaat. Hij is van oordeel dat de huidige discretionaire ruimte van professionals het hen te moeilijk maakt om in een situatie van (mogelijke) onveiligheid de juiste actie te ondernemen, en wil die ruimte daarom zoveel mogelijk opvullen met regels, protocollen en toezicht.

Overigens richt de Onderzoeksraad zich in zijn aanbevelingen minder op de organisaties en professionals die deel uitmaken van het kindveiligheidsstelsel dan op de actoren die verantwoordelijk zijn voor de vormgeving van dit stelsel: de rijksoverheid en de provinciale overheden. De aard van de aanbevelingen is daarmee in overeenstemming. Het zijn veeleer oproepen tot verbeteringen van het systeem dan tot cultuur- en gedragsverandering.

Zoals ik schreef, behoort het rapport van de Onderzoeksraad tot de meest geprononceerde uitingen van het veiligheidsperspectief. Daarbij is het zo dat de Onderzoeksraad zeer merkbaar gebruik maakt van inzichten uit het domein van de fysieke veiligheid. Dat klinkt door in de nadruk op het voorkomen van doden en gewonden, in de wens om menselijk handelen strak volgens protocollen te structureren (zoals bijvoorbeeld in de luchtvaart gebruikelijk is; zie hierover Baartman, 2008), en in het gebrek aan aandacht voor de negatieve effecten van achteraf onterecht gebleken voorzorgmaatregelen op te beschermen subjecten (in het domein van de fysieke veiligheid spelen dergelijke negatieve effecten op individuele levens veel minder een rol). Met dat al geeft de Onderzoeksraad geen representatief beeld van het veiligheidsperspectief zoals dat in de kindermishandelingscasus voet aan de grond krijgt. De meeste uitingen van dat

perspectief zijn wat genuanceerder; zij beperken zich bijvoorbeeld niet volledig tot fysieke kindermishandeling, en houden meer rekening met de negatieve gevolgen van vroegtijdig ingrijpen. In de volgende subparagrafen ga ik nader in op de opkomst van het veiligheidsperspectief in zijn verschillende schakeringen. In de laatste subparagraaf besteed ik aandacht aan actoren en factoren die het veiligheidsstreven matigen.

4.4.3 De strijd tegen kindermishandeling als zaak van velen

Zoals beschreven, vermindert vanaf eind jaren 1980 de dominantie en het betrekkelijke monopolie van het BVA/AMK in de strijd tegen kindermishandeling doordat de kinderbeschermingswereld zich dan actief met kindermishandeling gaat bemoeien. Het aantal actoren dat een rol van betekenis heeft in de aanpak van het probleem is dus toegenomen, maar blijft nog vrij overzichtelijk. In de *Beleidsbrief kindermishandeling* die de regering in 1990 doet verschijnen, wordt echter de wens uitgesproken dat ook andere organisaties en instellingen zich actiever op de bestrijding van kindermishandeling gaan toeleggen, voornamelijk door hun mogelijkheden in het opvangen van signalen te benutten en die signalen te melden. Genoemd worden scholen, club- en buurthuiswerk, wijkverpleging en consultatiebureaus. In dit verband wordt het initiatief vermeld om te komen met een ‘meldingskode’ voor personen die beroepshalve met kinderen in aanraking komen.

De toename van betrokkenheid van professionals wier primaire taak niet de bestrijding van kindermishandeling is, komt gedurende de jaren 1990 echter nog niet zo van de grond, en het initiatief van de meldcode raakt in het slop, omdat de instellingen en organisaties die deze samen zouden ontwikkelen geen (eenduidige) ideeën hebben over hoe een meldcode eruit zou moeten zien. Zij vragen de overheid om hulp, maar dat leidt niet tot de totstandkoming van een code (*Kamerstukken II* 1994/95, 23 900 XVI, nr. 55).

Een nieuwe impuls voor de uitbreiding van het aantal actief bij kindermishandeling betrokken professionals en organisaties komt in de jaren 2000. De besproken reeks tragedies doet dan het idee aan kracht winnen dat voor de strijd tegen kindermishandeling alle hens aan dek moeten. Een belangrijke factor hierbij is de Reflectie- en Actiegroep Aanpak Kindermishandeling (RAAK), een nieuwe beweging die voornamelijk bestaat uit mensen met een professionele betrokkenheid bij het probleem van kindermishandeling (Blaak, 2011). RAAK springt rond het begin van de jaren 2000 in het gat dat is ontstaan door de institutionalisering van het BVA/AMK en het in de marge raken van de VKM, wier voorlichtings- en kennisontwikkelingstaken halverwege de jaren 1990 zijn overgenomen door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) (Blaak, 2011), later veranderd in het Nederlands Jeugdinstituut (NJi).

RAAK claimt, onder verwijzing naar het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, dat kindermishandeling een probleem is dat de hele samenleving aangaat, veel hoger op de maatschappelijke en politieke agenda moet ('het is veel erger dan we denken'), en een nieuwe aanpak vereist. De kern van die nieuwe aanpak is het bieden van een 'zorgcontinuüm', dat loopt van opvoedingsondersteuning tot kinderbeschermingsmaatregelen, en dat de nauwe samenwerking vereist van alle instellingen die met kinderen te maken hebben. Elementen van de nieuwe benadering zijn verder een betere voorlichting van het Nederlandse volk, een betere training in het omgaan met kindermishandeling en een betere betaling voor professionals die met kinderen werken, het wegwerken van wachtlijsten, het verplicht melden van kindermishandeling, een onderschikking van de privacy van ouders aan de aanpak van kindermishandeling, en de komst van een speciale minister voor jeugdbeleid (Kooijman, 2007; *www.stopkindermishandeling.nl*, geraadpleegd 29 januari 2013).

RAAK heeft het tij mee. Voor het uitproberen van de 'zorgcontinuüm'-aanpak in proefregio's krijgt zij in de periode 2003-2006 overheidssubsidie, en in 2007 neemt de Tweede Kamer een motie aan om de RAAK-aanpak landelijk in te voeren (Kooijman, 2007). Die invoering is onder de naam RAK (Regionale Aanpak Kindermishandeling inmiddels afgerond (Dekker, 2010). Ook meer in het algemeen vindt haar boodschap weerklank. Voor de overheid, die zich lange tijd redelijk passief heeft opgesteld, wint het probleem van kindermishandeling in deze periode aan urgentie. Zij gaat zich actiever bemoeien met de bestrijding ervan, wat onder andere tot uiting komt in een aanzienlijke toename van de beleidsproductie, met de bijbehorende beleidsprogramma's en actieplannen. In 2007 wordt er in het kabinet-Balkenende IV (CDA, PvdA, CU) een speciale minister voor Jeugd en Gezin (Rouvoet, CU) aangesteld, waarmee een andere wens van RAAK vervuld wordt.

De regering pakt het thema weer op van het activeren en medeverantwoordelijk maken van allerlei instellingen en professionals voor de bestrijding van kindermishandeling. Daarbij gaat het om instellingen die vanouds in meerdere of mindere mate bij het probleem betrokken zijn, zoals ziekenhuizen, maar ook om organisaties waarvoor de bestrijding van kindermishandeling verre van een kerntaak placht te zijn. De benadering van de regering is nu een stuk dwingender dan in de jaren 1990. In 2008 kondigt zij bijvoorbeeld een wetsvoorstel aan dat het werken met een meldcode voor kindermishandeling en huiselijk geweld verplicht stelt aan professionals en organisaties die met deze problematiek in aanraking kunnen komen. Daarbij wordt onder andere gedacht aan artsen, verloskundigen, peuterspeelzaalpersoneel en onderwijspersoneel, maar ook aan tandartsen en personeel in de sport (*Kamerstukken II* 2008/09, 28 345, nr. 72). Een meldcode zou hen in staat moeten stellen kindermishandeling (en huiselijk geweld) beter te herkennen en het melden ervan moeten stimuleren. Het wetsvoorstel is op het moment van schrijven in behandeling bij de Tweede Kamer, en zal hoogstwaarschijnlijk aangenomen worden. Alle fracties zijn voor

een meldcode; de VVD wil zelfs verder gaan en pleit voor een meldplicht (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 062).

De responsabilisering van alle professionals die met kinderen werken, impliceert tegelijkertijd hun onderlinge samenwerking. Het belang daarvan wordt onder andere benadrukt in de inspectierapporten over fatale kindermishandelings-gevallen, die een gebrek aan 'interprofessionele' samenwerking, communicatie en informatieuitwisseling aan de kaak stellen (Kuijvenhoven & Kortleven, 2010). Ter verbetering van de samenwerking en communicatie tussen hulpverleners en andere professionals lanceert de overheid de instrumenten van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de Verwijsindex Risicojongeren (VIR).

In CJG's, waarvan er sinds 2011 in elke gemeente minimaal één gevestigd is, worden diverse instellingen uit de 'brede jeugdketen' fysiek samengebracht, om hun onderlinge samenwerking en communicatie te bevorderen. Bovendien moet deze professionele samenscholing op lokaal niveau het beschikbare hulpaanbod toegankelijker en laagdrempeliger maken voor ouders en kinderen. In een CJG zijn de volgende organisaties samengebracht: het consultatiebureau en de afdeling jeugdgezondheidszorg van de GGD, instellingen die opvoedondersteuning en gezinscoaching verzorgen, het maatschappelijk werk, en eventueel nog andere organisaties als dat door gemeenten opportuun wordt geacht. Verder dient er een schakel te zijn met het Bureau Jeugdzorg, bij voorkeur door een voorpost in te richten in het CJG, en met het onderwijs, bij voorkeur via een Zorg- en Adviesteam, waarover elke school of elk samenwerkingsverband van scholen sinds 2011 moet beschikken (Nummerdor, 2010). Door deze samenballing van organisaties die zich van de wieg tot de volwassenheid met kinderen bezighouden, vormen de CJG's een belangrijke factor in de RAAK-aanpak (*Actieplan aanpak kindermishandeling 'Kinderen veilig thuis'*, 2007). Overigens lijkt hun introductie tot dusver geen succes: wat bedoeld was als laagdrempelig loket, lijkt door de doelgroep tot nu toe slechts mondjesmaat bezocht te worden (Kouwenhoven, 28 september 2012).

De VIR, die in 2010 is ingevoerd, is een digitaal systeem, bedoeld om de informatie-uitwisseling tussen instanties uit de domeinen onderwijs, arbeid en inkomen, zorg, politie en justitie te bevorderen. Wanneer met betrekking tot een jeugdige een risico wordt gesignaleerd, kan een melding worden gedaan aan de VIR. Dit betreft alleen persoonsinformatie, geen informatie over het risico. Bij elke volgende melding betreffende dezelfde jeugdige krijgen alle melders automatisch bericht dat er ook door anderen is gemeld. Het systeem toont daarbij de contactinformatie van de melders, zodat zij met elkaar contact kunnen opnemen om overleg te plegen en informatie uit te wisselen. Op deze wijze moet bereikt worden dat instanties van elkaars bemoeienis met dezelfde persoon weten, en een completer beeld kunnen vormen van de risico's die deze loopt. Werken met de VIR is officieel niet verplicht, maar gemeenten moeten wel

proberen organisaties over te halen zich erbij aan te sluiten, en dat bij herhaling (Nummerdor, 2010; Keymolen & Broeders, 2013).

Naast het CJG en de VIR is ook het Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg (DD JGZ), voorheen bekend onder de naam Elektronisch Kinddossier (EKD), het vermelden waard. Dit is in essentie een digitalisering van de papieren dossiers die in de jeugdgezondheidszorg (consultatiebureaus en schoolartsen) al veel langer worden bijgehouden, en de landelijke verbinding daarvan. Vrijwel alle kinderen in Nederland komen met de jeugdgezondheidszorg in aanraking, waardoor van vrijwel alle kinderen een dossier bestaat, lopend van de geboorte tot het negentiende levensjaar. Eén van de achterliggende gedachten van de digitalisering van deze schat aan informatie is dat kinderen die risico's lopen zo eerder worden opgemerkt (Nummerdor, 2010).

De digitaliseringsplannen bestaan al voordat de geruchtmakende kindermishandelingsgevallen van de jaren 2000 plaatsvinden, maar door die kindermishandelingsgevallen komen ze wel in het middelpunt van de belangstelling te staan. Dat is een ontwikkeling waaraan de regering bijdraagt door het EKD te presenteren als één van de maatregelen die nieuwe 'Savanna's' en 'Gessica's' moeten helpen voorkomen (Nummerdor, 2010). In 2008 verdedigt minister Rouvoet voor Jeugd en Gezin het EKD in een opiniestuk met de titel 'Geen kind mag aan zorg ontsnappen. 'Savanna' mag nooit meer' (*NRC Handelsblad*, 19 februari 2008).

In de eerste helft van de jaren 2000 is er nog sprake van de verbreding van de toegang tot het EKD, zodat ook instanties buiten de jeugdgezondheidszorg kennis van (onderdelen van) dit dossier zouden kunnen nemen en er zelf informatie aan toe zouden kunnen voegen. Hoewel op deze mogelijkheid aanvankelijk ook door de dan verantwoordelijke staatssecretaris (Ross-van Dorp, CDA) wordt gezinspeeld, besluit de regering al gauw toevoegingen tot en inzage in het dossier toch te beperken tot personen die in de JGZ werkzaam zijn, ondanks herhaalde verzoeken om verbreding uit onder meer de Tweede Kamer. Bij de beslissing om niet te verbreden, spelen privacyregels een belangrijke rol. Een middel voor samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende sectoren is het DD JGZ dus nooit geworden. Om toch informatie te kunnen uitwisselen in 'de brede jeugdketen' is de VIR er gekomen (Nummerdor, 2010).

Wanneer we de ontwikkelingen in de betrokkenheid van verschillende actoren bij de strijd tegen kindermishandeling overzien, kunnen we concluderen, dat die strijd in vier decennia transformeerde van een artsenaangelegenheid en een zaak van pioniers die de associatie met de kinderbeschermingswereld angstvallig meden, tot een kwestie waarin niet alleen kinderbeschermers een belangrijke rol hebben, maar alle instellingen en professionals die ook maar enigszins met kinderen te maken hebben, een taak is toebedacht. Zij worden door een actief geworden overheid desnoods met drang en dwang gemaand hun verantwoordelijkheid te nemen, een benadering waarop de minister voor Jeugd

en Gezin in 2007 het motto ‘de vrijblijvendheid voorbij’ plakt (*Alle kansen voor alle kinderen*, 2007). Ironisch is dat de beroepsgroep die lange tijd het voortouw heeft gehad bij de aanpak van kindermishandeling, de medische stand, zich het lastigst laat responsabiliseren. Het medische beroepsgeheim en de beroepsopvatting van medici (zelf willen helpen) vormen in de praktijk belangrijke obstakels voor het melden van kindermishandeling bij een officieel meldpunt (vgl. Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2011).

Tot slot van deze subparagraaf moet er nog op gewezen worden dat de responsabilisering in de strijd tegen kindermishandeling zich ook uitstrekt tot gewone burgers. Via campagnes worden zij opgeroepen om alert te zijn op kindermishandeling en dat te melden. De verantwoordelijkheid die burgers aldus toebedeeld krijgen, heeft wel een veel minder verplichtend karakter dan de verantwoordelijkheid die beroepsbeoefenaars wordt opgelegd. Daarbij is het zo dat deze pogingen om burgers in te schakelen niet helemaal nieuw zijn: publiekscampagnes die het herkennen en melden van kindermishandeling beogen te stimuleren, worden al sinds de jaren 1970 af en toe gehouden. Een onderscheid tussen recente en eerdere campagnes is wellicht dat in recente campagnes benadrukt wordt dat er ook voor onzekere risico’s verantwoordelijkheid moet worden genomen. Een belangrijke boodschap in campagnemateriaal sinds 2009 is dat er ook bij twijfels over de juistheid van vermoedens van kindermishandeling actie kan en moet worden ondernomen (contact opnemen met het AMK). In sommige campagne-uitingen wordt de oproep om ‘iets te doen’ zelfs gevolgd door het zinnetje ‘Juist als je twijfelt’ (zie bijv. een campagneadvertentie op *http://old.mixitup.nl/beauty/health/3784/-kindermishandeling_wat_kan_ik_doen*, geraadpleegd 30 januari 2013). Misschien dat men dat achteraf toch wat te sterk uitgedrukt vindt, want in het meest recente campagnemateriaal (anno 2013) is het betreffende zinnetje niet meer te vinden.

4.4.4 Het verbod op de ‘pedagogische tik’

In het voorgaande is aandacht besteed aan de gestage verbreding van de definitie van kindermishandeling. Daarbij geldt dat de ernst van het gedrag dat voor het etiket kindermishandeling in aanmerking komt, steeds verder naar beneden is bijgesteld. Het voorlopige eindpunt van deze ontwikkeling lijkt het verbod op iedere vorm van geweld in de opvoeding, in de volksmond het verbod op de ‘pedagogische tik’ geheten. Sinds 2007 is artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek een zin rijker:

> In de verzorging en opvoeding van het kind passen de ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe.

Met deze wetswijziging is onder andere beoogd het beroep op een ouderlijk tuchtigingsrecht de pas af te snijden, dat nog in 1999 door het Gerechtshof in Den Haag als rechtvaardigingsgrond voor lichamelijk geweld wordt aanvaard

(gecasseerd in HR 10 oktober 2000, *NJ* 2000/656, zonder dat grondig wordt ingegaan op de merites van een beroep op het tuchtigingsrecht). In de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging wordt gesteld:

> Het wetsvoorstel verbiedt, naast de toepassing van geestelijk geweld of vernederende behandeling, de fysieke bestraffing van kinderen ('corporal punishment'). Hieronder valt iedere vorm van geweld die wordt gebruikt als opvoedingsmiddel. In de praktijk blijkt het begrip 'geweld' niettemin verschillend te worden geïnterpreteerd. Er zijn ouders die geweldgebruik kwalificeren als een verantwoord correctiemechanisme. Dat is niet een interpretatie die verenigbaar is met dit wetsvoorstel. Ieder opzettelijk een ander pijn laten ondervinden is een vorm van geweldsuitoefening in de zin van dit wetsvoorstel (*Kamerstukken II* 2005/06, 30 316, nr. 3, p. 2).

Vanaf 2007 valt iedere klap die ouders hun kind geven dus officieel als mishandeling te kwalificeren, uitgezonderd preventieve corrigerende handelingen zoals 'een tik op de vingers die voorkomt dat een snoeppot geplunderd wordt' (*Kamerstukken II* 2005/06, 30 316, nr. 3, p. 3). Daarmee heeft de wetgever expliciet afstand genomen van de gedachte dat er naast mishandeling ook pedagogisch verantwoord gebruik van geweld bestaat, een gedachte die niet alleen tot in de jaren 1960 maatschappelijk breed geaccepteerd is, maar ook nu nog de nodige aanhangers heeft. Dat blijkt tenminste uit de vele afwijzende reacties die het verbieden van de 'pedagogische tik' oproept, getuige een zoektocht in de krantendatabase LexisNexis (gebruikte zoekterm: 'pedagogische tik'; periode: de jaren 2005-2007). Daarbij zij aangetekend dat over de precieze betekenis van de term pedagogische tik geen overeenstemming bestaat. Niet alleen veel 'gewone' burgers, ook sommige deskundigen lijken een pedagogische tik acceptabel of niet zo erg te vinden, en een verbod onterecht of overdreven. Een enquête in het maandblad J/M van augustus 2007 suggereert zelfs dat de acceptatie van slaan in de opvoeding toeneemt: voor 64 % van de 615 ondervraagde ouders rust op de pedagogische tik *niet langer* een taboe (mijn cursivering).

4.4.5 Verharding in de aanpak van kindermishandeling

De uitholling van het eerder bestaande taboe op justitieel ingrijpen bij kindermishandeling, begonnen in de jaren 1980, wordt in de jaren 2000 aanzienlijk geïntensiveerd. Belangrijk zijn in dit verband de inspectierapporten die naar aanleiding van de kindermishandelingsgevallen in dat decennium zijn verschenen. In deze rapporten wordt benadrukt dat de veiligheid van het kind voor hulpverleners en kinderbeschermers voorop moet staan en wordt gewezen op de potentiële gevaren van het zo lang mogelijk bij elkaar houden van kinderen en ouders (Kuijvenhoven & Kortleven, 2010). Dat impliceert een belangrijke accentverschuiving ten opzichte van de voorheen correct geachte aanpak van kindermishandeling, waarbij juist benadrukt wordt hoe schadelijk het verbreken van de gezinsband is, ook voor het belang van het kind. In de rapporten worden ook kanttekeningen geplaatst bij de vrijwillige hulpverlening.

Zo pleiten diverse inspecties naar aanleiding van de dood van Gessica voor ‘het onderkennen van de grenzen van vrijwillige hulpverlening en tijdig inzetten van de vereiste hulpverlening via bemoeizorg’ (IGZ e.a., 2007, p. 6). Verwant is de stelling die de Inspectie Jeugdzorg (IJZ, 2005b, p. 45) in haar rapport over de Savanna-zaak inneemt:

> Het gaat om hulp die zo zwaar als nodig is en niet zo licht mogelijk.

Daarmee wijkt zij expliciet af van een leidend beginsel in de jeugdzorg, het zogenaamde ‘zo-zo-zo-principe’, dat nauw verbonden is met het welzijnsperspectief en is neergeslagen in de Wet op de jeugdzorg (art. 5, lid 4) en haar voorganger, de Wet op de jeugdhulpverlening van 1989 (art. 23): hulpverlening moet zo kort mogelijk duren, zo dicht mogelijk bij het kind worden aangeboden en zo licht mogelijk zijn (zie verder Van Montfoort & Tilanus, 2007).

Deze verschuivingen worden gesteund door de overheid; de eerder geciteerde slogan ‘de vrijblijvendheid voorbij’ heeft niet slechts betrekking op de responsabilisering van professionals, maar op de aanpak van kindermishandeling in het algemeen. Het beleidsprogramma van het ministerie voor Jeugd en Gezin, waarbinnen deze slogan één van de drie ‘lijnen’ is, ademt een geest van verantwoordelijkheid nemen, niet langer tolereren en doorpakken, waarbij drang of dwang indien nodig niet geschuwd worden. De oude aanpak van kindermishandeling wordt in dit programma tamelijk expliciet afgeserveerd. ‘Vrijwilligheid’, het begrip waarop voorheen zoveel nadruk lag, wordt nu als ‘vrijblijvendheid’ de wacht aangezegd, terwijl terughoudendheid met ingrijpen om de gezinsband niet te verbreken nu aangeduid lijkt te worden met de pejoratieve zinsnede ‘blijven aanzien en doormodderen’ (*Alle kansen voor alle kinderen*, p. 6).

Daarbij past dat van overheidswege eind jaren 2000 een poging gedaan is om van een wettelijke bepaling in het kader van de ondertoezichtstelling af te komen, die eist dat het met het toezicht belaste Bureau Jeugdzorg de gezinsband tussen ouders en kind bevordert (art. 1:257 lid 4 Burgerlijk wetboek). In de oorspronkelijke versie van een momenteel bij de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel ter herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen is deze bepaling zonder motivering weggelaten. Na commentaar van de Raad van State wordt alsnog de reden van de weglating gegeven, met een kennelijke verwijzing naar zaken als ‘Savanna’:

> Deze bepaling […] was vervallen, omdat in een paar situaties deze bepaling mede aanleiding heeft gegeven te lang door te gaan met het bevorderen van de gezinsband terwijl de belangen van het kind hierdoor geschaad werden (*Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, nr. 4, p. 12).

Maar de regering geeft toe dat bevordering van de gezinsband toch wel een belangrijk element vormt van de ondertoezichtstelling, en de bepaling wordt weer ingevoegd.

Het is overigens wel de vraag in hoeverre deze verharding van het discours daadwerkelijk tot veranderingen in de praktijk van kinderbescherming en jeugdzorg heeft geleid. Komen (1999) heeft aan de hand van kinderbeschermingsdossiers ontwikkelingen in het denken en doen van kinderbeschermers in de frontlinie onderzocht, en concludeert dat zij in de periode 1970-1995, ondanks toenemende aandacht voor en afkeer van fysiek geweld in de opvoeding, niet krachtiger zijn gaan ingrijpen, maar veeleer een groeiende machteloosheid tegenover mishandelende ouders tentoonspreidden. Het dwingende karakter van kinderbeschermingsmaatregelen vormt dus geen garantie dat daadwerkelijk hard wordt opgetreden tegen concrete gevallen van kindermishandeling. Komen verwijst in dit verband naar De Swaans these van de verschuiving van een bevelshuishouding naar een onderhandelings-huishouding. Zonder daar iets aan af te doen, kan het gebrek aan daadkracht van kinderbeschermers nog iets specifieker geduid worden als een praktische consequentie van het dogma van vertrouwen en vrijwilligheid dat vanaf de jaren 1970 opgang deed.

In het besproken rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2011 wordt nog steeds een gebrek aan daadkracht bij professionals in de kinderbescherming, jeugdzorg en (jeugd)gezondheidszorg geconstateerd. Volgens de Onderzoeksraad (2011, p. 7) zijn professionals ‘uitermate terughoudend’ in het terzijde schuiven van de ouderlijke verantwoordelijkheid en geven zij ouders te vaak het voordeel van de twijfel. Het lijkt er dus op dat jaren van krachtige taal op politiek en beleidsniveau weinig effect hebben gehad op het handelen van degenen die een doortastender beleid handen en voeten moeten geven.

Tegelijkertijd is het zo dat de stijging van het aantal opgelegde kinderbeschermingsmaatregelen, in 1985 begonnen, zich in de jaren 2000 intensiveert. Tussen 1998 en 2009 neemt het aantal kinderbeschermings-maatregelen toe van ongeveer 19.500 tot meer dan 33.000. Daarbij vindt vooral in de jaren 2006-2008 een forse groei van het aantal ondertoezichtstellingen plaats, terwijl ook het aantal uithuisplaatsingen toeneemt, met name in 2007 (Van der Laan, 1990, p. 12-13; *Kamerstukken II* 2009/10, 32 202, nr. 2, p. 3; *Kamerstukken I* 2011/12, 32 015, C, p. 8; CBS, 2012b). Deze periode wordt gestempeld door (het wachten op) de rechtszaak tegen Savanna’s gezinsvoogd (na een vooronderzoek wordt het besluit tot strafrechtelijke vervolging bekendgemaakt in december 2006; de rechtszaak vindt plaats van eind oktober tot half november 2007) en het verschijnen van kritische inspectierapporten naar aanleiding van de dood van Gessica (in april, mei en augustus 2007). Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat de acceleratie van de groei van het aantal kinderbeschermingsmaatregelen in deze periode door diverse auteurs deels wordt verklaard als een zogenaamd ‘Savanna-effect’: de commotie over de

fatale kindermishandelingsgevallen van de jaren 2000 en de kritiek op het handelen van professionals, met de vervolging van Savanna's gezinsvoogd als ultieme manifestatie, zou ertoe geleid hebben dat kinderen sneller en langer onder toezicht gesteld en uit huis geplaatst worden (Bruning, 2007; Berends e.a., 2010).

Nu is het, zoals zowel Komen (1999) als de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2011) laten zien, binnen het kader van een ondertoezichtstelling nog steeds mogelijk om weinig daadkrachtig op te treden, maar een uithuisplaatsing kan toch moeilijk anders dan als een uiting van daadkracht worden gezien. Een stijging van het aantal uithuisplaatsingen lijkt mij daarom een redelijke onderbouwing van de stelling dat professionals wel degelijk daadkrachtiger zijn gaan interveniëren. Dat de Onderzoeksraad het nog niet krachtig genoeg vindt, is een andere kwestie.

De uitholling van het taboe op justitieel ingrijpen bij kindermishandeling betreft overigens niet alleen de inzet van kinderbeschermingsmaatregelen, maar ook de inzet van het strafrecht. Zoals eerder beschreven, begon die ontwikkeling al in de jaren 1980. Maar tot vrij recent was de actieve inzet van het strafrecht bij kindermishandeling, althans bij de niet-seksuele vormen daarvan, allerminst een vanzelfsprekendheid. Wanneer de politie op de hoogte raakt van vermoedens van kindermishandeling, ook wanneer het om ernstige mishandeling gaat, kiest zij er vaker voor om dat door te geven aan het AMK of de afdeling Toegang van het Bureau Jeugdzorg dan proces-verbaal op te maken en het in te zenden bij het Openbaar Ministerie (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2011). In de jaren 2000 is de aandacht voor de rol van het strafrecht in de bestrijding van kindermishandeling echter toegenomen. Volgens het *Actieplan aanpak kindermishandeling 'Kinderen veilig thuis'* van 2007 (p. 17) is de aanpak van kindermishandeling, ondanks de nadruk in het beleid op preventie, 'bij uitstek ook een zaak voor het strafrecht'. Het strafrecht wordt geacht niet alleen een bijdrage te kunnen leveren aan 'het herstellen van de geschonden norm', maar ook aan het 'acuut stoppen' van kindermishandeling en het voorkomen van recidive. Het strafrecht zou daartoe als 'stok achter de deur' moeten fungeren: via bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke straf kan een dader er bijvoorbeeld toe gebracht worden hulpverlening te accepteren die hij zonder strafdreiging niet zou hebben geaccepteerd.

De aandacht voor de rol van het strafrecht leidt tot een onderzoek naar de vraag hoe vaak het strafrecht bij kindermishandeling wordt ingezet, dat in 2010 wordt gepubliceerd (Van Vianen e.a., 2010). Naar aanleiding van dit onderzoek wordt in het onder auspiciën van het kabinet-Rutte I (VVD/CDA) verschenen *Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 'Kinderen veilig'*, de opvolger van het actieplan uit 2007, het volgende gesteld:

> Uit onderzoek blijkt dat er jaarlijks 817 keer aangifte wordt gedaan van kindermishandeling bij de politie. Zeven procent van de aangiftes gebeurt door

> professionals. Professionals zijn vaak terughoudend in het doen van aangifte of melding bij de politie omdat ze de vertrouwensrelatie met de ouders en het kind niet willen schaden. Het kabinet wil de samenwerking tussen de hulpverlening en de strafrechtsketen verbeteren om de instroom te verhogen. (…) Deze aanpak zal naar verwachting leiden tot meer meldingen en aangiften bij de politie door het AMK, alsmede tot verbeterde bewijsvoering en dossieropbouw (*Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 'Kinderen veilig'*, p. 16).

Dit uitgebreide citaat laat duidelijk zien hoezeer de visie op het strafrecht is veranderd. De nadrukkelijke terughoudendheid van weleer, die er in de praktijk toe heeft geleid dat de politie meldingen van kindermishandeling meestal doorgeeft aan het AMK, is vervangen door een benadering waarin verhoging van de 'instroom' in de strafrechtsketen een nadrukkelijk doel is en het AMK juist meer bij de politie moet gaan melden.

Opmerkelijk is dat ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2011) zich voorstander betoont van de inzet van het strafrecht in de strijd tegen kindermishandeling. In de domeinen waarop de Onderzoeksraad zich vooral richt, zoals luchtvaartveiligheid en industriële veiligheid, pleegt hij zich verre te houden van kwesties van schuld en boete en hanteert hij een benadering die soms juist op gespannen voet staat met een strafrechtelijke benadering. In de luchtvaartsector wordt bijvoorbeeld een veiligheidsbenadering gevolgd (de systeembenadering die al in hoofdstuk 3 aan de orde kwam), ook door de Onderzoeksraad, waarin de inzet van het strafrecht als bedreiging voor de veiligheid wordt gezien. De gedachte is dat als professionals de kans lopen strafrechtelijk vervolgd te worden, zij minder snel fouten en incidenten zullen melden, met als gevolg dat het leren van (potentieel) onveilige situaties wordt bemoeilijkt (vgl. Dekker, 2011). Illustratief is in dit verband de ruzie tussen de Onderzoeksraad en het Openbaar Ministerie om de zwarte doos van het vliegtuig van Turkish Airlines dat in 2009 bij Schiphol crasht. De Onderzoeksraad is snel ter plaatse, neemt de zwarte doos in beslag, en weigert vervolgens deze aan het OM te overhandigen. Ook een verzoek van het OM om gegevens uit de zwarte doos wordt geweigerd (*NRC Handelsblad*, 28 februari 2009).

Het is de vraag waarom de Onderzoeksraad voor Veiligheid in zijn rapport over kindermishandeling aanzienlijk minder animositeit jegens een strafrechtelijke benadering tentoonspreidt. Het kan ermee te maken hebben dat kindermishandeling als moreel verwerpelijker wordt gezien dan een professionele fout die leidt tot een vliegtuigcrash; de inzet van het strafrecht kan bij kindermishandeling dan vanzelfsprekender worden gevonden dan bij een vliegtuigongeluk. Het kan ook te maken hebben met het instrumentele karakter van de beoogde inzet van het strafrecht in de strijd tegen kindermishandeling: als stok achter de deur, om een dader tot het accepteren van hulpverlening te bewegen. Het verschil in opstelling van de Onderzoeksraad tegenover de strafrechtelijke benadering kan tot slot te maken hebben met het feit dat zo'n benadering in het concrete geval van de Turkish Airlines-crash een directe

concurrent van de eigen benadering vormt, terwijl zij in het rapport van de Onderzoeksraad over kindermishandeling alleen in algemene zin en met betrekking tot de toekomst aan de orde komt.

Helemaal bevredigend zijn deze verklaringen niet. Waarom zou een instrumentele inzet van het strafrecht in de luchtvaartsector bijvoorbeeld geen goede diensten kunnen bewijzen? In ieder geval betoont de Onderzoeksraad zich met zijn positieve houding tegenover de inzet van het strafrecht bij kindermishandeling een kind van zijn tijd.

Behalve op de veranderde rol van het strafrecht jegens kindermishandelaars is het hier ook de plaats om nog eens te wijzen op de rol die het strafrecht is gaan spelen in het aanspreken van professionals op hun verantwoordelijkheid voor het voorkomen van kindermishandeling. Zoals eerder naar voren kwam, is de zaak tegen Savanna's gezinsvoogd uniek: zoiets is nooit eerder voorgekomen. Later ook niet meer overigens; ik ga op de vermoedelijke achtergrond daarvan in 4.4.7 nog nader in. Niettemin is de mogelijke inzet van het strafrecht bij (vermeende) nalatigheid van professionals sinds de zaak tegen de gezinsvoogd niet helemaal uit beeld geraakt: in 2012 doet een oma aangifte tegen Bureau Jeugdzorg wegens nalatigheid ten aanzien van de (uiteindelijk fatale) mishandeling van haar kleinzoontje door diens stiefvader (*http://nos.nl/artikel/401031-oma-van-dode-peuter-doet-aangifte.html*, geraadpleegd 31 januari 2013). De aangifte komt nadat de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg een kritisch rapport over deze zaak hebben gepubliceerd (IJZ & IGZ, 2012d). Het is op het moment dat ik dit schrijf nog niet bekend wat er met de aangifte zal worden gedaan; van het starten van een strafrechtelijke vervolging van jeugdzorgmedewerkers heb ik in ieder geval nog niet gehoord.

4.4.6 Verschuiving van interventies naar een vroeger stadium

De aanpak van kindermishandeling is niet alleen harder geworden, maar ook preventiever. De van ruim vóór de jaren 1980 daterende trend van steeds verdergaande preventie houdt aan, met als gevolg dat, in jargon uitgedrukt, naast secundaire preventie (voorkómen dat een situatie van kindermishandeling blijft bestaan), primaire preventie steeds belangrijker is geworden. In dit verband spreekt het beleidsprogramma van het ministerie voor Jeugd en Gezin over 'de omslag naar preventie' (*Alle kansen voor alle kinderen*, p. 6), daarmee suggererend dat de enige echte preventie primaire preventie is. De preventieve insteek verandert van karakter doordat drang en dwang in het algemeen en kinderbeschermingsmaatregelen in het bijzonder vanaf de jaren 1980 een grotere plaats gaan innemen, en doordat preventie in de jaren 2000 in toenemende mate in een veiligheids- en risicodiscours ingebed raakt. Hieronder benoem ik een viertal belangrijke stappen in de preventieve trend die de aanpak van kindermishandeling kenmerkt.

Ten eerste de toegenomen nadruk op inschakeling van en samenwerking tussen alle organisaties en professionals die met kinderen te maken hebben. Daarmee wordt de versterking beoogd van zowel secundaire als primaire preventie. Door een veelheid aan organisaties te stimuleren actiever melding te maken van vermoedens van kindermishandeling, en door hen meer en beter te laten communiceren en samenwerken, moet een completer beeld van kindermishandeling verkregen en een vroeger en adequater ingrijpen mogelijk gemaakt worden. Voor zover het gaat om organisaties en professionals die zich bezighouden met het vroegste stadium van de kindertijd, zoals verloskundigen, kraamverzorgenden en consultatiebureaus, wordt ook nadrukkelijk ingezet op het signaleren en aanpakken van risico's die het ontstaan van kindermishandeling kunnen bevorderen.

Ten tweede de grote nadruk die met name door RAAK op opvoedingsondersteuning wordt gelegd. In de RAAK-visie begint de aanpak van kindermishandeling bij integrale of universele preventie, waarmee vooral gedoeld wordt op de beschikbaarheid van 'opvoedingsondersteuning en opgroeihulp' voor alle ouders en kinderen ('van minus-9 maanden tot 23 jaar'). Dit is het eerste en misschien wel belangrijkste element in het zorgcontinuüm dat de actiegroep bepleit, in de realisatie waarvan de Centra voor Jeugd en Gezin cruciaal geacht worden. Ook erg belangrijk in de RAAK-aanpak is meer specifieke preventie, gericht op risicogroepen. Zónder integrale preventie is dat in de visie van RAAK echter 'een vorm van dweilen met de kraan open' (*RAAK Manifest 2007*, 2006, p. 5-6).

Een derde stap in de preventieve trend betreft het andere uiteinde van het RAAK-zorgcontinuüm, de kinderbeschermingsmaatregelen. Zoals hierboven al aan de orde kwam, ligt er een wetsvoorstel ter herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen bij de Eerste Kamer. Wanneer dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend, behelst het onder andere een verruiming van de gronden voor de ondertoezichtstelling, zodat zij in lichtere gevallen toegepast kan worden dan nu het geval is. Ontstond de ondertoezichtstelling ooit uit behoefte aan een dwingende maatregel voor lichtere gevallen, nu wordt zij aangepast om dwingend ingrijpen in nog lichtere gevallen mogelijk te maken. Volgens de huidige regeling kan een ondertoezichtstelling opgelegd worden als sprake is van een zodanig opgroeien van een minderjarige, dat 'zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd' (art. 1: 254, lid 1 Burgerlijk Wetboek; de oorspronkelijke formulering uit 1922 is in 1995 gemoderniseerd, zie daarover Bruning, 2001). In het wetsvoorstel wordt dit aanvankelijk vervangen door de voorwaarde dat ondertoezichtstelling noodzakelijk is voor het 'onbedreigd opgroeien' van een minderjarige. Daarop komt de nodige kritiek, onder andere van de Raad van State, die vindt dat ouders hiermee overvraagd worden, omdat 'zich in elke levenssituatie bedreigingen zullen voordoen' (*Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, nr. 4, p. 4-5, 8-9). De kritiek leidt tot een nieuwe formulering, volgens welke een ondertoezichtstelling kan worden opgelegd 'indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn

ontwikkeling wordt bedreigd' (voorgesteld artikel 1:255 lid 1 Burgerlijk Wetboek, *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, nr. 2). Ten opzichte van de huidige regeling is dit nog altijd een forse verruiming, die toepassing van de ondertoezichtstelling in een eerder stadium, in meer soorten situaties en in een groter aantal gevallen toelaat. Merk overigens op dat in de laatst geciteerde formulering het ontwikkelingsdenken heel expliciet is gaan doorklinken.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer blijkt echter een meerderheid onoverkomelijke moeite te hebben met de verlaging van de drempel voor toepassing van de ondertoezichtstelling. Vooral de VVD-fractie is ertegen gekant, en is niet te overtuigen door haar partijgenoot Teeven, die als staatssecretaris van Justitie het wetsvoorstel verdedigt. Die moet uiteindelijk bakzijl halen, en het woordje 'ernstig' uit de bestaande wetstekst keert terug in het wetsvoorstel. Voor het overige wordt de nieuwe formulering gehandhaafd, en daarmee ook het expliciete spreken over de ontwikkeling van de minderjarige (zie voorgesteld artikel 1:255 lid 1 Burgerlijk Wetboek, *Kamerstukken I* 2010/11, 32 015, nr. A).

Maar dat is niet het einde van het verhaal, want dankzij een PvdA-CDA-amendement wordt op de valreep een nieuwe lichte kinderbeschermingsmaatregel in het wetsvoorstel geïncorporeerd. Het is een soort ondertoezichtstelling, ook met een dwingend karakter, maar met een lagere drempel voor oplegging: er wordt gebruik gemaakt van dezelfde formulering als bij de ondertoezichtstelling, maar dan zonder het zojuist ingevoegde woordje 'ernstig'. De duur ervan is korter en de mogelijkheid van verlenging is beperkter dan bij de ondertoezichtstelling: de nieuwe maatregel, die gedoopt wordt tot 'maatregel van opgroeiondersteuning', kan voor maximaal twee keer een jaar worden opgelegd. Er is geen mogelijkheid tot uithuisplaatsing (zie voorgesteld artikel 1:253z – 253zb Burgerlijk Wetboek, *Kamerstukken I* 2010/11, 32 015, nr. A). Zo wordt het dwingend interveniëren bij lichtere gevallen dan voorheen toch mogelijk gemaakt. Overigens is de nieuwe maatregel voorlopig nog geen werkelijkheid: de regering wil het wetsvoorstel waarvan hij deel uitmaakt in werking laten treden per 1 januari 2015, maar de maatregel van opgroeiondersteuning wordt nog later ingevoerd (*Kamerstukken I*, 2011/12, 32 015, nr. C (MvA); zie verder over de veranderingen m.b.t. kinderbeschermingsmaatregelen Bruning, 2011).

Intussen blijkt de ondertoezichtstelling nog steeds preventiever te kunnen worden toegepast. Na afspraken tussen de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg en kinderrechters in 2008 wordt de ondertoezichtstelling in voorkomende gevallen namelijk ook toegepast bij pasgeboren en zelfs ongeboren kinderen (Jorritsma, 28 februari 2012). Vanaf 24 weken zwangerschap kan een voorlopige ondertoezichtstelling worden opgelegd, die na de geboorte van het kind dan wordt omgezet in een 'gewone' ondertoezichtstelling, die al dan niet met een onmiddellijke uithuisplaatsing gepaard gaat (Bijlsma e.a., 2008). Het aantal aanvragen door de Raad voor de

Kinderbescherming van ondertoezichtstellingen bij ongeboren kinderen is tot nu steeds gestegen, van 132 in 2009 naar 199 in 2010 en 251 in 2011 (*Aanhangsel Handelingen II* 2011/12, nr. 3003). Naar schatting van de Raad voor de Kinderbescherming worden jaarlijks bijna 100 van die aanvragen door de kinderrechter gehonoreerd (Jorritsma, 28 februari 2012).

Ten vierde wordt preventie van kindermishandeling in toenemende mate in verband gebracht met het begrip risico. Heel duidelijk is dat in de RAAK-benadering, die voor een belangrijk deel een risicobenadering is. Naast integrale preventie worden de volgende meer specifieke vormen van preventie onderscheiden. In de eerste plaats selectieve preventie, gericht op 'demografisch of geografisch afgebakende doelgroepen waarin een verhoogde prevalentie van kindermishandeling aanwezig is', ook wel de 'risicogroepenbenadering' genoemd. In de tweede plaats preventie gericht op 'risico-individuen', die op grond van individuele kenmerken extra kans lopen slachtoffer of dader van kindermishandeling te worden. Mishandeld worden als kind geldt bijvoorbeeld als risicofactor voor later daderschap van kindermishandeling (Ten Berge, 2008): één op de drie kinderen die mishandeld zijn, zou later als ouder ook zijn eigen kinderen mishandelen (zie bijv. Eindrapport RAAK regio Zaanstreek-Waterland, 2006). Preventie die zich op dergelijke individuele kenmerken richt, zogenaamde geïndiceerde preventie, wordt door RAAK overigens (nog) niet toepasbaar geacht, onder andere vanwege het ontbreken van een valide screening en omdat het stigmatiserend en averechts zou kunnen werken. In de derde plaats is er preventie gericht op 'individuen die risicotrajecten zijn ingegaan, dat wil zeggen, individuen die eerste signalen van beginnende problemen afgeven die gerelateerd zouden kunnen zijn aan kindermishandeling en daarmee als 'high risk' kunnen worden beschouwd.' Deze vorm van preventie, die in het grensgebied tussen primaire en secundaire preventie gelokaliseerd kan worden, wordt in de RAAK-opvatting al niet meer als preventie beschouwd. In plaats daarvan wordt gesproken over het niveau van vroege interventie, dat reactief in plaats van proactief zou zijn (Kooijman, 2007, p. 110-114).

De opkomst van het begrip risico is ook goed zichtbaar in de inspectierapporten over fatale gevallen van kindermishandeling. Hoewel niet helemaal ontbrekend in vorige rapporten, wordt de noodzaak van het maken van risico-inschattingen door professionals voor het eerst duidelijk benadrukt in het rapport van de Inspectie Jeugdzorg over de Savanna-zaak (IJZ, 2005b). Sindsdien besteden de inspectierapporten meer expliciet aandacht aan dit thema, bijvoorbeeld door er aparte paragrafen aan te wijden. Een vergelijkbare trend is zichtbaar in jaarverslagen van de Inspectie Jeugdzorg. Tot 2003 wordt daarin niet over risico of de taxatie ervan gesproken. Vooral vanaf 2005 wordt risicotaxatie echter onmiskenbaar een belangrijk thema in de jaarverslagen (Kuijvenhoven & Kortleven 2010). In 2008 stelt de Inspectie Jeugdzorg dat alle Bureaus Jeugdzorg 'op systematische en professionele wijze' risicomanagement moeten gaan uitvoeren bij ondertoezichtstellingen, wat onder andere betekent dat zij

gedurende de ondertoezichtstelling regelmatig risico-inschattingen van de veiligheid van het kind moeten maken met behulp van een risicotaxatie-instrument (IJZ, 2008c, p. 1).

Sindsdien hebben risicotaxatie en risicomanagement een belangrijke plaats gekregen in de Bureaus Jeugdzorg (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2011). Er worden diverse risicotaxatie-instrumenten gehanteerd met klinkende namen als CARE-NL (CARE staat voor Child Abuse Risk Evaluation) en LIRIK (Licht Instrument Risicotaxatie Kindermishandeling), die in ieder geval op beslissende momenten ingezet dienen te worden, zoals wanneer de vraag voorligt of een uithuisplaatsing geboden is. Dit soort risicotaxatie-instrumenten bestaat in de kern uit een opsomming van uit de wetenschappelijke literatuur bekende risicofactoren voor en signalen van kindermishandeling, met daarbij een indicatie van het soort beslissingen dat genomen moet worden. Het nut ervan is dat zij de oordeelsvorming over individuele situaties systematiseren en structureren: zij helpen relevante factoren minder snel over het hoofd te zien. Het inschatten van risico's met behulp van deze instrumenten is geen kwestie van een simpele vermenigvuldiging van kans en effect: van kwantificatie van risico's is geen sprake, omdat dat in dit veld nog niet mogelijk wordt geacht (Ten Berge, 2008).

De invloed van het denken in termen van risico's in de Bureaus Jeugdzorg blijkt behalve uit de hantering van risicotaxatie-instrumenten ook uit de tekst van het Handboek Deltamethode Gezinsvoogdij, dat een handleiding voor het uitvoeren van ondertoezichtstellingen biedt. In de derde versie van dit handboek, verschenen in 2009, staat het volgende:

> Bij iedere ots zijn er risico's voor het kind. De ots is uitgesproken, omdat de ontwikkeling van het kind ernstig wordt bedreigd. Deze bedreiging is aangetoond in het onderzoek van de raad en dit is getoetst door de rechter. Het is dus niet de vraag of er risico's zijn, maar de vraag hoeveel risico's er zijn, welke het zijn, hoe bedreigend ze zijn en hoe ze kunnen worden teruggedrongen.
> Het is niet genoeg als de gezinsvoogd constateert dat er geen tekenen zijn wijzen die (sic) op risico's en onveiligheid. Er is sprake van een 'omgekeerde bewijslast': de gezinsvoogd gaat actief op zoek naar gedragingen en belevingen die aangeven dat de situatie veilig genoeg is en vraagt ouders ook expliciet om met overtuigende argumenten te komen dat het kind veilig is (*Handboek Deltamethode Gezinsvoogdij*, 2009, p. 69).

4.4.7 Grenzen aan het streven naar veiligheid

De opkomst van een veiligheidsperspectief in de strijd tegen kindermishandeling, die ik in de voorgaande subparagrafen heb geschetst, is geen onstuitbare beweging. Er zijn grenzen aan, er zijn actoren en factoren die deze beweging afremmen en op onderdelen matigen. In deze subparagraaf besteed ik aandacht aan deze remmende en matigende krachten.

Ik begin met de kritiek die vanouds ten aanzien van kinderbeschermingsorganisaties wordt geuit, namelijk dat zij onterecht, overhaast of te hard ingrijpen in de familiesfeer. Deze kritiek is nooit verdwenen. In de jaren 2000 wordt zij weliswaar tijdelijk overvleugeld door een nieuw en tegenovergesteld verwijt, namelijk dat te laat, te weinig doortastend of ten onrechte niet ingegrepen zou zijn, maar als de ergste commotie over de fatale kindermishandelingsgevallen die aanleiding hebben gegeven tot dat nieuwe verwijt eind jaren 2000 weggeëbd is, steekt de traditionele kritiek de kop weer op. Zij heeft bovendien extra voeding gekregen door het beleid dat in de jaren 2000 gevoerd is. Een voorbeeld is de 'brandbrief' die Rotterdamse jeugdrechtadvocaten eind 2008 naar de Rotterdamse rechtbank sturen. Daarin signaleren zij dat jeugdzorg sinds de Savanna-zaak onder druk van de publieke opinie en de politiek het zekere voor het onzekere lijkt te nemen, en kinderen in toenemende mate zeer snel uit huis laat plaatsen. Hiertegen verzetten zij zich, in bewoordingen die sterk herinneren aan opvattingen die lang gemeengoed waren:

> De uithuisplaatsing is […] geen *ultimum remedium* meer, maar een voorbehoedsmiddel voor eventuele schade die mogelijk zal kunnen optreden. Het lijkt alsof kinderen op grond van een bestwil-criterium uit huis worden geplaatst, waarbij soms uit het oog wordt verloren dat kinderen in principe het best af zijn bij hun eigen ouders (zie de brief in Uit Beijerse e.a. (red.), 2010, p. 7-15).

Soortgelijke kritiek is in een rauwere vorm op talloze internetsites te vinden, waar 'ervaringsdeskundigen' klachten uiten over de kinderbescherming, vertellen hoe hun kind werd afgepakt door 'de jeugdzorgmaffia', of advies geven over hoe om te gaan met de kinderbeschermende instanties. Dat herinnert ons eraan dat ingrijpen in het gezin nog steeds heel gevoelig ligt en meestal op weerstand stuit. Bij een overduidelijk en ernstig geval van kindermishandeling zal de weerstand tegen ingrijpen minimaal zijn, behalve misschien bij de direct betrokkenen, maar de werkelijkheid is dat de meeste kindermishandelingsgevallen niet heel overduidelijk en ernstig zijn. Bij deze gevallen betekent interveniëren dansen op een dun koord, of laveren tussen twee klippen (vgl. Baartman, 2009): wordt er pas ingegrepen als er meer duidelijk is, dan zou het kunnen dat de mishandeling in de tussentijd ernstige vormen aangenomen heeft en moet het verwijt geïncasseerd worden dat te laat is ingegrepen. Wordt daarentegen ingegrepen als er nog twijfel bestaat, dan kan het dat achteraf blijkt dat er toch geen sprake was van kindermishandeling, en kan de kritiek komen dat er onterecht is ingegrepen. De gevoeligheid die ingrijpen in het gezin kenmerkt, en de daaraan gekoppelde traditie van kritiek op te vroeg, te hard of ten onrechte interveniëren, vormt dus een rem op een ongebreideld veiligheidsstreven.

Dat niet alleen jeugdrechtadvocaten en machteloze ervaringsdeskundigen zich voor terughoudendheid bij interveniëren in de huiselijke sfeer beijveren, blijkt uit de behandeling in de Tweede Kamer van het voorstel om de criteria voor oplegging van de ondertoezichtstelling te versoepelen. Misschien zou een dergelijk voorstel halverwege de jaren 2000, tijdens het hoogtepunt van de

commotie over fatale kindermishandelingsgevallen, aangenomen zijn, maar rond het begin van de jaren 2010, als die commotie is verminderd, blijkt de Kamer het toch belangrijk te vinden dat er niet al te gemakkelijk dwingend in gezinnen wordt ingegrepen. Dat zij vervolgens een nieuwe lichtere kinderbeschermingsmaatregel bij amendement in het leven roept, met precies de lage drempel die voor de ondertoezichtstelling was voorgesteld, vertroebelt het beeld echter weer.

Ook de regering lijkt rond het begin van de jaren 2010 een wat andere richting in te slaan, een stukje weg van al te gretige bemoeienis van overheid en instanties met gezinnen en jeugdigen. Weliswaar verdedigt het kabinet-Rutte I nog het voorstel om de drempel voor de ondertoezichtstelling te verlagen, maar al onder het voorgaande kabinet-Balkenende IV zwakt de nadruk op doortastend en dwingend ingrijpen af. Minister Rouvoet gaat in de nadagen van zijn ambtsperiode benadrukken dat professionele jeugdzorg niet te snel ingezet moet worden. In plaats daarvan zou een groter beroep gedaan moeten worden op het probleemoplossend vermogen van de sociale verbanden waarin jeugdigen en gezinnen met problemen participeren. Hij betoont zich in dit verband voorstander van de 'Eigen Kracht'-benadering, die uitgaat van de behoeften en mogelijkheden van mensen met problemen en de mogelijkheden van het netwerk om hen heen. Daarbij past dat kinderen zo lang mogelijk in hun eigen omgeving blijven en dat hulpverleners zich eerder faciliterend dan interveniërend opstellen (zie bijv. Rouvoet, 2009). Een soort welzijnsmodel 2.0 dus, dat een relativering van het veiligheidsperspectief betekent. Deze lijn is sindsdien door de regering voortgezet (zie bijv. *Kamerstukken II* 2011/12, 31 839, nr. 240). Het enthousiasme van de regering over de eigen kracht van mensen lijkt, behalve door het besef dat méér bemoeienis en interventies van officiële zijde niet per se beter zijn voor kinderen, overigens ook ingegeven door de wens kosten te besparen. Verder is het een uitdrukking van het idee van eigen verantwoordelijkheid, dat sinds de kabinetten-Balkenende veel nadruk krijgt, en in feite een afgestofte versie is van de nadruk op ieders verantwoordelijkheid die in de jaren 1980 onder andere in het verkeersveiligheidsbeleid te zien is (vgl. Hilhorst & Zonneveld, 2013).

Relativering van het veiligheidsperspectief blijkt ook uit de kabinetsreactie op het rapport over kindermishandeling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De nadruk van de Onderzoeksraad op het voorkomen van fysieke mishandeling vindt de regering te eenzijdig; naast het acute gevaar van verwondingen of de dood zijn er andere belangrijke zaken die de aandacht vragen van organisaties die zich met kinderen bemoeien. Het voorstel van de Onderzoeksraad strekkende tot het uit huis plaatsen van kinderen om goed te kunnen bepalen of zij mishandeld worden, wordt door de regering afgewezen:

> Een minder terughoudende opstelling om kinderbeschermingsmaatregelen te vragen teneinde een goede risicotaxatie te kunnen maken, achten wij in *algemene* zin (…) niet wenselijk (*Kamerstukken II* 2010/11, 31 839, nr. 80, p. 4; cursivering oorspronkelijk).

Een ander voorbeeld van remmende en matigende krachten ten opzichte van het veiligheidsperspectief is te zien rondom de strafzaak tegen Savanna's gezinsvoogd. Tegen die strafzaak komt veel protest, vooral van collega's van de gezinsvoogd uit het hele land. Maar ook het hoofd van de Inspectie Jeugdzorg, in welks rapport over de Savanna-zaak het Openbaar Ministerie aanleiding heeft gezien om een gerechtelijk vooronderzoek te starten, spreekt zich uit tegen de inzet van het strafrecht. En in de media klinkt weinig steun voor de strafzaak door; het is veeleer zo dat degenen die ertegen protesteren in veel media een podium krijgen (Kuijvenhoven & Kortleven, 2010). Ook bij het Openbaar Ministerie zelf lijkt men te aarzelen of strafvervolging wel een goed idee is. Het duurt al heel lang voordat de beslissing tot vervolging wordt genomen, en als het proces dan eenmaal is begonnen, laat het OM uit zichzelf de zwaarste aanklacht vallen, die van dood door schuld. Als de gezinsvoogd wordt vrijgesproken, gaat het OM niet in beroep. En het is bij dit ene strafproces gebleven, terwijl zich nadien toch nog heel wat fatale kindermishandelingsgevallen hebben voorgedaan waarbij professionals wellicht nalatigheid te verwijten viel.

Dat de regering strafvervolging voor nalatige professionals ook niet zo'n goed idee vindt, kan geconcludeerd worden uit de plannen voor professionalisering van de jeugdzorg die zij naar aanleiding van de gebeurtenissen in de jaren 2000 ontwikkelt. Daarin gaat het om 'deskundigheidsbevordering', en daaraan gekoppeld is de inrichting van een wettelijk tuchtrecht voor jeugdzorgprofessionals. Dat is stellig een uitdrukking van de toegenomen behoefte om deze groep verantwoordelijk te kunnen stellen voor hun handelen, maar de instelling van tuchtrecht voor de jeugdzorg is ook een reactie op de strafzaak tegen de gezinsvoogd van Savanna. De gedachte is dat het bestaan van de mogelijkheid van een tuchtrechtelijke procedure ervoor zorgt dat nalatige beroepsbeoefenaars voortaan minder snel strafrechtelijk zullen worden aangesproken (vgl. Van Dongen, 9 december 2006; Salm, 13 juni 2006).

Een laatste aanwijzing voor mijn stelling dat er grenzen zijn aan het veiligheidsstreven, bestaat uit cijfers. Als het klopt dat de groei van het aantal ondertoezichtstellingen in de tweede helft van de jaren 2000 onder andere toegeschreven moet worden aan het 'Savanna-effect', dan lijkt het er veel op dat het 'Savanna-effect' tanende is. Volgens een prognose tijdens de periode van groei zou het aantal ondertoezichtstellingen tot 2013 verder toenemen, maar 2010 laat ten opzichte van 2009 een daling met meer dan 500 ondertoezichtstellingen zien (CBS, 2012b). Het aantal uithuisplaatsingen is al eerder gaan afnemen: sinds de piek van meer dan 11.000 in 2007 daalde het tot ruim 9.000 in 2010 (*Kamerstukken I* 2011/12, 32 015, C, p. 8).

4.5 Conclusie

Zoals ik in de inleiding van dit hoofdstuk al aankondigde, concludeer ik dat de maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot kindermishandeling zinvol

geduid kunnen worden met behulp van de concepten schuldcultuur, risicocultuur en voorzorgcultuur. In de periode tot de jaren 1960 is vooral een schuldculturele benadering te herkennen. Het begrip kindermishandeling verwijst dan slechts naar een fractie van de lading die door de huidige definitie gedekt wordt en heeft geen status als zelfstandig sociaal probleem. Er wordt slechts spaarzaam en relatief reactief tegen opgetreden. Pas als de kindermishandeling ernstige vormen heeft aangenomen, wordt er iets gedaan: er komt extern toezicht in een gezin, het kind of soms de mishandelende ouder wordt elders ondergebracht, of er volgt een strafproces tegen de mishandelende ouder(s). Een en ander betekent dat slachtoffers van kindermishandeling doorgaans hun eigen schade dragen.

Toch is de externe bemoeienis met probleemgezinnen vanaf het begin van de onderzochte periode al intensiever dan in een verder verleden. Tegen het einde van de negentiende eeuw maken de maatschappelijke bovenklassen zich in toenemende mate bezorgd over de wijze waarop kinderen in de onderklassen opgroeien. Die bezorgdheid leidt tot allerlei particuliere initiatieven om kinderen te beschermen tegen de schadelijke invloeden van hun eigen omgeving, en begin twintigste eeuw wordt het met de Kinderwetten ook mogelijk om de ouderlijke macht te beëindigen en kinderen met overheidsdwang uit hun ouderlijk huis te halen. Die nieuwe wetgeving, net als de Ongevallenwet in 1901 aangenomen, kan gezien worden als een symptoom van de opkomst van een risicoculturele benadering. De passieve rolopvatting van de overheid begint plaats te maken voor een meer interventionistische houding, en het primaat van de reactieve benadering begint te tanen: de mogelijkheid kinderen desnoods onder dwang aan de ouderlijke macht te onttrekken is nadrukkelijk preventief bedoeld. Alleen gaat het niet om preventie van kindermishandeling, maar om preventie van jeugdcriminaliteit. De toegenomen bemoeienis met kinderen en hun opvoeding heeft niet zoveel te maken met zorgen over kindermishandeling, maar des te meer met zorgen over morele verwaarlozing, die een voedingsbodem zou scheppen voor ontsporing en uiteindelijk misdadig gedrag. Voor zover er aandacht is voor kindermishandeling, is dat meestal omdat het als symptoom van verwaarlozing geldt.

Met de invoering van de Kinderwetten vervaagt de scheidslijn tussen misdadige kinderen en kinderen die vanwege verwaarlozing als potentieel misdadig worden gezien: niet zelden worden zij in dezelfde heropvoedingsgestichten geplaatst. Of een jeugdige al dan niet een misdaad heeft gepleegd, maakt dus niet zoveel uit voor de behandeling die hij krijgt. Dat betekent een relativering van het schuldbeginsel, en kan daarmee ook als een uiting van de opkomst van de risicocultuur worden gezien. Officieel gaat het bij plaatsing in een heropvoedingsgesticht niet om straf, maar door de kinderen die het overkomt zal het heropvoedingsregime in de regel wel als straf ervaren zijn. Op dit punt leidt de opkomst van de risicocultuur paradoxaal genoeg tot versterking van de schuldculturele neiging tot *blaming the victim*: slachtoffers van mishandeling worden in veel gevallen als potentiële misdadigers onderworpen aan een straf heropvoedingsregime.

Het duurt tot de jaren 1960 voordat een risicoculturele benadering van kindermishandeling dominant wordt en het probleem een aparte status op de maatschappelijke en politieke agenda krijgt. In de aanpak die naar aanleiding van de 'ontdekking' van het 'battered-child syndrome' gevolgd gaat worden, wordt actief gestreefd naar het vermijden van de morele veroordeling die in de schuldcultuur gebruikelijk is. Niet alleen maakt de moralistische behandeling van mishandelde kinderen plaats voor een nadruk op hun slachtofferschap, ook in de benadering van mishandelende ouders wordt morele veroordeling geschuwd. Kindermishandeling wordt als uiting van onmacht tot opvoeden gezien, niet als blijk van kwade wil of verdorvenheid. Kindermishandelaars dienen daarom in principe niet meer via het strafrecht verantwoordelijk gesteld te worden voor hun daden of met dwingende interventies geconfronteerd te worden, zoals in de eerste helft van de twintigste eeuw wel gebeurde. Juister en effectiever wordt vrijwillige hulpverlening geacht, beoefend vanuit een houding van begrip en vertrouwen. Daarmee zou kindermishandeling bij de wortel aangepakt kunnen worden.

In deze gerichtheid op het verhelpen van de opvoedingsonmacht die aan kindermishandeling ten grondslag zou liggen, is één van de twee centrale mechanismen van de risicocultuur te herkennen: preventie. De vroegere benadering van pas in actie komen wanneer er sprake is van ernstige kindermishandeling wordt vervangen door een nadruk op het zo vroeg mogelijk opsporen van kindermishandeling, zodat met hulpverlening kan worden voorkómen dat de problemen erger worden en dwingende kinderbeschermings-maatregelen nodig zijn. Daartoe wordt het melden van gevallen van kindermishandeling door professionals en burgers aangemoedigd. De aanpak van kindermishandeling wordt ook nog in een ander opzicht preventiever. In de eerste helft van de twintigste eeuw was de jongste groep kinderen volkomen buiten beeld, maar deze groep krijgt met het op de agenda komen van kindermishandeling begin jaren 1960 juist de volle aandacht. Vanaf dan wordt kindermishandeling erkend als iets dat kinderen vanaf 0 jaar kan overkomen, en gaat de aanpak van het probleem zich ook op het vroegste stadium van de kindertijd richten.

Een belangrijk risicocultureel kenmerk is ook dat bij de inspanningen om kindermishandeling te voorkómen en te bestrijden wetenschappelijke kennis een belangrijke rol gaat spelen. Tekenend is dat mede op initiatief van de Vereniging tegen Kindermishandeling in 1988 een bijzondere leerstoel betreffende preventie en hulpverlening inzake kindermishandeling wordt ingesteld. Frappant is echter dat bij de toenemende kennisontwikkeling over kindermishandeling en de bestrijding ervan weinig tot geen gebruik wordt gemaakt van het begrip 'risico'.

Vanaf het einde van de jaren 1980 beginnen er barsten te komen in de benadering van kindermishandeling die vanaf de jaren 1960 gangbaar is geworden. Het begrip kindermishandeling krijgt een duidelijker morele lading

en de inzet van dwingende kinderbeschermingsmaatregelen wordt gebruikelijker. Vanaf de jaren 2000 worden in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling steeds meer voorzorgculturele kenmerken zichtbaar. Naar aanleiding van de dood van het meisje Savanna en andere ernstige en fatale gevallen van kindermishandeling gaan *worst case scenario's* een belangrijke rol spelen in het beleid ter bestrijding van kindermishandeling. In relatie tot deze ernstige en fatale gevallen van kindermishandeling komt ook de kwestie van de verantwoordelijkheid van systeembeheerders (vooral de overheid en instanties voor kinderbescherming en jeugd(gezondheids)zorg) aan de orde. Het wordt gebruikelijk om na fatale gevallen van mishandeling van kinderen die 'bekend waren bij de instanties' onderzoek te doen naar mogelijke fouten van die instanties. De toegenomen nadruk op de verantwoordelijkheid van systeembeheerders voor het voorkomen van (fatale) gevallen van kindermishandeling komt het meest pregnant tot uiting in de strafrechtelijke vervolging wegens schuldige nalatigheid van de gezinsvoogd van Savanna.

Ook de inspanningen om kindermishandeling te voorkomen, krijgen in toenemende mate een voorzorgcultureel karakter. In de loop der jaren zijn zij zich op steeds vroegere stadia gaan richten, en in de jaren 2000 komt het zover dat er uit voorzorg ook actie ondernomen wordt als er nog geen sprake is van kindermishandeling. De minst ingrijpende vorm van actie is het aanbieden van opvoedingsondersteuning aan alle ouders, als potentiële kindermishandelaars. De meest ingrijpende vorm van voorzorgactie is het onder toezicht stellen van een ongeboren kind, en het uit huis plaatsen direct na de geboorte. Preventie gaat inmiddels wel gepaard met het gebruik van het begrip risico.

Het voorzorgculturele karakter van de strijd tegen kindermishandeling komt verder tot uiting in het in diskrediet raken van de ambitie opvoedingssituaties te verbeteren met vrijwillige hulpverlening. Het geloof in vooruitgang op dit punt (verbeteren van welzijn) heeft in ieder geval deels plaats moeten maken voor een grote nadruk op het voorkomen van risicorealisering (garanderen van veiligheid).

5 Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel van 1973 tot heden

5.1 Inleiding

Mijn laatste casushoofdstuk gaat over de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel. Het hoofdstuk is op vergelijkbare wijze opgezet als de twee vorige hoofdstukken. Bij wijze van inleiding ga ik eerst in op de definitie en de aard van het sociale probleem in kwestie, op de afweging van relevante waarden, op de maatschappelijke perceptie van het probleem en op de actoren die een rol spelen. Vervolgens bespreek ik op chronologisch-thematische wijze de ontwikkelingen in de omgang met genetisch gemodificeerd voedsel. Anders dan in de vorige hoofdstukken hanteer ik daarbij geen drie, maar twee hoofdperioden, namelijk de periode 1973-1996 en de periode 1996-heden. Dat heeft er voornamelijk mee te maken dat genetisch gemodificeerd voedsel een veel kortere geschiedenis heeft dan verkeersonveiligheid en kindermishandeling. Ik sluit het hoofdstuk af met een conclusie waarin ik vaststel dat de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel in de periode 1973-1996 gekenmerkt wordt door een combinatie van risicoculturele en voorzorgculturele elementen, terwijl in de periode vanaf 1996 de voorzorgculturele elementen de overhand krijgen.

Behalve in de periodisering verschilt dit hoofdstuk nog in een paar andere opzichten van de andere casushoofdstukken. Zo komen in de inleiding geen gegevens over de omvang van het probleem aan de orde, omdat zulke gegevens over de risico's van genetisch gemodificeerd voedsel moeilijk te geven zijn. Deze risico's worden veel meer dan bijvoorbeeld verkeersrisico's gekenmerkt door onzekerheid en ambiguïteit en hebben veel minder empirische evidentie. Anders dan het verkeer heeft genetisch gemodificeerd voedsel tot op heden geen aantoonbaar negatieve invloed op de gezondheid of het leven van mensen gehad. Voor milieuschade door de productie van genetisch gemodificeerd voedsel zijn meer aanwijzingen, maar die zijn voornamelijk anekdotisch of theoretisch van aard en laten zich nauwelijks kwantificeren.

Een volgend verschil is dat verwikkelingen en beleid op het niveau van de Europese Unie en de gemeenschap(pen) waaruit zij ontstond in het onderhavige hoofdstuk meer aandacht krijgen. De reden daarvoor is dat het Nederlandse beleid ten aanzien van genetisch gemodificeerd voedsel veel sterker dan het verkeersveiligheidsbeleid en het beleid met betrekking tot kindermishandeling bepaald wordt door 'Europa', sinds de tweede helft van de jaren 1990 op een wijze die de Nederlandse regering niet aanstaat. Aandacht voor de EU is dus noodzakelijk om het Nederlandse beleid in deze casus goed te begrijpen. Op de achtergrond komt ook de VS regelmatig aan bod, omdat de verhouding met de

VS, die een andere opstelling in het gentechdossier heeft dan de EU, een heet hangijzer in het EU-beleid is.

5.1.1 De definitie van genetisch gemodificeerd voedsel

Wat wordt verstaan onder genetisch gemodificeerd voedsel (ook wel genetisch gemanipuleerd voedsel of kortweg gentechvoedsel genoemd)? De vraag stellen is gemakkelijker dan haar beantwoorden, want een eenduidige, onomstreden en onveranderlijke definitie is er niet. Volgens de dominante definitie, zoals opgenomen in de EU-regelgeving (EG-verordening 1829/2003, art. 2 en EG-richtlijn 2001/18, art. 2) geldt voedsel als genetisch gemodificeerd als het (gedeeltelijk) bestaat uit of geproduceerd is met organismen die genetisch veranderd zijn op 'een wijze die van nature niet mogelijk is'.

In dat 'van nature niet mogelijk' zit de crux. Strikt genomen is vrijwel al ons eten genetisch gemodificeerd. De genetische samenstelling van de meeste gewassen en dieren die deel uitmaken van ons voedselaanbod is korter of langer geleden aan gesleutel onderhevig geweest, zij het via traditionele soortveredelingstechnieken. En die worden als natuurlijk gezien, omdat van gegeven reproductieprocessen gebruik wordt gemaakt.

Bij 'onnatuurlijke' genetische modificatie wordt vooral gedacht aan modificatie met behulp van zogenaamde recombinant DNA-technieken (afgekort als rDNA). Die zagen begin jaren 1970 het licht, en maken het mogelijk de genetische samenstelling van een organisme te veranderen door een stukje vreemd DNA direct in te brengen. Daarbij wordt het natuurlijke reproductieproces omzeild en kunnen soortgrenzen overschreden worden waaraan traditionele methoden van genetische modificatie nog gebonden waren. Een dergelijke grensoverschrijding wordt wel transgenese genoemd. Een voorbeeld hiervan wordt gevormd door Bt-gewassen, die DNA van de bacterie *Bacillus thuringiensis* geïmplanteerd hebben gekregen om insectresistentie te bevorderen. Transgenese wordt verder onder andere gebruikt om gewassen tolerant te maken voor bepaalde onkruidverdelgingsmiddelen, zodat die bij de teelt van de betreffende gewassen gebruikt kunnen worden. Het meest bekend (of berucht) zijn waarschijnlijk de 'Roundup Ready'-gewassen van het Amerikaanse bedrijf Monsanto, die uitgerust zijn met tolerantie voor het eveneens door Monsanto geproduceerde verdelgingsmiddel Roundup (glyfosaat).

Het onderscheid tussen recombinant DNA-technologie en traditionele manieren van genetische modificatie wordt niet overal op dezelfde waarde geschat. Volgens de dominante visie in de Verenigde Staten is rDNA niet veel meer of minder dan een volgende innovatieve fase in de voortdurende ontwikkeling van de biotechnologie. In Nederland en de rest van de EU wordt de discontinuïteit sterker benadrukt en domineert de visie dat de nieuwe technieken door het overschrijden van 'natuurlijke' barrières wezenlijk verschillen van eerdere en andere methoden om de genetische samenstelling van organismen te

beïnvloeden. Deze visie werkt door in het wettelijke criterium van de ‘natuurlijke onmogelijkheid’, dat in de EU bepaalt of er sprake is van een genetisch gemodificeerd organisme (ggo) en van genetisch gemodificeerd voedsel.

In de praktijk blijkt de toepassing van dit criterium niet altijd even gemakkelijk en is het niet steeds volkomen duidelijk wat als ggo of gentechvoedsel in officiële zin heeft te gelden en wat niet. In de EU-regelgeving is daarom met behulp van niet-limitatieve lijstjes nader gespecifieerd welke technieken wel en welke niet geacht worden te leiden tot een ggo (EG-richtlijn 2001/18, bijlagen I & II). De keuzes die daarbij gemaakt zijn, lijken soms arbitrair. Zo is mutagenese, genetische modificatie van organismen door bestraling of behandeling met chemicaliën, uitgezonderd van de regelgeving voor ggo’s, terwijl je deze technologie toch overwegend onnatuurlijk zou kunnen noemen. De lijstjes, vastgesteld in 2001, bieden bovendien onvoldoende soelaas voor vormen van genetische modificatie die nadien zijn ontstaan, zoals cisgenese. Cisgenese maakt gebruik van rDNA-technologie, maar respecteert de natuurlijke soortbarrières. Zo is er een appel ontwikkeld waarin schurftresistentiegenen afkomstig van wilde appel zijn geplaatst (Heselmans, 4 december 2010). Moet cisgenese nu gelden als een vorm van genetische modificatie die van nature niet mogelijk is? Vóór een bevestigend antwoord pleit dat bij cisgenese rDNA gebruikt wordt. Maar ertegen pleit dat het eindproduct van cisgenese ook op natuurlijke wijze bereikt had kunnen worden, door het omslachtiger en langduriger proces van kruising. De discussie over de vraag in welk hokje cisgenese moet worden geplaatst is tot op heden niet beslecht (zie bijv. *Kamerstukken II* 2011/12, 27 428, nr. 230).

Ging de voorgaande alinea over de vraag wanneer sprake is van een ggo, ook bij de stap van ggo naar genetisch gemodificeerd voedsel doen zich definitieproblemen en zelfs definitiestrijd voor. Het gaat het daarbij niet zozeer om voedsel dat geheel of gedeeltelijk uit ggo’s bestaat; dat wordt zonder veel discussie als genetisch gemodificeerd voedsel aangemerkt. Een voorbeeld daarvan zijn genetisch gemodificeerde tomaten. De problemen komen vooral aan de orde bij voedsel dat geproduceerd is met behulp van genetische modificatie, maar dat geen DNA van ggo’s (meer) bevat. Een voorbeeld daarvan is sojaolie afkomstig van gentechsoja. In de VS is bij dat soort voedsel vooral van belang of het ‘substantieel’ verschilt van zijn conventionele tegenhanger. Als dat niet het geval is, wordt het niet anders behandeld dan levensmiddelen die zonder genetische modificatie geproduceerd zijn. De Europese lijn leek aanvankelijk op de Amerikaanse. EG-verordening 258/97 (art. 8) bepaalde dat als met gentech geproduceerd voedsel in enig opzicht verschilt van conventioneel voedsel, bijvoorbeeld qua samenstelling of voedingswaarde, dit op een etiket vermeld dient te worden. Deze eis gold echter niet wanneer het eindproduct niet te onderscheiden is van een conventioneel product. Dat betekende bijvoorbeeld dat uit genetisch gemodificeerde soja gewonnen olie, die chemisch identiek is aan ‘gewone’ sojaolie, niet als zodanig gelabeld hoefde te

worden. Deze uitzondering is in 2004 echter komen te vervallen (EG-verordening 1829/2003, art. 2 en 38). Sindsdien moeten alle van ggo's afgeleide levensmiddelen, identiek aan hun conventionele tegenhangers of niet, als zodanig geëtiketteerd worden. Hetzelfde ging overigens gelden voor diervoeder.

Maar levensmiddelen gemaakt van dieren die zijn gevoed met genetisch gemodificeerd diervoeder hebben volgens de huidige regels dan weer geen aparte gentechstatus, ondanks dat sommigen dat graag anders zouden zien. En bij het produceren van brood mogen enzymen uit ggo's worden gebruikt zonder dat het brood als gentechvoedsel geëtiketteerd hoeft te worden. De reden is dat deze enzymen niet als ingrediënt, maar als technisch hulpmiddel worden aangemerkt.

Het genetisch gemodificeerde voedsel dat momenteel voorhanden is, is plantaardig voedsel of voedsel dat geproduceerd is met behulp van genetisch gemodificeerde micro-organismen. Gentechlevensmiddelen gemaakt van dieren die genetisch gemodificeerd zijn, zijn nog niet op de markt, en dat zal vermoedelijk nog wel even zo blijven. Genetisch gemodificeerde dieren bestaan of bestonden al wel, met stier Herman (1990-2004) als bekendste Nederlandse voorbeeld. De creatie van stier Herman had echter een biomedische achtergrond en had niets van doen met voedseldoeleinden. Het eerste voor menselijke consumptie bestemde dier dat genetisch is gemodificeerd, is een zalm die extra snel groeit. Er is voor deze 'gg-zalm' al jaren geleden om toelating tot de Amerikaanse markt gevraagd, maar die is tot op heden niet verleend, en is door een recente blokkade door het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden niet dichterbij gekomen (zie *Kamerstukken II*, 27 428, nr. 203). Toelating tot de Europese markt is nog niet aangevraagd, maar bij een eventuele aanvraag lijken de kansen op een positieve beslissing miniem. Genetisch gemodificeerde gewassen stuiten in Europa al op veel weerstand, onder meer van ethische aard, en de toelating ervan verloopt vele malen moeizamer dan in de VS. De genetische modificatie van dieren ligt ethisch nog veel gevoeliger, omdat dieren een hogere intrinsieke waarde dan planten wordt toegeschreven en omdat overwegingen van dierenwelzijn meespelen (zie bijv. Brom, Vorstenbosch & Schroten, 1998; Korthals & Theune, 1998).

In het vervolg van dit hoofdstuk komen dierlijke gentechlevensmiddelen niet of nauwelijks meer aan de orde. Ik concentreer me op het gentechvoedsel dat al wel op de markt is, en dan vooral op plantaardig voedsel. Genetisch gemodificeerde gewassen en de daarmee geproduceerde levensmiddelen spelen de hoofdrol in de maatschappelijke discussie over en de regulering van genetisch gemodificeerd voedsel. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen een discussie over gentechgewassen en één over gentechvoedsel, in zoverre het bij de eerste discussie meer gaat om milieurisico's, en in de laatste discussie meer nadruk ligt op de volksgezondheid. In sommige gevallen is er geen link tussen beide discussies, bijvoorbeeld als het gaat over een niet-voedselgewas als katoen of de teelt van gentechgewassen voor biobrandstoffen.

In de praktijk overlappen de discussies over genetische modificatie van gewassen en genetische modificatie in de voedselproductie echter in belangrijke mate, en de wederwaardigheden van genetisch gemodificeerde gewassen vormen dan ook een belangrijk onderdeel van mijn verhaal over de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel.

Ik wijs er hier al op dat de aard van de Nederlandse en Europese omgang met gentechvoedsel ertoe geleid heeft dat het aan deze zijde van de Atlantische Oceaan nooit stevig voet aan de grond heeft gekregen. In Nederland en de rest van Europa bevinden zich weliswaar diverse bedrijven en instituten die zich met genetische modificatie bezighouden, maar de Europese markt staat nauwelijks open voor genetisch gemodificeerd voedsel. In de jaren 1990 zijn er weliswaar diverse gentechlevensmiddelen op de markt gekomen, maar vanaf het einde van dat decennium wordt een aanzienlijk deel daarvan er door de marktpartijen zelf weer vanaf gehaald.

Met de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen is het nog kariger gesteld. Er hebben op Nederlands en Europees grondgebied al heel wat veldproeven plaatsgevonden met genetisch gemodificeerde gewassen, maar er wordt in de EU momenteel slechts één genetisch gemodificeerd voedselgewas commercieel geteeld. Het gaat om de Bt-maïsvariëteit MON810 van Monsanto. Deze maïs wordt verbouwd op een areaal van meer dan 100.000 hectare, waarvan het grootste deel zich in Spanje bevindt (Monsanto, 2012). Teelt van MON810-maïs in Nederland is niet aan de orde, omdat het plaaginsect waartegen hij resistent is gemaakt, de Europese maïsboorder, niet in Nederland voorkomt (*Kamerstukken II* 2001/02, 27 428, nr. 7). Naast deze maïssoort is slechts één ander gentechgewas voor commerciële teelt in de EU toegelaten, de niet voor menselijke consumptie bestemde zetmeelaardappel Amflora van het Duitse bedrijf BASF (vgl. *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 2532). Begin 2012, een kleine twee jaar na de toelating van de Amflora-aardappel, heeft BASF echter besloten te stoppen met zijn activiteiten in Europa. De reden die het bedrijf noemt is het aanhoudende gebrek aan acceptatie van gentechproducten bij Europese consumenten, boeren en politici (*The New York Times*, 17 januari 2012; vgl. *Kamerstukken II* 2011/12, 27 428, nr. 230). Het blijft vooralsnog dus bij de teelt van één gentechgewas op de Europese akkers. Het contrast met de VS is groot: daar liggen vele gentechlevensmiddelen in de supermarkt en zijn tientallen miljoenen hectares beplant met verschillende soorten genetisch gemodificeerde gewassen, vooral maïs en soja (Cardwell, 2010).

Voor de leesbaarheid en de helderheid gebruik ik de term genetische modificatie in de rest van dit hoofdstuk zoals die meestal gebruikt wordt, dus als aanduiding voor genetische modificatie door rDNA- en vergelijkbare technologie. Als synoniem gebruik ik de term gentechnologie. Voor het gemak kort ik de bijvoeglijke bepaling genetisch gemodificeerd (als in ‘genetisch gemodificeerd voedsel’) ook wel af tot ‘gg’; ‘gentechnologie’ wordt meer dan eens ‘gentech’. Er bestaan nog andere synoniemen, maar het gebruik daarvan beperk ik tot de

gevallen waarin ik andermans opvattingen citeer of weergeef. De belangrijkste reden daarvoor is dat die termen een minder neutrale connotatie hebben of een ruimere betekenis hebben dan ‘genetische modificatie’ en ‘gentechnologie’, Critici van genetische modificatie spreken bijvoorbeeld graag over ‘genetische manipulatie’, een term met een pejoratieve bijklank (hoewel hij ook af en toe in niet-pejoratieve zin gebruikt wordt en werd). Voorstanders van genetische modificatie gebruiken liever de term (moderne) biotechnologie, een voorkeur die past bij de opvatting dat genetische modificatie door rDNA geen breuk vormt met traditionele methoden van soortveredeling, maar ‘gewoon’ een volgende fase in de ontwikkeling van de biotechnologie is. Deze term is minder precies dan ‘genetische modificatie’: hij verwijst ook naar technieken die niet noodzakelijkerwijs genetische modificatie behelzen, zoals kloneren.

5.1.2 De risico’s van genetische modificatie in de voedselproductie

Zoals ik hiervoor al aanstipte, komen in de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel zowel milieurisico’s als gezondheidsrisico’s aan de orde. Milieurisico’s die gevreesd worden zijn onder andere de uitkruising van ggo-gewassen naar conventionele of biologische gewassen, het ontstaan van herbicidentolerant ‘superonkruid’, nadelige effecten van insectresistente planten op ‘niet-doelinsecten’, verstoring van het bodemleven, en in algemene zin verlies aan biodiversiteit. Als risico voor de volksgezondheid wordt bijvoorbeeld genoemd dat het proces van genetische modificatie tot verstoring van de normale interactie tussen genen in de plant zou kunnen leiden, en daarmee tot een grotere kans op het ontstaan van allergene stoffen. Verder is de toepassing van antibioticumresistentiegenen als merkers omstreden, omdat zij antibioticumresistentie bij mens en dier zouden kunnen bevorderen. Dergelijke merkergenen worden gebruikt om succesvol gemodificeerde organismen te onderscheiden van organismen waarbij de genetische modificatie niet is geslaagd. Maar de vrees bestaat dat de antibioticumresistentie overgedragen zou kunnen worden naar schadelijke bacteriën in menselijke of dierlijke darmen.

Voor de realiteit van sommige van deze risico’s, zoals uitkruising, bestaan duidelijke aanwijzingen. Over de precieze reikwijdte ervan is echter nog veel onduidelijk, mede omdat er veel voorzorgmaatregelen genomen worden om risico’s te voorkomen. Bovendien verschillen de risico’s vaak per gewas. Het risico van uitkruising is bij maïs bijvoorbeeld zeker aanwezig, maar bij knolgewassen waarschijnlijk klein. Voor andere risico’s, zoals de verstoring van het bodemleven of de verhoogde kans op allergenen, geldt dat zij denkbaar zijn, maar (vooralsnog) niet aangetoond. We zouden kunnen zeggen dat zij tot het rijk van de *known unknowns* behoren. Daarnaast wordt wel zonder nadere specificatie gesproken over risico’s die zich mogelijk zouden kunnen voordoen. Zij zouden *unknown unknowns* genoemd kunnen worden (vgl. Jasanoff, 2005). De *known unknowns* en de *unknown unknowns* figureren in het maatschappelijk discours bij gratie van een gebrek aan kennis over bepaalde biologische en ecologische processen en de invloed van genetische modificatie daarop.

Onzekerheid is daarmee een fundamenteel kenmerk van de discussies over en de regulering van ggo's en gentechvoedsel. Hoe moet worden omgesprongen met materie waarvan de vermeende schadelijkheid slechts voor een deel aangetoond kan worden, en voor het resterende deel uiterst onzeker en wellicht non-existent is?

Om het extra ingewikkeld te maken, gaat de onzekerheid waardoor het risicodiscours in de gentechcasus wordt gekenmerkt, gepaard met diepgaande ambiguïteit (vgl. WRR, 2008). Het is moeilijk om breed geaccepteerde, eenduidige oordelen te vellen over de risico's van genetische modificatie. Veel mensen staan kritisch tot regelrecht afwijzend tegenover genetische modificatie in de voedselproductie, anderen zijn positiever, en een grote groep bevindt zich ergens tussenin. Critici en voorstanders van gentechvoedsel verschillen in vrijwel ieder opzicht met elkaar van mening. Dat begint al bij de waardering van de onzekerheid. Het zijn vooral critici die benadrukken dat gentechnologie met grote onzekerheden omgeven is. Voor hen staan die praktisch gelijk aan een groot risicopotentieel. Voorstanders van gentechnologie hameren juist op het gebrek aan bewijs voor de mogelijke risico's die door critici worden geopperd. Samenhangend hiermee is er een verschil in visie op de rol die wetenschappelijk bewijs zou moeten spelen in de risicobeoordeling. Volgens voorstanders van gentechnologie moet dat een hoofdrol zijn, maar critici vinden deze benadering over het algemeen te beperkt. Zij wijzen op voorbeelden waarin risico's zich verwerkelijkten ondanks een voorafgaande ontkenning van hun realiteit door wetenschappelijke experts.

Toch beroepen ook critici van gentechnologie zich op wetenschap. Dat biedt echter geen *common ground*, want de wetenschappelijke wereld is eveneens zeer verdeeld. Die verdeling loopt veelal langs disciplinaire scheidslijnen. Moleculair biologen plegen bijvoorbeeld veel minder bezorgd te zijn over risico's van genetische modificatie dan ecologen (vgl. Jelsma, 1999; Von Schomberg, 1998). Maar ook binnen wetenschappelijke disciplines komen verschillende opvattingen voor. Zowel voor- als tegenstanders van gentechnologie kunnen dus bij wetenschappers terecht voor een gezaghebbend fundament onder hun opvattingen, zij het dat het gezag van de wetenschap door deze betrokkenheid in de gentechcontroverse niet toeneemt. Aan beide zijden van het debat wordt 'de' wetenschap als een strategisch middel gebruikt, met alle consequenties van dien: er wordt selectief gewinkeld in het beschikbare wetenschappelijke onderzoek, uit eenzelfde onderzoek worden diametraal verschillende conclusies getrokken, en bij onderzoeksresultaten die één van de partijen onwelgevallig zijn, wordt niet zelden de deugdelijkheid van de gebruikte methode en/of de integriteit van de onderzoeker in twijfel getrokken (vgl. De Wilde, Vermeulen & Reithler, 2003; Jasanoff, 2005).

5.1.3 De afweging van waarden

In de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel spelen veel waarden een rol, die in het beleid lang niet allemaal het volle pond kunnen krijgen en vaak op gespannen voet met elkaar staan. Net als in het beleid ter bestrijding van verkeersonveiligheid en kindermishandeling is er in het beleid met betrekking tot gentechvoedsel een spanning tussen veiligheid en vrijheid waarneembaar, *in concreto* vooral tussen voedselveiligheid en de vrijheid om genetisch gemodificeerd voedsel te produceren en te verhandelen. Maar veiligheid en vrijheid zijn niet steeds met elkaar in strijd, want strikte maatregelen betreffende genetisch gemodificeerd voedsel worden behalve met een beroep op de voedselveiligheid ook verdedigd door te wijzen op het belang van keuzevrijheid. Keuzevrijheid betekent in dit verband de mogelijkheid om voor 'gentechvrij' voedsel kiezen, waartoe bijvoorbeeld de vermenging van gentechvoedsel en niet-gentechvoedsel voorkomen zou moeten worden.

Naast veiligheid en vrijheid zijn nog andere waarden van belang. Zo lijken veel mensen genetische modificatie vooral problematisch te vinden vanwege de overschrijding van soortgrenzen die daarbij plaatsvindt. Die wordt beschouwd als tegennatuurlijk, met andere woorden als een inbreuk op de waarde van de natuurlijkheid. Er lijkt overigens een duidelijke samenhang te bestaan tussen het oordeel dat genetische modificatie tegennatuurlijk is en bezorgdheid over de risico's ervan. Wie meent dat de mens met genetische modificatie zijn boekje te buiten gaat, is ook geneigd te denken dat dit slechts op straffe van schadelijke gevolgen kan plaatsvinden (vgl. Wagner e.a., 2001). Die samenhang blijkt bijvoorbeeld uit het gebruik van de term 'Frankenfood' door organisaties als Greenpeace, een term die door Greenpeace Nederland overigens gemeden wordt omdat Nederlanders door hun pragmatisme niet zo ontvankelijk zouden zijn voor dit soort retorica (De Wilde, Vermeulen & Reithler, 2003). De term 'Frankenfood' bedoelt natuurlijk het beeld op te roepen van het *manmade* monster uit de koker van de fictieve dr. Frankenstein. Dat is een symbool geworden voor de boodschap dat menselijk gesleutel aan de natuurlijke orde der dingen niet alleen het overschrijden van morele grenzen betekent, maar ook onbeheersbare gevaren in het leven roept.

Genetische modificatie raakt verder aan nauw met 'natuurlijkheid' samenhangende waarden als biodiversiteit en milieuhygiëne. Daarnaast bestaan er morele, economische en maatschappelijke bezwaren tegen octrooibescherming voor biotechnologische vindingen, ook wel (pejoratief) 'octrooi op leven' genoemd. Van vergelijkbare aard is kritiek op de beheersing van de markt voor gentechgewassen door enkele grote bedrijven. Deze bedrijven worden er tevens van beschuldigd de landbouwsector in ontwikkelingslanden te koloniseren (zie bijv. Commissie-Terlouw, 2002).

Tot nu toe kwamen vooral inbreuken op waarden aan de orde, maar genetische modificatie wordt ook geassocieerd met het bevorderen van waarden. Het verwarrende is dat het daarbij gedeeltelijk om dezelfde waarden gaat als waarop

genetische modificatie een inbreuk zou vormen. Genetische modificatie is goed voor het milieu, wordt wel geclaimd, omdat door ingebouwde resistenties tegen insecten en plantenziekten het bestrijdingsmiddelengebruik gereduceerd kan worden. Gentech zou ook gezondheidswinst kunnen opleveren door extra ingebrachte vitamines. Het bekendste voorbeeld hiervan is rijst waaraan pro-vitamine A is toegevoegd, zogenaamde *golden rice*. Deze rijst is expliciet bedoeld voor ontwikkelingslanden waar gebrek aan vitamine A veel voorkomt. Verder zou gentech de voedselzekerheid bevorderen, bijvoorbeeld omdat er door betere resistentie van gewassen tegen allerhande kwalen minder oogst verloren zou gaan, en omdat gewassen door ze uit te rusten met droogteresistentie en zouttolerantie zouden kunnen worden verbouwd op plaatsen waar dat voorheen niet kon. Al deze en andere mogelijkheden geven genetische modificatie ook economisch potentieel (vgl. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 428, nr. 4).

Kenmerkend voor het maatschappelijke debat over gentechvoedsel is dat brede overeenstemming over de waardering van de positieve en negatieve kanten van gentechvoedsel ontbreekt. Gentechvoedsel is anders dan verkeersonveiligheid en kindermishandeling een *position issue*, een controversieel onderwerp. Critici van gentechvoedsel besteden vrijwel uitsluitend aandacht aan de negatieve kanten van gentechvoedsel en relativeren of ontkennen claims over positieve bijdragen ervan aan het milieu, de volksgezondheid in ontwikkelingslanden, of aan wat dan ook waaraan zij waarde hechten. Het economische potentieel van gentech komt volgens hen vooral ten goede aan een kleine groep grote bedrijven. Voorstanders van gentechvoedsel doen precies het omgekeerde: het overbelichten van de positieve kanten van gentechvoedsel en het onderbelichten van de negatieve kanten ervan. Ik schets nu de uitersten in het debat; er bestaan ook genuanceerdere oordelen. In feite is de nuance in Nederland best goed vertegenwoordigd. Maar de uitgesproken voorstanders en de uitgesproken critici van gentechvoedsel zijn zeker geen randfiguren en bepalen in belangrijke mate het internationale debat, met de voorstanders vooral aan Amerikaanse zijde en de critici vooral aan Europese zijde. De nuance krijgt daardoor weinig ruimte.

Dat het debat over gentechvoedsel zo gepolariseerd is en dat er over genetisch gemodificeerd voedsel tegelijkertijd heel verschillende en zelfs tegenstrijdige waarheden lijken te bestaan, doet vermoeden dat we eigenlijk getuige zijn van een botsing van verschillende waardenstelsels of wereldbeelden. Deze waardenstelsels zijn leidend in de perceptie en de presentatie van de feiten. Natuurlijk hebben de waarden die iemand het diepst koestert altijd invloed op de wijze waarop hij de werkelijkheid waarneemt en weergeeft, maar die invloed is lang niet altijd zo sterk aanwezig en zichtbaar als in de gentechvoedselcasus. In de waardering van verkeersonveiligheid werken verschillen in waardenstelsels bijvoorbeeld veel minder door, onder andere omdat de werkelijkheid zich in die casus aan vrijwel iedereen met dezelfde ‘onvermijdelijkheid’ opdringt: het verkeer kan je dood betekenen, maar afzien van deelname aan het verkeer is geen optie. Dat soort evidente feitelijkheden ontbreekt in het geval van gentechvoedsel grotendeels, omdat de vermeende voor- en nadelen van

gentechvoedsel in belangrijke mate door onzekerheid gekenmerkt worden; beide liggen grotendeels in de toekomst. Dat laat meer ruimte voor verschillen in kleuring en beoordeling van de werkelijkheid op basis van verschillende waardenstelsels.

5.1.4 De maatschappelijke perceptie van de risico's van genetisch gemodificeerd voedsel

Gezien de diepgaande verschillen van opvatting over genetisch gemodificeerd voedsel, is het moeilijk algemene uitspraken te doen over de wijze waarop de risico's ervan worden gepercipieerd. Toch valt er wel iets over te zeggen, bijvoorbeeld op basis van onderzoek in het kader van de *Eurobarometer*. Onder de naam *Eurobarometer* laat de Europese Commissie survey's verrichten naar de opvattingen van EU-burgers over allerhande thema's. Sinds 1991 wordt er onderzoek gedaan naar de opvattingen van burgers over genetisch gemodificeerd voedsel (Gaskell, Bauer & Durant, 1998). Het meest recente onderzoek heeft betrekking op 2010 (Gaskell e.a., 2010). Respondenten wordt daarin onder andere gevraagd of zij gentechvoedsel veilig vinden, of zij het onnatuurlijk vinden, of zij het nuttig vinden en of zij vinden dat gentechvoedsel zou moeten worden bevorderd. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de percepties van voor- en tegenstanders. Het zal niet verwonderen dat voorstanders volgens het onderzoek van de *Eurobarometer* over het algemeen vinden dat gentechvoedsel nuttig, veilig en niet onnatuurlijk is, en dat tegenstanders precies het omgekeerde vinden. Maar voor- en tegenstanders koesteren hun tegengestelde opvattingen niet met dezelfde intensiteit. Het onderzoeksrapport over 2010 stelt:

> Even the supporters are lukewarm about benefits and safety (...). The views of opponents run in the opposite direction, and are considerably more extreme (Gaskell e.a., 2010, p. 38).

Oftewel: de tegenstanders zijn een stuk sterker overtuigd van het gebrek aan nut en de onveiligheid van gentechvoedsel dan de voorstanders van het tegendeel. Als alle percepties op één hoop worden gegooid, winnen de tegenstanders dan ook: het totaaloordeel van alle ondervraagde Europeanen valt negatief uit voor gentechvoedsel. De vermeende onveiligheid ervan weegt daarbij het zwaarst (dat is in eerdere jaren overigens niet steeds het geval). Een duidelijke meerderheid vindt dan ook dat gentechvoedsel geen bevordering verdient. In 2010 is 56% die mening toegedaan, tegen 23% die het omgekeerde vindt (Gaskell e.a., 2010).

Willen we de verderop te bespreken opstelling van verschillende EU-landen in de gentechvoedselcasus iets beter begrijpen, dan is het nuttig ook te kijken naar verschillen in de steun voor gentechvoedsel per land. Anno 2010 vindt in belangrijke EU-landen als Frankrijk, Duitsland en Italië respectievelijk 16%, 22% en 24% van de ondervraagden dat gentechvoedsel bevorderd zou moeten worden. Met rond de 10% is de steun voor gentechvoedsel het laagst in

Griekenland, Cyprus en Litouwen. Nederland bevindt zich met 30% steun zo'n beetje in de middenmoot, net als Finland en Polen. In Spanje en Portugal is er 35% respectievelijk 37% steun onder de bevolking, en Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk zijn met 41% en 44% de uitschieters. Dat zijn behoorlijk uiteenlopende percentages, waarbij opvalt dat in geen van de EU-lidstaten een absolute meerderheid van de bevolking bevestigend antwoordt op de vraag of genetisch gemodificeerd voedsel bevorderd zou moeten worden (Gaskell e.a., 2010).

Daar moet wel bij gezegd worden dat de steun voor gentechvoedsel in de meeste EU-landen wel eens hoger is geweest. Volgens de *Eurobarometer* van 1996 vindt 47% van de Duitse ondervraagden en 43% van de Franse ondervraagden dat gentechvoedsel bevorderd zou moeten worden. In Griekenland heeft 49% dezelfde opvatting, in Italië 51%, in het Verenigd Koninkrijk 52% en in Nederland 59%. De steun is in 1996 het hoogst in Portugal (63%), Finland (65%) en Spanje (66%). Nadien keldert de steun in vrijwel alle EU-landen echter sterk: in de volgende *Eurobarometer* van 1999 liggen de percentages een stuk lager. Na 1999 vindt in de meeste landen een verdere daling plaats, in sommige landen is sprake van (tijdelijk) herstel, maar in 2010 wordt vrijwel nergens meer het niveau van 1996 gehaald (Gaskell e.a., 2010).

In het licht van het in hoofdstuk 2 besproken onderzoek naar risicoperceptiefactoren valt de daling van de steun voor genetisch gemodificeerd voedsel sinds 1996 op. Volgens het risicoperceptieonderzoek roepen nieuwe risico's over het algemeen meer bezorgdheid op dan oude risico's. In het geval van de risico's van gentechvoedsel, die in 1996 zeker nieuw genoemd kunnen worden (de eerste oogst van gentechvoedselgewassen komt dan op de Europese markt), stijgt de bezorgdheid juist naarmate het nieuwe er verder af gaat. Dat lijkt precies de omgekeerde beweging als die we in het hoofdstuk over verkeersonveiligheid zagen. Maar bij nader inzien blijkt die analyse wat vertroebeld doordat we bij gentechvoedsel uitsluitend met tamelijk tot zeer recent verleden te maken hebben. Tussen de *Eurobarometer* van 1996 en die van 2010 is veertien jaar verstreken. Dat is niet veel meer dan de tijdsspanne tussen 1896, wanneer de auto in Nederland wordt geïntroduceerd, en 1908, wanneer de Tweede Kamer gemeenten in staat stelt een maximumsnelheid van 10 km/u binnen hun grenzen in te stellen (twee jaar daarvoor is dat nog 15 km/u); een teken dat de tolerantie voor de risico's die de auto met zich meebrengt nog niet bepaald is toegenomen. De gewenning aan de auto en de bijbehorende onveiligheid ontstaan pas later.

De les is dat uit de daling van de steun voor gentechvoedsel in de afgelopen jaren geen verstrekkende en definitieve conclusies getrokken kunnen worden. In theorie zou het mogelijk zijn dat die steun op termijn weer toeneemt, net zoals de ontvankelijkheid voor de auto na een eerste periode van wantrouwen toenam. Enigszins optimistisch zou de ontwikkeling van de steun voor gentechvoedsel in enkele landen in die richting geïnterpreteerd kunnen worden. Onder andere in

Nederland en in het Verenigd Koninkrijk is het percentage mensen dat vóór bevordering van gentechvoedsel is in de afgelopen paar jaar weer gestegen, respectievelijk van 27% in 2005 tot 30% in 2010 en van 35% in 2005 tot 44% in 2010 (Gaskell e.a., 2010; zie verder Randerson, 30 mei 2012, over een vermeende omslag in het gentechdebat).

Voorlopig is er echter weinig reden om te veronderstellen dat genetisch gemodificeerd voedsel in Europa ooit populair zal worden. In heel veel Europese landen, waaronder niet de minste, is eerder sprake van een verdere daling van de steun voor gentechvoedsel dan van een toename. Bovendien hebben de risico's van gentechvoedsel, tenminste in de beeldvorming, veel kenmerken die volgens het risicoperceptieonderzoek geassocieerd zijn met een verhoogde maatschappelijke bezorgdheid (zie tabel 2.2 in hoofdstuk 2). Gentechvoedsel scoort bijzonder hoog in de beide hoofdcategorieën waarin Slovic (1987) risicoperceptiefactoren indeelt: *dread risk* en *unknown risk*. Over de 'nieuwheid' van de risico's heb ik het al gehad, maar behalve nieuw zijn ze ook nog wetenschappelijk onzeker, weinig vertrouwd, voor niet-deskundigen onzichtbaar en oncontroleerbaar, en zullen veel mensen de mechanismen of het proces achter gentechvoedsel niet begrijpen. Wat telt is ook dat de risico's van gentechvoedsel teruggevoerd kunnen worden op menselijk handelen en door de vermeende inbreuk op de natuur die daarbij aan de orde is een hoog *dread*-gehalte (in engere zin) hebben; zie *Frankenfood*. Wanneer gentechvoedsel vermengd raakt met gewoon voedsel of daarvan niet te onderscheiden is, en de kans dus bestaat dat iemand tegen zijn wil gentechvoedsel binnenkrijgt, kan ook sprake zijn van onvrijwillige blootstelling aan de vermeende risico's daarvan. Ten aanzien van de milieurisico's verbonden met de productie van gentechvoedselgewassen, bijvoorbeeld verlies aan biodiversiteit en 'vervuiling' van conventionele en biologische teelt, is sprake van uitgestelde effecten waarvan gevreesd wordt dat ze onomkeerbaar zijn en toekomstige generaties zullen treffen.

Een risicoperceptiefactor die in de gentechcasus ook van toepassing lijkt te zijn, is gebrek aan vertrouwen in de verantwoordelijke instituties. In verschillende *Eurobarometer*-edities wordt gevraagd welke bronnen van informatie de respondenten het meest vertrouwen als het gaat om 'the truth about modern biotechnology'. Bovenaan staan consumentenorganisaties, die in de jaren 1993-2002 het vertrouwen krijgen van tussen de 49% en 58% van de respondenten. Milieuorganisaties worden vertrouwd door 46%-61% van de respondenten. Vergeleken daarmee is het vertrouwen in de instanties die verantwoordelijk zijn voor de regulering van gentechvoedsel laag. Het vertrouwen in 'national government bodies' ligt in 1993 op 20% in 1993 en daalt vervolgens tot 14% in 2002 (Gaskell, Allum & Stares (eds.), 2003, p. 33). Voor de perceptie van de risico's van gentechvoedsel lijkt het overigens ook relevant dat het vertrouwen in de producenten van gentechvoedsel laag is. In de *Eurobarometer*-onderzoeken komt het vertrouwen in 'a particular industry', waaronder niet in de laatste plaats gentechproducenten verstaan worden, niet boven de 7% uit. En een

meer kwalitatieve blik leert dat in delen van de samenleving zelfs een diepgeworteld wantrouwen tegen gentechproducenten gekoesterd wordt (zie het tekstkader ‘Monsanto-isering en demonisering’ in 5.1.5).

Gentechvoedsel scoort dus op vrijwel alle risicoperceptiefactoren slecht. Eén van de weinige factoren waarop een slechte score achterwege blijft, is dodelijkheid: er zijn voor zover bekend nooit mensen overleden door gentechvoedsel te eten. Voor een aantal mensen zal er rondom gentechvoedsel echter wel een zweem van een dodelijke dreiging hangen: onder de gemeenschappelijke noemer ‘tegennatuurlijk gerommel met voedsel’ wordt de BSE-crisis van 1996 in verband gebracht met de risico’s die gentechvoedsel nog in petto zou kunnen blijken te hebben.

Belangrijk is dat er voor de gemiddelde burger tegenover al deze negatieve aspecten van gentechvoedsel nauwelijks tastbare voordelen staan. De teelt van gentech- in plaats van conventionele gewassen heeft nog geen duidelijke en onomstreden milieuwinst opgeleverd. De verschillende resistenties en toleranties van de gentechgewassen die nu op de markt zijn, zijn meer bedoeld om de teelt te vergemakkelijken of te verbeteren dan om de kwaliteit van het eindproduct te verbeteren. Bovendien hebben Europese burgers weinig behoefte aan kwaliteitsverbetering van het beschikbare voedsel; in ieder geval niet als daarvoor genetische modificatie nodig is. Het argument van het veiligstellen van de voedselzekerheid valt niet in vruchtbare aarde, onder andere omdat voedselonzekerheid voor veel Europeanen een ver-van-mijn-bed-kwestie is.

In dit verband is het interessant dat de steun onder Europese burgers voor medische toepassingen van gentechnologie een stuk groter is dan die voor gentechvoedsel (vgl. bijv. Gaskell e.a., 2010). Voor de verklaring van dit verschil zijn verschillende factoren aan te wijzen, waarbij vooral het grotere gepercipieerde nut van medische gentechnologie een rol lijkt te spelen.

5.1.5 Relevante actoren in de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel

Een keur aan actoren speelt een rol in de maatschappelijke omgang met gentechvoedsel, en daarmee in dit hoofdstuk. In deze paragraaf stel ik de meest relevante actoren voor door iets te zeggen over de wijze waarop zij betrokken zijn bij gentechvoedsel en, voor zover het mogelijk is te generaliseren, welke positie zij betrekken: positief, negatief, of ergens daartussenin.

Net als in de vorige casushoofdstukken gaat de meeste aandacht uit naar de actoren die het beleid bepalen. In de eerste plaats zijn dat de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu (VROM, in 2010 opgegaan in Infrastructuur & Milieu (I&M)), Economische Zaken (EZ), Landbouw, Natuurbeheer & Visserij (LNV, in 2010 opgegaan in Economische Zaken) en Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS). De Nederlandse regering is door de

jaren heen vrij consistent voorstander van het gebruik van gentechnologie in de voedselproductie, mits daarbij de nodige waarborgen in acht worden genomen. Vooral de ministeries van EZ en LNV leggen zich toe op het bevorderen van gentechvoedsel, de ministeries van VROM en VWS houden zich meer bezig met het toezien op de veiligheid ervan.

In dit hoofdstuk besteed ik meer dan in de andere casushoofdstukken aandacht aan het parlement. Niet zozeer vanwege het verschil dat de Tweede of de Eerste Kamer beleidsmatig maken, want het grootste deel van het regeringsbeleid is door het parlement vrijwel steeds meer of minder van harte geaccordeerd. In mijn verhaal is het parlement vooral van belang omdat de verschillende posities die daarin worden ingenomen ten aanzien van genetische modificatie en het terzake gevoerde beleid een aardige afspiegeling vormen van het bredere maatschappelijke debat. Daarmee bedoel ik niet zozeer dat de getalsmatige verhoudingen tussen verschillende opvattingen in het parlement nauwkeurig overeenkomen met die in de maatschappij in den brede. Ik bedoel dat de vorm van het politieke discours lijkt op die van het maatschappelijke discours: de verschillende *frames* die worden gebruikt, de vooronderstellingen aan de verschillende kanten van het discursieve spectrum, de argumenten en tegenargumenten die worden gebezigd, de grote mate van continuïteit in de aard van de discussies door de jaren heen.

In de Tweede Kamer zijn de VVD en het CDA het meest gentechvriendelijk, hoewel het CDA wat gevoeliger is voor ethische kanttekeningen. GroenLinks, de SP, de ChristenUnie (en haar voorgangers RPF en GPV) en de SGP zijn erg kritisch over gentechgewassen en –voedsel en het tot nu toe gevoerde beleid, hoewel ze af en toe zeggen dat ze niet categorisch tegen genetische modificatie zijn. Bij GroenLinks en de SP spelen milieu- en volksgezondheidsoverwegingen een hoofdrol, evenals een dosis antikapitalisme. Bij de kleine christelijke partijen spelen ethische bezwaren nadrukkelijk mee. De Partij voor de Dieren (PvdD) is principieel tegenstander van genetische modificatie in de voedselproductie. De PvdA en D66 zitten ergens in het midden.

Soms is de houding van politieke partijen tegenover gentechnologie onderhevig aan fluctuaties. Of dat afhangt van het stadium waarin de maatschappelijke discussie verkeert, de vraag of een partij vertegenwoordigd is in het kabinet of deel uitmaakt van de oppositie, dan wel van de persoon van de woordvoerder, is niet helemaal duidelijk. Feit is dat de bijdragen over gentechnologie van CDA-woordvoerder Ross-van Dorp in de oppositiejaren 2001 en 2002 een stuk minder zonnig zijn dan die van haar opvolger Ormel, die het woord over deze materie voert als het CDA in de daarop volgende tien jaar weer in het kabinet zit. Opvallend is ook dat de opstelling van de ChristenUnie wat minder kritisch lijkt te worden wanneer die partij in 2007 deel gaat uitmaken van de regeringscoalitie, terwijl de woordvoerder (Wiegman-Van Meppelen Scheppink) dezelfde blijft.

Ik heb er al op gewezen dat het beleid ten aanzien van gentechvoedsel in belangrijke mate Europees beleid is. Ik besteed dan ook de nodige aandacht aan besluitvorming en verwikkelingen op het niveau van de EU (voorheen EEG en EG), waarbij zowel de Europese Commissie, het Europees Parlement als de verschillende Raden van Ministers relevant zijn. Voor zover van belang voor het begrijpen van het beleid komt ook het handelen van afzonderlijke lidstaten en groepen van lidstaten aan de orde. De houding van de Europese Commissie ten opzichte van gentechvoedsel is vergelijkbaar met die van de Nederlandse regering: voorzichtig positief. Maar de verschillende directoraten-generaal binnen de Commissie die iets met gentechvoedsel te maken hebben, leggen verschillende accenten, zodat nu eens een positieve houding jegens genetische modificatie prevaleert en dan weer de voorzichtigheid de overhand heeft. Het Europees Parlement is vrij consistent kritisch over gentechvoedsel, maar heeft aanvankelijk weinig invloed op de Europese regelgeving. Die invloed is gaandeweg toegenomen. De stellingname van de relevante Raden van Ministers tegenover gentechvoedsel is veranderlijk gebleken, omdat verschillende landen hun opstelling in de loop der jaren hebben veranderd; soms radicaal en soms meermaals. Als er iets eenduidigs over gezegd moet worden, is het dat de Raden van Ministers vooral sinds 1996 negatiever oordelen over gentechvoedsel dan voorheen.

Naast de EU bemoeien nog andere internationale gremia en organisaties zich met gentechvoedsel. Daaronder zijn de OECD, de World Trade Organization (WTO), de Raad van Europa en de Codex Alimentarius Commission voor voedselveiligheidskwesties. Voor mijn verhaal zijn de OECD en de WTO het meest relevant. De OECD omdat zij standaarden heeft ontwikkeld die de regelgeving voor genetisch gemodificeerde organismen mede vorm hebben gegeven, en de WTO omdat via deze organisatie restricties in het EU-beleid inzake gentechgewassen en –voedsel diverse malen zijn aangevochten door de VS en een aantal gelijkstemde landen.

Wetenschappers en wetenschappelijke organisaties hebben in de gentechvoedselcasus een belangrijke plaats, onder andere als uitvinders, adviseurs, quasi-regulatoren en als critici. Wetenschappers zijn de ontdekkers van de mogelijkheid tot het recombineren van DNA-moleculen en ontwikkelen in dienst van bedrijven en wetenschappelijke instellingen gentechgewassen en -voedsel. Nederland herbergt een wetenschappelijke instelling die voor de ontwikkeling van genetisch gemodificeerde gewassen en gentechvoedsel zeer belangrijk is: Wageningen University & Research centre (Wageningen UR). Wageningen UR staat in de wereldwijde top-20 van octrooiaanvragers op het gebied van genetische modificatie van planten (Agentschap NL, 2012).

Wetenschappers hebben het eerste initiatief genomen voor de regulering van rDNA-technologie. En gremia bestaande uit wetenschappers hebben een adviserende taak in de toelatingsprocedures voor genetische gemodificeerde gewassen en levensmiddelen. In Nederland is de Commissie Genetische

Modificatie (COGEM) verantwoordelijk voor de advisering over ggo's waarvoor toelating is gevraagd. Daarnaast is een – minder centrale – rol weggelegd voor het Bureau Risicobeoordeling van de Voedsel- en Warenautoriteit. Op EU-niveau is de advisering aanvankelijk opgedragen aan verschillende commissies, zoals het Scientific Committee on Food en het Scientific Committee on Plants. Sinds 2003 zijn deze en andere commissies onderdeel geworden van de nieuw opgerichte European Food Safety Authority (EFSA), die nu de hoofdrol heeft in de advisering over ggo's en gentechvoedsel. Hoewel de COGEM en de EFSA anders dan hun tegenvoeters in de VS geen regulerende bevoegdheden hebben, vertrouwen de beslissingsbevoegde autoriteiten in belangrijke mate op hun adviezen.

Tenslotte vervullen wetenschappers de rol van criticus. In de begintijd van het rDNA-onderzoek doen zij dat onder andere vanuit organisaties van gelijkgezinde, veelal jonge, wetenschappers, die behalve op hun oerthema kernenergie hun pijlen ook op andere onderwerpen gaan richten. Sinds het elan van deze kritische beweging is getaand en het rDNA-onderzoek vruchten is begonnen af te werpen, nemen wetenschappers vooral op individuele basis of in dienst van milieu- en consumentenorganisaties deel aan het maatschappelijk debat. Daarbij gaat het trouwens meer dan eens om mensen die voorheen in de kritische wetenschappelijke beweging participeerden.

Welke houding wetenschappers ten opzichte van genetisch gemodificeerd voedsel innemen, hangt van verschillende factoren af. Ik noemde eerder al de verschillen die er tussen beoefenaren van verschillende wetenschapsdisciplines zijn. Wetenschappers die zich met hele ecosystemen bezighouden, oordelen in het algemeen negatiever over genetische modificatie dan wetenschappers die natuurlijke processen op de kleinste organisatieniveaus bestuderen. Hoe groter de systemen die in ogenschouw worden genomen, hoe meer onzekerheden met betrekking tot interacties en effecten er in het vizier komen, die op hun beurt weer kunnen worden gezien als potentiële risico's. En veel sociale wetenschappers die zich met gentechvoedsel bezighouden, oordelen negatiever dan veel bètawetenschappers, onder andere omdat de eersten meer dan de laatsten geneigd zijn om een breder spectrum aan mogelijke bezwaren dan alleen milieu- en gezondheidsrisico's in aanmerking te nemen. Vragen rondom de democratische legitimatie van het gentechbeleid en de weinig positieve publieke opinie figureren bijvoorbeeld prominent in de sociaal-wetenschappelijke literatuur.

Verschillen in oordelen van wetenschappers over genetisch gemodificeerd voedsel kunnen ook te maken hebben met verschillen in de rol die zij te vervullen hebben. Jasanoff (2005, p. 108) onderscheidt bijvoorbeeld 'regulatory science' van 'ordinary science'. Terwijl wetenschap idealiter open, voorlopig en onbepaald is en in principe positief staat tegenover verrassingen, komen dit soort kenmerken bij de wetenschappelijke inbreng in het proces van regulering slecht van pas. Overheden en beleidsmakers waarderen de wetenschap om de kennis

die zij verstrekt en het gezaghebbende aura dat zij biedt, en minder vanwege haar grillige kanten en lacunes. *Evidence-based* beleid gedijt bij de onderbelichting van de mogelijkheid dat zijn wetenschappelijk fundament morgen achterhaald blijkt. Wetenschappers in officiële adviescommissies, 'regulatory scientists', staan daarmee onder een zekere druk om het voorlopige en onzekere karakter van het wetenschappelijk bedrijf te verbloemen, hetgeen hun oordeel anders kan doen uitpakken dan dat van 'ongebonden' wetenschappers. Hoewel Jasanoff ook de term 'innovation science' laat vallen, laat zij de positie van wetenschappers die zich bezighouden met het ontwikkelen van nieuwe gentechtoepassingen onbesproken. Voor zover zulke wetenschappers voor gentechbedrijven werken, lijkt voor hen echter iets soortgelijks te gelden als voor 'regulatory scientists'. Gentechbedrijven willen de veiligheid van hun producten benadrukken, zodat het een voor de hand liggende veronderstelling is dat wetenschappers in dienst van die bedrijven zich aangemoedigd zullen voelen om eventuele onzekerheden met betrekking tot die veiligheid te verdoezelen.

Verschillen tussen wetenschappers kunnen verder cultureel van aard zijn. Amerikanen hebben over het algemeen minder problemen met gentechvoedsel dan Europeanen, en wetenschappers lijken zich niet helemaal aan dat trans-Atlantische verschil te onttrekken.

Het verzet tegen genetische modificatie in de voedselsector wordt momenteel geleid door milieu-, consumenten- en ontwikkelingsorganisaties. Vanaf de late jaren 1980 begonnen zij serieuze aandacht aan genetische modificatie te besteden. Een belangrijke organisatie als Greenpeace toonde echter pas in de tweede helft van de jaren 1990 belangstelling. Tussen de diverse organisaties zijn de nodige verschillen waarneembaar met betrekking tot de aard en de intensiteit van hun kritiek en de wijze waarop deze kritiek tot klinken wordt gebracht. De Consumentenbond plaatst zichzelf bijvoorbeeld buiten het kamp van de evidente criticasters. Hij benadert gentechnologie tamelijk pragmatisch en let er vooral kritisch op dat de keuzevrijheid van de consument (om niet-gemodificeerde producten te kopen) niet in het gedrang komt. Organisaties als Stichting Natuur en Milieu, Milieudefensie, Greenpeace en de Alternatieve Konsumentenbond zijn tamelijk ondubbelzinnig tégen gentechgewassen en –voedsel. Behalve deze min of meer gevestigde organisaties bestaan er ook obscure actiegroepjes die hun verzet tegen gentech vrijwel uitsluitend via daden kenbaar maken, vooral door het vernielen van proefvelden met gentechgewassen.

Bedrijven hebben een cruciale rol in het ontwikkelen, produceren, op de markt brengen en al dan niet op de markt houden van genetisch gemodificeerd voedsel. Nederland biedt onderdak aan diverse bedrijven die zich bezighouden met genetische modificatie, variërend van jonge, innovatieve biotechnologie-bedrijfjes en middelgrote zaadveredelingsbedrijven met een lange geschiedenis tot een gespecialiseerd aardappelzetmeelbedrijf als AVEBE en een

chemieconcern als DSM. De gentechgewassen die op dit moment wereldwijd op grote schaal worden verbouwd zijn echter afkomstig van een klein aantal grote multinationals, veelal chemiebedrijven, waarvan het Amerikaanse bedrijf Monsanto de belangrijkste is. Monsanto is vanouds producent van landbouwbestrijdingsmiddelen, en begon in de jaren 1980 met de ontwikkeling van gentechproducten, met name van gewassen met tolerantie voor Monsanto's bestrijdingsmiddelen. In de loop der jaren heeft het bedrijf een groot aantal andere biotechnologie- en zaadbedrijven overgenomen. Een vergelijkbaar patroon van overnames en fusies is te zien geweest bij Monsanto's concurrenten, zoals Dupont/Pioneer Hi-bred (Amerikaans), Syngenta (Zwitsers) en Bayer (Duits). Onder meer diverse bedrijven uit de belangrijke Nederlandse zaadsector zijn zo onderdeel geworden van enorme concerns, en de machtsconcentratie op de agrobiotechnologiemarkt is sterk toegenomen.

Naast bedrijven die zich bezighouden met de ontwikkeling en productie van genetisch gemodificeerde producten, zijn uiteraard (potentiële) afnemers relevant, zoals agrarische bedrijven, veevoederproducenten en veehouders, en levensmiddelenproducenten en supermarkten. Ook niet-afnemers, bijvoorbeeld bedrijven uit de biologische sector, bemoeien zich als belanghebbende met de gentechkwestie. Europese producenten en gebruikers van veevoer maken over het algemeen tamelijk onbekommerd gebruik van ggo's als soja en maïs, en zien belemmeringen voor de import daarvan als schadelijk voor hun belangen. Landbouwers zijn niet gemakkelijk in het voor- of tegenkamp in te delen. In Nederland bestaat in ieder geval nog geen duidelijke scheiding tussen ggo-telers en niet-ggo-telers, om de simpele reden dat er nog geen gentechgewassen beschikbaar zijn die interessant zijn voor Nederlandse landbouwers. Bij levensmiddelenproducenten en supermarkten lijken geen diepgewortelde bezwaren te bestaan tegen de toepassing van genetische modificatie in levensmiddelen, getuige het feit dat in de jaren 1990 diverse gentechlevensmiddelen in de schappen terechtkwamen. Uit pragmatische overwegingen (lees: druk van milieuorganisaties, vrees voor imagoschade en het risico op afzetproblemen) hebben zij het gebruik van gentechingrediënten sinds het einde van dat decennium echter weer grotendeels uitgebannen. Boeren, producenten en winkels uit de biologische sector zijn niet blij met gentechvoedsel, omdat genetische modificatie van gewassen indruist tegen hun principes en omdat zij 'besmetting' van biologische producten door gentechproducten vrezen, die daardoor het gevaar lopen niet meer als 'biologisch' te mogen worden verkocht.

Monsanto-isering en demonisering
Als leider van de markt voor ggo-gewassen is Monsanto uitgegroeid tot hét symbool van de commerciële ggo-teelt, vooral onder critici van ggo's. De naam van het concern is verwerkwoordelijkt als 'monsanto-isering', figureert in frasen als 'de Monsanto's van deze wereld', en het aanwijzen van beïnvloeding door Monsanto is één van de effectiefste middelen om de integriteit van overheden en wetenschappers en de deugdelijkheid van hun argumenten ten faveure van ggo's in twijfel te trekken. In 2009 ontstaat in Nederland bijvoorbeeld een relletje rondom de Wageningse wetenschapper Bino, die op een door landbouwminister Verburg georganiseerd symposium het gebruik van ggo's een keuze voor duurzaamheid noemt. *NRC Handelsblad* openbaart dat onderzoek waarop Bino zich beroept, gefinancierd is door Monsanto, waarna de Tweede Kamer te hoop loopt en de minister om uitleg vraagt (zie Van der Lugt, 18 september 2009, en de brief van minister Verburg over de kwestie: *Kamerstukken II* 2009/10, 27 428, nr. 149).

De invloed die Monsanto wordt toegeschreven, leidt er toe dat het bedrijf ook in verband gebracht wordt met zaken waarmee het niets te maken heeft. Zo vraagt de Partij voor de Dieren in 2010 om opheldering over het patenteren van genetische veranderingen bij koeien door Wageningen UR in samenwerking met Monsanto. Volgens minister Verburg gaat het niet om modificatie maar om identificatie van genen, in een zogenaamd 'milk genomics'-project waaraan Monsanto niet meewerkt (Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 27 428, nr. 161, p. 1). Dit gerucht over Monsanto's invloed is overigens verre van opzienbarend vergeleken met beweringen dat Monsanto het militaire bedrijf Blackwater (berucht door misdaden van zijn personeel in Irak) gekocht zou hebben, of dat Monsanto samen met onder andere de Gates Foundation uit zou zijn op het reduceren van de wereldbevolking.

Het imago van Monsanto als malafide en manipulatief bedrijf wordt mede gevoed door zijn verleden. Monsanto was onder andere één van de producenten van het insecticide DDT en van het ontbladeringsmiddel dat bekend staat als Agent Orange. Dat zijn twee zeer beladen namen. DDT wordt in Rachel Carson's invloedrijke boek *Silent spring* uit 1962 gekritiseerd vanwege de milieuschade die het gebruik ervan aanricht. Agent Orange is berucht geworden door het gebruik ervan in de Vietnamoorlog, met alle gezondheids- en milieuschade van dien.

In feite lijkt het beeld dat vaak van Monsanto geschetst wordt, veel op dat van de duivel: Monsanto tracht met genetische manipulatie van levende organismen God naar de kroon te steken, heeft talloze boeren en een belangrijk deel van de wereldvoedselvoorziening in zijn greep, zet overheden naar zijn hand, zaait dood en verderf, en probeert ons intussen te laten geloven dat het het beste met ons en onze leefomgeving voor heeft. Veel van deze punten zijn terug te vinden in de documentaire en het boek *Le monde selon Monsanto* van Marie-Monique Robin (2008). De demonisering van Monsanto krijgt vooral op de meer obscure internetsites heel letterlijk gestalte. In de meest simpele vorm gaat het om de verbastering van 'Monsanto' tot 'Monsatan' en om de stelling 'Monsanto is Satan'. Een geavanceerder voorbeeld van demonisering betreft de vergelijking met de duivel die Adam en Eva in de tuin van Eden verleidde tot het eten van het verkeerde voedsel: 'The devil in the garden of our time is Monsanto' (http://happilynaturalday.com/healing/monsantothe-devil-in-the-garden-video/, geraadpleegd op 13 februari 2013).

Over de houding van burgers tegenover gentechvoedsel heb ik in de subparagraaf over de maatschappelijke perceptie van gentechvoedsel eigenlijk al het nodige geschreven. Burgers manifesteren zich in de gentechvoedselcasus doorgaans niet heel zichtbaar, maar hun uitgesproken of stilzwijgende steun dan wel gebrek aan steun heeft wel degelijk invloed op het beleid. Dat is in sommige andere EU-lidstaten overigens duidelijker dan in Nederland. Zo heeft de Franse regering, die eerst heel positief was over genetische modificatie, in de tweede helft van de jaren 1990 een draai van 180 graden gemaakt, mede onder invloed van de negatieve publieke opinie. Iets dergelijks is in Nederland niet gebeurd, maar dat gentechvoedsel hier net als in andere Europese landen weer grotendeels van de markt verdwenen is, kan niet los worden gezien van het gebrek aan enthousiasme over gentechvoedsel onder Nederlandse burgers / consumenten.

Tot slot moeten de media worden genoemd. Een analyse van de artikelen die *de Volkskrant* in de periode 1973-1999 aan genetische modificatie besteedt, laat zien dat de aandacht tot de jaren 1990 vrij bescheiden is, maar vanaf 1992 sterk toeneemt en tot het einde van de onderzochte periode blijft toenemen (Gutteling e.a., 2001). Of die ontwikkeling exemplarisch is voor andere media is mij niet bekend, maar lijkt me niet onwaarschijnlijk. Vanaf de jaren 1990 krijgt genetische modificatie meer nieuwswaarde: er worden concrete toepassingen zichtbaar voor een breder publiek, het eerste gentechvoedsel komt op de markt, en de controversen over gentechvoedsel laaien dan pas goed op. De media-aandacht lijkt overigens, hoewel toegenomen, nooit excessief te zijn geworden. Wat de Nederlandse media verder kenmerkt, is dat er niet echt partij gekozen wordt in het gepolariseerde debat over gentechvoedsel. Geen van de kranten of radio- en televisieomroepen kiest voor een consequent negatieve of positieve lijn in de gentechberichtgeving.

5.2 1973-1996: Van rDNA-technologie naar genetisch gemodificeerd voedsel en de ontwikkeling van gentech-regulering

5.2.1 De opkomst en regulering van recombinant DNA-onderzoek

De basis voor het ontstaan van gentechvoedsel wordt in de jaren 1960 en 1970 gelegd met de ontwikkeling van de recombinant DNA-technologie. De basis voor de regulering ervan wordt begin jaren 1970 gelegd door Amerikaanse wetenschappers. In 1973 vragen zij aandacht voor het risicopotentieel van de nieuwe technologie. Daarop stelt de National Academy of Sciences een commissie in die zich over deze kwestie moet buigen, geheel bestaande uit wetenschappers die actief zijn in het rDNA-onderzoek. De commissie roept in 1974 op tot een vrijwillig moratorium op rDNA-experimenten, totdat de risico's beter begrepen worden en passende voorzorgsmaatregelen zijn ontworpen

(Jasanoff, 2005). Deze oproep wordt door Nederlandse wetenschappers overgenomen (Jelsma, 1999).

De bemoeienis van de Nederlandse overheid met de rDNA-technologie begint halverwege de jaren 1970, tijdens het bewind van het kabinet-Den Uyl (PvdA, KVP, ARP, PPR, D'66), onder meer op aandringen van wetenschappers die gedurende het moratorium tot de conclusie gekomen zijn dat de risico's van bepaalde vormen van rDNA-onderzoek beheersbaar zijn en graag aan de slag willen. Er is echter onduidelijkheid over de toepasselijkheid van bestaande wetten, zoals de Hinderwet. Op verzoek van verschillende ministers stellen zowel de Koninklijke Nederlandsche Akademie van Wetenschappen (KNAW) als de Gezondheidsraad een commissie in. Deze commissies komen in 1977 met een advies, waarin onder andere wordt aangedrongen op snelle regulering van de veiligheidsaspecten van het rDNA-onderzoek, uiteindelijk via nieuwe wetgeving, maar tot die tijd door een tijdelijke regeling. Aanbevolen wordt om, uitgaande van een classificatie naar gevaar, rDNA-experimenten in de laagste twee klassen (C-I en C-II) toe te staan. Het advies bevat voorschriften ter bescherming van de veiligheid van mens en milieu die bij deze experimenten in acht genomen zouden moeten worden. Grotendeels onbehandeld blijven de ethische en maatschappelijke implicaties van rDNA-onderzoek; geopperd wordt om die door een aparte commissie te laten bestuderen. De regering, nog steeds onder leiding van Den Uyl maar inmiddels demissionair, neemt het advies grotendeels over. Zij belooft nieuwe wetgeving en stelt dat tot de inwerkingtreding daarvan 'de grootst mogelijke terughoudendheid' betracht moet worden. Ook kondigt zij aan een commissie in te stellen die zich over de ethische en maatschappelijke aspecten van rDNA-onderzoek moet buigen (*Kamerstukken II* 1976/77, 14 438, nr. 2).

In de praktijk staat de regering de KNAW-commissie toe rDNA-experimenten te beoordelen en onder oplegging van de veiligheidsvoorschriften uit het eigen advies toe te laten. Er is dus sprake van zelfregulering of *peer regulation*: wetenschappers beoordelen de toelaatbaarheid van de activiteiten van andere wetenschappers. Omdat een wettelijk fundament voor de KNAW-commissie en haar werkzaamheden ontbreekt en omdat afstemming met geldende regelgeving niet plaatsvindt, is dit een juridisch kwetsbare en onduidelijke situatie. Die leidt tot problemen wanneer aan rDNA-laboratoria in het kader van een Hinderwetvergunning door het bevoegd gezag (gemeenten of provincies) strengere eisen worden gesteld dan de KNAW-commissie nodig acht (Kroon, 1986; *Kamerstukken II* 1977/78, 14 438, nr. 4).

In 1979, het eerste kabinet-Van Agt (CDA/VVD) is dan aan de macht, wordt het werk van de KNAW-commissie overgenomen door de nieuw ingestelde 'Commissie ad hoc recombinant DNA-werkzaamheden' (Commissie ad hoc). In de commissie zitten naast deskundigen op het gebied van rDNA-technologie en de veiligheidsaspecten daarvan ook enkele ambtenaren (Bostuyn e.a., 2001; *Kamerstukken II* 1977, 14 438, nr. 2). Een wettelijke grondslag voor het werk

van de Commissie ad hoc laat tot 1981 op zich wachten. In dat jaar wordt het rDNA-onderzoek via een wijziging van het Hinderbesluit expliciet onder het regime van de Hinderwet gebracht. Veiligheid voor mens en milieu blijft het enige criterium waarop rDNA-experimenten beoordeeld worden (Loopuyt-van den Berg, 1990).

Intussen is de regering overtuigd geraakt van het economische potentieel van de rDNA-technologie en legt zij de nodige haast aan de dag in haar pogingen dat potentieel te gaan benutten. In de Innovatienota van 1979 wordt biotechnologie aangewezen als één van de speerpunten van een nieuwe strategie voor economische modernisering, waarbij het rDNA-onderzoek onmisbaar wordt geacht. In deze nota komt ook naar voren dat de regering het voornemen heeft om rDNA-onderzoek in de derde gevaarklasse (C-III) toe te staan en te faciliteren. In 1981 wordt daadwerkelijk een vergunning voor C-III-onderzoek verleend (overigens van medische aard), uit te voeren in een nieuw TNO-laboratorium. Het was aanvankelijk de bedoeling met zulk onderzoek te wachten tot de in te stellen maatschappelijk-ethische commissie daarover geadviseerd had, maar angst om achter te blijven in de vaart der volkeren doet de regering van gedachten veranderen (*Kamerstukken II* 1979/80, 14 438, nr. 19). In 1981 wordt ook een commissie geïnstalleerd die het biotechnologisch onderzoek moet gaan stimuleren (Jelsma, 1999).

Deze gang van zaken stuit op de nodige kritiek. Bij organisaties van kritische wetenschappers als het Verbond van Wetenschappelijke Onderzoekers (Jelsma, 1999; Molenaar, 1994) en in de Tweede Kamer (*Handelingen II* 1980/81, *UCV* 18) bestaat onvrede over het feit dat het rDNA-onderzoek steeds verder op stoom komt terwijl een grondige bezinning op ethische en maatschappelijke vragen die met dat onderzoek samenhangen, wordt uitgesteld. Het verzet tegen het stimuleringsbeleid van de regering is echter breder. Tegen de vergunning voor C-III-onderzoek wordt door actiegroepen, particulieren, gemeentebesturen en de Arbeidsinspectie bezwaar en beroep aangetekend, en met succes: de bestuursrechter dwingt de regering alsnog te wachten op het advies van de maatschappelijk-ethische commissie (Kroon, 1986; Bostyn e.a., 2001).

Deze commissie wordt in 1981 ingesteld als ‘Commissie ter bestudering van de maatschappelijke en ethische aspecten van werkzaamheden met erfelijkheidsmateriaal’. De commissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke geledingen, zoals de wetenschap, het bedrijfsleven, de vakbeweging en de kerken, en wordt daarom kortweg de ‘Brede DNA Commissie’ genoemd. Wetenschappers voorgedragen door de KNAW en de Gezondheidsraad hebben het grootste aandeel in de commissie, waarbij het KNAW-smaldeel gedeeltelijk bestaat uit mensen die ook lid zijn van de Commissie ad hoc (Jelsma, 1999). Behalve de samenstelling is ook de taakstelling van de Brede DNA Commissie breed. Zij buigt zich over maatschappelijke en ethische aspecten van rDNA-onderzoek als de doorbreking van de soortbarrière, misbruik van de natuur en aanwending voor niet-

vreedzame doeleinden, maar ook over de wetenschappelijke waarde van de gebruikte risicobeoordeling en over het voorgenomen C-III-onderzoek.

In 1983 verschijnt het rapport van de Brede DNA Commissie, waarin zij zich uitspreekt over de genoemde thema's en voorstellen doet voor verbetering en aanvulling van het geldende regelstelsel. Het rapport vormt in belangrijke mate een ondersteuning van het tot dan toe gevoerde beleid. In de overheidsplannen voor C-III-onderzoek ziet de commissie geen probleem, de risicobeoordeling door de Commissie ad hoc acht zij wetenschappelijk verantwoord, en de maatschappelijke en ethische bezwaren tegen de rDNA-technologie zijn volgens haar niet zodanig dat het gebruik van de technologie in algemene zin onaanvaardbaar is. Evenmin ziet zij op dat moment aanleiding een brede maatschappelijke discussie over de ethische en maatschappelijke aspecten van het rDNA-onderzoek te voeren, hoewel zij aantekent dat dat in de toekomst zou kunnen veranderen. In de jaren dat de Brede DNA Commissie heeft vergaderd, vindt er voor het eerst zo'n brede maatschappelijke discussie plaats, over kernenergie. Wel beveelt de commissie aan om een nieuwe 'recombinant DNA commissie' in te stellen die zowel de taken van de Commissie ad hoc als die van de Brede DNA Commissie zal kunnen voortzetten (Brede DNA Commissie, 1983).

Eenstemmig is de commissie overigens niet: met name de vertegenwoordiger van de kritische wetenschappelijke beweging (Jelsma, later auteur van een rapport waarnaar ik in dit hoofdstuk vaak verwijs) en die van de vakbeweging nemen op cruciale punten afwijkende standpunten in, die ook terug zijn te vinden in het rapport (Brede DNA Commissie, 1983; zie voor een samenvatting Jelsma, 1999). Zij vinden de bestaande toelatingsprocedure voor rDNA-experimenten ontoereikend, onder andere omdat de gehanteerde opvatting van risico (als kans maal effect) tot het negeren van kleine kansen op grootschalige langetermijngevolgen zou leiden. Dat wordt gezien de omvangrijke en onomkeerbare ecologische schade die geriskeerd wordt, onverantwoord geacht. Verder vinden de dissidenten het onjuist dat de beoordeling van de toelaatbaarheid van rDNA-experimenten uitsluitend op basis van het criterium van de veiligheid voor mens en milieu plaatsvindt. Zij willen dat in de beoordeling van rDNA-experimenten ook ethische overwegingen en maatschappelijke kosten en baten worden meegenomen. Deze combinatie van meerderheidsstandpunt en minderheidsopvattingen maakt dat het rapport van de Brede DNA Commissie bij vlagen leest als een soort samenvatting bij voorbaat van enkele van de belangrijkste discussies die in de loop der jaren over genetische modificatie gevoerd zullen blijven worden.

De regering, van CDA/VVD-snit en voor het eerst geleid door premier Lubbers, begroet het rapport van de Brede DNA-commissie met instemming en leest daarin dat 'een met waarborgen omklede positieve benadering van de ontwikkelingen gewenst is' (*Kamerstukken II* 1983/84, 18 422, nr. 1-2, p. 3). De aanbeveling om de werkzaamheden van de Brede DNA-commissie een vervolg

te geven in een nieuwe ‘recombinant DNA commissie’, wordt echter terzijde geschoven. Een wettelijke voorziening voor de beoordeling van alle rDNA-werkzaamheden op ethische en maatschappelijke gevolgen acht de regering onwenselijk en onnodig; bestaande mechanismen zouden volgens haar volstaan om relevante ontwikkelingen op ethisch en maatschappelijk gebied te signaleren (*Kamerstukken II* 1983/84, 18 422, nr. 1-2).

De bestaande praktijk waarin de toelaatbaarheid van rDNA-experimenten uitsluitend afhangt van de vraag of zij risico’s voor mens en milieu opleveren, wordt nu dus door de regering expliciet goedgekeurd. In de jaren die volgen zal het pleidooi voor het meewegen van de ethische en maatschappelijke aspecten van genetische modificatie echter steeds weer de kop opsteken.

5.2.2 De totstandkoming van nationale regelgeving voor veldproeven met ggo’s

In de tweede helft van de jaren 1980 achten wetenschappers en bedrijven de tijd rijp om de organismen die zij met behulp van rDNA-technologie hebben gemodificeerd in het open veld te testen. De situatie lijkt op die in de jaren 1970, toen wetenschappers rDNA-experimenten wilden gaan uitvoeren, want net als destijds ontbreekt adequate regelgeving en wordt voor de korte termijn voor een provisorische oplossing gekozen.

Tot dan toe is de introductie in het milieu van genetisch gemodificeerde organismen verboden, maar dat verbod heeft geen wettelijk fundament. Bovendien is het een te bot instrument in het licht van de overheidsambitie de rDNA-ontwikkelingen te stimuleren. In 1984 heeft de regering in reactie op het rapport van de Brede DNA-commissie wel ideeën geventileerd over de wijze waarop toekomstige introducties in het milieu van ‘met de recombinant DNA-techniek gewijzigde organismen’ (*Kamerstukken II* 1983/84, 18 422, nr. 1-2, p. 5) gereguleerd zouden moeten worden, maar de uitvoering van die ideeën loopt achter op de ontwikkelingen in het rDNA-onderzoek. Omdat de regering die ontwikkelingen niet wil hinderen, wordt een tijdelijke oplossing gezocht in het creatief interpreteren van bestaande wetgeving. Vanaf 1986 worden veldproeven met genetisch gemodificeerde organismen toegestaan onder het regime van de Hinderwet (*Aanhangsel Handelingen II* 1986/87, nr. 951), die ook van toepassing is op rDNA-experimenten in laboratoriumomstandigheden. De terreinen waarop de veldproeven worden uitgevoerd, worden voor de gelegenheid aangemerkt als ‘inrichtingen’ in de zin van die wet, waarvoor een Hinderwetvergunning vereist is. De advisering over de veiligheid van veldproeven wordt opgedragen aan de Commissie ad hoc (Kroon, 1986; Loopuyt-van den Berg, 1990).

Aan deze situatie komt in 1990 een eind met de inwerkingtreding van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen (Besluit ggo), gebaseerd op de Wet milieugevaarlijke stoffen. Na twee CDA/VVD-kabinetten onder premier

Lubbers is dan het derde kabinet-Lubbers aangetreden, waarin de VVD vervangen is door de PvdA. Aanvankelijk heeft het Besluit ggo ook een tijdelijk karakter; de bedoeling is om het op termijn te vervangen door een afzonderlijke wet (Jelsma, 1999). Dat wordt uiteindelijk niet nodig geacht, en het Besluit ggo is vandaag de dag nog steeds een cruciale regeling ten aanzien van de milieuintroductie van ggo's, zij het dat in de loop der jaren herhaaldelijk wijzigingen hebben plaatsgevonden en het sinds 2008 onder de Wet milieubeheer valt. Tegelijk met de inwerkingtreding van het Besluit ggo wordt de Commissie ad hoc afgelost door de Voorlopige Commissie Genetische Modificatie (VCOGEM). Zij adviseert de minister van VROM, die vervolgens beslist over toelating. Wat betreft de beslissingsbevoegdheid vindt er dus een centralisering plaats; onder de Hinderwet waren het nog de lagere overheden die vergunningen verleenden. De VCOGEM verliest haar voorlopige status als zij in 1995 een wettelijke verankering krijgt in de Wet milieubeheer. Sindsdien wordt zij aangeduid als COGEM (Jelsma, 1999).

Met het Besluit ggo wordt het alleenrecht van het criterium van de veiligheid krachtig herbevestigd en juridisch verstevigd. De Wet milieugevaarlijke stoffen, het juridische fundament van het Besluit, noemt namelijk als enige grond voor het weigeren van de toelating van stoffen de aanwezigheid van risico's voor mens of milieu (Jelsma, 1999). Met andere woorden: de weigering van een vergunningaanvraag in het kader van deze wet op andere dan risicogronden is onrechtmatig en kan door de bestuursrechter vernietigd worden. In dit verband is de term padafhankelijkheid op zijn plaats: de keuze voor het alleenrecht van de beoordeling op grond van risico's is nu zo stevig vastgelegd, dat de route naar een toelatingsprocedure waarin ethische en maatschappelijke aspecten worden meegewogen, voorlopig afgesneden lijkt.

De voorstanders van meer aandacht voor ethische en maatschappelijke overwegingen boeken echter toch een succesje. Op aandringen van de Tweede Kamer krijgt de VCOGEM als extra taak naast de risicobeoordeling het signaleren van ethische en maatschappelijke aspecten van 'bepaalde handelingen met genetisch gemodificeerde organismen' toebedeeld (Jelsma, 1999, p. 70). Het karakter van deze signaleringsfunctie is echter tamelijk vrijblijvend. De VCOGEM is vrij om wel of niet te signaleren, en dient dat alleen aan de minister van VROM te doen, die weer vrij is om de signalering al dan niet in zijn beleid mee te nemen (Jelsma, 1999). Directe consequenties voor individuele vergunningverleningen heeft een signalering niet. Dat de signaleringstaak door de regering niet heel serieus genomen wordt, blijkt ook uit het feit dat de wettelijke omschrijving van de VCOGEM uitvoering van deze taak belemmert: ethici en wetenschappers die zich bezighouden met de interactie tussen wetenschap, technologie en samenleving kunnen geen lid worden van de commissie. Binnen de VCOGEM wordt daarom de officieuze constructie van een buitenlidmaatschap voor deze deskundigen bedacht. Overigens legt de VCOGEM in haar beginjaren zelf evenmin veel enthousiasme voor haar signalerende taak aan de dag (Jelsma, 1999).

Zoals al aan de orde kwam, is op grond van het Besluit ggo een vergunning vereist voor het doen van veldproeven. Nieuw is dat niet, want ook toen de toelating van veldproeven nog onder de Hinderwet viel, was een vergunning vereist. Waar ik echter nog niet op gewezen heb, is dat deze vergunningplicht in feite van een voorzorgbenadering getuigt. In beginsel zijn introducties in het milieu van ggo's verboden, stelt het Besluit ggo met zoveel woorden, ook al is nog niet gebleken dat zij schade opleveren; zij krijgen het nadeel van de twijfel. De toelating van handelingen die zo'n milieuintroductie impliceren (niet alleen het planten van ggo's, maar ook bijvoorbeeld het vervoer), is dus formeel een uitzondering op de regel. Wie voor die uitzondering op de regel in aanmerking wil komen, moet vooraf aannemelijk maken dat de risico's van de voorgenomen handelingen beheersbaar zijn; een aanvraag voor een vergunning dient een risicoanalyse te bevatten.

Ook in de wijze waarop de (V)COGEM en uiteindelijk de minister met een vergunningaanvraag omgaan, is de invloed van de voorzorgbenadering te zien. De (V)COGEM maakt zelf ook nog een risicoanalyse. Voor zover onzekerheid bestaat omtrent risico's, hanteert zij *worst case scenarios*. In het geval zulke *worst case scenarios* geen aanleiding geven tot een geheel of gedeeltelijk negatief advies over de voorgenomen handelingen, worden doorgaans wel voorzorgmaatregelen aanbevolen om mogelijke negatieve effecten te voorkomen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het hanteren van bufferzones rondom een proefveld en het verwijderen van (stuifmeel producerende) bloemen en van na een proef opschietende planten. De minister van VROM scherpt zulke voorzorgmaatregelen in de uiteindelijke vergunning soms nog aan (Jelsma, 1999).

Verder geldt dat een eerste veldproef met ggo's slechts beperkt van omvang mag zijn. Als die eerste veldproef positief geëvalueerd wordt, kan een vergunning aangevraagd worden voor een volgende veldproef met meer omvang en minder voorzorgmaatregelen, enzovoorts. Veldproeven in oplopende schaalgrootte worden gezien als noodzakelijke tussenstappen op de route van besloten omgeving naar commerciële teelt (Jelsma, 1999). Voor de stap naar commerciële teelt bevat het Besluit ggo overigens geen bepalingen. Aan dergelijke bepalingen wordt op EEG-niveau gewerkt, waarover in 5.2.3 meer.

Het voorzorgkarakter van het toelatingsbeleid is niet expliciet gebaseerd op het voorzorgbeginsel. Weliswaar is het voorzorgbeginsel in 1990 reeds aan een internationale opmars bezig, maar het speelt in het debat over en het beleid ten aanzien van ggo's nog niet of nauwelijks een expliciete rol. De beschreven kenmerken van het beleid vloeien gedeeltelijk voort uit een paar andere beginselen, zoals het *case-by-case*-beginsel en het *step-by-step*-beginsel. Volgens het *case-by-case*-beginsel laat de onzekerheid omtrent de effecten van genetische modificatie (nog) geen risicobeoordeling aan de hand van algemene criteria toe. Elke ggo-toelating dient daarom apart te worden beoordeeld.

Volgens het *step-by-step*-beginsel dient de introductie van ggo's in het milieu gefaseerd te geschieden, waarbij een volgende stap pas kan volgen na een gunstige evaluatie van de vorige.

Deze beginselen zijn ontstaan in het verband van de OECD. Sinds 1983 heeft een OECD-werkgroep gewerkt aan de formulering van algemene principes en richtlijnen voor handelingen met rDNA en ggo's (Jelsma, 1999). Nederland, vertegenwoordigd met een aantal hoge ambtenaren en experts uit de Commissie ad hoc (later uit de VCOGEM), heeft actief in deze werkgroep geparticipeerd (Loopuyt-van den Berg, 1990; OECD, 1993). Het idee achter het opstellen van principes en richtlijnen is dat zij via implementatie in de regelgeving van de verschillende OECD-lidstaten de internationale harmonisering bevorderen. Vooral de VS is daar een voorstander van (Jelsma, 1999).

De OECD-principes en -richtlijnen kunnen echter niet voorkómen dat in Nederland en andere Europese landen een andere koers wordt ingeslagen dan in de VS. Mede door reeds aanwezige verschillen in benadering worden de principes aan weerszijden van de Atlantische Oceaan op verschillende manieren uitgewerkt. Cruciaal is daarbij vooral de manier waarop met een nog niet genoemd OECD-beginsel, het *familiarity*-principe, wordt omgegaan.

De kern van het *familiarity*-principe is dat uitgegaan wordt van hetgeen bekend is. Het te beoordelen ggo is weliswaar nieuw, maar over het oorspronkelijke organisme waarin een nieuw gen is ingebracht bestaat in de regel de nodige kennis, evenals over het ingebrachte gen, het milieu waarin het ggo wordt geïntroduceerd, en de interacties tussen het oorspronkelijke organisme en het milieu respectievelijk tussen het gen en het milieu. Door deze kennis in aanmerking te nemen en te combineren, zo is het idee, kan de bestaande onzekerheid voor een deel gereduceerd worden en ontstaat een vertrekpunt van waaruit de resterende onzekerheid in kaart gebracht en beoordeeld kan worden (vgl. Jelsma, 1999; zie voor een kritische analyse Van Dommelen, 1998). Op deze manier speelt het *familiarity*-principe in het Nederlandse toelatingsbeleid een rol: in haar risicoanalyses van specifieke ggo's volgt de (V)COGEM min of meer de geschetste benaderingswijze. Maar uit het *familiarity*-principe valt nog een consequentie te trekken, zoals Jelsma (1999, p. 65) beschrijft:

> Als een organisme wordt gebruikt met een bekende historie in de industriële praktijk, en als daarin erfelijk materiaal wordt ingebracht dat niet codeert voor gevaarlijke eigenschappen, dan is er – in termen van risico – sprake van een wezenlijk andere situatie dan wanneer organismen gebruikt worden waarmee weinig of geen ervaring bestaat, al of niet in combinatie met de inbreng van risicodragend DNA. In het laatste geval is sprake van activiteiten omgeven door onzekerheid, en moeten vormen van inperking worden toegepast. In het eerste geval zou als richtlijn moeten gelden, dat het resulterende GGO onder dezelfde omstandigheden kan worden opgekweekt en verwerkt als het ongemodificeerde organisme.

Deze opvatting van het *familiarity*-beginsel komt neer op een relativering van het onderscheidende karakter van het proces van genetische modificatie. Er moet goed gekeken worden naar het te modificeren organisme en het in te brengen gen, maar als over het organisme genoeg bekend is en het gen niet gevaarlijk is, moet het resulterende gemodificeerde organisme op dezelfde manier behandeld worden als de ongemodificeerde versie. Het proces van genetische modificatie wordt daarbij niet als een zelfstandige bron van mogelijke risico's gezien.

In het Amerikaanse beleid is deze benadering dominant. Zoals ik eerder al opmerkte, wordt in de VS het verschil tussen genetische modificatie en andere methoden van soortveredeling gerelativeerd. Genetische modificatie wordt bovendien gezien als 'a science of precise interventions' (Jasanoff, 2005, p. 52) in plaats van als een bron van onzekerheid. Of een product door genetische modificatie tot stand is gekomen, is daarom vanuit risico-oogpunt niet zo relevant, en een apart toelatingsregime voor alle ggo's *omdat* zij genetisch gemodificeerd zijn, wordt afgewezen. Wat telt zijn de eigenschappen van het ggo in kwestie. Dat wordt ook wel de *productbenadering* genoemd. Een invloedrijk rapport uit 1989 zegt het als volgt:

> [T]he *product* of genetic modification and selection constitutes the primary basis for decisions (…), and not the *process* by which the product was obtained (…) (geciteerd bij Jasanoff, 2005, p. 53).

In Nederland wordt veel meer belang gehecht aan de kwestie of een product door het proces van genetische modificatie tot stand is gekomen. Dat blijkt vooral uit het feit dat met het Besluit ggo gekozen is voor een apart toelatingsregime voor alle genetisch gemodificeerde organismen. Oftewel: hier wordt een *procesbenadering* gevolgd. Hetzelfde geldt voor landen als Denemarken en Duitsland, waar in 1986 respectievelijk 1990 speciale gentechwetten zijn aangenomen. Daarmee is de uitwerking van het *familiarity*-principe die in de VS wordt gehanteerd in deze landen buiten beeld geraakt. Doordat alle ggo's, ongeacht hun aard en de mate van hun vermeende gevaarlijkheid, aan een apart toelatingsregime zijn onderworpen en slechts stapsgewijs in het milieu geïntroduceerd mogen worden, is het onmogelijk een 'ongevaarlijk' ggo dezelfde behandeling te geven als zijn ongemodificeerde tegenvoeter, die zonder toelatingsprocedure geteeld, verwerkt en op de markt gebracht mag worden. Verschillen in ingeschatte gevaarlijkheid van ggo's kunnen alleen *binnen* de toelatingsprocedure bepaalde consequenties hebben, vooral voor de vraag of een veldproef wordt toegestaan en voor de vraag welke voorwaarden bij toelating worden gesteld.

5.2.3 De totstandkoming van Europese regelgeving voor de toelating van ggo's

Op het niveau van de zich ontwikkelende Europese Economische Gemeenschap (EEG) wordt vanaf de jaren 1980 aan regelgeving voor genetische modificatie

gewerkt. Biotechnologie, en meer in het bijzonder gentechnologie, wordt door de Europese Commissie een onderwerp geacht waarmee bemoeienis geboden is, en wordt één van de thema's waaromheen de EEG haar identiteit opbouwt. Tot het begin van de jaren 1980 hebben de rDNA-ontwikkelingen vooral de belangstelling van Directoraat-Generaal (DG) XII van de Europese Commissie, verantwoordelijk voor wetenschapsbeleid. Dit DG staat voor stimulering en minimale regulering, en is beducht voor een kloof tussen het Europese beleid en dat van de VS. Na 1983 raken andere DG's meer betrokken bij het onderwerp. DG XII wordt naar de marge gedrongen en DG XI (Milieu en consumentenbescherming), pacterend met DG III (Interne Markt), treedt op de voorgrond. Hoewel de aandacht van de Europese Commissie voor het economische potentieel van gentechnologie daarmee niet verdwijnt, raakt de lijn die DG XII voorstaat in de verdrukking. Tegen de zin van DG XII zetten de DG's XI en III in op een stevig Europees regelstelsel. DG XI wil dat omdat ggo's door hun vermogen tot voortplanting grensoverschrijdende risico's zouden kunnen opleveren, DG III omdat nationale verschillen in toelatingsregime het functioneren van een gemeenschappelijke Europese markt voor gentechproducten zouden kunnen belemmeren (Galloux, Gaumont Prat & Stevers, 1998; Toke, 2004; Jasanoff, 2005).

Een en ander leidt in 1990 tot de totstandkoming van een tweetal richtlijnen betreffende genetische modificatie, waarvan richtlijn 90/220/EEG (inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu) voor mijn verhaal het belangrijkst is. Richtlijn 90/220/EEG bevat een tamelijk strikte regeling voor de toelating van ggo's, wat niet alleen toe te schrijven is aan de hand van het milieu-DG, maar ook aan de invloed van het traditioneel milieubewuste Europees Parlement en de standaard die is gezet door de meest strikte nationale toelatingsregimes die al van kracht zijn, die van Denemarken en Duitsland. Met het aannemen van de richtlijn wordt een belangrijke stap gezet in de richting van een geharmoniseerd Europees toelatingsbeleid voor veldproeven met ggo's – maar ook een belangrijke stap weg van de wijze waarop ggo's in de VS worden behandeld. De keuze van afzonderlijke EEG-lidstaten voor de procesbenadering krijgt een EEG-brede bevestiging: alle ggo's krijgen in Europa een speciale behandeling, op grond van het 'enkele feit' dat zij door genetische modificatie tot stand zijn gekomen.

Het toelatingsregime van richtlijn 90/220/EEG lijkt in veel opzichten op dat van het Besluit ggo. Net als de Nederlandse regeling stelt de richtlijn een vergunningplicht in voor de toelating van ggo's voor veldproeven. Net als het Besluit ggo maakt de richtlijn het verkrijgen van een vergunning afhankelijk van een gunstige beoordeling van de risico's van het betreffende ggo voor mens en milieu. Voor andere overwegingen, of ze nu ethisch, maatschappelijk of economisch van aard zijn, is in de richtlijn net zo min als in het Besluit ggo ruimte. In een in 1991 verschenen beleidsdocument verdedigt de Europese Commissie deze keuze met het argument dat de verbreding van de beoordeling met dergelijke overwegingen, over de reikwijdte en invulling waarvan de

meningen verschillen, het verloop van toelatingsprocedures onzekerder, onvoorspelbaarder en minder objectief zou maken. Dat zou innovatie kunnen remmen, terwijl de Commissie graag wil dat de EEG een belangrijke speler is op het terrein van biotechnologische innovatie. Het zou ook het publieke vertrouwen in de zorgvuldigheid van het toelatingsregime negatief kunnen beïnvloeden (Commission of the European Communities, 1991).

Een andere overeenkomst tussen richtlijn 90/220/EEG en het Besluit ggo is de voorzorglogica die in beide regelingen doorklinkt, in de richtlijn overigens explicieter dan in het Besluit (zie over het voorzorgkarakter van 90/220/EEG Von Schomberg, 1997; Von Homeyer, 2006; Cantley & Lex, 2011). In de inleiding van de richtlijn wordt bijvoorbeeld verwezen naar een voorloper van het voorzorgbeginsel, het in 1987 in het EEG-verdrag opgenomen beginsel dat 'preventive action should be taken' waar de kwaliteit van het milieu in het geding komt (zie over de verhouding tussen preventiebeginsel en voorzorgbeginsel Trouwborst, 2002, 2009).

De overeenkomsten tussen het Besluit ggo en richtlijn 90/220/EEG zijn overigens niet geheel toevallig, want de totstandkomingsprocessen van de regelingen verliepen grotendeels parallel en het Besluit is al voor een belangrijk deel afgestemd op de richtlijn. Dat betekent ook dat wanneer Nederland de richtlijn in 1992 implementeert (Bostyn e.a., 2001), het Besluit ggo niet wezenlijk gewijzigd hoeft te worden.

Ten opzichte van nationale regelingen als het Besluit ggo betekent richtlijn 90/220/EEG een beperking van de flexibiliteit. De richtlijn stelt gedetailleerde eisen aan de inhoud van vergunningaanvragen voor veldproeven, schrijft termijnen voor, en ontneemt lidstaten de mogelijkheid op eigen houtje toelatingsprocedures voor veldproeven te vereenvoudigen. Bovendien moet informatie over vergunningaanvragen voortaan gedeeld worden met andere lidstaten, die daarover ook opmerkingen kunnen indienen.

Het belangrijkste extra van richtlijn 90/220/EEG ten opzichte van het Besluit ggo is dat zij een regeling bevat voor de toelating van ggo's voor commercieel gebruik, dus voor de stap na de veldproeven. Deze regeling, opgenomen in deel C van de richtlijn, wordt niet in Nederlandse regelgeving omgezet, maar is niettemin rechtstreeks geldig voor Nederland. De 'deel C-regeling' is voor een deel gelijk aan de toelatingsregeling voor veldproeven. Net als voor veldproeven dient voor elk gewenst commercieel gebruik van ggo's (in voedsel, veevoer, of voor teelt) namelijk op nationaal niveau een vergunning aangevraagd te worden, waarbij getoetst wordt op milieu- en gezondheidsrisico's. De vergunningprocedure voor het commercialiseren van ggo's is echter veeleisender, uitgebreider en ingewikkelder dan de vergunningsprocedure voor veldproeven met ggo's. Dat heeft deels te maken met het verdergaande karakter van een markttoelating, waarbij een ggo niet meer onderworpen kan worden aan

de beperkingen die bij veldproeven van toepassing zijn, deels met het feit dat het om toelating tot de gehele Europese markt gaat.

De toelatingsprocedure voor commercialisering van een ggo verloopt als volgt. Nadat een aanvraag voor een vergunning is ingediend in een EEG-lidstaat naar keuze van de aanvrager, beoordeelt de verantwoordelijke autoriteit in de betreffende lidstaat of aan de voorwaarden voor verlening van een vergunning is voldaan. Bij een positieve beoordeling wordt het dossier van de aanvraag via de Europese Commissie aan alle andere lidstaten gezonden. Als die binnen een bepaalde termijn geen bezwaar maken, dient de lidstaat waar de aanvraag gedaan is (de 'rapporteur') de vergunning te verlenen en is het ggo tot de Europese markt toegelaten. Als één of meerdere van de andere lidstaten bezwaren hebben, wat in de praktijk nagenoeg altijd het geval zal blijken te zijn, krijgen de lidstaten onderling eerst gelegenheid er samen uit te komen. Als dat binnen een bepaalde termijn niet lukt, wat de standaardsituatie zal blijken te zijn, treedt de zogenaamde 'artikel 21-procedure' in werking. Die houdt in dat de Europese Commissie een conceptbeslissing over de vergunningaanvraag ('a draft of the measures to be taken') formuleert en voorlegt aan een 'regulatory committee' bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten.

Toke (2004, p. 159) noemt dit onderdeel van de toelatingsprocedure 'only a consultative nicety for the benefit of the member states', omdat het regulerend comité geen formele macht heeft. Zijn oordeel doet er alleen toe voor zover het neerkomt op een bekrachtiging van het voorstel van de Europese Commissie; dat wordt dan omgezet in een definitieve beslissing. In het geval van een positieve beslissing, dient de rapporterende lidstaat vervolgens de vergunning te verlenen. Als het regulerend comité tegen de beslissing van de Commissie stemt of geen gekwalificeerde meerderheid vóór of tegen weet te bereiken, hetgeen de normale gang van zaken zal blijken te zijn, is zijn rol uitgespeeld.

De Europese Commissie dient dan 'a proposal relating to the measures to be taken' (doorgaans met dezelfde inhoud als de 'draft' waarover het regulerend comité zich moest uitspreken) voor te leggen aan de Raad van Ministers. Die is formeel echter bijna even machteloos als het regulerend comité. Weliswaar heeft de Raad de mogelijkheid de Commissie te *overrulen* en een definitief besluit over de vergunningaanvraag te nemen dat afwijkt van het voorstel van de Commissie, maar daarvoor is unanimiteit vereist (ingevolge art. 149 EEG-verdrag; deze bepaling keert terug in het EG-verdrag van 1993, eerst als art. 189A, vanaf 1997 als art. 250). Unanimiteit blijkt in de praktijk niet of nauwelijks haalbaar, omdat de meningen van de verschillende lidstaten in dit stadium van de procedure in principe altijd verdeeld zijn. Dat de vergunningaanvraag in het Europese deel van de toelatingsprocedure is beland, impliceert immers dat er ten minste één voorstander van verlening van de vergunning is, namelijk de rapporterende lidstaat, terwijl het bewandelen van de route van artikel 21 impliceert dat er ook minstens één lidstaat tegenstander van vergunningverlening is. Unanimiteit in de Raad van Ministers is dus alleen

mogelijk als ten minste één lidstaat gedurende de toelatingsprocedure van oordeel veranderd is.

Naast deze onwaarschijnlijke optie zijn er nog twee andere mogelijkheden: de Raad bereikt al dan niet een gekwalificeerde meerderheid vóór het voorstel van de Commissie. In het eerste geval wordt het voorstel van de Commissie omgezet in een definitief besluit, dat de rapporteur aan de vergunningaanvrager dient over te brengen. In het tweede geval is het eindoordeel aan de Commissie, die dan zelf haar voorstel kan omzetten in een definitief besluit. Samengevat: de artikel 21-procedure, die in de praktijk altijd gevolgd wordt, is zo vormgegeven, dat het in feite altijd de Europese Commissie is die over een vergunningaanvraag voor commercieel gebruik van een ggo beslist.

Gedurende de gehele toelatingsprocedure is een belangrijke rol weggelegd voor wetenschappelijke adviesorganen. In de eerste plaats schakelen lidstaten waar een aanvraag voor markttoelating wordt gedaan hun nationale adviesorganen in. In Nederland is dat, net als bij veldproeven, de COGEM. Als de beoordeling op nationaal niveau positief uitvalt voor de aanvrager en de besluitvorming naar het Europese niveau wordt getild, komen de adviesorganen van alle lidstaten in actie. De Europese Commissie kan gedurende de procedure zijn eigen adviescommissies raadplegen, zoals het Scientific Committee on Food en het Scientific Committee on Plants.

Wanneer op een vergunningaanvraag voor commercialisering van een ggo uiteindelijk positief wordt beslist, is geen lidstaat gerechtigd het betreffende ggo, op de toegestane manier gebruikt, van zijn markt te weren. Daarop bestaat één uitzondering: volgens artikel 16 van richtlijn 90/220/EEG, de zogenaamde vrijwaringsclausule, mag een lidstaat het gebruik en / of de verkoop van een ggo op zijn grondgebied aan banden leggen of verbieden, als hij gegronde redenen heeft om te oordelen dat er een risico bestaat voor het milieu of de menselijke gezondheid. Dat is hetzelfde criterium als waarop een ggo tijdens de toelatingsprocedure beoordeeld wordt, en art. 16 moet dan ook zo begrepen worden dat beperkende nationale maatregelen ten aanzien van een eenmaal toegelaten ggo alleen gegrond kunnen zijn als er sprake is van nieuwe risico-informatie die tijdens de toelatingsprocedure nog niet is meegewogen. Dergelijke maatregelen gelden bovendien nadrukkelijk als tijdelijk en dienen onmiddellijk aan de Europese Commissie en de andere lidstaten te worden voorgelegd. Die moeten zich vervolgens via de procedure van artikel 21 uitspreken over de gegrondheid ervan.

5.2.4 Kritiek op het toelatingsbeleid voor veldproeven

Met het Besluit ggo en de richtlijn 90/220/EEG als centrale wettelijke regelingen is begin jaren 1990 een toelatingsbeleid voor ggo’s ontwikkeld waarin gepoogd wordt veiligheid met technologische en economische vooruitgang te verzoenen. De dominante opvatting in Nederland en in de E(E)G

is dat ggo's streng getoetst moeten worden op risico's, maar zonder activiteiten op het gebied van genetische modificatie onnodig te ontmoedigen. De 'met waarborgen omklede positieve benadering' die de Nederlandse regering begin jaren 1980 ten opzichte van het rDNA-onderzoek innam, is dus gehandhaafd en is ook de Europese positie geworden. Een en ander betekent dat voor veldproeven met ggo's, in Nederland eind jaren 1980 onder een geïmproviseerd toelatingsregime begonnen, onder het nieuwe toelatingsregime vergunningen verleend blijven worden. In de eerste helft van de jaren 1990 vinden diverse proeven plaats met veelal herbicidetolerante, insectresistente en / of ziekteresistente gewassen, zoals aardappelen, maïs, suikerbieten en koolzaad (zie bijv. *Regelgeving inzake ggo's*, 1995). De 'waarborgen' waarmee de 'positieve benadering' gepaard gaat, maken het echter niet heel gemakkelijk om een vergunning voor veldproeven te verkrijgen, terwijl een verleende vergunning in de regel gebonden wordt aan allerlei voorzorgmaatregelen.

Van diverse zijden (COGEM, vergunningaanvragers, wetenschappers) is op een dilemma gewezen in de praktische uitwerking van dit voorzichtig-positieve toelatingsbeleid. Een belangrijke gedachte achter de veldproeven is dat onder beheersbare condities de empirische kennis over risico's van ggo's kan worden vergaard die nodig is om te beoordelen of volgende stappen, met als finale stap markttoelating, verantwoord zijn. De eis van beheersbaarheid blijkt echter op gespannen voet te staan met de kennisvergaring. Door stringente voorzorgmaatregelen te nemen in de veldproeffase, bijvoorbeeld het verwijderen van bloeiwijzen om stuifmeelproductie te voorkomen, kunnen eventuele risico's worden gereduceerd of voorkómen. Tegelijkertijd wordt daarmee het opdoen van empirische kennis over risico's gehinderd. Als bloeiwijzen worden verwijderd, kan moeilijk beoordeeld worden hoe reëel het risico op uitkruising is. Dat wreekt zich uiteindelijk bij de commercialisering van een gewas. Voorzorgmaatregelen zoals die voor de veldproeven golden, zijn dan niet of nauwelijks meer toepasbaar, terwijl de onzekerheid over het 'gedrag' van de ggo's zónder deze maatregelen nog steeds bestaat (Von Schomberg, 1997, 1998; Jelsma, 1999). Zo bezien wordt er in de proeffase teveel voorzorg toegepast.

Vanaf de eerste veldproeven met ggo's wordt echter kritiek geleverd waarin niet een teveel, maar een tekort aan voorzorg centraal staat. Het zijn onder andere milieugroeperingen, nog grotendeels afwezig bij de eerdere discussies rondom de rDNA-technologie, die in het geweer komen als de vruchten van deze technologie in het milieu worden geïntroduceerd. Zij vinden het toelatingsbeleid niet terughoudend genoeg, de opgelegde voorwaarden niet voldoende voorzichtig, en de toegelaten veldproeven te risicovol. De veldproeven zijn volgens de milieuorganisaties onder andere problematisch vanwege het risico van uitkruising, dat ondanks de voorzorgmaatregelen niet uitgesloten zou zijn (De Vriend & Schenkelaars, 2008). De gedachte dat enig risico in de veldproeffase moet worden genomen om groter risico bij de markttoelating te vermijden, kan bij hen weinig genade vinden. Dat is niet verbazingwekkend, in aanmerking nemende dat het voorkómen van toekomstige markttoelatingen van

ggo's bij de milieubeweging meer prioriteit heeft dan de vraag hoe zulke toelatingen zo goed mogelijk kunnen verlopen.

Naast het verwijt dat het beleid betreffende veldproeven onvoldoende voorzichtig is, wordt ook andersoortige kritiek geleverd. Die heeft in hoofdzaak te maken met het gegeven dat in de toelatingsprocedure alleen risico's in aanmerking worden genomen, en een bredere afweging van de maatschappelijke en ethische wenselijkheid van het gebruik van ggo's niet plaatsvindt; een inmiddels vertrouwd thema dus. In dit kader zijn er bijvoorbeeld bezwaren tegen de toelating van proeven met herbicidentolerante gewassen. Commercialisering van dat soort gewassen zou leiden tot blijvende afhankelijkheid van herbiciden, terwijl het gebruik daarvan in de landbouw, ook volgens officieel regeringsbeleid, juist afgebouwd zou moeten worden (Jelsma, 1999).

De kritiek komt op verschillende manieren tot uiting. Ten eerste via publieke kanalen, zoals de media en eigen publicaties van de milieubeweging. Ten tweede bij workshops, waar vertegenwoordigers van de milieubeweging en andere maatschappelijke organisaties, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, politici en beleidsmakers elkaar treffen (Jelsma, 1999). Ten derde via de (V)COGEM. Hoogleraar milieukunde Lucas Reijnders, tevens medewerker van Stichting Natuur en Milieu en voormalig vertegenwoordiger van de kritische wetenschappelijke beweging (Molenaar, 1994), is vanaf het begin lid van deze commissie, en zorgt ervoor dat ieder COGEM-advies een minderheidsstandpunt bevat. Daarin wijst hij onder andere op mogelijke milieurisico's die in het meerderheidsadvies geen aandacht krijgen en kritiseert hij het gebruik van merkergenen die coderen voor antibioticumresistentie, vanwege de mogelijke consequenties daarvan voor de menselijke en dierlijke gezondheid (Van der Horst, 7 november 2000; De Vriend & Schenkelaars, 2008). Ten vierde komt kritiek op veldproeven via de juridische weg tot uiting. Tegen vrijwel iedere verleende vergunning voor veldproeven wordt bezwaar en beroep aangetekend (De Vriend & Schenkelaars, 2008). Deze route wordt in het eerste decennium vanaf het begin van de veldproeven het actiefst bewandeld door Stichting Natuur en Milieu (veelal vertegenwoordigd door bovengenoemde Reijnders). De vijfde wijze van oppositie voeren is het debat voorbij. Radicale actiegroepjes, die zich bedienen van Suske-en-Wiske-achtige namen als Razende Rooiers, Vurige Virussen en Ziedende Bintjes, vernielen vanaf eind jaren 1980 diverse proefvelden met gentechgewassen (zie bijv. Nijland, 18 november 1995 en *http://ravagedigitaal.org/1991/89-1/4.htm*, geraadpleegd 21 maart 2013).

Deze kritiek leidt in de eerste helft van de jaren 1990 niet tot wezenlijke veranderingen in het toelatingsbeleid voor veldproeven. Kritiek die op de eerste drie manieren geuit wordt, wordt zonder veel moeite door de beleidsmakers genegeerd. De vernielingen van proefvelden hebben diverse gevolgen, zoals economische schade en een poging tot infiltratie van de Binnenlandse Veiligheidsdienst in het radicale actiewezen (*Handelingen II* 1989/90, p. 4075-4076), maar kunnen ook geen beleidswijzigingen forceren. De vierde,

juridische, wijze van verzet is niet te negeren, maar levert evenmin resultaat op. Bezwaren worden door het ministerie van VROM vrijwel steeds afgewezen, en in beroep bij de Raad van State worden inhoudelijke argumenten tegen verleende vergunningen nooit gehonoreerd (De Vriend & Schenkelaars, 2008). Weliswaar worden begin jaren 1990 een aantal vergunningen op procedurele gronden vernietigd, maar dat leidt eerder tot een versoepeling dan een verstrenging van het toelatingsbeleid (*Regelgeving inzake ggo's*, 1995).

De kritiek zoals die onder andere door de milieubeweging wordt vertolkt, klinkt ook door in het parlement, maar op te bescheiden schaal om tot resultaat te leiden (Jelsma, 1999). Oppositie, voor zover aanwezig, komt vooral van kleinere partijen, met GroenLinks als actiefste criticaster. De meeste politieke partijen besteden weinig aandacht aan de wijze waarop het toelatingsbeleid functioneert, en de regering kan het zich daarom uitstekend permitteren aan de ingezette koers vast te houden.

5.2.5 Richting gentechvoedsel

In de eerste helft van de jaren 1990 gaat het bij de toelating van ggo's nog vrijwel uitsluitend om veldproeven. Het enige ggo dat in deze periode voor commercieel gebruik wordt toegelaten, is genetisch gemodificeerde tabak. Er zijn nog geen gentechvoedselgewassen op de markt gebracht, maar het is duidelijk dat het waarschijnlijk niet lang meer zal duren voordat het zover is. In 1994 beginnen de eerste twee gentechvoedselgewassen aan de toelatingsprocedure tot de Europese markt: een sojavariant van Monsanto en een maïsvariant van CIBA/GEIGY (later opgegaan in Syngenta).

De beschikbaarheid van gentechvoedsel wordt echter al een realiteit voordat de Monsanto-soja en de CIBA/GEIGY-maïs daadwerkelijk tot de markt zijn toegelaten. Want behalve aan de ontwikkeling van genetisch gemodificeerde gewassen is er in de achterliggende jaren ook gewerkt aan de ontwikkeling van genetisch gemodificeerde micro-organismen (ggmo's) ten behoeve van de voedselproductie. Deze ggmo's hebben de veldproefroute niet standaard hoeven volgen, omdat voor het opkweken en gebruik ervan introductie in het milieu veelal niet altijd noodzakelijk is. Wellicht dat de toelating van ggmo's voor gebruik bij de voedselproductie mede daarom eerder aan de orde is dan de toelating van ggo's voor gebruik in of als voedsel. Al in 1989 vraagt het Nederlandse bedrijf Gist-brocades (nadien opgegaan in DSM) toelating voor een gentechvariant van het enzym chymosine, te gebruiken bij de kaasbereiding. Chymosine wordt gewoonlijk gewonnen uit kalvermagen, maar Gist-brocades heeft het rundergen dat codeert voor chymosineproductie ingebracht in gistcellen, waardoor die ook in staat zijn chymosine te produceren.

Op het moment dat Gist-brocades om toelating voor de gentechchymosine vraagt, is er echter net als bij de eerste rDNA-experimenten en de eerste veldproeven met ggo's nog geen op de materie toegesneden, adequate

regelgeving van kracht. En die komt voorlopig ook niet. De markttoelatingsprocedure van richtlijn 90/220/EEG, die enkele jaren later in werking treedt, is niet bedoeld voor levensmiddelen die bereid zijn met behulp van ggmo's. Wel relevant zijn de sinds 1989 op EEG-niveau circulerende voorstellen voor regulering van levensmiddelen die met gebruikmaking van genetische modificatie zijn geproduceerd, maar het duurt tot 1992 voor de Europese Commissie een officieel voorstel voor een verordening indient. Pas in 1997 en vele wijzigingen rijker zal de zogenaamde Novel Foods-verordening (258/97/EG) van kracht worden (Bostyn e.a., 2001).

Dat betekent niet dat de toelating van de gentechchymosine tot 1997 opgeschort wordt. Het enzym wordt in 1992 tot de Nederlandse markt toegelaten, op basis van voor de gelegenheid aangepaste regelgeving die specifiek op kaasproducten van toepassing is. Overigens wordt de gentechchymosine niet door Nederlandse kaasproducenten gebruikt, omdat gevreesd wordt voor aantasting van het 'natuurlijke' imago van Nederlandse zuivelproducten, wat met name op de belangrijke Duitse afzetmarkt tot problemen zou kunnen leiden (Vroom-Cramer, 1997; Bostyn e.a., 2001).

Na de chymosine dienen zich nog meer met behulp van ggmo's verkregen producten aan. In verband daarmee roept de Nederlandse regering halverwege 1993, in afwachting van de totstandkoming van de Novel Foods-verordening, een tijdelijke spoedregeling in het leven die onder meer van toepassing is op levensmiddelen die gg(m)o's bevatten of met gebruikmaking van gg(m)o's zijn geproduceerd (Bostyn e.a., 2001). Via deze Warenwetregeling Nieuwe Voedingsmiddelen worden vanaf 1994 onder andere diverse uit ggmo's gewonnen enzymen toegelaten voor gebruik als broodverbetermiddel (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 126, nr. 1). In tegenstelling tot de chymosine worden deze broodverbetermiddelen wel aangewend door levensmiddelen-producenten (Vroom-Cramer, 1997).

5.2.6 De discussie over keuzevrijheid

Met het op de markt komen van levensmiddelen die geproduceerd zijn met behulp van ggmo's en de markttoelating van gentechvoedselgewassen in het nabije verschiet, komt het thema keuzevrijheid prominent op de agenda. Critici van genetische modificatie zien liever helemaal geen gentechvoedsel, maar nu die strijd niet meer te winnen lijkt, proberen ze te bereiken dat gentechvoedsel dan tenminste als zodanig herkenbaar is. Het idee is dat consumenten zo de mogelijkheid hebben het links te laten liggen. Illustratief is een vraag die GroenLinks in 1992 aan de regering-Lubbers III stelt, overigens naar aanleiding van de mogelijke commercialisering van een niet-voedselgewas:

> Deelt u de mening, dat, als al genetisch gemanipuleerde produkten op de markt gebracht zullen worden, het te allen tijde voor de consument duidelijk moet zijn dat het om genetisch gemanipuleerde produkten gaat, zodat de consument zelf de

> keuze zal maken? Hoe zult u er voor zorgen dat dit wordt zekergesteld? (*Aanhangsel Handelingen II* 1992/93, nr. 30).

Het middel waardoor critici de herkenbaarheid van gentechvoedsel zeker gesteld willen zien, is verplichte etikettering van alle levensmiddelen bij de productie waarvan genetische modificatie is gebruikt. Zo vraagt GroenLinks naar aanleiding van de gentechchymosine van Gist-brocades aan de regering:

> Deelt u de mening, dat, op grond van de Warenwet, de consument door middel van het etiket op de hoogte gebracht moet worden van het gebruik van deze nieuwe en onbekende produktiewijze? (…) Zult u voor produkten die (mede) door middel van genetische manipulatie geproduceerd zijn vermelding daarvan op het etiket verplicht stellen? (*Aanhangsel Handelingen II* 1991/92, nr. 9).

Door diverse auteurs is erop gewezen dat gentechcritici met hun inzet voor keuzevrijheid door etikettering de verbreiding van gentechvoedsel alsnog hopen te fnuiken (vgl. Toke, 2004; De Wilde e.a., 2003). Etikettering zou het orkestreren van een consumentenboycot tegen gentechvoedsel in belangrijke mate kunnen faciliteren, en zo zouden de gentechcritici na hun verlies van de strijd om de toelating van gentechvoedsel weer terreinwinst kunnen boeken. Toke (2004, p. 160) schrijft:

> In fact, for the opponents of GM food and crops, labelling was a form of power to limit GM food sales. Just as Foucault talked about dominant discourses being imposed on the subject prisoner through surveillance in prison, so the discourse on 'freedom of choice' for the consumer used labelling as a form of surveillance. This surveillance produced knowledge about the prevalence of GM food. This is an example of what Foucault meant by power going hand-in-hand with knowledge (…).

Voorstanders van gentechvoedsel zijn begrijpelijkerwijze beducht voor de mogelijkheid de verkoop van gentechvoedsel via etikettering negatief te beïnvloeden. Vooral in de VS bieden zij daarom fel verzet tegen etikettering, waarvoor de officiële argumenten opgehangen zijn aan de daar dominante productbenadering. De redenering die gehanteerd wordt, verloopt ongeveer als volgt: ervan uitgaande dat gentechvoedsel onder andere qua veiligheid niet wezenlijk verschilt van conventioneel voedsel, is het onwenselijk door etikettering van gentechvoedsel alsnog een onderscheid te maken. Dat zou ten onrechte als suggestie kunnen worden opgevat dat er iets mis mee is. Deze redenering wint het in de VS van het pleidooi voor keuzevrijheid: er komt geen etiketteringsplicht (Toke, 2004).

In Europa en meer specifiek in Nederland, waar in de dominante benadering een scherper onderscheid gemaakt wordt tussen 'gentech' en 'niet-gentech', blijkt de appellerende waarde van 'keuzevrijheid' echter sterker te zijn. Ook actoren die niet tegen gentechvoedsel zijn of juist voorstander ervan, kunnen of willen zich niet aan dat appel onttrekken. Zij geven aan de critici van gentechvoedsel toe dat mensen het recht moeten hebben zelf te kiezen wat zij eten en niet eten, en dat

informatieverstrekking over het voedsel in kwestie daarbij van cruciaal belang is.

Maar deze consensus is tamelijk abstract van aard, want over de invulling en de reikwijdte van het recht op keuzevrijheid zijn de meningen verdeeld. Waar een gentechkritische politieke partij als GroenLinks wil dat elk product dat vervaardigd is met behulp van genetische modificatie als zodanig geëtiketteerd wordt, hanteert de Nederlandse regering een beperktere interpretatie van het recht op keuzevrijheid. Zo erkent de regering in haar beantwoording van de Kamervragen van GroenLinks over de gentechchymosine het recht van de consument op keuzevrijheid, maar zij maakt een etiketteringsplicht vrij terloops afhankelijk van de vraag of er sprake is van een wezenlijke verandering. Daarmee maakt zij, anders dan GroenLinks en andere gentechcritici, een voorbehoud waarin een flinke vleug produktbenadering doorklinkt. Wat telt is niet louter het feit dat er genetische modificatie heeft plaatsgevonden, maar of deze modificatie ertoe geleid heeft dat het te nuttigen eindproduct wezenlijk verschilt van zijn conventionele tegenhanger. Zo niet, dan is het nog maar de vraag hoe relevant het is dat in het productieproces gebruik is gemaakt van genetische modificatie en hoe zinvol het is om dat op het etiket te vermelden. De regering wijst bovendien op een procedurele kwestie: over de toelating van gentechvoedsel wordt al in Europees verband gesproken, en de kwestie van de etiketteringseisen zal uiteindelijk ook op dat niveau moeten worden beslecht (*Aanhangsel Handelingen II* 1991/92, nr. 9).

Een en ander neemt niet weg dat met de tijdelijke Warenwetregeling Nieuwe Voedingsmiddelen wordt voorzien in de mogelijkheid om bij de toelating van gentechproducten een etiketteringsverplichting op te leggen. Daarvan wordt bijvoorbeeld gebruikgemaakt bij de toelating van de hiervoor genoemde broodverbetermiddelen. Voor het brood waarin deze broodverbetermiddelen zijn verwerkt kan op grond van de Warenwetregeling echter geen etikettering worden opgelegd (Bostyn e.a., 2005), een situatie die voor gentechcritici niet bevredigend is. Meer in het algemeen is de *mogelijkheid* van een etiketteringsplicht niet hetzelfde als een door gentechcritici gewenste *standaard* etiketteringsplicht.

Formele, door de overheid op te leggen verplichtingen blijken echter niet de enige mogelijkheid te zijn om tot etikettering van gentechproducten te komen. In 1992 neemt Unilever het initiatief om op regelmatige basis rond de tafel te gaan zitten met vertegenwoordigers van consumentenorganisaties. Al gauw schuiven ook andere bedrijven uit de levensmiddelensector aan, evenals Stichting Natuur en Milieu en Vereniging Milieudefensie. Volgens goede Nederlandse poldertraditie wordt in dit Informeel Overleg Biotechnologie gedurende een aantal jaren gesproken over diverse aspecten van gentechnologie, waaronder de kwestie van etikettering. In 1993 wordt een eerste overeenstemming bereikt over vrijwillige etikettering van gentechproducten (Enzing, 1993). Eind 1996 wordt een (definitief) akkoord over etikettering bereikt (*Kamerstukken II* 1996/97, 25

126, nr. 4). Veel praktische gevolgen heeft dit akkoord echter niet, enerzijds omdat het al vrij snel achterhaald zal worden door Europese etiketteringsplichten van 1997 en 1998, anderzijds omdat gentechproducten op de Nederlandse markt niet in groten getale doorbreken, een groot deel van de producten die wel op de markt komen niet onder de etiketteringsafspraken valt, en omdat het aantal gentechproducten dat op de markt is na campagnes van met name Greenpeace (heeft niet deelgenomen aan het overleg) rond de millenniumwisseling weer sterk zal afnemen.

De discussie over etikettering speelt intussen ook op het Europese niveau, en is zelfs één van de belangrijkste redenen dat de nieuwe Novel Foods-verordening op zich laat wachten. Het eerste ontwerp, dat de Europese Commissie in 1992 indient, bevat geen regeling voor het etiketteren van gentechvoedsel. Bovendien wordt in het ontwerp afgezien van een standaard veiligheidsbeoordeling: als gentechlevensmiddelen wezenlijk gelijk zijn aan hun conventionele tegenhangers, zou een kennisgeving van deze wezenlijke gelijkheid voldoende moeten zijn om markttoelating te verkrijgen. De ontwerpverordening is dus sterk beïnvloed door de productbenadering en is duidelijk gemodelleerd naar de toelatingsprocedure die in de VS van kracht is, in een kennelijke poging om de reguleringskloof met deze belangrijke handelspartner en concurrent niet groter te maken dan noodzakelijk is (Toke, 2004).

Consumentenorganisaties zijn met deze insteek bepaald ongelukkig, en met Nederlandse organisaties in een initiatiefrol zetten zij in Brussel een lobby op voor ‘consumentvriendelijker’ regelgeving (De Vriend & Schenkelaars, 2008). Zij vinden de milieucommissie van het Europees Parlement aan hun zijde. Die stelt in 1993 een serie amendementen voor, die onder andere in een volledige beoordelingsprocedure van de veiligheid van gentechlevensmiddelen en een etiketteringsverplichting voorzien. Het gehele Europese Parlement, dat met het Verdrag van Maastricht van 1992/1993 medebeslissingsrecht heeft gekregen, schaart zich achter een etiketteringsverplichting voor gentechvoedsel, maar de Raad van Ministers schuift zo’n verplichting eind 1995 terzijde. Duitsland, Denemarken en de kersverse lidstaten Oostenrijk en Zweden, die wél voor etikettering zijn, stemmen daarom tegen het standpunt van de Raad (Toke, 2004). De Nederlandse regering pleit ook voor etikettering, maar stemt niet tegen. Pragmatische redenen spelen daarbij een rol: men vreest een impasse, die uiteindelijk schadelijk zal zijn voor de Nederlandse biotechnologiesector (*Regelgeving inzake ggo’s*, 1995).

Het duurt meer dan een jaar voordat het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van ministers tot een compromis komen. In die periode begint het maatschappelijke en politieke klimaat voor gentechnologie in Europa te verslechteren, hetgeen niet alleen invloed lijkt te hebben op de definitieve tekst van de Novel Food-verordening, maar zwaarwegende gevolgen heeft voor het hele Europese ggo-beleid. Voordat ik inga op de wijze waarop de kwestie van de etikettering in de uiteindelijke Novel Food-verordening is geregeld,

besteed ik aandacht aan de genoemde klimaatverslechtering en een aantal gebeurtenissen dat daarin een rol speelt.

5.3 1996-heden: De toelating en blokkering van gentech-voedsel

5.3.1 Aanzet tot klimaatverslechtering

Het ontstaan van een negatiever klimaat voor gentechnologie in de EU (met het Verdrag van Maastricht is de Europese Economische Gemeenschap, hernoemd tot Europese Gemeenschap, één van de pijlers van een Europese Unie geworden) moet niet als een absolute omslag worden gezien. De Europese benadering van gentechnologie is van meet af aan minder positief dan die in de VS, en kritische geluiden hebben in Europa steeds de nodige invloed gehad, met name via het Europees Parlement en via de inbreng van 'groene' landen als Duitsland en Denemarken in de Raad. Wat vanaf 1996 gebeurt, is minder een ommekeer dan een versterking, verscherping en verbreding van reeds bestaande tendensen (vgl. Toke, 2004).

Deze klimaatverslechtering is niet los te zien van een aantal concrete gebeurtenissen. Daarmee is niet gezegd dat pure feitelijkheden zorgen voor een negatievere houding tegenover gentechnologie. Het is veeleer zo dat de specifieke context waarin en het moment waarop de gebeurtenissen plaatsvinden, en de wijze waarop ze worden gerepresenteerd, gemedieerd en geïnterpreteerd, in belangrijke mate hun invloed bepalen. Wat ook vermeld moet worden, is dat niet ieder van de bedoelde gebeurtenissen in iedere Europese lidstaat evenveel invloed heeft. Sommige gebeurtenissen veroorzaken in het ene land veel opschudding, terwijl ze in het andere land weinig aandacht krijgen. Sommige landen, zoals Frankrijk, maken in hun beleid een draai van 180 graden, terwijl een land als Nederland geen aanleiding ziet tot drastische beleidswijzigingen. Dat neemt echter niet weg dat deze gebeurtenissen hun rol spelen in verschuivingen die uiteindelijk heel de EU raken.

De eerste gebeurtenis waaraan ik aandacht wil besteden, is de BSE-crisis (mijn beschrijving daarvan is in hoofdzaak gebaseerd op Toke, 2004; Wiener & Rogers, 2002 en Vogel, 2003). BSE (Bovine Spongiform Encephalopathy, in de volksmond 'gekkekoeienziekte') is een dodelijke hersenziekte bij runderen, die in 1985 in het Verenigd Koninkrijk voor het eerst wordt vastgesteld en daarna epidemische vormen aanneemt: tussen 1985 en 1999 overlijden 160.000 runderen. Al snel wordt een verband gelegd tussen BSE en diermeel afkomstig van herkauwers als schapen en runderen, dat in de jaren 1980 in een steeds groter deel van het Britse veevoeder wordt verwerkt. De gedachte is dat in dit diermeel ook weefsel van met hersenziekten besmette dieren is terecht gekomen, dat het eten daarvan nieuwe dieren besmet heeft, die op hun beurt door

gedeeltelijk tot veevoeder gerecycled te worden de besmetting weer verder hebben verspreid.

De vraag is nu of deze besmetting ook naar mensen overdraagbaar is. Een door de Britse regering ingestelde commissie acht dat onwaarschijnlijk, maar stelt dat volledige zekerheid pas op de langere termijn gegeven kan worden. De Britse regering trekt de conclusie dat er weinig reden is tot zorg, en draagt die boodschap ook uit in haar publiekscommunicatie. Er zijn echter ook wetenschappers die van mening zijn dat er wel degelijk een aanzienlijke kans is dat BSE overdraagbaar is naar mensen. Op 20 maart 1996 verklaart de Britse regering dat BSE waarschijnlijk naar mensen is overgedragen. Eerder dat jaar is bij mensen voor het eerst de dodelijke hersenziekte variant Creutzfeldt-Jakob Disease (vCJD) vastgesteld. Aangenomen wordt dat vCJD veroorzaakt wordt door het eten van met BSE besmet vlees. In de loop der jaren overlijden wereldwijd tenminste 200 personen aan de ziekte, waarvan meer dan 80% in het Verenigd Koninkrijk. In Nederland zijn tot op heden drie personen bekend die aan vCJD zijn overleden (Bijkerk e.a., 2009; 2012).

Vanaf de verklaring van de Britse regering in maart 1996 barst de crisis los, niet alleen in het Verenigd Koninkrijk, maar ook daarbuiten. In het Verenigd Koninkrijk ontstaat enorme paniek, wordt rundvlees gedurende een aantal weken praktisch onverkoopbaar, en komt het verantwoordelijke ministerie van landbouw zwaar onder vuur te liggen. Andere landen, zoals Frankrijk, Duitsland, België en Nederland, sluiten vrijwel onmiddellijk de grenzen voor Brits rundvlees, beslissingen die spoedig gevolgd worden door een Europees verbod op de export uit het Verenigd Koninkrijk van alles wat met rundvlees te maken heeft.

Belangrijker dan deze kortetermijngevolgen zijn echter de negatieve invloed die de BSE-crisis heeft op het publieke vertrouwen in de rol van de overheid en wetenschappelijke adviescommissies in het waarborgen van de voedselveiligheid. Bestaand wantrouwen wordt bevestigd en versterkt, nieuw wantrouwen wordt gewekt. Dat heeft ook gevolgen voor de publieke houding tegenover genetisch gemodificeerd voedsel. Door de BSE-crisis worden veel mensen behoedzamer tegenover ‘gesleutel’ aan voedsel, en ongevoeliger voor geruststellende boodschappen van overheden en wetenschappelijke adviescommissies. Critici van genetische modificatie weten de symbolische en exemplarische waarde van de BSE-crisis goed te gebruiken. In de gang van zaken rondom BSE en vCJD zien zij hun gelijk bevestigd: dat rekening moet worden gehouden met risico’s die zich pas op de langere termijn manifesteren, dat risico’s die door officiële experts onwaarschijnlijk worden genoemd, zeer reëel kunnen zijn, en dat geruststellingen door die experts en door overheden daarom zeer onterecht kunnen zijn. De les die volgens de gentechcritici moet worden getrokken, is dat ten aanzien van gentechvoedsel met het oog op de mogelijke risico’s strikte voorzorg in acht moet worden genomen, strikter dan in het bestaande beleid het geval is. In feite wordt een moratorium op

gentechvoedsel tot meer duidelijk is over de risico's de enige juiste maatregel geacht.

Tegen de achtergrond van de BSE-crisis is de timing van de tweede gebeurtenis die ik hier behandel, de eerste importen van een genetisch gemodificeerd voedselgewas in Europa, ongelukkig te noemen (de beschrijving van deze gebeurtenis is in hoofdzaak gebaseerd op Lassen e.a., 2002 en Toke, 2004). In het najaar van 1996 arriveren in verschillende Europese havens schepen uit de VS, die, vermengd met conventionele sojabonen, een relatief kleine hoeveelheid 'Roundup Ready' gentechsoja bevatten. Deze sojavariant, door Monsanto tolerant gemaakt voor Monsanto's herbicide 'Roundup', is in april 1996 toegelaten tot de Europese markt voor verwerking in voedsel en veevoeder. Dat gebeurt na het doorlopen van de uitgebreidste variant van de toelatingsprocedure volgens richtlijn 90/220/EEG. Het Verenigd Koninkrijk, waar de vergunning is aangevraagd, beslist in 1995 positief, maar een aantal EU-landen, te weten Denemarken, Zweden en Oostenrijk, maakt in de verschillende stadia van de procedure bezwaar tegen toelating van de gentechsoja. Uiteindelijk hakt de Europese Commissie de knoop door ten faveure van toelating.

Gedurende de procedure is er nog weinig maatschappelijke aandacht voor de mogelijke toelating van gentechsoja. Ook na de toelatingsbeslissing van de Europese Commissie, die in april 1996 valt, dus na het begin van de BSE-crisis, blijft het relatief rustig. De relatieve onzichtbaarheid van de toelatingsprocedure is daar waarschijnlijk mede debet aan. Pas als de soja daadwerkelijk en zichtbaar in Europa arriveert, ontstaat ophef. Die ophef is voor een deel te danken aan de sinds kort op het gentechfront actieve milieuorganisatie Greenpeace, die voor extra zichtbaarheid zorgt door met mediagenieke bootjesacties de schepen te hinderen die de gentechsoja vervoeren. In de discussie die in diverse EU-landen volgt, stellen critici onder verwijzing naar de BSE-crisis onder andere dat het nuttigen van gentechvoedsel onvoorziene effecten op de menselijke gezondheid zou kunnen hebben die zich pas op de langere termijn manifesteren. De belangrijkste kritiek betreft echter het feit dat de gentechsoja is ingevoerd zonder dat zij is geëtiketteerd en voordat er een etiketteringsplicht bestaat; ook in dat opzicht is sprake van een slechte timing.

Bij de derde gebeurtenis speelt dezelfde timingproblematiek in verhevigde mate (de beschrijving daarvan is in hoofdzaak gebaseerd op Toke, 2004 en Allansdottir e.a., 2001). Ook hier gaat het om de toelating (voor verwerking en teelt) van een genetisch gemodificeerd voedselgewas, Bt-maïs van het Zwitserse bedrijf CIBA/GEIGY. De maïs is behalve insectresistent ook herbicidentolerant gemaakt, en bevat bovendien een merkergen voor resistentie tegen het antibioticum ampicilline. Terwijl de toelatingsprocedure voor Monsanto's gentechsoja, op de formele toelatingsbeslissing na, is afgerond als de BSE-crisis begint, moet het Europese deel van de procedure voor de CIBA/GEIGY-maïs dan nog plaatsvinden. Net als bij de gentechsoja wordt de uitgebreidste procedure gevolgd, omdat diverse landen in verschillende stadia van het proces

bezwaar maken tegen toelating. De oppositie is bijzonder sterk: in het comité met vertegenwoordigers van de lidstaten, dat ingevolge de artikel 21-procedure geraadpleegd wordt, blijken in juni 1996 13 van de 15 lidstaten tegen toelating van de maïs. De landen die voorstander zijn van toelating, zijn Frankrijk (de rapporteur) en Spanje. Of de tegenstand iets te maken heeft met de BSE-crisis is niet zeker, maar wel waarschijnlijk. De tegenstemmers maken, op advies van hun eigen wetenschappelijke adviesorganen, vooral bezwaar tegen de ingebouwde antibioticumresistentie, die risico's zou kunnen opleveren voor mens en dier. Echter, aangezien het comité een toelating formeel alleen kan bekrachtigen, niet tegenhouden, en er in de Raad van Ministers, waaraan de kwestie vervolgens wordt voorgelegd, geen unanimiteit is over afwijzing, staat formeel niets in de weg aan een beslissing tot toelating door de Europese Commissie. De Commissie, die van haar eigen adviesorgaan, het Scientific Committee for Food, een positief advies heeft gekregen, besluit in december 1996 inderdaad de maïs toe te laten. Ook op dat moment bestaat er nog geen etiketteringsplicht.

De beslissing tot toelating van de CIBA/GEIGY-maïs wordt breed gekritiseerd, en daarbij wordt het waarschuwend voorbeeld van de BSE-crisis dikwijls aangehaald. Volgens een Brusselse krant laat de toelating zien dat er niet geleerd is van 'de gekkekoeienles'. Het Europees Parlement neemt in april 1997 een resolutie aan waarin onder andere om opschorting van import van de maïs gevraagd wordt en het gebrek aan aandacht voor het voorzorgbeginsel betreurd wordt. Uit een gelekt document blijkt dat er zelfs binnen de Europese Commissie kritiek is: de commissaris voor Consumentenzaken (een portefeuille die voorheen met Milieu gecombineerd werd, maar nu een apart DG vormt) is ongelukkig met de snelheid waarmee de maïs is toegelaten, en vindt dat ze geëtiketteerd zou moeten worden. Sommige EU-lidstaten laten het niet bij kritiek, en stellen met een beroep op de vrijwaringsclausule (art. 16) uit richtlijn 90/220/EEG een nationaal importverbod op de CIBA/GEIGY-maïs in. Oostenrijk neemt die stap direct na de beslissing tot toelating van de Europese Commissie, Luxemburg volgt. Italië verbiedt de teelt van de maïs (import blijft toegestaan).

Er zijn wellicht nog andere gebeurtenissen te noemen die hebben bijgedragen aan een verslechtering van het politieke en maatschappelijke klimaat voor gentechvoedsel. Zo doet het kloonschaap Dolly in 1997 veel debat oplaaien over de ethische *do's and dont's* bij biotechnologie, wat wellicht ook aandacht genereert voor gentechvoedsel als andere vorm van biotechnologie die omstreden is (vgl. Einsiedel e.a., 2002). Verder vinden na de BSE-crisis binnen Europa nog andere voedselveiligheidsschandalen plaats, die kunnen hebben bijgedragen aan een verduurzaming van de bezorgde houding bij publiek en politiek (vgl. Vogel, 2003). Maar het lijkt erop dat de BSE-crisis en de controverse over de eerste markttoelatingen en importen van ongeëtiketteerde gentechvoedselgewassen in de periode direct daarna het meest bepalend zijn geweest voor de klimaatverslechtering. Deze gebeurtenissen en de wijze waarop

zij gemedieerd en gerepresenteerd worden, zorgen ervoor dat gentechvoedsel voor het eerst, en op een tamelijk negatieve manier, bij een breed publiek onder de aandacht komt, dat critici van gentechvoedsel het tij meekrijgen, en dat bedrijven en overheden zich, mede door de druk die maatschappelijke organisaties uitoefenen, genoodzaakt voelen rekening te houden met de onrust die onder het publiek bestaat of althans verondersteld wordt te bestaan. In de volgende subparagrafen ga ik dieper in op deze verschuivingen en op de wijze waarop zij doorwerken in regelgeving en beleid.

5.3.2 Een eerste etiketteringsplicht en voortgaande discussie over keuzevrijheid

Een eerste kwestie waar de klimaatverslechtering zich doet gelden, is die van de etikettering. In 5.2.6 beschreef ik hoe de Raad van Ministers zich eind 1995 tegen opname van een etiketteringsplicht in de Novel Foods-verordening keert, tot ongenoegen van het Europees Parlement en verschillende 'groene' lidstaten. De milieucommissie van het Europees Parlement laat het er niet bij zitten, en stelt bij de verdere behandeling van de verordening opnieuw amendementen voor die een etiketteringsplicht behelzen, te weten van alle levensmiddelen die genetisch gemodificeerde ingrediënten of enzymen bevatten. Het Europees Parlement neemt op 12 maart 1996, ongeveer een week voor de BSE-crisis, een klein, maar cruciaal deel van de amendementen aan, en spreekt zich daarmee uit voor etikettering van alle levensmiddelen die genetisch gemodificeerd DNA bevatten. De Europese Commissie en de Raad van Ministers zijn daar nog steeds tegen, maar in de slotonderhandelingen in november 1996 weet het Europees Parlement uiteindelijk een overwinning te behalen: in de verordening zal een eis tot etikettering komen voor gentechvoedsel waarin genetisch gemodificeerd DNA aanwezig is. Het is aannemelijk dat deze overwinning mede te danken is aan de BSE-crisis en de controverse over de CIBA/GEIGY-maïs (Toke, 2004; *Kamerstukken II* 1996/97, 25 126, nr. 1).

Dat neemt niet weg dat de Novel Foods-verordening in haar definitieve vorm een compromisproduct is, waarin de productbenadering en de procesbenadering om de voorrang strijden. Etikettering vindt alleen plaats voor zover gentechvoedsel aantoonbaar verschilt van conventioneel voedsel. Levensmiddelen waarin genetisch gemodificeerd DNA aanwezig is, moeten geëtiketteerd worden, maar met gentechnologie geproduceerd voedsel waarin geen DNA meer aanwezig is, zoals soja-olie, hoeft alleen geëtiketteerd te worden als het verschilt van zijn conventionele tegenhanger. Daarbij komt dat de milieucommissie van het Europees Parlement er niet in geslaagd is om een standaard veiligheidsbeoordeling voor alle levensmiddelen die met behulp van genetische modificatie zijn geproduceerd in de verordening te laten opnemen. Voor gentechlevensmiddelen die 'wezenlijk gelijk' zijn aan hun conventionele tegenhangers, is een kennisgeving waarin deze wezenlijke gelijkheid wordt aangetoond voldoende voor markttoelating (Toke, 2004).

Met de vaststelling van de Novel Foods-verordening, die in mei 1997 als EG-verordening 258/97 van kracht wordt, is de discussie over keuzevrijheid en etikettering niet beslecht. Een eerste kwestie die nog opgelost moet worden, betreft de etikettering van de Monsanto-soja en de CIBA/GEIGY-maïs. Omdat zij vóór de inwerkingtreding van de Novel Foods-verordening zijn toegelaten, zijn zij niet onderhevig aan de daarin opgenomen etiketteringsplicht, wat als ongewenst wordt gezien. Voor de gentechsoja kondigt de Nederlandse overheid in 1997 een nationale etiketteringsplicht af, maar die blijkt juridisch niet houdbaar (Bostyn e.a., 2005). In hetzelfde jaar komt ook een Europese etiketteringsplicht voor de soja en maïs tot stand, maar omdat wordt verzuimd deze praktisch handen en voeten te geven, wordt de kwestie uiteindelijk pas in 1998 geregeld (Bostyn e.a., 2005; Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbescherming Europees Parlement, 1998).

Daarmee zijn critici van gentechvoedsel niet tevredengesteld. Zij willen verdergaande etiketteringseisen dan in de Novel Foods-verordening zijn opgenomen en pleiten voor de totstandkoming van 'ggo-vrije' ketens, die bij een toename van de hoeveelheid gentechlevensmiddelen nodig zouden zijn om de keuzevrijheid van de consument te waarborgen. In het Nederlandse parlement vertegenwoordigen onder andere GroenLinks en de RPF deze lijn. In maart 1997 wordt een motie van deze partijen aangenomen, waarvan het dictum luidt:

> De Kamer […] [d]ringt er bij de regering op aan om […] een stimuleringsbeleid te voeren inzake een tijdige totstandkoming van GGO-vrije ketens van voedingsmiddelen welke ook als zodanig herkenbaar zijn […] (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 126, nr. 2).

In reactie op dergelijke pleidooien voor een radicalere uitwerking van het recht op keuzevrijheid herbevestigt de Nederlandse regering de eerder ingenomen positie, die omschreven zou kunnen worden als 'gematigd pro-keuzevrijheid':

> Het uitgangspunt is steeds geweest dat de keuzevrijheid van de consument zoveel mogelijk moet worden bevorderd, zonder dat de regeling in extremen vervalt (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 126, nr. 1, p. 4).

De Novel Foods-verordening, met haar etiketteringsplicht voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen die aantoonbaar verschillen van hun conventionele tegenhangers, voldoet volgens de Nederlandse regering aan dit uitgangspunt, en de regering heeft dan ook geen behoefte aan verdergaande etiketteringseisen. Een vergelijkbare benadering wordt ook gevolgd ten aanzien van de ggo-vrije ketens: de regering belooft de ontwikkeling van zulke ketens te stimuleren en faciliteren, maar geeft geen enkele garantie dat ze ook daadwerkelijk tot stand zullen komen. Dat dient volgens haar namelijk door marktwerking te gebeuren en is geen taak van de overheid (*Kamerstukken II* 1997/98, 25 126, nr. 5). Daarmee krijgen de critici bij de Nederlandse regering in feite nul op het rekest. Het zijn andere EU-landen die een wending

bewerkstelligen waardoor de critici uiteindelijk alsnog (gedeeltelijk) hun zin zullen krijgen.

5.3.3 De deur gaat in het slot

In 5.3.1 kwam aan de orde dat Oostenrijk en Luxemburg nationale importverboden op de eind 1996 tot de Europese markt toegelaten CIBA/GEIGY-maïs instellen, en dat Italië de teelt van de maïs verbiedt. Daarmee wordt een krachtmeting ingeluid tussen de Europese Commissie en een groeiend aantal gentechkritische lidstaten, waarbij de Commissie uiteindelijk het onderspit delft. Artikel 16 van richtlijn 90/220/EEG, waarop Oostenrijk, Luxemburg en Italië hun verboden officieel baseren, staat een nationaal verbod alleen tijdelijk en bij gegronde vermoedens van risico's voor mens en milieu toe. De Europese Commissie trekt na raadpleging van haar wetenschappelijke adviescommissies dezelfde conclusie als bij toelating van de maïs, namelijk dat zij voldoende veilig is, en verklaart de verboden ongegrond. Italië heft zijn verbod op, maar Oostenrijk en Luxemburg persisteren, waarna de Europese Commissie een procedure start om hen officieel tot de orde te roepen. Tijdens deze procedure, waar ingevolge artikel 21 het regulerend comité en eventueel de Raad van Ministers aan te pas moeten komen, slaagt de Commissie er echter niet in voldoende steun van de lidstaten te krijgen. Oostenrijk en Luxemburg stemmen uiteraard zelf tegen hun veroordeling, maar ook Griekenland doet dat. Daarnaast onthouden verschillende, zowel gentechkritische als gentechpositieve, lidstaten zich van stemming (Toke, 2004). Hoewel het uitblijven van een gekwalificeerde meerderheid onder de lidstaten formeel niet in de weg staat aan de veroordeling van Oostenrijk en Luxemburg door de Europese Commissie, trekt deze anders dan bij de initiële toelating van de gentechmaïs nu wél haar conclusies uit het gebrek aan steun, en besluit de beslissing niet door te zetten.

Oostenrijk en Luxemburg komen dus weg met nationale verboden op gentechmaïs die - althans volgens de Europese Commissie - in strijd zijn met de geldende regels en een bedreiging vormen voor het idee van de gemeenschappelijke Europese markt. Het blijft echter niet bij deze twee nationale verboden. Nadat in de jaren 1997 en 1998 nog meer gentechgewassen tot de Europese markt toegelaten worden, met name maïs- en koolzaadvariëteiten, stelt Oostenrijk nog twee keer een nationaal verbod in. Ook andere landen, waaronder de belangrijkste lidstaten Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, zetten het middel één of meerdere malen in. De Europese Commissie heeft de greep op (een ordentelijke uitvoering van) het toelatingsbeleid dan al verloren.

Eind 1998 besluit een aantal meer en minder belangrijke lidstaten het niet meer te laten bij nationale verboden; zij kondigen een algehele blokkade op nieuwe toelatingen van ggo's aan totdat striktere regelgeving van kracht is. Naast het eigenlijke toelatingsbeleid betreffen hun eisen de etiketteringsplicht met betrekking tot toegelaten gentechproducten – die zou ook gentechproducten

moeten gaan omvatten die niet aantoonbaar meer verschillen van conventionele producten. In feite wordt met deze actie de bestaande regelgeving failliet verklaard, wat onderstreept wordt doordat, anders dan bij de nationale verboden, geen moeite wordt gedaan een juridische basis te vinden voor het afgekondigde moratorium.

De groep van moratoriumlanden bestaat zowel uit traditioneel gentechkritische lidstaten, zoals Denemarken en Oostenrijk, als uit landen die meer recent een kritische houding hebben aangenomen, zoals Griekenland en Italië. Opmerkelijk en belangrijk is vooral dat ook Frankrijk van de partij is. Frankrijk is niet alleen in algemene zin één van de belangrijkste EU-lidstaten, maar heeft tot dan toe ook voorop gelopen bij de ontwikkeling van gentechgewassen. Het land herbergt de meeste veldproeven en treedt op als rapporteur bij een belangrijk deel van de markttoelatingsprocedures. Tegen de tijd dat de toelatingsprocedure van de CIBA/GEIGY-maïs ten einde loopt, wordt de Franse houding ten opzichte van gentechvoedsel echter negatiever. Dat levert problemen op bij de definitieve vergunningverlening voor commercialisering van een aantal gentechgewassen waar Frankrijk als rapporteur verantwoordelijk voor is, en leidt tot Franse steun voor het door Griekenland voorgestelde moratorium op markttoelatingen van ggo's (vgl. Von Homeyer, 2003).

Eerder tekende ik aan dat het onder richtlijn 90/220/EEG voor de lidstaten vrijwel onmogelijk is om de toelating van een ggo tegen te houden als het eenmaal in de Europese procedure is beland. Daarvoor is een unanieme meerderheid in de Raad van Ministers nodig, die, omdat er in principe altijd één lidstaat als rapporteur positief over het betreffende ggo oordeelt, eigenlijk niet haalbaar is. De vraag is daarom gerechtvaardigd hoe een groep landen die een minderheid vormt - want dat is het geval bij de moratoriumlanden - voortaan elk ggo zou kunnen tegenhouden.

In antwoord op deze vraag moet allereerst gewezen worden op het feit dat deze landen samen voldoende stemmen hebben om te voorkomen dat in het regulerend comité en in de Raad van Ministers de voor toelating vereiste gekwalificeerde meerderheid behaald wordt – in dat verband wordt wel over een 'blokkerende minderheid' gesproken. Formeel zou de toelating daarmee niet van de baan hoeven zijn, omdat wanneer het comité en de Raad er niet uitkomen, de Europese Commissie het recht heeft alsnog toestemming te geven voor toelating. Zoals we hebben gezien, is dat gebeurd bij de toelating van de CIBA/GEIGY-maïs, die ondanks tegenstand van 13 van de 15 lidstaten toch is doorgegaan. Daarmee heeft de Europese Commissie echter een pyrrusoverwinning geboekt: de toelating van de maïs tegen de wil van een overgrote meerderheid van de lidstaten in heeft mede bijgedragen aan de groeiende weerstand tegen het toelatingsbeleid voor ggo's en zodoende aan de nationale verboden en de afkondiging van het moratorium. Als de Europese Commissie ondanks de blokkade door de moratoriumlanden zou blijven doorgaan met de toelatingen en gebruik zou blijven maken van de formele

mogelijkheid om bij de toelating van ggo's het laatste woord te hebben, zou dat opnieuw kwaad bloed zetten, en bovendien zou elk toegelaten ggo ongetwijfeld worden getroffen door een reeks nationale verboden, waardoor een gemeenschappelijke markt voor ggo's in toenemende mate illusoir zou worden. Daarbij komt nog de aanwezigheid van zwaargewicht Frankrijk in de blokkerende groep.

Kortom, doorgaan met de toelating van ggo's is formeel misschien wel mogelijk, maar gezien de politieke realiteit onmogelijk. De Europese Commissie zwicht dan ook en zet de toelatingscarrousel stop, zij het knarsetandend, want er staat nogal wat op het spel: de integriteit van de Europese regels en procedures, economische belangen, de positie van Europa in de technologische vaart der volkeren, een handelsconflict met de VS (vgl. Von Homeyer, 2003).

Met het *de facto* moratorium (vaak zo genoemd omdat het niet *de iure*, via de geëigende procedures tot stand is gekomen) als drukmiddel zetten de gentechkritische landen een cruciaal stempel op de dan lopende herziening van richtlijn 90/220/EEG betreffende toelating van ggo's, en bewerkstelligen zij de totstandkoming van nieuwe en strengere regels betreffende de toelating en etikettering van gentechvoedsel en –voeder. Ironisch is dat het nadenken over herziening van richtlijn 90/220/EEG, dat al vroeg in de jaren 1990 begint, aanvankelijk in de richting van versoepeling gaat. Terwijl het milieu-DG veel invloed heeft uitgeoefend op de totstandkoming van richtlijn 90/220/EEG, verschuift de aandacht binnen de Europese Commissie ná de inwerkingtreding van de richtlijn meer naar het versterken van het Europese concurrentievermogen op het gebied van gentechnologie. De dominante gedachte wordt dan dat het toelatingsregime wel wat minder strikt zou mogen en de regeldruk voor bedrijven en onderzoeksinstellingen zou moeten verminderen, teneinde innovatie niet onnodig te remmen (Von Homeyer, 2003; Toke, 2004).

De klimaatverslechtering die vanaf 1996 intreedt, gooit echter roet in het eten. Druk van de groeiende groep gentechkritische lidstaten en de mede daardoor weer toegenomen invloed van het DG Milieu in de Commissie leidt in 1998 tot een eerste officieel ontwerp voor een nieuwe richtlijn dat eerder een verstrenging dan een versoepeling betekent. In de daaropvolgende onderhandelingen wordt de nieuwe richtlijn vooral onder invloed van de kritische lidstaten verder aangescherpt, waardoor in 2001 een richtlijn wordt aangenomen die in veel opzichten strikter is dan haar voorganger. Omdat in het kader van de richtlijn niet aan alle wensen van de gentechkritische lidstaten met betrekking tot de toelating en etikettering van gentechvoedsel en -voeder kan worden voldaan, wordt daarvoor met de publicatie van een aantal ontwerpverordeningen in 2001 een apart wetgevend traject in gang gezet (Von Homeyer, 2003), dat in 2003 wordt afgerond. Pas na de inwerkingtreding van deze verordeningen in 2004 wordt het moratorium opgeheven en worden er weer ggo's toegelaten.

Voordat ik dieper op de inhoud van de nieuwe Europese regelgeving en de periode na het moratorium inga, besteed ik aandacht aan de ontwikkelingen die in de periode 1998-2004 onder drie opeenvolgende kabinetten (Kok II, Balkenende I en II) in Nederland plaatsvinden.

5.3.4 De introductie van het voorzorgbeginsel

Zoals ik in 5.3.1 opmerkte, ziet de Nederlandse regering in de gebeurtenissen van 1996 en 1997 geen aanleiding voor fundamentele beleidswijzigingen. Er is geen neiging om net als de Franse regering ineens een ommezwaai te maken, en de Nederlandse regering heeft weinig sympathie voor de zich in nationale verboden en een algehele blokkade uitende voorzichtigheid van andere lidstaten. Er is dan ook geen sprake van dat Nederland zich aansluit bij de moratoriumlanden, zoals een minderheid van kleine linkse en christelijke partijen in de Tweede Kamer wenst. Evenmin wil de Nederlandse regering zich in Europees verband beijveren voor een wijziging van de regelgeving die individuele lidstaten toestaat hun grondgebied te vrijwaren van ggo's, zoals diezelfde minderheid vraagt. De regering houdt onverkort vast aan het principe van de gemeenschappelijke Europese markt en vindt dat beslissingen over toelating van ggo's voor de hele EU dienen te gelden (zie *Handelingen II* 1998/99, p. 5584-5591, 5629-5630).

Toch komt er wat beweging in het Nederlandse beleid. Voor een gedeelte heeft dat te maken met de ontwikkelingen in de EU. De Nederlandse regering vermag weinig tegen de aanscherping van de richtlijn voor milieutoelating van ggo's (als zij dat al zou willen), en probeert er het beste van te maken. In een poging om het Europees moratorium te voorkomen stelt zij - samen met zeven andere landen - zelfs voor om de striktere eisen uit de nieuwe richtlijn al vóór haar officiële inwerkingtreding van toepassing te verklaren, een insteek die verantwoordelijk milieuminister Pronk in 1999 in de Tweede Kamer als volgt verantwoordt: 'Het is niet logisch van goed naar beter te gaan via nul'. Daarbij staat 'goed' voor de bestaande toelatingsregels, 'beter' voor de nieuwe regels, en 'nul' voor een moratorium:

> Wij hebben een goed beleid en passen het toe, maar wij willen het versterken. Dat bereik je niet door in de tussenperiode helemaal niets te doen. Door in die tussenperiode niets toe te laten, zou de validiteit van de richtlijn van destijds achteraf geheel worden ontkracht (*Handelingen II* 1998/99, p. 5589).

Zoals uit de vorige subparagraaf kan worden opgemaakt, is de Nederlandse opzet niet succesvol; de weg van 'goed' naar 'beter' verloopt toch via 'nul'. Desondanks past de Nederlandse regering zelf wel al vast de nieuwe, aangescherpte richtlijn toe, 'voorzover dit juridisch mogelijk is' (*Kamerstukken II* 1998/99, 26 407, nr. 13, p. 9).

Deze stap kan op zijn beurt een gedeelte van de andere beleidsveranderingen hebben beïnvloed. Over het algemeen geldt echter dat die minder direct door de

ontwikkelingen in ‘Europa’ bepaald zijn, en meer van doen lijken te hebben met het apaiseren van binnenlandse critici en een wisseling van de wacht op het ministerie van VROM. Critici van gentechnologie en het gentechbeleid binnen en buiten het parlement willen het momentum dat in de tweede helft van de jaren 1990 is ontstaan en de toegenomen publieke belangstelling voor gentechkwesties niet onbenut laten, en roeren zich met hernieuwde ijver. Voor het eerst ontstaat er iets wat lijkt op een brede discussie over gentechnologie. Tegelijkertijd is er met de persoon van ‘PvdA-linksbuiten’ Jan Pronk in 1998 een minister van VROM aangetreden die wat ontvankelijker lijkt te zijn voor kritische geluiden dan veel van zijn voorgangers.

De beleidsveranderingen en –initiatieven van de regering zijn in overgrote meerderheid te vinden in de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie* van 28 september 2000. Dit belangrijke document bevat in feite een eerste poging tot formulering van een samenhangende beleidsvisie op gentechnologie. Opvallend in de beleidsnota is de grote nadruk op het voorzorgbeginsel. Dit beginsel is aan een internationale en Europese opmars begonnen sinds 1992. In dat jaar is het opgenomen in de slotverklaring van de VN-conferentie inzake milieu en ontwikkeling in Rio de Janeiro, en met het Verdrag van Maastricht geïntroduceerd in het Europese milieubeleid. Vooral na de BSE-crisis groeit in Europa het belang van het voorzorgbeginsel en vat de opvatting post dat zijn toepassing niet beperkt moet zijn tot het milieubeleid. Zijn werkingssfeer wordt dan officieel uitgebreid tot onder andere het terrein van de voedselveiligheid (Vos, 2003).

Begin 2000 verschijnt een stuk van de Europese Commissie waarin zij haar visie op het voorzorgbeginsel uitwerkt en richtlijnen voor de toepassing ervan geeft. De interpretatie die de Commissie voorstaat is redelijk gematigd. Zo moet de toepassing van het voorzorgbeginsel volgens haar worden onderworpen aan principes van proportionaliteit en consistentie, en dienen voorzorgmaatregelen te worden herzien als voortschrijdend wetenschappelijk inzicht daartoe noopt (Commission of the European Communities, 2000). Er is niet veel fantasie voor nodig om het stuk van de Commissie onder andere te lezen als een kritiek op de lidstaten die enige tijd eerder begonnen zijn de introductie van genetisch gemodificeerde organismen en producten volledig te blokkeren. Eind jaren 1990, begin jaren 2000 wordt het voorzorgbeginsel ook expliciet opgenomen in het ontwerp voor de nieuwe richtlijn betreffende de milieuintroductie van ggo’s.

Tegen deze achtergrond is de nadruk op het voorzorgbeginsel in de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie* niet verwonderlijk. Net als de Europese Commissie hanteert de Nederlandse regering daarbij een gematigde opvatting van voorzorg. ‘Nulrisico’s zijn onmogelijk’, wordt in de nota gesteld (*Integrale Beleidsnota Biotechnologie*, p. 6), en het stilleggen van de gentechnologische innovatie zolang niet alle risico’s en onzekerheden zijn uitgesloten, is dan ook niet de lijn die de regering voorstaat. Het voorzorgbeginsel wordt door haar vooral uitgelegd als een gebod tot zorgvuldigheid in de omgang met een technologie

die risico's, maar nadrukkelijk ook voordelen kent. De regering ziet biotechnologie als een terrein met veel (economisch) potentieel, en de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie* bevat dan ook veel beleidsvoornemens die stimulering van deze technologie behelzen. Een door een TNO-medewerker geschreven bijlage bij de nota leest zelfs als een regelrechte lofzang op de 'kansen' die biotechnologie biedt en als een aansporing ze onverwijld te grijpen. In deze benadering passen geen draconische voorzorgmaatregelen, maar neemt het voorzorgbeginsel veeleer de gestalte aan van uitgangspunt voor 'zorgvuldige randvoorwaarden' bij een in wezen stimulerend beleid.

Hoe de verhoudingen volgens de Nederlandse regering liggen, blijkt ook uit het motto dat de nota draagt: 'Kansen verantwoord en zorgvuldig benutten'. Daarin krijgen de positieve aspecten van biotechnologie, waar het zelfstandig naamwoord en het werkwoord betrekking op hebben, de nadruk, terwijl de voorzorgbenadering met de bijwoorden een secundaire rol heeft toebedeeld gekregen. Het motto van de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie* lijkt inhoudelijk veel op de frase 'een met waarborgen omklede positieve benadering' die het kabinet-Lubbers I in de jaren 1980 muntte, en verraadt dat de Nederlandse regering anno 2000 de reeds eind jaren 1970 ingezette voorzichtig-positieve benadering van gentechnologie handhaaft.

5.3.5 Het gebruik van antibioticumresistentiegenen taboe verklaard

Ondanks deze schijnbaar consistente lijn van 'zorgvuldig profiteren' lijkt de expliciete opname van het voorzorgbeginsel als leidend beginsel in het beleid gepaard te gaan met een op onderdelen voorzichtiger koers. Een opvallende beleidsverandering is in dit verband vooral de barrière waarmee antibioticumresistente merkergenen in ggo's te maken krijgen. Vanaf 1998 stuiten veldproeven met ggo's die een antibioticumresistentiegen bevatten, en dat zijn bijna alle ggo's, vrijwel steeds op een weigering van het ministerie van VROM (De Vriend & Schenkelaars, 2008). Daarmee wordt het beleid aangescherpt in een richting die brede politieke steun heeft. Het zijn namelijk niet alleen de geijkte critici die bezwaren hebben tegen het gebruik van antibioticumresistente merkergenen. Een Kamermotie van medio 1999 die de regering oproept bij de Europese Commissie aan te dringen op een verbod op het gebruik van zulke merkergenen - door de regering gezien als 'ondersteuning van het beleid' - wordt met algemene stemmen aangenomen (*Handelingen II* 1998/99, p. 5587, 5630). Overigens lijkt de motie vooral een symbolische betekenis te hebben, want op EU-niveau wordt er weinig positiever tegen het gebruik van antibioticumresistentiegenen aangekeken en ook zonder Nederlandse aansporing lijkt het gebruik van antibioticumresistentiegenen zijn langste tijd gehad te hebben.

Ironisch is in dit verband dat het Nederlandse bedrijf AVEBE kort voordat voornoemde motie wordt aangenomen een Europese vergunningaanvraag voor gentechaardappelen intrekt, omdat het gebruik van antibioticumresistentiegenen

tot afwijzing door de Europese Commissie dreigt te leiden. De aardappelen zijn in 1996 nog met een positieve beoordeling van de COGEM en een positieve aanbeveling van het Nederlandse ministerie van VROM aan de Europese toelatingsprocedure begonnen, maar krijgen eind 1998 de twijfelachtige eer de eerste gentechgewassen te zijn waarover het Scientific Committee on Plants (één van de adviesorganen van de Europese Commissie) negatief adviseert. Het Scientific Committee on Plants heeft niet zozeer problemen met het doelbewuste gebruik van het zogenaamde Npt-II-gen, dat codeert voor resistentie tegen een in onbruik geraakt antibioticum, als wel met het 'per ongeluk' aanwezige Npt-III-gen, dat resistentie oplevert tegen een antibioticum dat door sommige medici als laatste redmiddel wordt gebruikt (Scientific Committee on Plants, 1998; Nijland, 20 februari 1999).

Ondanks de terugtrekking van de Europese marktaanvraag wil AVEBE wel graag door met een in 1995 begonnen veldproef met de aardappelen. Het ministerie van VROM is met betrekking tot antibioticumresistente merkergenen dan al een voorzichtiger koers gaan varen, en wil geen toestemming geven voor verlenging van de veldproef, ook al blijft de COGEM bij zijn eerdere oordeel dat de in de aardappel ingebouwde antibioticumresistenties geen risico's opleveren. De COGEM is niet gelukkig met deze gang van zaken. Haar voorzitter, Huub Schellekens, stelt dat het niet wetenschappelijke bezwaren zijn die de toelating van de aardappel beletten, maar politieke (*Aanhangsel Handelingen II* 1998/99, nr. 1621; Van Winsen, 28 april 2000).

De COGEM heeft niet alleen moeite met de AVEBE-kwestie, maar ook met het aangescherpte beleid in het algemeen. Op 18 september 2000 schrijft de COGEM in een advies dat van in ieder geval vier soorten antibioticumresistentiegenen geen gezondheidsrisico's zijn te duchten, ook als zij worden toegepast in ggo's die op grote schaal worden geteeld (COGEM, 2000). Daaronder is het gewraakte Npt-III-gen. De COGEM toont zich in hetzelfde advies echter bewust van de politieke realiteit, en adviseert, gegeven het aangescherpte beleid, om in de toekomst in ieder geval het gebruik van twee van de vier antibioticumresistentiegenen, waaronder het Npt-II-gen, te blijven toestaan. Beide genen leveren resistentie op tegen antibiotica die niet of nauwelijks (meer) in gebruik zijn in de humane en veterinaire gezondheidszorg, zodat met de keuze hiervoor 'maximale zekerheid omtrent de veiligheid voor mens en milieu' gegeven is. Bovendien zijn deze genen voor alle te modificeren planten als merker bruikbaar. De COGEM vindt verder dat beperkingen op antibioticumresistentiegenen alleen bij grootschalig gebruik te verdedigen zijn:

> Beperkingen aan het gebruik in de kleinschalige onderzoeksfase is [sic] vanuit wetenschappelijk oogpunt op de risico's voor mens en milieu niet te verdedigen en zou bovendien leiden tot onomkeerbare en onproportionele schade aan het noodzakelijke onderzoeksklimaat in Nederland (COGEM, 2000, p. 3).

Tot slot adviseert de COGEM om voor lopende marktaanvragen nog rekening te houden met haar bevinding van de vier onschuldig bevonden merkergenen.

Deze aanvragen zouden volgens haar niet afgekeurd moeten worden, aangezien er al veel tijd en geld in de betreffende ggo's is geïnvesteerd en de levensduur van gentechrassen toch maar kort is. De periode dat ggo's met merkergenen anders dan de twee 'superonschuldig' bevonden merkergenen op de markt zijn, zou daarom maar beperkt zijn (COGEM, 2000).

De beleidslijn die de Nederlandse regering kiest, is echter aanzienlijk strenger dan de COGEM aanbeveelt. In de tien dagen na het COGEM-advies verschenen *Integrale Beleidsnota Biotechnologie* (p. 24) stelt de regering:

> Tegen deze achtergrond, uitgaande van het voorzorgsbeginsel en rekening houdend met bovengenoemde adviezen zal geen goedkeuring meer verleend worden aan grootschalige marktintroductie van genetisch gemodificeerde organismen die antibioticum-resistentiegenen bevatten. De toepassing van antibioticum-resistentiegenen in genetisch gemodificeerde organismen ten behoeve van veldproeven zal worden beperkt tot de genen nptII en hpt (de genen die door de COGEM 'superonschuldig' zijn bevonden, WJK).

Terwijl het advies van de COGEM ertoe strekt het gebruik van de twee 'superonschuldige genen' zowel bij veldproeven als markttoelatingen toe te blijven staan en het gebruik van andere antibioticumresistentiegenen bij kleinschalige veldproeven toe te blijven staan, is het enige gebruik dat de regering wil blijven toestaan dat van de 'superonschuldige' genen bij veldproeven. Bij markttoelatingen is voortaan elk gebruik van antibioticumresistentiegenen in ggo's, ook van de onschuldigste, taboe. De *Integrale Beleidsnota Biotechnologie* gaat niet apart in op het pleidooi van de COGEM om lopende marktaanvragen voor ggo's met antibioticumresistente merkergenen nog te ontzien, wat in het licht van het hierboven gegeven citaat betekent dat van een zodanige clementie geen sprake zal zijn.

5.3.6 De COGEM op de schop

Een tweede beleidsverandering betreft de COGEM zelf. Al langer zijn er vraagtekens bij deze adviescommissie, die hun aanleiding veelal vinden in de volgens gentechcritici te positieve advisering van de COGEM, en die zich uiten in kritiek op de werkwijze en samenstelling van de commissie. De nadruk van de COGEM zou teveel op de 'gentechnische knowhow' liggen, de inbreng van ecologen en milieudeskundigen zou onvoldoende zijn (*Kamerstukken II* 1998/99, 26 407, nr. 13), maatschappelijke organisaties zouden ten onrechte niet of nauwelijks vertegenwoordigd zijn (*Kamerstukken II* 1998/99, 26 407, nr. 3), en sommige commissieleden zouden uit hoofde van hun beroep in de gentechbranche gevaar lopen op belangenverstrengeling (*Handelingen II* 1999/2000, p. 356-359). Met uitzondering van het laatste punt komt deze kritiek in belangrijke mate neer op een variatie op het traditionele verwijt dat ethische en maatschappelijke aspecten in de beoordeling van gentechgewassen en -voedsel onvoldoende aan bod komen.

In een poging aan de kritiek tegemoet te komen, neemt de regering een aantal maatregelen. Zo wordt ingezet op het 'versterken van de transparantie van de advisering', onder meer door alle adviezen en vergaderingen van de COGEM en haar subcommissies openbaar te laten zijn. Verder wordt de commissie uitgebreid met leden die deskundig zijn op het gebied van de ecologie, de ethiek en de maatschappijwetenschappen (*Integrale Beleidsnota Biotechnologie*, p. 26). Zoals in 5.2.2 aan de orde kwam, konden vertegenwoordigers van de laatste twee disciplines voorheen hoogstens als buitenlid benoemd worden. Het is ook de bedoeling dat de COGEM zich actiever in het maatschappelijke debat gaat mengen (*Handelingen II* 1999/2000, p. 356-357), waarbij haar ethische en maatschappelijke signaleringen een belangrijke rol spelen. Die signaleringstaak heeft eind jaren 1990 overigens al wel meer gestalte kregen dan aan het begin van dat decennium. De COGEM neemt vaker dan voorheen het initiatief tot signaleringen, en stuurt deze niet meer alleen naar de minister van VROM, maar ook naar de Tweede Kamer en de media (Jelsma, 1999).

De accentverschuiving die met betrekking tot de COGEM plaatsvindt krijgt ook gestalte in de benoeming van een nieuwe voorzitter. Vanaf eind 2001 wordt hoogleraar duurzaamheidsbeleid Bastiaan (Kees) Zoeteman het gezicht van de COGEM. Hij heeft een 'harde' natuurwetenschappelijke achtergrond, maar koestert daarbij onvervalst ecologische denkbeelden. In zijn eerdere loopbaan bij het RIVM en het ministerie van VROM heeft hij belangrijke invloed gehad op de 'wending naar het milieu' die de Nederlandse regering in de jaren 1980 maakte. Zo was hij supervisor van de bekende RIVM-milieuvisie *Zorgen voor morgen*, die in hoofdstuk 3 al even aan de orde kwam, en werkte hij mee aan het eerste *Nationaal Milieubeleidsplan* van 1989 (Arnoldussen, 2013). Zijn ecologische sympathieën blijken het duidelijkst uit het op persoonlijke titel gepubliceerde *Gaiasofie*, een mede door de antroposofie geïnspireerd boek waarin 'moeder aarde' als organisme en spirituele entiteit wordt beschreven (Zoeteman, 1989). In een interview ter gelegenheid van zijn aanstelling als COGEM-voorzitter illustreert Zoeteman aan de hand van de antibioticumresistentiegenenkwestie dat hij een andere koers voorstaat dan de COGEM tot dan toe vaart:

> Het gaat bij ethiek ook om de morele kwaliteit van een handeling. Die kan weerstand oproepen. Je ziet het vaker, bijvoorbeeld bij de Brent Spar of het dumpen van radioactief afval in zee. Wetenschappers zeggen dan: het valt binnen de ruis, het kan geen kwaad. Maar het gaat tegen het gevoel in van veel mensen. Die zeggen: 'Zo hoor je niet te handelen'. Datzelfde geldt voor het gebruik van resistentiemerkers in transgene gewassen (Van 't Hoog, 16 maart 2002).

Het voorzitterschap van Zoeteman zou voor de gentechcritici het vertrek van de in 5.2.4 genoemde 'rituele dissident' Lucas Reijnders uit de COGEM meer dan goed moeten maken. Milieukundeprofessor Reijnders heeft als vertegenwoordiger van Stichting Natuur en Milieu meer dan een decennium in de COGEM en haar voorgangers gezeten, en heeft in die periode tamelijk consistent tegen positieve adviezen gestemd. De vernieuwingen van de COGEM

komen voor hem te laat: hij is moe van het dissident zijn en vertrekt op het moment dat de ecologische en ethische invalshoeken versterking krijgen (Van der Horst, 7 november 2000; De Vriend & Schenkelaars, 2008).

5.3.7 Uitbreiding van etikettering

Het beleid beweegt, ten derde, op het front van keuzevrijheid en etikettering. Hoewel de regering herhaalde oproepen van een deel van de Tweede Kamer om een 'gentechvrije voedselketen' te realiseren met dezelfde soort argumenten als voorheen pareert (in de trant van 'de overheid kan wel stimuleren, maar niet garanderen dat zo'n voedselketen zal blijven voortbestaan'; zie bijv. *Kamerstukken II* 1998/99, 26 407, nr. 9 en *Handelingen II* 1998/99, p. 5591), komt zij wel met een etiket voor gentechvrij voedsel. Zo pragmatisch als de Nederlandse regering placht te zijn met betrekking tot de etiketteringsplicht voor gentechvoedsel, zo streng is zij met betrekking tot het (vrijwillige) etiket voor gentechvrij voedsel. Om voor het label 'geproduceerd zonder gentechnologie' in aanmerking te komen, moet aan allerlei voorwaarden worden voldaan. Zo geldt vlees afkomstig van dieren die gentechveevoeder hebben gegeten volgens de bestaande regels noch de regels die in 2004 van kracht zullen worden als gentechvoedsel, maar het mag niet als 'gentechvrij' worden gelabeld (*Handelingen II* 1998/99, p. 5590; Bostyn, 2001).

Bij gentechcritici bestaat echter scepsis over het gentechvrij-etiket. Zo geeft GroenLinks de voorkeur aan een uitgebreidere etiketteringsplicht voor voedsel waarin wél gentechingrediënten zitten (*Kamerstukken II* 1998/99, 26 407, nr. 3). Het gentechvrij-etiket blijkt bovendien in de praktijk niet populair te zijn: er wordt geen gebruik van gemaakt (zie bijv. *Integrale Beleidsnota Biotechnologie*). Behalve met de strenge voorwaarden heeft dat waarschijnlijk te maken met de grotere bekendheid en populariteit van het predikaat 'biologisch', dat in verband met de voorwaarden die eraan verbonden zijn ook 'gentechvrij' impliceert.

Van meer belang dan de introductie van een etiket voor gentechvrij voedsel is dat de Nederlandse regering zijn standpunt ten aanzien van de etiketteringsplicht voor gentechvoedsel wijzigt. De aanvankelijke instemming met de pragmatische lijn van de Novel Foods-verordening (alleen levensmiddelen die aantoonbaar verschillen van hun conventionele tegenhangers hoeven als gentechvoedsel te worden geëtiketteerd) wordt in de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie* ingewisseld voor de opvatting dat deze regeling 'niet sluitend' is. Dat met gentechnologie geproduceerde ingrediënten die 'chemisch identiek' zijn aan conventionele ingrediënten (zie het meermaals aangehaalde voorbeeld van de sojaolie) niet geëtiketteerd behoeven te worden, 'maakt een echte keuze door de consument, die gentechvrij voedsel wil eten, onmogelijk', heet het nu (*Integrale Beleidsnota Biotechnologie*, p. 33). Daarmee past Nederland zich aan de veranderde Europese realiteit aan. Mijn indruk is dat deze verschuiving van een pragmatische naar een strengere opvatting tenminste voor een deel door

pragmatisme is ingegeven. Die strengere Europese etiketteringsregels komen er toch, lijkt de redenering van de Nederlandse regering te zijn geweest; laten we dan van de nood een deugd maken en ons bij deze beleidsverschuiving aansluiten, zodat we daarmee in ieder geval gentechcritici kunnen paaien.

5.3.8 Een publieksdebat over gentechvoedsel

Het zichtbaarste beleidsinitiatief, ten vierde, is een officieel maatschappelijk debat over gentechvoedsel. Een daartoe strekkende motie van het CDA wordt halverwege 1999 door de Tweede Kamer aangenomen, en krijgt van regeringswege een positief onthaal (*Handelingen II* 1998/99, p. 5585, 5590, 5630). Het debat vindt plaats in 2001, dus nadat de regering haar visie op de materie heeft gegeven in de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie*, en duurt een klein jaar. De leiding van het zogenaamde 'Eten en Genen'-debat is in handen van de Tijdelijke commissie biotechnologie en voedsel, naar haar voorzitter oud-D66-politicus Jan Terlouw meestal de commissie-Terlouw genoemd. De commissie gaat de boer op met een leidende vraag en een tweeledige doelstelling. De vraag is onder welke voorwaarden de toepassing van gentechnologie in de voedselproductie maatschappelijk acceptabel is. De doelstelling bestaat enerzijds uit het informeren van het grote publiek over gentechnologie en voedsel en de discussie hierover aan te jagen, anderzijds wil de commissie te weten komen hoe datzelfde publiek over gentechvoedsel denkt. Daartoe worden diverse middelen ingezet, zoals krantenadvertenties en radiospotjes, folders in supermarkten, het aanschrijven van en sturen van informatiepakketten naar scholen, verenigingen en andere maatschappelijke organisaties, debatten met representatieve panels en het organiseren van een openbare hoorzitting met deskundigen (Commissie-Terlouw, 2002). In het publieksdebat is ruimte voor allerlei soorten overwegingen, en nadrukkelijk ook voor ethische en maatschappelijke kwesties en vragen over 'nut en noodzaak' van de technologie (zie bijv. *Kamerstukken II* 2000/01, 26 407, nr. 16). Zo'n twintig jaar nadat de Nederlandse regering gentechnologie voorzichtig omarmt, krijgen de gentechcritici dus alsnog de gewenste brede maatschappelijke discussie, losjes gebaseerd op de maatschappelijke discussie over kernenergie begin jaren 1980.

De tegenstellingen rondom genetische modificatie blijken echter zo groot dat het debat zelf ter discussie komt te staan. Dat begint al bij de motie die er het officiële begin van vormt. De VVD, als verklaarde voorstander van gentechnologie, stemt tegen de motie, kennelijk omdat zij zo'n maatschappelijk debat onnodig vindt. Maar ook partijen die evident voorstander zijn van een brede maatschappelijke discussie, zoals GroenLinks, de RPF en de SGP, stemmen tegen. Deze partijen hebben zelf een motie ingediend die om een maatschappelijk debat vraagt, maar die is ingetrokken nadat de regering het idee van een maatschappelijk debat heeft overgenomen. De reden dat deze partijen de CDA-motie met dezelfde strekking niet steunen is echter niet dat zij haar overbodig vinden, maar dat zij de considerans te gekleurd vinden; volgens RPF-

woordvoerder Stellingwerf zit er ‘een aantal waardeoordelen’ in. Daarmee doelt hij kennelijk op de aanname in de CDA-motie dat het wegnemen van onzekerheid over de risico’s van gentechvoedsel en het etaleren van de voordelen ervan (‘inventariseren van de baten’) tot meer burger- en consumentenvertrouwen in gentechlevensmiddelen kan leiden (*Handelingen II* 1998/99, p. 5584-5585, 5590-5591, 5630). In alle debatten tot nu toe hebben met name de RPF en GroenLinks zich laten kennen als partijen die vinden dat de risico’s van gentechvoedsel moeilijk overschat kunnen worden, die ernstig twijfelen aan de vraag of er *überhaupt* voordelen aan verbonden zijn, en die in lijn daarmee een vergroting van vertrouwen en draagvlak in de samenleving als een onlogische en ook onwenselijke uitkomst van een maatschappelijke discussie over gentechvoedsel beschouwen. De CDA-motie sorteert naar hun smaak teveel vóór in de richting van die onlogische en onwenselijke uitkomst.

In een poging kritiek als die van het christelijk-linkse minismaldeel in de Tweede Kamer in de kiem te smoren, benadrukt de regering in de aanloop naar het maatschappelijk debat de onafhankelijkheid en objectiviteit ervan. Zij stelt dat het niet tot doel heeft ‘de acceptatie in de samenleving van het gebruik van moderne biotechnologie in voeding als zodanig te bevorderen’ (*Kamerstukken II* 2000/01, 26 407, nr. 16, p. 1-2). Dat kan echter niet verhinderen dat er verzet komt tegen het debat. Een groep van vijftien hoofdzakelijk op milieubescherming of ontwikkelingssamenwerking gerichte organisaties, waaronder Stichting Natuur en Milieu, Milieudefensie, Greenpeace, ICCO en de Alternatieve Konsumentenbond, zegt in september 2001 het vertrouwen op in de commissie-Terlouw. Hun belangrijkste bezwaren betreffen de leidende vraag in het maatschappelijke debat, de vermeende gekleurdheid van het voorlichtingsmateriaal, en de vorm van het debat.

Ten aanzien van de leidende vraag (‘onder welke voorwaarden is gentechvoedsel acceptabel?’), stellen deze organisaties dat die ten onrechte geen ruimte laat voor de mogelijkheid dat gentechvoedsel helemaal niet acceptabel is. Het tweede kritiekpunt spitst zich toe op een door de commissie-Terlouw gebruikte video en de gedeeltelijk fictieve voorbeeldtoepassingen aan de hand waarvan de commissie het debat concreet probeert te maken. De video bevat volgens de protesterende organisaties eenzijdige propaganda vóór gentechnologie, de voorbeeldtoepassingen gaan volgens hen ten onrechte uit van gentechnologische oplossingen en niet van de belangrijkste problemen in de voedselproductie, en zouden niet-bestaande voordelen suggereren terwijl de nadelen onderbelicht blijven. Ten derde wordt de gekozen vorm van het debat gekritiseerd, omdat die te weinig open zou zijn. Zo heeft de commissie ervoor gekozen om de paneldiscussies besloten te houden, zodat deelnemers vrijuit zouden kunnen spreken. De vijftien organisaties willen echter dat de pers toegang krijgt.

In haar eindrapport gaat de commissie-Terlouw in op de kritiek van de milieu- en ontwikkelingsorganisaties. Het eerste kritiekpunt is volgens de commissie

feitelijk onjuist. De vraag naar de voorwaarden voor maatschappelijke aanvaardbaarheid van gentechvoedsel sluit volgens haar het antwoord dat gentechvoedsel onder geen enkele voorwaarde aanvaardbaar is, niet uit. Bovendien is de vraag óf gentechvoedsel aanvaardbaar is volgens haar in het verspreide materiaal en in het debat wel degelijk aan de orde geweest. Overigens laat ook het kabinet, dat de hoofdvraag in feite heeft verzonnen, al vóór het debat ruimte voor het antwoord dat gentechvoedsel onder geen enkele voorwaarde acceptabel is. Minister Brinkhorst van LNV schrijft begin 2001 aan de Tweede Kamer:

> Het publieke debat zoals dat het kabinet voor ogen staat, is een goede methode om de bevolking te laten meedenken *of* èn wanneer er sprake is van zorgvuldige en acceptabele toepassingen van biotechnologische ontwikkelingen (*Kamerstukken II* 2000/01, 26 407, nr. 16, p. 2; mijn cursivering).

Ten aanzien van de twee andere kritiekpunten heeft de commissie-Terlouw geprobeerd om de milieu- en ontwikkelingsorganisaties tegemoet te komen, bijvoorbeeld door aanpassing van de voorlichtingsvideo en door de organisaties uit te nodigen waarnemers te sturen naar de panelgesprekken. Dat heeft niet mogen baten; de organisaties vinden de concessies onvoldoende. Overigens staat de brancheorganisatie voor de biotechnologie-industrie, Niaba, wel positief tegenover het maatschappelijk debat, zij het dat ook zij vindt dat het voorlichtingsmateriaal van de commissie-Terlouw neutraler had moeten zijn; het had minder negatief gemoeten (Commissie-Terlouw, 2002).

De aanbevelingen van de commissie-Terlouw, die, zoals zij benadrukt, in het verlengde van het debat liggen, maar daar niet één op één uit voortvloeien, leveren een gemengd beeld op. Een deel van de aanbevelingen zal vooral voorstanders van gentechnologie bevallen, zoals de aanbeveling meer coherentie te brengen in het biotechnologiebeleid. De commissie constateert namelijk dat de overheid enerzijds onderzoek naar de ontwikkeling van gentechnologie in de voedselproductie stimuleert, terwijl zij anderzijds belemmeringen opwerpt voor het testen van onderzoeksresultaten in veldproeven (de commissie doelt daarmee waarschijnlijk vooral op het nieuwe beleid ten aanzien van het gebruik van antibioticumresistentiegenen, dat een belangrijke barrière voor nieuwe veldproeven betekent). Meer coherentie in het beleid zou natuurlijk bereikt kunnen worden door het stimuleringsbeleid terug te schroeven, maar blijkens haar aanbeveling vindt de commissie het een beter idee om het veldproevenbeleid door het reduceren van belemmeringen in overeenstemming te brengen met het stimuleringsbeleid: zij spreekt over het scheppen en handhaven van goede voorwaarden voor onderzoek.

Andere aanbevelingen passen meer in het straatje van de gentechcritici, bijvoorbeeld die over keuzevrijheid en etikettering. De commissie-Terlouw stelt dat de keuzevrijheid gegarandeerd moet zijn en pleit, met een beroep op onderzoek waaruit blijkt dat meer dan 90 procent van de consumenten etikettering van gentechvoedsel wil, voor een systeem van volledige etikettering.

Daartoe stelt zij een vierledige indeling voor: ‘ggo-vrij in samenstelling en productie’, ‘gebruik van ggo’s in de productie, die evenwel niet meer voorkomen in het eindproduct’, ‘meer dan 1 procent ggo’s’, ‘minder dan 1 procent ggo’s’. Bijzonder geporteerd zijn gentechcritici ook van de constatering dat de teelt van gentechgewassen in Nederland in veel gevallen onmogelijk is zonder gevaar op uitkruising richting niet-gentechgewassen en wilde flora en fauna. In de Tweede Kamer zal deze constatering vaak aangehaald gaan worden door partijen als GroenLinks en de ChristenUnie.

Daarnaast zijn er aanbevelingen die niet in de hokjes ‘gentechvriendelijk’ of ‘gentechkritisch’ zijn in te delen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het pleidooi voor een onafhankelijk instituut, ‘uiteindelijk op Europees niveau’, dat de veiligheid van nieuwe levensmiddelen - en daarmee van gentechvoedsel - beoordeelt (Commissie-Terlouw, 2002, p. 24). Eerder al hebben diverse partijen uit de breedte van het politieke spectrum vergelijkbare pleidooien laten horen (zie bijv. *Kamerstukken II* 1998/99, 26 407, nr. 3).

Opmerkelijk is de conclusie van de commissie-Terlouw dat bezwaren bij het publiek tegen gentechvoedsel slechts in beperkte mate lijken voort te komen uit principiële c.q. ethische overwegingen; bepalend zouden vooral utiliteitsoverwegingen zijn. De commissie concludeert dat uit de bevinding dat in de argumentatie in het debat de vraag naar het nut en de noodzaak van gentechnologische toepassingen voorop staat.

Uit deze conclusie vloeit de aanbeveling voort die mijns inziens de meest revolutionaire is die de commissie doet, nummer 11:

> In de toelatingsprocedures dient een nut- en noodzaakafweging te worden gemaakt, zodat korte termijn voordelen niet de doorslag mogen geven ten opzichte van lange termijn beleidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid (Commissie-Terlouw, 2002, p. 26).

Opvolging van deze aanbeveling zou betekenen dat gebroken wordt met het stevig gewortelde monopolie van de risicobeoordeling in de bestaande toelatingsprocedures, en zou een grondige omwerking van de Nederlandse en Europese regelgeving vergen. Tevens zou daarmee een langgekoesterde wens van gentechcritici in vervulling gaan.

De kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Terlouw maakt echter duidelijk dat andere dan reeds voorgenomen beleidsveranderingen niet of nauwelijks in het verschiet liggen (zie *Kamerstukken II* 2001/02, 27 428, nr. 9). De regering reageert positief op de aanbevelingen van de commissie die weinig afwijken van bestaand of voorgenomen beleid, en dus geen beleidsveranderingen vergen, zoals het pleidooi voor een Europees voedselveiligheidsinstituut (over zo’n instituut is juist overeenstemming bereikt op Europees niveau) en de aanbevelingen voor etikettering (die zijn grotendeels

in lijn met de in de maak zijnde Europese regels en de dienovereenkomstig gewijzigde visie van de Nederlandse regering hieromtrent).

Aanbevelingen waarvan de opvolging een duidelijke beleidswijziging zou vergen, worden echter terzijde geschoven. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanbeveling om een nut- en noodzaakafweging in de toelatingsprocedures op te nemen. In een algemeen preliminair betoogje, gebaseerd op de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie*, roept de kabinetsreactie eerst wat valse hoop op door te spreken over 'een goede afweging […] tussen mogelijke risico's en het beoogde maatschappelijk nut van die introductie bijvoorbeeld in de sfeer van de gezondheidszorg en de voedselvoorziening' (*Kamerstukken II* 2001/02, 27 428, nr. 9, p. 3-4). Dat wordt vervolgens nog uitgewerkt door te stellen dat bij een hoog nut hoger risico of hogere mate van onzekerheid over risico aanvaardbaar kan zijn, terwijl bij de aanwezigheid van alternatieven voor een gentechnologische toepassing extra terughoudendheid bij het nemen van risico op zijn plaats is. Wie denkt dat het kabinet daarmee de aanbeveling overneemt, komt even later bedrogen uit. In zijn concrete reactie op de aanbeveling stelt het kabinet dat zij weinig mogelijkheden ziet om een nut- en noodzaakafweging in de toelatingsprocedures op te nemen en bevestigt zij het monopolie van de risicobeoordeling. Als redenen noemt zij onder andere het Europese karakter van de betreffende regelgeving en de beperkte ruimte in internationale verbanden als de WTO voor andere dan risico-overwegingen. Hoe moeten we dan de eerdere adhesiebetuigingen aan een afweging tussen nut en risico duiden? Er zijn twee antwoorden mogelijk op deze vraag, die elkaar niet uitsluiten. Het eerste antwoord is dat het kabinet zo'n afweging wel belangrijk vindt, maar niet als haar verantwoordelijkheid ziet. In haar reactie op de betreffende aanbeveling stelt zij namelijk:

> De afweging van het nut of de noodzaak voor een bepaalde marktintroductie wordt door het kabinet primair als zaak voor de marktpartijen beschouwd (*Kamerstukken II* 2001/02, 27 428, nr. 9, p. 8).

Het tweede antwoord is dat het kabinet weliswaar geen ruimte ziet voor een expliciete nut- en noodzaakafweging van overheidswege tijdens de toelatingsprocedures voor specifieke producten, maar van oordeel is dat de vraag van het nut in relatie tot het risico in algemene zin al is meegenomen bij de totstandkoming van het beleid en dus ten grondslag ligt aan en / of impliciet meeweegt in de toelatingsprocedures. Dat blijkt vooral uit het 'integraal toetsingskader' waarmee het kabinet halverwege 2003 op verzoek van de Tweede Kamer komt, en waarover ik verderop kom te spreken.

Het kabinet reageert ook terughoudend op de constatering van de commissie-Terlouw dat teelt van gentechgewassen in Nederland veelal onmogelijk is, omdat vanwege het gevaar van uitkruising niet aan de voorwaarden voldaan kan worden dat ggo-vrije teelt mogelijk blijft en dat wilde flora en fauna niet beïnvloed worden. Het kabinet geeft toe dat uitkruising van gentechgewassen

inderdaad niet voor 100% te voorkomen is en dat dus niet gegarandeerd kan worden dat bij ggo-teelt aan de genoemde voorwaarden voldaan kan worden. De conclusie van de commissie dat ggo-teelt in Nederland dan (vrijwel) uitgesloten moet worden, wordt echter niet overgenomen. Het kabinet stelt dat het risico van uitkruising verschilt per gewas en beperkt zich tot de aankondiging dat de Tweede Kamer geïnformeerd zal worden over maatregelen 'die mogelijk en wenselijk zijn om de gevolgen van uitkruising zoveel mogelijk te beperken' (*Kamerstukken II* 2001/02, 27 428, nr. 9, p. 7). Dat klinkt niet alsof het kabinet bereid is de zwaarste maatregel om uitkruising te voorkomen, de totale uitsluiting van ggo-teelt, serieus te overwegen.

Eind januari 2002 begint de Tweede Kamer aan de bespreking van de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie*, waarbij ook aandacht wordt besteed aan het rapport van de commissie-Terlouw en de kabinetsreactie daarop (zie o.a. *Kamerstukken II* 2001/02, 27 428, nr. 10). De commissie-Terlouw en het Eten en Genen-debat krijgen naast lof ook kritiek. Zo betreurt het CDA het dat 'de vraagstelling polariserend heeft gewerkt' (*Kamerstukken II* 2001/02, 27 428, nr. 10, p. 22). De kritiek verhindert niet dat alle partijen wel iets in het rapport vinden dat hun stellingname ondersteunt. Zo haalt de VVD de bevinding aan dat een meerderheid van het publiek geen tegenstander is van verdere toepassing van biotechnologie in voedsel, terwijl fracties als GroenLinks, de SP en de ChristenUnie, maar ook bijvoorbeeld het CDA en de PvdA veel werk maken van de aanbevelingen over keuzevrijheid en uitkruisingsgevaar van gentechgewassen. Met name op deze punten wordt de kabinetsreactie door veel partijen te licht bevonden.

De Tweede Kamer kan of wil het kabinet echter niet dwingen naar aanleiding van het rapport van de commissie-Terlouw alsnog belangrijke beleidswijzigingen door te voeren. De kleine linkse en christelijke partijen grijpen de gelegenheid weliswaar aan om eerdere pleidooien voor een gegarandeerd voortbestaan van ggo-vrije ketens en het steunen van het Europese moratorium te herhalen, maar krijgen daarvoor te weinig steun in de Kamer. Hetzelfde geldt voor de oproep om de teelt van uitkruisbare gentechgewassen te verbieden. Wél wordt een drietal moties met bijna algemene stemmen aangenomen - alleen de VVD stemt tegen - die niet vragen om een garantie voor, maar om inspanningen ten behoeve van het voortbestaan van ggo-vrije ketens, o.a. door zich sterk te maken voor de gescheiden aanvoer van ggo-houdend en ggo-vrij veevoer en door voorstellen te doen die gelijke concurrentievoorwaarden tussen ggo-vrije en ggo-houdende voedselketens moeten verwezenlijken (*Handelingen II* 2001/02, p. 3187-3191, 3335-3336). Met die meer vrijblijvende oproepen heeft het kabinet niet zoveel moeite.

Interessant is de rol die het voorzorgbeginsel in de discussie speelt. Het lijkt een soort *buzzword*; vrijwel iedere fractie voelt zich geroepen het te gebruiken en er een wijle over uit te wijden, en als daar bij een enkele partij minder de neiging

toe bestaat, zoals bij de VVD, lokken andere partijen wel uit dat die partij zich alsnog uitspreekt over zijn houding betreffende het voorzorgbeginsel.

Paradoxaal is dat er brede consensus blijkt te bestaan over het belang van voorzorg en iedere partij voor het voorzorgbeginsel een waardevolle rol ziet weggelegd in het beleid, maar dat dit niet verhindert dat iedere partij grofweg dezelfde standpunten als voorheen blijft innemen, met alle onderlinge verschillen van dien. Deze situatie (consensus op een abstract niveau, onverzoenbare onenigheid over de concrete invulling) lijkt overigens op de situatie ten aanzien van het eerder besproken thema keuzevrijheid. De inroeping van het voorzorgbeginsel is kennelijk mogelijk zonder dat daaruit een gemeenschappelijke visie voortvloeit op de richting die het gentechnologiebeleid zou moeten inslaan.

Bijgevolg gaan de meningsverschillen niet over de vraag *of* het voorzorgbeginsel moet worden toegepast, maar over de vraag *hoe* het voorzorgbeginsel moet worden geïnterpreteerd en toegepast. Zo refereert GroenLinks aan het voorzorgbeginsel in het kader van een pleidooi voor het in stand houden van het Europese moratorium en benadrukt zij het belang van het beginsel op de langere termijn, interpreteert het CDA het voorzorgbeginsel in het licht van de waardegemeenschap die de EU zou zijn en als een tegenwicht tegen een eenzijdige nadruk op economische belangen (‘rentmeesterschap’), en vindt de VVD dat het voorzorgbeginsel in het bestaande beleid al goed uit de verf komt en niet moet worden gebruikt om een ‘niet meer tegen te houden technologie’ met grote voordelen verder af te remmen (*Kamerstukken II* 2001/02, 27 428, nr. 10, p. 12-13, 24, 36).

De belangrijkste opbrengst van de Kamerdiscussie lijkt de belofte van het kabinet om op termijn met een integraal ethisch toetsingskader te komen. Directe aanleiding voor deze belofte is een met algemene stemmen aangenomen CDA-motie die om zo’n toetsingskader vraagt (*Handelingen II* 2001/02, p. 3183-3184, 3335), de bredere context wordt gevormd door het grote belang dat veel partijen hechten aan het meewegen van ethische en maatschappelijke overwegingen en de kwestie van het nut in de beoordeling van gentechnologische toepassingen (*Kamerstukken II* 2001/02, 27 428, nr. 10). Voor de zoveelste keer staat dus het monopolie van de risicobeoordeling ter discussie. De kabinetsreactie op de aanbeveling van de commissie-Terlouw aangaande een nut- en noodzaakafweging vindt de Kamer kennelijk niet afdoende, evenmin als de stappen die in de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie* worden aangekondigd betreffende de uitbouw van het ‘ethisch-maatschappelijk gehalte’ van de COGEM.

In dit verband verdient nog vermelding dat een groot deel van de Tweede Kamer kritiek heeft op de conclusie van de commissie-Terlouw dat bezwaren van het publiek tegen gentechvoedsel in beperkte mate van ethische aard, want in overwegende mate van utilitaire aard zouden zijn. Dat vinden bijvoorbeeld

zowel D66 en GroenLinks als de ChristenUnie een valse tegenstelling: naar hun oordeel is het heel waarschijnlijk dat aan vragen naar het nut en de noodzaak van gentechnologische toepassingen heel dikwijls ethische bedenkingen ten grondslag liggen (*Kamerstukken II* 2001/02, 27 428, nr. 10, p. 29, 38).

Met de toezegging van de regering om met een ethisch toetsingskader te komen, lijken de vanaf het begin tussen haakjes geplaatste ethisch-maatschappelijke overwegingen en het nut-noodzaakperspectief met Kamerbrede steun alsnog een groter stempel te gaan drukken op het toelatingsbeleid voor ggo's en gentechproducten. Dat het CDA, de partij die de toetsingskadermotie initieerde, vanaf 2002 weer deel uitmaakt van het kabinet, en dat de indiener van de motie, Cleménce Ross-van Dorp, als staatssecretaris van Volksgezondheid samen met haar partijgenoot Pieter van Geel als staatssecretaris van Milieu verantwoordelijk wordt voor een groot deel van het biotechnologiebeleid, lijkt daarbij een garantie voor méér aandacht voor ethisch-maatschappelijke kwesties.

5.3.9 Een ethisch-maatschappelijk toetsingskader: oude wijn in nieuwe zakken

In juli 2003 stuurt staatssecretaris Van Geel ter uitvoering van de CDA-motie de nota *Verantwoord en zorgvuldig toetsen* naar de Tweede Kamer. Aan de nota is een aantal 'voorzetten' voorafgegaan. In januari 2003 publiceert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport *Beslissen over biotechnologie*. Centraal in dat rapport staat de vraag hoe het beleid kan bijdragen aan een minder gepolariseerde maatschappelijke omgang met biotechnologie, in welk kader ruim aandacht besteed wordt aan en een pleidooi gehouden wordt voor het meenemen van ethische vragen.

Blijft het WRR-rapport op het punt van de ethische afweging nog wat algemeen, tamelijk concreet is de signalering *Naar een integraal ethisch-maatschappelijk toetsingskader voor moderne biotechnologie* waarmee de COGEM eind juni 2003 na veel voorwerk en allerlei binnen- en buitenlandse consultaties en workshoprondes komt. In de signalering komt naar voren dat met betrekking tot de meeste deelterreinen van de biotechnologie een ethisch-maatschappelijke afweging al in het beleid verdisconteerd is. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de medische biotechnologie en biotechnologie waarbij dieren betrokken zijn. De COGEM constateert echter dat deze afweging ontbreekt in het beleid met betrekking tot milieuintroducties van ggo's; overeenkomstig het Besluit ggo wordt wel gekeken naar de hoogte en de aanvaardbaarheid van eventuele risico's, maar wordt de aanvaardbaarheid van de risico's niet in verband gebracht met mogelijke winst. Deze situatie wordt volgens de COGEM 'niet langer maatschappelijk aanvaardbaar gevonden' (COGEM, 2003, p. 35). In dat verband refereert zij onder andere aan de conclusie van de commissie-Terlouw dat het publiek gentechnologische ontwikkelingen aan een nut- en noodzaakafweging onderworpen wenst te zien. Bovendien vindt de COGEM dat

een integraal toetsingskader impliceert dat in het hele biotechnologiebeleid, dus ook ten aanzien van ggo-milieuintroducties, een consequente afweging plaatsvindt van voordelen en nadelen. Zij spreekt in dit verband over de toepassing van het *proportionaliteitsbeginsel*. Dat leidt tot de volgende aanbeveling:

> Integrale ethische en maatschappelijke toetsing dient zich niet te beperken tot een afweging van economisch nut tegenover technisch-wetenschappelijke risico's. De COGEM beveelt aan om de categorie risico te verbreden tot aantasting van waarden, en om onder nut ook het maatschappelijke nut van de nagestreefde doelen mee te wegen (COGEM, 2003, p. 41).

Aangezien een dergelijke toetsing ten aanzien van ggo-milieuintroducties nu niet mogelijk is, moet op dat terrein volgens de COGEM een expliciete wettelijke basis gecreëerd worden. Voor de praktische vormgeving van de ethisch-maatschappelijke toetsing adviseert zij het door haar ontwikkelde 'nut-risico formulier' te gebruiken. Dat zou door aanvragers van grootschalige veldproeven en markttoelatingen bij wijze van 'voorgestructureerde verantwoording' moeten worden ingevuld (COGEM, 2003, p. 10). Merk overigens op dat de COGEM net als de politieke partijen utiliteitsoverwegingen nauw koppelt aan ethische en maatschappelijke kwesties; in feite gebruikt zij begrippen als 'nut- en noodzaakafweging' en 'ethisch-maatschappelijke toetsing' als synoniemen.

Gezien de motie van de Tweede Kamer en de aanbevelingen van de commissie-Terlouw en de COGEM, die moeilijk anders geïnterpreteerd kunnen worden dan als pleidooi voor het meenemen van ethisch-maatschappelijke overwegingen in het toelatingsbeleid ten aanzien van concrete en individuele toepassingen van gentechnologie, gentechgewassen en gentechlevensmiddelen incluis, voldoet de regeringsnota *Verantwoord en zorgvuldig toetsen* niet aan de verwachtingen. Het 'integraal toetsingskader' dat in de nota wordt gepresenteerd, is niets anders dan een geflatteerd overzicht van de mate waarin ethisch-maatschappelijke aspecten worden meegewogen in het bestaande verbrokkelde ('flexibele') geheel van biotechnologiewetgeving en in reeds bekende beleidsvoornemens. Terwijl de Tweede Kamer, de commissie-Terlouw en de COGEM duidelijk gevraagd hebben om iets wat inhoudelijk nieuw is, komt de regering met een beschrijving van 'wat we al doen'. De Tweede Kamer levert wel wat kritiek op de manier waarop de regering het verzoek om een integraal ethisch-maatschappelijk toetsingskader heeft opgepakt, maar weet niets aan de gekozen insteek te veranderen (*Kamerstukken II* 2003/04, 27 428, nr. 44).

Het enige nieuwe aan het toetsingskader van de regering is het perspectief: het gehele biotechnologiebeleid wordt met een ethische bril bekeken, waarbij verrassend veel als waarde gedefinieerd blijkt te kunnen worden. Zo zou het bestaande beleid met betrekking tot ggo-veldproeven via procesnormen invulling geven aan de waarden vrijheid, welzijn, gezondheid en veiligheid en duurzaamheid. Dat klinkt mooi, maar kan niet verhullen dat het kabinet weigert

de gevraagde veranderingen in het toelatingsbeleid voor gentechgewassen en -voedsel door te voeren. Risico was de enige grond voor afwijzing van een vergunning voor veldproeven of markttoelating en risico blijft de enige grond, als het aan de regering ligt. In de nota wordt gesteld:

> Het proportionaliteitsbeginsel (ook wel aangeduid als de vraag naar de nut en de noodzaak van een handeling) houdt in dat een volledige afweging van betrokken gevolgen, positief en negatief, wordt gemaakt. Bij de beoordeling van biotechnologie wordt het proportionaliteitsbeginsel gehanteerd voor toepassingen die aangrijpen op mensen en dieren, *maar niet op toepassingen die alleen planten en/of micro-organismen betreffen* (*Verantwoord en zorgvuldig toetsen*, p. 11 (mijn cursivering)).

En:

> Afhankelijk van het soort organisme waarop de regelgeving zich richt is er bij deze toetsing al of geen mogelijkheid voor toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. Bij beoordelingen op grond van het Besluit ggo speelt dit beginsel bijvoorbeeld geen rol: het doel of het beoogd maatschappelijk nut van de toepassing wordt niet meegewogen bij de beoordeling. Er wordt alleen beoordeeld of de risico's voor mens en milieu aanvaardbaar zijn. Een groot maatschappelijk belang rechtvaardigt geen hoger risico en het ontbreken van een concreet nut kan geen grond voor afwijzing van de vergunning zijn (*Verantwoord en zorgvuldig toetsen*, p. 19).

Voor zover de regering dus stelt dat het bestaande ggo-beleid invulling geeft aan een reeks van waarden, of, zoals in de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie*, zegt waarde te hechten aan een afweging tussen risico en maatschappelijk nut 'bijvoorbeeld in de sfeer van de voedselvoorziening', moet er kennelijk vanuit worden gegaan dat die waarden en die nut-risicoafweging reeds op een algemeen niveau in het beleid zijn verdisconteerd, en daarom niet meer expliciet aan de orde hoeven te komen bij de individuele beoordeling van concrete casussen.

De winst van het 'integraal toetsingskader' is in ieder geval dat nu redelijk helder is dat de regering het beleid niet wezenlijk wil veranderen. In reactie op de toegenomen druk om ethische en maatschappelijke aspecten en de vraag naar het nut mee te wegen in het toelatingsbeleid, is zij vooral meer gaan *praten* over ethiek. Veel verder dan lippendienst komt zij echter niet en aan de afwezigheid van aandacht voor ethisch-maatschappelijke aspecten bij de beoordeling van gentechgewassen op casusniveau verandert niets.

In haar reactie op de COGEM-signalering over een ethisch-maatschappelijk toetsingskader, licht de regering toe waarom zij geen ethisch-maatschappelijke aspecten en nutoverwegingen wil meenemen in de toelatingsprocedure voor ggo's. Een belangrijke reden is dat zo'n uitbreiding van de beslissingsgronden in de toelatingsprocedure verder lijkt te gaan dan de Europese richtlijnen. Ook is de regering van mening dat de consequenties van deze verandering onduidelijk

zijn. Een nut-risicoafweging zou tot gevolg kunnen hebben dat bij een zeer nuttige gentechnologietoepassing meer risico geaccepteerd wordt, maar ook dat een maatschappelijk nutteloze toepassing niet wordt toegestaan, ook al zijn de risico's verwaarloosbaar klein. Er zou volgens de regering eerst meer onderzoek naar deze consequenties moeten komen voordat besloten kan worden tot opname van een nut-risicoafweging in de toelatingsprocedure (*Kamerstukken II* 2003/04, 27 428, nr. 41).

De regering maakt echter geen aanstalten om zulk onderzoek te starten, wat in combinatie met het geheel van haar stellingname voldoende duidelijk maakt dat als het aan haar ligt alles bij het oude blijft en een nut-risicoafweging bij de toelating van gentechgewassen en gentechvoedsel achterwege blijft. In het verlengde daarvan wijst zij het door de COGEM aanbevolen verplichte gebruik van het nut-risicoformulier af, hoewel zij het niet-verplichte gebruik ervan een 'waardevol middel' noemt om een beeld te vormen van 'de nagestreefde doelen en bedreigde maatschappelijke belangen' bij veldproeven en markttoelatingen (*Kamerstukken II* 2003/04, 27 428, nr. 41, p. 6). De regering sluit niet uit dat de resultaten van de ingevulde formulieren op de langere termijn tot wijzigingen in het algemene beleid leiden.

5.3.10 Ontwikkelingen in de prevalentie van gentechproducten

De voorgaande beschrijving van discontinuïteit en continuïteit in het Nederlandse gentechbeleid in de periode 1998-2004 behoeft bij wijze van context enige aanvulling van informatie over hoe het gentechproducten in de praktijk inmiddels vergaat. Vanuit het perspectief van gentechproducenten is er weinig reden tot vreugde. De barrières voor antibioticumresistentiegenen zorgen voor een (tijdelijke) reductie van het aantal toegelaten veldproeven (De Vriend & Schenkelaars, 2008). Daarnaast worden er als gevolg van het Europese moratorium tot 2004 geen nieuwe gentechgewassen tot de markt toegelaten. Opvallend is echter dat ook reeds toegelaten gentechproducten het zwaar krijgen. In navolging van EU-lidstaten als het Verenigd Koninkrijk (Toke, 2004) verdwijnen ook in Nederland de gentechlevensmiddelen rond de millenniumwisseling grotendeels uit de schappen.

Deze ontwikkeling moet uiteraard tegen de achtergrond van de algehele Europese klimaatverslechtering, zoals gesymboliseerd door het moratorium, begrepen worden. Meer concreet hangt zij samen met het gegeven dat de discussie over gentechvoedsel toeneemt en meer in het midden van de maatschappij gevoerd wordt, wat gepaard gaat met een groeiende bekendheid van consumenten met gentechvoedsel. Daarvan weten milieuorganisaties, met in Nederland Greenpeace in de hoofdrol, effectief gebruik te maken door het publiceren van lijsten met producten die met gentechnologie zouden zijn geproduceerd (De Vriend & Schenkelaars, 2008).

Deze druk leidt ertoe dat supermarkten, die afzetproblemen en imagoschade vrezen, hun huismerken beginnen te kuisen van gentechingrediënten, waarna producenten van A-merken niet kunnen achterblijven. Terwijl in de laatste helft van de jaren 1990 nog verscheidene gentechlevensmiddelen worden geproduceerd en verkocht, zoals kroketten, stroopwafels en soep uit blik, melden de A-merkfabrikanten in 2003 aan de Consumentenbond geen enkel gentechproduct meer te produceren en komt het totaal aantal gentechlevensmiddelen dat verschillende supermarktketens zeggen te verkopen niet hoger dan zestien. In bijna alle gevallen gaat het om producten met soja-ingrediënten, zoals margarines en oliën (De Vriend & Schenkelaars, 2008).

Terwijl in de Tweede Kamer wordt gepleit voor gentechvrije ketens, zorgt marktwerking-plus (marktwerking met interventie van ngo's) dus al voor een ontwikkeling die een heel eind in de gewenste richting gaat en in bepaalde opzichten zelfs verder. In plaats van dat er sprake is van een gentechvrije keten *naast* een gentechketen, worden gentechproducten zo rigoureus uit het winkelaanbod verwijderd dat het de vraag is of nog wel van een gentechvoedselketen gesproken kan worden.

Als gevolg van dit gentechonvriendelijke klimaat besluiten sommige gentechproducenten Europa op te geven. Zij staken hun activiteiten in Europa of zetten die op een laag pitje, en laten in sommige gevallen hun standplaats naar de VS verhuizen (De Vriend & Schenkelaars, 2008). Andere bedrijven zien in het gentechonvriendelijke klimaat juist kansen voor het aan de man brengen van 'gentechvrije' producten. In de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie* (p. 15) is daaraan de volgende passage gewijd:

> Diverse producenten en supermarktketens in de Europese Unie komen tegemoet aan zorgen van de consument of springen in op de kansen die de markt voor gentechvrije producten biedt. Dit gebeurt door meer en meer in te zetten op gentechvrije ketens, het produceren van gentechvrije grondstoffen of het vervangen van grondstoffen van genetisch gemodificeerde organismen door gentechvrije grondstoffen. Daarnaast zijn er in verschillende Europese landen supermarkttekens (sic) die alleen maar producten verkopen die geen genetisch gemodificeerde organismen bevatten.

Een middenweg wordt bewandeld door bedrijven en onderzoeksinstellingen die in reactie op de maatschappelijke commotie nieuwe vormen van genetische modificatie ontwikkelen waarvan zij verwachten dat ze minder omstreden zijn. Een voorbeeld is het eerder genoemde cisgenese, een vorm van genetische modificatie die binnen de 'natuurlijke' soortgrenzen blijft.

Europa lijkt dus meer en meer 'gentechvrij' te worden, zoals gentechcritici het graag zien. Toch zijn zij niet tevreden. In de veevoedersector zijn gentechproducten namelijk niet bepaald op hun retour. Soja en maïs zijn niet alleen de gewassen waarvan genetisch gemodificeerde varianten op de grootste schaal verbouwd worden, maar vormen, al dan niet in restproductvorm, ook een

belangrijk onderdeel van de meeste diervoeders. Een belangrijk deel van de benodigde soja en maïs wordt geïmporteerd uit landen waar ook gentechvarianten van deze gewassen worden verbouwd, en bij het transport vanuit deze landen worden gentechmaïs en –soja doorgaans gemengd met conventionele maïs en soja. Een belangrijk deel van het veevoeder bestaat zodoende in ieder geval deels uit gentechproducten, maar het is niet precies duidelijk welk deel dat is en hoe groot het precies is. Op deze situatie bestaat veel kritiek, want als een groot deel van de Europese veestapel veevoer eet dat waarschijnlijk gentechingrediënten bevat, is het in ieder geval voor levensmiddelen die dierlijke bestanddelen bevatten moeilijk ernst te maken met gentechvrije ketens. In deze kritiek klinkt onmiskenbaar ook de invloed van de BSE-crisis door, die de aandacht vestigde op de samenstelling van veevoeder en de mogelijkheid dat veevoeder via het vee dat het eet uiteindelijk risico's oplevert voor mensen. Veevoeder wordt dan ook betrokken bij de nieuwe Europese regelgeving voor toelating en etikettering van gentechvoedsel.

Het probleem van de vermenging van gentech- en conventionele producten speelt echter niet alleen bij veevoeder, maar ook bij levensmiddelen. Is een dergelijke vermenging bij veevoeder het logische en op de koop toe genomen gevolg van bulktransport, bij levensmiddelen gaat het in principe om vermenging die onbedoeld plaatsvindt, en waarbij gentechproducten slechts in relatief zeer kleine aantallen voorkomen. Overigens wordt vermenging meestal als 'contaminatie' aangeduid, een term van gentechcritici die ook is overgenomen door voorstanders van gentechvoedsel. Contaminatie kan plaatsvinden in Europa, waar ondanks de sterke reductie van gentechlevensmiddelen nog altijd ggo's circuleren, voor een groot deel ten behoeve van de veesector. Maar contaminatie kan ook al optreden in een land als de VS, waarvandaan EU-landen veel grondstoffen en bestanddelen voor voedsel importeren, en waar ggo's in veel ruimere mate dan in de EU tot de markt zijn toegelaten. Concreet kan contaminatie bijvoorbeeld plaatsvinden bij het vervoer of de opslag van conventionele producten in een voertuig respectievelijk ruimte waarin voorheen gentechproducten zijn vervoerd of opgeslagen geweest. In theorie is dat te voorkomen door rigoureuze schoonmaakacties, maar in de praktijk blijkt dat onder andere vanuit kostenoogpunt onhaalbaar. Ook kunnen conventionele levensmiddelen zijn 'vervuild' of 'besmet' (ook terminologie van critici), doordat een hoeveelheid gentechzaaigoed terecht is gekomen in conventioneel zaaigoed of doordat gentechgewassen zijn uitgekruist naar conventionele gewassen.

Gentechlevensmiddelen mogen dan aan het begin van de 21ste eeuw grotendeels uit de Europese winkelschappen verdwenen zijn, de onbedoelde 'besmetting' van conventionele en zelfs biologische levensmiddelen blijkt een realiteit waaraan weinig te doen is en waarbij gentechcritici zich knarsetandend en onder protest moeten neerleggen. Het probleem wordt na de toelating van gentechsoja en –maïs in de tweede helft van de jaren 1990 al gauw duidelijk, en een – voor gentechcritici niet heel bevredigende – oplossing wordt gezocht in het instellen

van drempelwaarden van 0,9% of minder. Als de hoeveelheid ggo's in conventionele producten onder deze drempelwaarden blijft, als het om in de EU toegelaten ggo's gaat en de 'besmetting' onbedoeld is, behoeven de betreffende producten niet gelabeld te worden als gentechproducten. In 2000 worden per verordening dergelijke drempelwaarden voor het eerst ingesteld, dan nog alleen geldend voor de in 1996 en 1997 toegelaten soja en maïs (EG-verordening 49/2000). Drempelwaarden met een bredere gelding worden ingesteld in de nieuwe Europese regelgeving die vanaf 2001 van kracht wordt, waarover ik in de volgende subparagraaf kom te spreken.

5.3.11 Nieuwe Europese regelgeving

Voorjaar 2001 wordt richtlijn 2001/18/EG 'inzake de doelbewuste introductie van ggo's in het milieu' aangenomen, de opvolger van richtlijn 90/220/EEG. De richtlijn bevat ten opzichte van haar voorganger een aantal veranderingen, waarvan ik de belangrijkste c.q. de opvallendste behandel. Ten eerste vermeldt de nieuwe richtlijn naast het beginsel 'that preventive action should be taken' nu expliciet het voorzorgbeginsel, en wel in een hoofdrol. In de preambule wordt gesteld dat met het voorzorgbeginsel rekening is gehouden bij het opstellen van de richtlijn en dat er rekening mee moet worden gehouden bij het toepassen van de richtlijn. In artikel 1 wordt het doel van de richtlijn in het teken gezet van het voorzorgbeginsel.

Ten tweede bevat de richtlijn diverse verwijzingen naar ethische principes/onderwerpen/aspecten *et cetera*. De centrale boodschap van deze verwijzingen is dat lidstaten ethische aspecten mogen laten meewegen bij de toelatingsprocedure voor ggo's. In de preambule (overweging 9) wordt dat bijvoorbeeld als volgt verwoord:

> Respect for ethical principles recognised in a Member State is particularly important. Member States may take into consideration ethical aspects when GMOs are deliberately released or placed on the market as or in products.

Deze toestemming voor het meewegen van ethische aspecten is echter een papieren tijger, in ieder geval met betrekking tot plantaardige ggo's. Hoewel het mogelijk is dat de aandacht voor ethiek in de nieuwe richtlijn consequenties heeft voor de beoordeling van eventuele toekomstige vergunningaanvragen voor genetisch gemodificeerde dieren (vgl. Toke, 2004), blijkt het niet de bedoeling te zijn dat ethische aspecten daadwerkelijk worden meegewogen bij de beoordeling van afzonderlijke gentechgewassen. Zoals de Nederlandse regering in haar reactie op de COGEM-signalering over een ethisch-maatschappelijk toetsingskader schrijft:

> Hoewel in de overwegingen bij de nieuwe richtlijn voor de doelbewuste introductie in het milieu van genetisch gemodificeerde organismen vermeld staat dat 'lidstaten ethische aspecten in overweging kunnen nemen wanneer ggo's doelbewust worden geïntroduceerd of in de handel worden gebracht als product

> of in producten', is onduidelijk wat dit inhoudt voor de beoordeling (*Kamerstukken II* 2003/04, 27 428, nr. 41, p. 4).

Deze onduidelijkheid blijft bestaan in de zin dat een expliciete en gezaghebbende exegese van de bovengeciteerde overweging uit de preambule van de richtlijn uitblijft. Wel maakt de Europese Commissie, die de meest aangewezen institutie voor zo'n exegese zou zijn geweest, in de jaren na de inwerkingtreding van de richtlijn impliciet duidelijk dat deze overweging, ondanks de sterke schijn van het tegendeel die de formulering ervan opwekt, niet opgevat mag worden als vrijbrief voor het meewegen van ethische aspecten bij het beoordelen van gentechgewassen. De Commissie blijft namelijk net als onder de oude richtlijn alleen risico's voor mens en milieu als grond voor afwijzing van een gentechgewas sanctioneren.

Een belangrijkere verandering is, ten derde, dat vergunningen voor ggo's voortaan niet meer voor onbepaalde tijd worden verstrekt, zoals onder de oude richtlijn, maar voor een periode van hoogstens tien jaar. Daarna moet een nieuwe beoordeling worden uitgevoerd, met de mogelijkheid dat een vergunning niet verlengd wordt.

Daarbij komt, ten vierde, dat de beoordelingsprocedure een stuk zwaarder is geworden en zich in feite uitstrekt tot na de eventuele vergunningverlening. De milieurisicobeoordeling onder de nieuwe richtlijn is veel uitgebreider dan de milieurisicobeoordeling 'oude stijl' en neemt veel meer aspecten in ogenschouw (vgl. Toke, 2004). Bovendien heeft de aanvrager van een vergunning na toelating van een ggo een monitoring- en rapportageplicht. Gedurende een bepaalde periode moet hij in de gaten houden of een voldoende veilig bevonden ggo, eenmaal op grote schaal toegelaten, niet onverhoopt toch negatieve effecten op de menselijke gezondheid of het milieu blijkt te hebben, en daarover de Europese Commissie en de 'competent authorities' van de lidstaten op de hoogte houden (richtlijn 2001/18/EG, vooral art. 19(3) sub f, art. 20 en bijlage VII). De monitoringplicht moet gezien worden als een concrete uitwerking van een in de nieuwe voorzorgbenadering passende grotere aandacht voor cumulatieve langetermijnrisico's (vgl. richtlijn 2001/18/EG, overweging 20).

De nieuwe richtlijn bevat, ten vijfde, de bepaling dat antibioticumresistente merkergenen die schadelijk kunnen zijn voor de menselijke gezondheid en het milieu uitgefaseerd worden. Vanaf 2005 mogen zulke genen niet meer aanwezig zijn in tot de markt toegelaten ggo's, en vanaf 2009 zijn ze ook verboden bij veldproeven (richtlijn 2001/18/EG, art. 4(2)). Zoals in 5.3.5 aan de orde kwam, loopt het Nederlandse beleid al op deze bepaling vooruit. Merk overigens op dat de bepaling in de richtlijn minder specifiek, en daardoor waarschijnlijk minder restrictief is dan het Nederlandse beleid: de richtlijn belooft uitbanning van mogelijk schadelijke antibioticumresistentiegenen, en wat daaronder valt staat nog te bezien. Het Nederlandse beleid daarentegen verklaart alle behalve twee

antibioticumresistentiegenen taboe, en die twee mogen dan nog alleen in veldproeven gebruikt worden.

Een zesde wijziging betreft de opname van een etiketteringsplicht in de nieuwe richtlijn voor producten die uit ggo's bestaan of ggo's bevatten, met als uitzondering producten waarvan het ggo-aandeel onder een minimumdrempelwaarde blijft (art. 21). Gezien de eerder ingestelde etiketteringsplicht voor de reeds toegelaten gentechsoja en –maïs lag deze algemenere etiketteringsplicht voor de hand. Producten bij de totstandkoming waarvan genetische modificatie is gebruikt, maar die geen genetisch gemodificeerd dna (meer) bevatten, vallen echter niet onder de etiketteringsplicht van richtlijn 2001/18/EG.

Een zevende wijziging betreft de introductie van de verplichting om het publiek van voorgenomen introducties in het milieu van ggo's op de hoogte te stellen en ruimte voor inspraak te geven. Zulke publieksconsultaties moeten ten eerste worden gehouden op het nationale niveau, zowel bij veldproeven als tijdens het nationale deel van een markttoelatingsprocedure (richtlijn 2001/18/EG, art. 9). Voor Nederland verandert er op dit punt niet echt iets, omdat een consultatieplicht al was opgenomen in het Besluit ggo. Ten tweede moet het publiek worden geconsulteerd (door de Europese Commissie) als een ggo in het Europese deel van de markttoelatingsprocedure is beland (art. 24).

In de achtste plaats veranderen met betrekking tot de markttoelatingsprocedure de bevoegdheidsverhoudingen tussen de verschillende actoren binnen de Europese Unie. In de situatie dat tijdens het Europese deel van de toelatingsprocedure geen bezwaren tegen een vergunningaanvraag komen, blijft alles in feite hetzelfde. De veranderingen betreffen de situatie waarin wel bezwaren worden ingediend, wat de standaardsituatie is gebleken en zal blijken te zijn. Een eerste, niet zo belangrijk, punt van verschil met de oude richtlijn is dat behalve de lidstaten nu ook de Europese Commissie bezwaar kan maken tegen toelating van een ggo (zie bijv. art. 18(1) van richtlijn 2001/18/EG). Op het moment dat er met betrekking tot de gerezen bezwaren geen overeenstemming bereikt kan worden tussen de lidstaten en de Commissie, treedt net als voorheen een getrapte procedure in werking. Daarbij legt de Commissie een voorstel over toelating voor aan een regulerend comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, dat bij het uitblijven van instemming met een gekwalificeerde meerderheid vervolgens wordt voorgelegd aan de Raad van Ministers. Op dit punt van de procedure is sprake van een belangrijke verandering. Terwijl de Raad een voorstel van de Commissie onder richtlijn 90/220/EEG alleen kon tegenhouden in het geval van unanimiteit, volstaat daarvoor nu een gekwalificeerde meerderheid (art. 30 van richtlijn 2001/18/EG in combinatie met art. 5 van Besluit 1999/468/EG van de Raad). Daarmee is een situatie als met de CIBA/GEIGY-maïs in 1996-1997, die inmiddels politiek onmogelijk is geworden, nu ook formeel onmogelijk gemaakt.

Zoals gezegd is de vervanging van richtlijn 90/220/EEG door richtlijn 2001/18/EG nog niet voldoende om de gentechkritische lidstaten tevreden te stellen. Het moratorium wordt pas opgeheven als ook een tweetal nieuwe verordeningen is aangenomen: EG-verordening 1829/2003 en EG-verordening 1830/2003. Met deze verordeningen wordt genetisch gemodificeerd voedsel aan het regime van de Novel Foods-verordening (258/97) onttrokken en onderworpen aan een regime waarin de procesbenadering een klinkende overwinning op de productbenadering boekt. Kreeg gentechvoedsel dat 'wezenlijk gelijk' is aan conventioneel voedsel onder het oude regime nog een mildere behandeling dan aantoonbaar veranderd gentechvoedsel, onder de verordening 1829/2003 vervalt het criterium van de wezenlijke gelijkheid en worden alle gentechlevensmiddelen aan dezelfde, verzwaarde, veiligheidsbeoordeling onderworpen. Bovendien vervalt de uitzondering op de etiketteringsplicht voor met gentechnologie geproduceerde levensmiddelen waarin geen DNA meer aanwezig is en die niet aantoonbaar verschillen van hun conventionele tegenhangers. Bij alle levensmiddelen die zijn ontstaan door een proces waarin op enig moment gebruik is gemaakt van genetische modificatie, dient de rol van genetische modificatie voortaan te worden vermeld (Toke, 2004).

De nieuwe regelgeving gaat overigens niet zo ver dat levensmiddelen waarin dieren verwerkt zijn die gentechvoeder hebben gegeten als gentechlevensmiddelen geëtiketteerd moeten worden. Wel gaat de uitgebreide etiketteringsplicht ook gelden voor diervoeder (voorheen hoefde dat helemaal niet geëtiketteerd te worden). Daarmee wordt indirect de bevordering van volledig gentechvrije dierlijke producten gefaciliteerd. Zoals Toke (2004, p. 165) schrijft:

> This will make it easier for supermarkets to demand that meat sold in their store be reared on non-GM animal feed.

De uitgebreide etiketteringsplicht voor genetisch gemodificeerd voedsel en voeder heeft tot doel om genetische modificatie voor de consument zichtbaar te maken, zelfs of beter gezegd juist in die gevallen waar genetische modificatie ook voor deskundigen met behulp van de meest adequate technologie onzichtbaar is. Om het voorbeeld van de sojaolie uit genetisch gemodificeerde sojabonen nog één keer aan te halen: daaraan is met de beste wil van de wereld niet meer af te zien dat zij met behulp van genetische modificatie is geproduceerd, omdat zij geen DNA meer bevat en de samenstelling niet verschilt van die van sojaolie uit conventionele sojabonen.

Om een dergelijk product toch als gentechproduct te kunnen labelen, dient het in al zijn (eerdere) stadia nauwlettend gevolgd te worden: 'van de grond tot de mond' (zie voor deze uitdrukking o.a. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 428, nr. 4, p. 23; er is ook een Europese versie: 'from the farm to the fork'). Verordening

1830/2003 bevat voorschriften die strekken tot het vormen van een dossier ten aanzien van het gebruik van genetische modificatie in welke fase van het totstandkomingsproces dan ook (art. 5). Informatie over de toepassing van genetische modificatie dient bij elke volgende stap in de verwerking en verhandeling van het product doorgegeven te worden aan de volgende 'exploitant', en elke 'exploitant' die het product in of onder handen heeft gehad dient deze informatie vijf jaar te bewaren, evenals gegevens over de exploitant van wie het product verkregen is en de exploitant die het product afneemt. Waar het product zelf geen tekenen van genetische modificatie meer vertoont, moet het dossier uitsluitsel geven. In de verordening wordt dit 'traceerbaarheid' genoemd.

De traceerbaarheidsvoorschriften hebben ook betrekking op gentechvoedsel en -voeder dat geheel of gedeeltelijk uit ggo's bestaat, dus waarbij het gebruik van genetische modificatie nog wel aan de hand van het eindproduct aantoonbaar is (EG-verordening 1830/2003, art. 4). Het daadwerkelijk controleren van het gentechkarakter van zo'n product kost echter de nodige moeite, en daarom dient ook hier een dossier bijgehouden te worden waarin grofweg dezelfde informatie wordt opgenomen als bij niet-als-gentech-herkenbare gentechproducten en waarbij dezelfde bewaartermijnen worden gehanteerd.

Behalve een nieuw toelatingsregime en nieuwe regels voor de etikettering en tracering van gentechproducten maakt ook een belangrijke organisatorische vernieuwing deel uit van het pakket beleidsveranderingen dat de gentechkritische lidstaten moet bewegen het Europese moratorium op te heffen. Het gaat om de oprichting van een voedselveiligheidsautoriteit, de European Food Safety Authority (EFSA) in 2002 (EG-verordening 178/2002). Hoewel de taak van de EFSA breder is dan de beoordeling van genetisch gemodificeerde producten, heeft de oprichting ervan veel met het gentechdebat te maken. De wetenschappelijke comités die de Europese Commissie adviseren, zijn vooral rondom de gebeurtenissen vanaf 1996 blijvend in opspraak geraakt: hen wordt verweten dat zij gentechproducten te gemakkelijk als veilig beoordelen en dat hun leden onvoldoende onafhankelijk van de gentechindustrie zijn. De EFSA moet deze comités vervangen (in mei 2003 gaan ze in de EFSA op) en het vertrouwen in de wetenschappelijke advisering over de veiligheid van gentechproducten herstellen.

5.3.12 Het einde van het moratorium, niet van de impasse

Als de laatste onderdelen van het besproken pakket aan beleidsveranderingen in 2004 in werking zijn getreden, te weten de verordeningen 1829/2003 en 1830/2003, komt er een einde aan het Europese moratorium. Het moratorium heeft echter nog een nasleep. De VS heeft, samen met Canada en Argentinië, in 2003 een klacht bij de WTO ingediend vanwege het moratorium en de nationale blokkades die een aantal EU-lidstaten heeft opgeworpen voor reeds door de EU toegelaten ggo's (Vogel, 2012). In 2006 stelt een WTO-panel de klagers

gedeeltelijk in het gelijk: het moratorium en de daardoor veroorzaakte vertraging in de toelating van ggo's wordt in het licht van de WTO-regels niet gerechtvaardigd geacht, en de nationale blokkades worden onrechtmatig geacht omdat onvoldoende met risico-analyses zou zijn onderbouwd dat de geblokkeerde ggo's in de praktijk risico's opleveren voor mens en milieu (*Kamerstukken II* 2006/07, 25 074, nr. 139).

De reacties in Europa op de WTO-veroordeling zijn berustend te noemen. Er wordt onder andere op gewezen dat aan de schending van de WTO-regels inmiddels een einde is gekomen, omdat er sinds 2004 weer gentechgewassen tot de Europese markt worden toegelaten. Inderdaad worden er weer verschillende gentechgewassen toegelaten voor import, en in het belangrijkste van de voormalige moratoriumlanden, Frankrijk, gaat zelfs MON810-maïs geteeld worden, lange tijd het enige gentechgewas waarvan de teelt in de EU toegestaan is. In 2010 wordt de teelt van een tweede gentechgewas toegelaten, de Amflora-aardappel van BASF, die echter niet voor menselijke consumptie bestemd is (Postma, 9 december 2010; *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 2532).

Nu het moratorium is opgeheven, willen de Europese Commissie en EU-lidstaten die positief staan tegenover gentechnologie, zoals Nederland, het gentechnologische potentieel serieus gaan aanspreken, zo goed en zo kwaad als de nieuwe strengere regels dat toelaten. De houding van de Nederlandse regering kan met gebruikmaking van haar motto uit de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie* als volgt worden omschreven: aan verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid is nu wel genoeg gedaan, het is de hoogste tijd om kansen te gaan benutten.

Daar lijkt het ook van te komen, getuige het weer op gang komen van de toelatingen van gentechgewassen. De betrokkenheid van de Nederlandse regering bij het benutten van kansen is het sterkst waar zij de ontwikkeling van nieuwe gentechnologische toepassingen (mede) initieert en financiert. Zo is het ministerie van Economische Zaken opdrachtgever van een project waarin Wageningen UR werkt aan een cisgene aardappel die resistent is tegen de aardappelziekte. Het project wordt betaald uit het Fonds Economische Structuurversterking, dat gevuld is met aardgasbaten (zie *www.wageningenur.nl/nl/Expertises-Dienstverlening/Onderzoeksinstituten/-plant-researchinternational/DuRPh.htm*, geraadpleegd 28 maart 2013).

De regering houdt zich echter niet alleen bezig met het actief stimuleren en financieren van de ontwikkeling van nieuwe gentechnologische toepassingen, maar gaat bovendien werken aan het terugdringen van de administratieve lasten voor gentechproducenten. Daar is al sprake van in 2003 (zie bijv. *Kamerstukken II* 2003/04, 27 428, nr. 44), maar het duurt nog tot het begin van het volgende decennium voor er met een nieuw ontwerp voor het Besluit ggo concreet resultaat zichtbaar is (bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 27 428, nr. 206). Het nieuwe Besluit ggo is op het moment van schrijven nog niet van kracht.

Opmerkelijk is dat het restrictieve beleid met betrekking tot het gebruik van antibioticumresistentiegenen als merkers in ggo's, zoals op nationaal niveau neergelegd in de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie* van 2000, in 2004 alweer op de schop gaat. Aanleiding daarvoor is de vernietiging door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van het overheidsbesluit geen verlenging toe te staan van de in 5.3.5 besproken veldproef met gentechaardappelen van AVEBE. Volgens de Afdeling is er geen grond voor het oordeel dat de antibioticumresistentiegenen in de aardappelen een significant risico met zich mee brengen of dat er onvoldoende wetenschappelijke zekerheid bestaat over de aard en omvang van het risico (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 404, nr. 7). Die uitspraak leidt er toe dat de regering voortaan per geval gaat beoordelen of het gebruik van antibioticumresistentiegenen risico oplevert of niet (*Aanhangsel Handelingen II*, 2003/04, nr. 1448). Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat de regering zich in 2008-2009 actief inspant om een gentechaardappel met het nptII-gen door de Europese markttoelatingsprocedure te krijgen (*Kamerstukken II* 2007/08, 27 428, nr. 104; *Kamerstukken I* 2008/09, 31 700 XIV, J), terwijl in de *Integrale Beleidsnota Biotechnologie* nog aangekondigd stond dat geen toestemming meer zou worden gegeven voor 'grootschalige marktintroductie' van ggo's die antibioticumresistentiegenen bevatten.

Het streven van de Nederlandse regering om de kansen van genetische modificatie te benutten wordt echter ook in de jaren na het moratorium op allerlei manieren belemmerd. Zo vinden er nog steeds met enige regelmaat vernielingen van proefvelden met genetisch gemodificeerde gewassen plaats door activisten. Soms gebeurt dat, net als eind jaren 1980, door obscure actiegroepen. Medio 2005 worden bijvoorbeeld veldproeven met appelboompjes van de Wageningen UR en veldproeven met aardappelplanten van AVEBE vernield door de 'Support Groep Hazenpad' (*Kamerstukken II* 2004/05, 27 428, nr. 66). Ook een bekende milieuorganisatie als Greenpeace bezondigt zich echter aan het vernielen van veldproeven: in 2006 zaait Greenpeace biologisch spinaziezaad op een proefveld met gentechmaïs van de Wageningen UR (*de Volkskrant*, 4 mei 2006). En soms zijn de daders onbekend. Halverwege 2012 worden opnieuw veldproeven van de Wageningen UR vernield, deze keer behorend bij het met overheidsgeld gefinancierde project voor een aardappel die resistent is tegen de aardappelziekte. De acties worden niet opgeëist (*Aanhangsel Handelingen II* 2012/13, nr. 207).

De Nederlandse regering probeert in de jaren 2000 vernielingen van veldproeven tegen te gaan door minder exacte locatieaanduidingen beschikbaar te stellen aan het publiek (zie bijv. *Kamerstukken II* 2004/05, 27 428, nr. 61; *ibidem*, nr. 66). Tegen dat beleid wordt echter steeds weer beroep aangetekend, en daarbij blijkt dat het geen genade kan vinden in de ogen van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling stelt dat de dreiging

van de vernieling van veldproeven geen valide reden is om de exacte locatie van veldproeven geheim te houden (Somsen, 2010).

Een ernstiger belemmering voor het benutten van kansen dan de vernieling van proefvelden is het feit dat de Europese toelatingsprocedures van gentechgewassen, hoewel weer op gang, niet zo snel verlopen. Relatief gezien zijn ze zelfs erg traag te noemen: in de VS en andere delen van de wereld worden gentechproducten veel sneller toegelaten. De traagheid van de Europese procedures wordt behalve door de nieuwe, uitgebreidere toelatingsvereisten veroorzaakt door een vertrouwd verschijnsel, namelijk het feit dat een aantal lidstaten standaard tegen de toelating van gentechproducten stemt. De groep tegenstemmende lidstaten vertoont veel overlap met de moratoriumlanden; kennelijk hebben de nieuwe regels hen toch niet helemaal tevreden kunnen stellen. Door de consequente oppositie tegen de toelating van gentechproducten wordt de vereiste gekwalificeerde meerderheid vóór of tegen toelating keer op keer niet gehaald, waardoor de eindbeslissing over toelating net als onder het oude toelatingsregime steeds aan de Europese Commissie is (vgl. Vogel, 2012). Gezien de reeds aangestipte toelating van een aantal gentechgewassen durft de Commissie weer gebruik te maken van haar formele bevoegdheid de tegenstemmers te *overrulen*, maar de hele gang van zaken maakt wel dat het toelatingsproces steeds op de meest omslachtige manier verloopt.

De traagheid van de Europese toelatingsprocedures is vooral problematisch vanwege de hogere snelheid waarmee gentechproducten elders worden toegelaten, en vanwege het feit dat er in de EU nog geen drempelwaarden zijn vastgesteld voor niet-toegelaten ggo's. Daardoor geldt er in feite een nultolerantie voor contaminatie met niet-toegelaten ggo's: hun aanwezigheid in producten is niet toegestaan, zelfs niet als het maar 0,1% betreft. Omdat ggo's die in de EU niet zijn toegelaten in landen als de VS vaak al wel zijn toegelaten, worden ze daar veelal niet strikt gescheiden van ggo's (en conventionele producten) die zowel in de VS als in de EU zijn toegelaten. Daardoor blijkt het erg lastig om te voorkómen dat ggo's (en conventionele producten) die van de VS naar de EU (mogen) worden verscheept sporen van niet in de EU toegelaten ggo's bevatten. En vervolgens is de ongeoorloofde aanwezigheid van niet-toegelaten ggo's vaak lastig op te sporen, omdat daarvoor veelal nog geen detectiemethode beschikbaar is.

Deze problematiek van de 'asynchrone toelating' treft vooral de diervoeder- en levensmiddelenindustrie in Europa: van onbekommerd importeren uit landen waar sneller ggo's worden toegelaten dan in de EU kan geen sprake zijn. Nederlandse diervoeder- en levensmiddelenproducenten sturen zowel in 2007 als in 2008 een brandbrief aan de Nederlandse regering. Daarin wijzen zij erop dat het aantal landen waaruit grondstoffen kunnen worden geïmporteerd steeds verder slinkt, waardoor de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven in het algemeen en het Nederlandse bedrijfsleven zal afnemen en waardoor uiteindelijk zelfs de continuïteit van de levensmiddelenproductie in gevaar kan

komen. De briefschrijvers vragen de regering onder andere zich in te spannen voor een drempelwaarde voor niet-toegelaten ggo's en voor een versnelling van de Europese toelatingsprocedures (*www.pdv.nl/lmbinaries/brief_biotechnologie-_aan_overheid_lnv.pdf* en *www.pdv.nl/downloads/Brief_nultolerantie_september_2008_definitief_LNV.pdf*, geraadpleegd 29 maart 2013). De Nederlandse regering erkent in haar reactie de problematiek, maar kan in ieder geval op de korte termijn niet zoveel uitrichten (zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 27 428, nr. 99).

Het is niettemin betekenisvol dat de regering zich bereid verklaart de mogelijkheid van een drempelwaarde voor niet-toegelaten ggo's in EU-verband aan de orde te stellen, waarbij zij zich overigens geruggensteund weet door de Europese Commissie. Het instellen van een drempelwaarde voor niet-toegelaten ggo's, met andere woorden, de acceptatie van de aanwezigheid van kleine hoeveelheden ggo's die de Europese toelatingsprocedure niet (volledig) hebben doorlopen, lijkt een relativering te betekenen van het belang van diezelfde Europese toelatingsprocedure, in het bijzonder van de aangescherpte veiligheidsbeoordeling daarbinnen. Minister Verburg van LNV stelt dat bij ggo's die in niet-EU-landen veilig zijn bevonden, er in principe geen aanleiding is voor bezorgdheid over de voedselveiligheid (*Kamerstukken II* 2007/08 27 428, nr. 92).

Deze opmerkelijke stelling impliceert dat een minder strenge veiligheidsbeoordeling dan in de EU (geen land heeft zo'n strenge veiligheidsbeoordeling als de EU) ook volstaat. De enige kwestie die dan nog aan de orde is, is die van de keuzevrijheid. Zoals we eerder zagen, is de Nederlandse regering geneigd daar pragmatisch mee om te gaan: keuzevrijheid moet zoveel mogelijk bevorderd worden, zonder in extremen te vervallen. Bij deze benadering past niet het vasthouden aan nultolerantie voor niet-toegelaten ggo's waarvan de aanwezigheid moeilijk helemaal te voorkomen is, maar wél het instellen van een drempelwaarde, zodat de contaminatie binnen de perken blijft.

Naarmate de jaren 2000 vorderen, raakt een oplossing voor de 'asynchrone toelating' eerder verder uit het zicht dan dat zij dichterbij komt. Weliswaar komen er voorstellen om een drempelwaarde in te stellen voor de aanwezigheid van niet in de EU toegelaten ggo's die elders goedgekeurd zijn, maar die zijn tot op heden niet van kracht, en de voorgestelde drempelwaarde van 0,1% biedt levensmiddelen- en diervoederproducenten nog steeds weinig ruimte (vgl. het commentaar van het Productschap Margarine, Vetten en Oliën, 2011). Voor een structurele oplossing zou versnelling van de Europese goedkeuring van gentechproducten noodzakelijk zijn, maar daar is geen sprake van. Niet alleen blijft het probleem van het structureel ontbreken van gekwalificeerde meerderheden tijdens de toelatingsprocedures bestaan, ook grijpt een aantal lidstaten weer naar het middel van een nationaal verbod op import en/of teelt van reeds in de EU toegelaten gentechproducten. Onder deze lidstaten bevinden

zich de twee belangrijkste landen in de EU: Frankrijk verbiedt de teelt van MON810-maïs in 2008 (EFSA, 2008), Duitsland doet hetzelfde in 2009 (*Kamerstukken II* 2009/10, 27 428, nr. 147). Deze acties luiden een proces in dat in veel opzichten een herhaling van eerdere zetten is, maar uiteindelijk toch een nieuwe, belangwekkende wending neemt.

Hoewel de verbiedende landen formeel risico-overwegingen aanvoeren voor het weren van specifieke gentechproducten van hun grondgebied, oordeelt de Europese voedselveiligheidsautoriteit EFSA in alle gevallen dat er geen sprake is van voorheen onbekende risico's, wat betekent dat de nationale verboden onrechtmatig zijn. Nationale adviescommissies uit de betreffende landen oordelen veelal in lijn met de EFSA. De Europese Commissie doet daarom, net als in de jaren vóór het moratorium, voorstellen om de verbiedende lidstaten te verplichten hun verboden in te trekken. Nederland is één van de landen die de voorstellen van de Commissie steunen (zie bijv. *Kamerstukken II* 2008/09, 27 428, nr. 133). De Nederlandse regering lijkt inmiddels weinig geduld meer te hebben met de (in haar ogen) obstructie plegende lidstaten. Verschillende bewindslieden benadrukken bij verschillende gelegenheden dat consequent tegen toelating van gentechproducten stemmen en nationale verboden instellen in werkelijkheid niets te maken heeft met risico's voor mens of milieu, maar met anderssoortige bezwaren tegen gentechproducten, bijvoorbeeld van ethische, maatschappelijke of economische aard. En dat is valsspelen:

> De staatssecretaris (Van Geel van Milieu, WJK) beschouwt het als een kwalijke ontwikkeling dat principiële discussies over GGO voortdurend in EU-verband worden uitgevochten onder de noemer van toelatingen. Als eenmaal afgesproken is dat beoordeling op grond van wetenschappelijke criteria plaatsvindt, dan moet die afspraak ook gevolgd worden (*Kamerstukken II* 2005/06, 22 112, nr. 454, p. 9).

De oproepen van gentechkritische politieke partijen in de Tweede Kamer aan de Nederlandse regering om begrip te tonen voor de tegenstemmende en verbiedende landen, of beter nog, zich bij hen aan te sluiten, zijn dus aan dovemansoren gericht. Er zijn echter te weinig lidstaten die net als Nederland de Europese Commissie steunen in haar pogingen de nationale verboden ingetrokken te krijgen, waardoor de verboden net als voorheen in een juridisch schemergebied blijven zweven: formeel onrechtmatig, zonder dat hier formele gevolgen aan verbonden kunnen worden.

Intussen doen de verbiedende lidstaten een tegenaanval: de EFSA, die de basis voor de nationale verboden als te dun heeft beoordeeld, moet het ontgelden. De kritiek die op de EFSA wordt geleverd, lijkt op de kritiek die de wetenschappelijke adviescommissies die hem voorgingen eerder te verduren kregen: zijn leden hebben te nauwe banden met de gentechindustrie, zijn werkwijze is te weinig transparant, en langetermijngevolgen van gentechproducten worden te weinig in overweging genomen. Deze kritiek leeft overigens breder dan alleen in de verbiedende lidstaten. In 2008 benoemt de

Milieuraad van de Europese Unie onder voorzitterschap van Frankrijk in zogenaamde ‘council conclusions’ een aantal punten waarop de EFSA en het wetenschappelijke beoordelingsproces van gentechproducten verbeterd moeten worden (Council of the European Union, 2008). In reactie daarop wordt inderdaad een aantal maatregelen genomen, strekkende tot het transparanter maken van de EFSA, het beter scheiden van functies en belangen en het ‘beter borgen van de wetenschappelijke besluitvorming’, waarbij externe deskundigheid meer aandacht moet krijgen (*Kamerstukken II* 2011/12, 27 428, nr. 230).

De Nederlandse regering heeft de kritiek op de EFSA nooit gedeeld: in de Tweede Kamer spreken verschillende bewindslieden meermaals hun vertrouwen uit in de EFSA (zie bijv. *Kamerstukken II* 2005/06, 22 112, nr. 454, *Kamerstukken II* 2005/06, 21 501-08, nr. 221). De genomen maatregelen worden echter met instemming begroet, zij het niet omdat de regering zonder deze maatregelen getwijfeld had aan de geloofwaardigheid van de EFSA, maar omdat anderen die maatregelen nu eenmaal wilden:

> De EFSA heeft zowel aan ons als aan de Europese Raad aangegeven welke stappen er zijn gezet om de onafhankelijkheid beter te borgen. Ik (staatssecretaris Atsma van I&M, WJK) ben ervan overtuigd dat die stappen verstandig zijn. Immers, als de EFSA die stappen niet had gezet, was de discussie over de onafhankelijkheid blijven bestaan (*Kamerstukken II* 2011/12, 27 428, nr. 230, p. 15).

De voortdurende impasse rondom de toelating van gentechproducten en de kwestie van de nationale verboden inspireert Nederland en enkele andere EU-lidstaten ten langen leste tot de ontwikkeling van ondogmatische voorstellen, die breken met enkele centrale principes die tot dan toe golden in het Europese gentechbeleid. In feite gaat het om twee voorstellen, die in de loop van de tijd steeds verder op elkaar worden afgestemd. Het eerste voorstel, waaraan Nederland een belangrijke bijdrage levert, is om toch ruimte te geven aan andere dan risico-overwegingen. Tenslotte laten de dwarsliggende lidstaten hun opstelling toch al hoofdzakelijk leiden door niet aan risico gerelateerde overwegingen, althans volgens de Nederlandse regering, dus misschien kan de leer dan beter aan het leven worden aangepast. In verschillende versies van het voorstel wordt soms gesproken over ethische en maatschappelijke aspecten (zie bijv. *Kamerstukken II* 2007/08, 21 501-08, nr. 275), het bekende begrippenpaar dat Nederland altijd buiten het beoordelingsproces van concrete casussen heeft willen houden. Al gauw echter wordt nog vrijwel uitsluitend gesproken van sociaal-economische criteria of aspecten (zie bijv. *Kamerstukken II* 2008/09, 21 501-08, nr. 293). Daar zit het ‘maatschappelijke’ nog wel in, maar de ethiek is er tussenuit gevallen, althans in de benaming. In sommige documenten over mogelijk in aanmerking te nemen sociaal-economische criteria worden deze criteria nog wel in verband gebracht met ethische afwegingen (zie bijv. COGEM, 2009). Het is revolutionair te noemen dat de Nederlandse regering, die vanaf de eerste werkzaamheden met genetische modificatie in de jaren 1970

altijd het alleenrecht van een beoordeling op grond van risico's heeft verdedigd, zo'n dertig jaar nadien voorstelt toch andere criteria in de beoordeling te betrekken. Dat geeft wel aan dat de nood voor haar hoog is.

Het tweede voorstel, afkomstig van de gentechkritische lidstaat Oostenrijk, is om afzonderlijke lidstaten toe te staan een permanent nationaal teeltverbod in te stellen (zie bijv. *Kamerstukken II* 2008/09, 21 501-08, nr. 311). Nu bestaat alleen de bepaling die een tijdelijk verbod toestaat op grond van nieuwe risico's. Nederland zoekt de samenwerking met Oostenrijk en ook andere EU-lidstaten werken mee aan de doorontwikkeling van beide voorstellen. Uiteindelijk ontstaat er een samenhangend plan, dat er ongeveer als volgt uitziet: afzonderlijke lidstaten krijgen een bevoegdheid gentechgewassen op hun grondgebied te verbieden, die in drie cruciale opzichten verschilt van de bestaande mogelijkheid een tijdelijk verbod in te stellen. Ten eerste gaat het bij de nieuwe bevoegdheid om een permanent verbod. Ten tweede mag alleen de teelt van gentechgewassen worden verboden, niet de import ervan. Ten derde hoeft het verbod niet op risico-overwegingen gestoeld te zijn, sterker nog: dat mag niet eens. Een nationaal teeltverbod voor gentechgewassen mag alleen op grond van sociaal-economische criteria ingesteld worden. De gedachte daarachter is dat de legitimiteit van de Europese toelatingsprocedure aangetast zou worden als gentechgewassen die in die toelatingsprocedure als veilig zijn beoordeeld, alsnog door een lidstaat verboden zouden mogen worden op grond van het oordeel dat er iets schort aan de veiligheid.

De Europese Commissie neemt dit plan over, omdat zij een aanpassing van het beleid in deze richting net als de initiatiefnemende lidstaten als een mogelijkheid ziet de impasse te doorbreken: als gentechkritische lidstaten de mogelijkheid hebben legitiem een eigen lijn te trekken met betrekking tot de teelt van gentechgewassen, hebben zij minder reden voor het traineren van het Europese toelatingsbeleid voor gentechproducten, en kunnen de lidstaten die de kansen van genetische modificatie willen benutten hun gang gaan. In feite wordt er dus gekozen voor een Europa met 'twee snelheden' en wordt het idee van een gemeenschappelijke markt deels opgegeven.

De Europese Commissie zet het plan om in een officieel voorstel, dat in de zomer van 2010 wordt gepresenteerd (zie European Commission, 2010a, 2010b). Anders dan men misschien zou verwachten, worden de voorstellen voor meer nationale soevereiniteit ten aanzien van de teelt van gentechgewassen lang niet door alle verbiedende lidstaten met enthousiasme begroet. De meeste van deze lidstaten zijn erg kritisch over de juridische houdbaarheid van de voorstellen en vrezen dat ze niet 'WTO-proof' zijn. Het lijkt erop dat de betreffende landen liever binnen het collectief van de EU de toelating van gentech blijven traineren, dan zelf op grond van nieuwe regels duidelijk verantwoordelijkheid te nemen voor een nationaal verbod. Wellicht vrezen ze in het laatste geval eerder dan in het eerste geval een individuele klacht bij de WTO van een land als de VS aan hun broek krijgen. Behalve de juridische

houdbaarheid zou er nog een punt van overweging kunnen zijn waarom de verbiedende lidstaten niet enthousiast zijn over het voorstel voor een nationaal teeltverbod, en dat is dat het ze niet ver genoeg gaat. De verboden die deze landen nu in strijd met de regels handhaven, betreffen in een aantal gevallen ook de import van gentechproducten, en dat is onder de nieuwe regels niet meer toegestaan.

Hoe dat ook zij, het voorstel van de Europese Commissie is op het moment van schrijven nog niet aangenomen, en er zijn ook nog geen tekenen dat dat op afzienbare termijn gaat gebeuren of dat er een andere oplossing zal worden gevonden. Daarmee duurt de impasse in het Europese beleid ten aanzien van genetisch gemodificeerd voedsel tot op heden voort.

5.4 Conclusie

Een confrontatie van de maatschappelijke en beleidsontwikkelingen ten aanzien van gentechvoedsel met de ideaaltypische ontwikkeling die Ewald en Pieterman schetsen, leidt tot interessante conclusies. Wat we in de besproken casus zien, kan geduid worden als een opkomende voorzorgcultuur, een opkomst die met de nodige strijd gepaard gaat. Die strijd vindt plaats op in ieder geval twee fronten. Er is een front waar de strijd gaat tussen wat je een voorzorgbenadering zou kunnen noemen en tussen wat je een risicobenadering zou kunnen noemen. Die strijd woedt vooral tussen de EU en de VS. Maar binnen Nederland en Europa ligt het belangrijkste front iets anders; daar gaat de strijd vooral tussen een rigide versie van de voorzorgcultuur en een gematigde variant, een voorzorgbenadering met risicoculturele trekken.

Voor alle helderheid: sporen van de schuldcultuur zijn in deze casus nauwelijks zichtbaar. In hoofdstuk 6 ga ik in op mogelijke verklaringen daarvoor. Ik begin hier met elementen van de risicocultuur aan te wijzen. Die zijn allereerst zichtbaar in het vertrouwen in wetenschappers en in wetenschappelijke en maatschappelijke vooruitgang dat vrij consequent door de Nederlandse regering tentoongespreid wordt, en als we de blik breder richten, ook door de Europese Commissie. In de begintijd van het recombinant DNA-onderzoek wordt de regulering ervan door de Nederlandse regering gedurende enkele jaren aan wetenschappers overgelaten. Nadien hebben wetenschappers geen regulerende taken meer, maar wel belangrijke adviserende taken op het gebied van risico-inschattingen. De Nederlandse regering hecht veel waarde aan wetenschappelijke kennis over risico's en heeft veel vertrouwen in de adviezen van de wetenschappers in de COGEM. Zij beslist in het toelatingsbeleid voor genetisch gemodificeerde organismen meestal in de lijn van de COGEM-adviezen. De Europese Commissie op haar beurt volgt doorgaans het advies van haar wetenschappelijke adviescommissies en van de voedselveiligheidsautoriteit waarin deze commissies in 2002 opgaan, de EFSA. Ook de Nederlandse regering laat regelmatig blijken vertrouwen te hebben in de EFSA.

Minstens zo belangrijk lijkt mij dat de Nederlandse regering, ondanks wisselende samenstellingen, genetische modificatie in het algemeen en genetisch gemodificeerd voedsel in het bijzonder steeds heeft willen bevorderen. Zij heeft steeds benadrukt dat deze nieuwe technologie kansen biedt en zij heeft vanaf 1979 actief haar best gedaan die kansen te benutten. Iets vergelijkbaars geldt voor de Europese Commissie. Tot slot is het frappant dat er zowel in Nederland als in de EU bewust voor gekozen is om ethische en maatschappelijke overwegingen buiten de toelatingsprocedure voor rDNA-experimenten en later ggo's en gentechvoedsel te houden. Alleen risico's voor mens en milieu worden relevant geacht.

Daarmee zijn verschillende risicoculturele kenmerken aanwezig: men staat positief tegenover menselijke beheersing van de natuur en tegenover het ideaal van maakbaarheid (genetische modificatie is maakbaarheid en beheersing van de natuur in *optima forma*), en positief tegenover het idee van vooruitgang door technologische ontwikkeling en economische groei. In de weigering de toelatingsprocedure voor gentechproducten iets meer te laten zijn dan een technische beoordeling van risico's, is de amorele benadering van de risicocultuur herkenbaar. Al deze risicoculturele kenmerken zijn overigens *a fortiori* in het Amerikaanse beleid zichtbaar.

Maar vanaf het begin van de besproken geschiedenis zijn deze sporen van de risicocultuur gemengd geweest met elementen uit de voorzorgcultuur. In Nederland en Europa althans, in het Amerikaanse beleid heeft de risicoculturele benadering zich in meer onversneden vorm gehandhaafd. De positieve benadering heeft een 'maar': in de jaren 1980 zegt de Nederlandse regering een 'met waarborgen omklede positieve benadering' van het rDNA-onderzoek voor te staan, en in 2001 spreekt zij uit de kansen van genetische modificatie 'verantwoord en zorgvuldig' te willen benutten. De invulling van die 'waarborgen' en dat 'verantwoord en zorgvuldig' betekent in de praktijk een behoorlijke barrière voor het ondernemen van genetisch modificerende activiteiten. Dergelijke activiteiten zijn in principe verboden, tenzij de overheid een vergunning verleent. Die vergunning wordt alleen verstrekt als aannemelijk wordt dat de voorgenomen activiteiten geen schade aan het milieu of de menselijke gezondheid zullen toebrengen. En om wat dat betreft goed de vinger aan de pols te houden, mogen genetisch gemodificeerde organismen nadat een vergunning eenmaal is verleend niet naar believen in de vrije natuur losgelaten worden, maar alleen stapje voor stapje. Eerst een kleine veldproef, als dat goed verloopt een grotere veldproef, enzovoorts, totdat een ggo eindelijk veilig genoeg geacht wordt om vrijgegeven te worden voor 'echte' teelt en toegelaten te worden voor de markt.

Hier is zonder meer sprake van voorzorgbeleid. De risico's die zich mogelijk zouden kunnen manifesteren, worden onacceptabel geacht, en moeten daarom bij voorbaat worden uitgesloten. De overheid neemt daarvoor met de

totstandkoming van een restrictief toelatingsbeleid verantwoordelijkheid, hoewel zij die verantwoordelijkheid tegelijkertijd probeert te relativeren: 100 procent veiligheid bestaat niet, plegen de bij dit dossier betrokken bewindslieden regelmatig te zeggen. Dat doet in dit geval niets af aan het streven risico's toch uit te sluiten, en de reden voor het willen uitsluiten van risico's is hun aard: gevreesd wordt dat zij bij verwerkelijking omvangrijke en onomkeerbare schade zouden kunnen aanrichten, aan het milieu en / of aan de menselijke gezondheid. De aanwijzingen dat schade aan het milieu zou kunnen worden aangericht, zijn overigens sterker dan de aanwijzingen voor gezondheidsschade. Daarmee gaat het om typische 'voorzorgrisico's'. Het voorzorgbeginsel is immers oorspronkelijk ontworpen om risico's op onomkeerbare en omvangrijke milieuschade het hoofd te bieden. Het gaat ook om typische voorzorgrisico's in de zin dat zij gekenmerkt worden door grote onzekerheid.

Vanaf het begin van de gentechgeschiedenis klinken echter geluiden die de ideaaltypische voorzorgculturele benadering dichter benaderen dan het voorzichtig-positieve beleid van de Nederlandse regering dat doet. Voor degenen die deze geluiden laten klinken, aanvankelijk vooral kritische wetenschappers, later vooral milieuorganisaties, is het voorzorgkarakter van het officiële gentechbeleid niet sterk genoeg. Zij vinden dat kleine kansen op ernstige langetermijngevolgen te weinig worden meegewogen en betwisten adviezen van wetenschappelijke gremia als de COGEM en de EFSA waarin specifieke ggo's als voldoende veilig worden beoordeeld. Wetenschappers in dienst van gentechbedrijven zijn voor hen ronduit verdacht. Zij vinden dat de focus in het toelatingsbeleid te eenzijdig ligt op risico's en willen meer aandacht voor de ethische en maatschappelijke implicaties van genetische modificatie. Zij vinden dat de vraag welk nut er tegenover de risico's staat duidelijk gesteld moet worden. Vanaf de jaren 1990 roepen zij vaak om een moratorium, dus een tijdelijk verbod, op gentechgewassen en gentechvoedsel.

Zoals gezegd hebben deze geluiden een hoog voorzorggehalte. In hoofdstuk 2 zagen we al dat in de voorzorgcultuur de gevoeligheid voor kleine kansen op grote gevolgen toeneemt, waarbij de kleinheid van de kansen wordt overschaduwd door de grootheid van de gevolgen. Typisch voor de risico's waarop men zich in de voorzorgcultuur richt, is ook de lokalisering van gevolgen in de verre toekomst. Kenmerkend is verder dat het gewicht van wetenschappelijke adviezen gerelativeerd en het gezag van wetenschappers aangevochten wordt, wat overigens niet wil zeggen dat voorstanders van 'sterke voorzorg' in deze casus afzien van een beroep op wetenschap. Geschillen kunnen niet langer door 'de wetenschap' beslecht worden, want het wetenschappelijk domein wordt één van de arena's waar de strijd over gentechvoedsel wordt gestreden. Opvallend is in dit verband dat het alleenrecht van het risicodiscours, en dus ook van 'harde' wetenschappelijke kennis, betwist wordt: morele overwegingen, die in de risicocultuur door de taal van het risico weggedrukt of overschaduwd werden, proberen zich samen met overwegingen van maatschappelijke aard weer relevant te maken. De aandacht die

voorstanders van sterke voorzorg proberen te krijgen voor de vraag naar het nut van gentechvoedsel, blijkt meestal te duiden op sterke twijfel of een reeds vaststaand negatief oordeel over dat nut. Daarachter zit onder andere een grote scepsis over het ideaal van economische en technologische vooruitgang. Voorstanders van sterke voorzorg / critici van gentechvoedsel zien de kansen niet die bevorderaars van voorzorg wel zien, maar zij zien des te meer bedreigingen. Dat het door hen voorgestelde moratorium, één van de zwaarste soorten voorzorgmaatregelen, het benutten van kansen op een rigide manier zou dwarsbomen, is dan ook een argument dat hen niet kan overtuigen.

In Nederland en in de EU is de voorzichtig-positieve benadering, die een mengvorm is van risicoculturele en voorzorgculturele elementen, aanvankelijk dominant. Deze benadering maakt het mogelijk dat er niet alleen veldproeven worden toegestaan, maar vanaf de jaren 1990 ook ggo's en gentechvoedsel tot de Europese markt worden toegelaten. Vanaf 1996 begint een sterke voorzorgculturele benadering in de EU echter terrein te winnen, doordat diverse lidstaten zich als haar vertegenwoordigers opwerpen. Hun belangrijkste troef is het moratorium op de toelating van nieuwe gentechproducten dat zij van 1998 tot 2004 in stand weten te houden. Daarmee weten zij af te dwingen dat de regelgeving een sterker voorzorgkarakter krijgt: strengere en uitgebreidere veiligheidsbeoordelingen, nauwlettender identificatie van gentechproducten als drager van risico en meer oog voor langetermijneffecten, om een paar zaken te noemen.

De Nederlandse regering heeft haar voorzichtig-positieve benadering van genetische modificatie in de loop der jaren vrij consequent geprobeerd te handhaven, en geeft weinig toe aan binnenlandse critici van genetische modificatie annex ijveraars voor een sterke voorzorgbenadering. Haars ondanks winnen de voorzorgculturele elementen in het Nederlandse beleid na 1996 aan kracht en worden de risicoculturele elementen verzwakt. Dat is niet omdat de binnenlandse gentechcritici meer invloed op het beleid weten uit te oefenen, maar door de invloed van gentechkritische lidstaten op het EU-beleid, dat nauw gekoppeld is aan nationaal en dus ook Nederlands beleid. Nederlandse gentechcritici hebben de gedeeltelijke vervulling van hun wensen voor een belangrijk deel te danken aan buitenlandse hulp.

Het is echter niet juist de versterking van het voorzorgkarakter van het Nederlandse beleid volledig op het conto van buitenlandse invloed te schrijven; voor sommige aanscherpingen van het beleid in een voorzorgrichting is de Nederlandse regering vooral zelf verantwoordelijk. Dat geldt bijvoorbeeld voor het restrictieve beleid ten aanzien van het gebruik van antibioticumresistente merkergenen dat in 2000 van kracht wordt, en waarmee Nederland vooruitloopt op en strenger is dan EU-beleid. Verder heeft de Nederlandse regering een belangrijk aandeel in de voorstellen om nationale teeltverboden op grond van zogenaamde sociaal-economische criteria toe te staan, waarmee niet alleen de sterkst mogelijke voorzorgmaatregel (een verbod) gesanctioneerd zou worden,

maar tevens het alleenrecht van de (technische) risicobeoordeling wordt gerelativeerd.

6 Vergelijking en conclusies

6.1 Inleiding

In de achterliggende drie hoofdstukken heb ik de wederwaardigheden van drie zeer uiteenlopende risicoproblemen (kindermishandeling, verkeersonveiligheid, genetische modificatie in de voedselproductie) in de context van de Nederlandse samenleving besproken. Het doel daarvan was een empirisch geïnformeerde bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke discussie over laatmoderne veranderingen in de wijze waarop westerse samenlevingen zich verhouden tot bedreigingen voor leven, welzijn en leefomgeving. In die discussie wordt vaak verondersteld, zo schreef ik in hoofdstuk 1, dat in de maatschappelijke omgang met verschillende soorten bedreigingen vergelijkbare ontwikkelingen plaatsvinden en hebben plaatsgevonden. Maar in hoeverre die veronderstelling klopt, is niet of nauwelijks onderzocht. Systematische vergelijkingen van de maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot bedreigingen van verschillende aard zijn zeldzaam in de literatuur. Met dit proefschrift heb ik een bijdrage aan dergelijk vergelijkend onderzoek willen geven.

De vraag die in mijn proefschrift centraal staat, heb ik in het eerste hoofdstuk als volgt geformuleerd:

In hoeverre zijn er overeenkomsten waarneembaar in de wijze waarop de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid, kindermishandeling en genetisch gemodificeerd voedsel zich sinds het einde van de negentiende eeuw in Nederland heeft ontwikkeld?

Bij de zoektocht naar een antwoord op deze vraag heb ik, geïnspireerd door Ewald (2002) en Pieterman (2008), de hypothese gehanteerd dat de ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met de betreffende risicoproblemen begrepen kunnen worden als manifestaties van culturele transformaties. Volgens Ewald en Pieterman heeft het westerse denken en doen ten aanzien van de thematiek van schade, onveiligheid en risico sinds het einde van de negentiende eeuw twee keer een wezenlijke transformatie doorgemaakt. In de termen van Pieterman gaat het om de overgang van een vroegmoderne schuldcultuur naar een moderne risicocultuur en vervolgens om de overgang naar een laatmoderne voorzorgcultuur. Hoewel de beschrijving van deze transformaties zich bij Ewald en Pieterman hoofdzakelijk toespitst op de maatschappelijke omgang met risico's die technologisch van aard zijn, ben ik bij mijn onderzoek uitgegaan van het vermoeden dat met behulp van de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur ook de maatschappelijke *Werdegang* van andersoortige risico's verhelderd kan worden. Dat impliceert tevens het vermoeden dat eventuele overeenkomsten in de wijze waarop de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en

gentechvoedsel zich ontwikkeld heeft, te maken hebben met een gezamenlijke sociaal-culturele voedingsbodem.

In dit afsluitende hoofdstuk kom ik toe aan de eigenlijke vergelijking van mijn casussen en daarmee aan de beantwoording van mijn centrale vraag en de toetsing van mijn hypothese. In de paragrafen 6.2 en 6.3 behandel ik de vraag naar de overeenkomsten tussen de casussen door na te gaan in hoeverre de maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot verkeersonveiligheid, kindermishandeling en gentechvoedsel als manifestaties van de genoemde twee culturele transformaties gezien kunnen worden. Het zwaartepunt ligt bij de tweede transformatie, die van risicocultuur naar voorzorgcultuur, omdat het soort veranderingen dat daarmee gemoeid is het onderwerp vormt van het wetenschappelijke debat waarop ik eerder in deze inleiding doelde.

Waarschijnlijk ten overvloede benadruk ik hier nog eens dat de concepten schuldcultuur, risicocultuur en voorzorgcultuur ideaaltypen zijn. Ideaaltypen zijn op de werkelijkheid gebaseerd, maar zoals ik in hoofdstuk 2 schreef, vergroten zij bepaalde als kenmerkend beschouwde aspecten van die werkelijkheid uit en kennen zij een sterkere coherentie en logica dan in de werkelijkheid bestaat. Deze eigenschappen maken hen geschikt om bepaalde ontwikkelingen, patronen, gelijkenissen en verschillen in de werkelijkheid zichtbaar te maken, maar betekenen tevens dat zij in hun ‘begrifflichen Reinheit’ (Weber, 1904/1968, p. 43) niet in de werkelijkheid terug te vinden zijn. Ik heb bij mijn onderzoek daarom nooit verwacht de schuld-, risico- of voorzorgcultuur in levenden lijve aan te treffen, noch de behoefte gehad hun bestaan te bewijzen. Hun rol in dit proefschrift is die van analytisch instrument, met behulp waarvan ik het doel van mijn onderzoek probeer te bereiken: helderder krijgen of de maatschappelijke ontwikkelingsgang van zeer uiteenlopende risicoproblemen noemenswaardige overeenkomsten vertoont.

Dat neemt niet weg dat het mes hier aan twee kanten snijdt: het gebruik van de concepten schuldcultuur, risicocultuur en voorzorgcultuur als middel voor het bereiken van mijn onderzoeksdoel levert als onvermijdelijke, maar welkome, bijvangst informatie op over de vraag hoe adequaat en breed inzetbaar deze concepten zijn. De conclusies die ik in dit hoofdstuk trek, betreffen dus in eerste instantie de mate van gelijkenis in de maatschappelijke ontwikkelingsgang van drie uiteenlopende risicoproblemen, maar in tweede instantie ook de mate van geschiktheid van de concepten schuld-, risicocultuur en voorzorgcultuur voor de analyse van die ontwikkelingsgang.

Voor een genuanceerde beantwoording van de vraag in hoeverre sprake is van overeenkomsten tussen de casussen en voor een adequate beoordeling van de houdbaarheid van mijn hypothese is het uiteraard nodig om ook aandacht te besteden aan verschillen tussen de casussen en aan gegevens die niet met de hypothese in overeenstemming zijn. Die aandacht is er in de komende paragrafen dan ook. In 6.2 en 6.3 aarzel ik niet aan te wijzen in welke opzichten

de maatschappelijke wederwaardigheden van de onderzochte risicoproblemen van elkaar verschillen en op welke punten de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur tekortschieten. Aan het einde van paragraaf 6.3 besteed ik aandacht aan actoren en factoren die in mijn casussen een tegenwicht vormen tegen de vermeende transformatie naar een voorzorgcultuur. Ik sluit dit hoofdstuk af met conclusies en suggesties voor verder onderzoek (6.4).

6.2 Van schuldcultuur naar risicocultuur

6.2.1 Inleiding

In deze paragraaf bespreek ik in hoeverre er in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetisch gemodificeerd voedsel een transformatie van schuldcultuur naar risicocultuur zichtbaar is. Ik zal laten zien dat verscheidene ontwikkelingen in de omgang met kindermishandeling en verkeersonveiligheid onder de noemer van deze transformatie zijn te brengen. In feite begon de overgang van schuld- naar risicocultuur ongeveer op het moment dat ik de geschiedenis van deze risicoproblemen laat aanvangen: vanaf het einde van de negentiende eeuw is zowel in de kindermishandelingscasus als in het geval van verkeersonveiligheid de opkomst van een risicobenadering zichtbaar. Het duurde overigens nog tot de jaren 1960 voordat die benadering dominant werd.

In het geval van genetisch gemodificeerd voedsel is geen echte overgang van schuld- naar risicocultuur zichtbaar. De omgang met risico's in deze casus werd vanaf het begin gekenmerkt door een mengsel van risicoculturele en voorzorgculturele elementen. Schuldculturele kenmerken heb ik alleen in rudimentaire vorm aangetroffen, en dan nog vooral buiten Nederland.

In de volgende twee subparagrafen, 6.2.2 en 6.2.3, behandel ik de elementen in de verschillende casussen die als kenmerkend voor de schuldcultuur geduid kunnen worden. In 6.2.4 probeer ik te verklaren waarom zulke elementen in de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel nauwelijks aanwezig zijn. Vervolgens bespreek ik in de subparagrafen 6.2.5 tot en met 6.2.10 thematisch de kenmerken van de verschillende casussen die op de opkomst en consolidatie van de risicocultuur duiden. Daar ga ik ook in op de risicoculturele kenmerken van de gentechcasus.

6.2.2 Een terughoudende en reactieve overheid

Hierboven schreef ik dat het tot de jaren 1960 duurde voordat met betrekking tot kindermishandeling en verkeersonveiligheid een risicobenadering dominant werd. Dat betekent zeker niet dat gedurende de hele periode daarvóór sprake was van dominantie van de schuldcultuur. De opmars van de risicocultuur richting dominantie zorgde ervoor dat de schuldcultuur hoogstens in een deel van deze periode het overwicht had. Het schuldculturele gehalte van de

maatschappelijke omgang met kindermishandeling en verkeersonveiligheid in de periode tot de jaren 1960 bestaat hoofdzakelijk in een relatief terughoudende en reactieve opstelling van de overheid en een neiging tot *blaming the victim*. Daarnaast valt vooral in het geval van verkeersonveiligheid de nadruk op de verantwoordelijkheid van individuele veroorzakers van schade op.

In hoofdstuk 2 kwam aan de orde dat een terughoudende opstelling van de overheid kenmerkend is voor het klassieke 'nachtwakers'-liberalisme dat de schuldcultuur stempelt. Daarbij past dat risicoproblemen niet via specifieke beleidsmaatregelen en regelgeving, maar via de toepassing van algemene rechtsregels op individuele schadegevallen (dus reactief) geadresseerd worden. Ewald (2002) en Pieterman (2008) benadrukken daarbij de rol van het privaatrecht, in het bijzonder de figuur van de onrechtmatige daad.

In het geval van verkeersonveiligheid en kindermishandeling duurde de situatie dat specifieke regels of beleidsmaatregelen voor de aanpak van de problemen in kwestie ontbraken tot halverwege de jaren 1900 (zij het dat in 1898 al een rijvergunningplicht werd ingevoerd, maar die had niet veel om het lijf). In 1905 voerde de regering de Kinderwetten in en in 1906 de Motor- en Rijwielwet, in beide gevallen aangespoord door lobbywerk uit de samenleving. Tot die tijd was een beroep op algemene rechtsregels de enige van overheidswege ter beschikking gestelde remedie voor de omgang met schade en risico's. Ik heb echter weinig aanwijzingen gevonden dat er in de omgang met verkeersonveiligheid en kindermishandeling vóór de jaren 1900 intensief gebruik werd gemaakt van het recht. Dat zou te maken kunnen hebben met wat volgens Ewald en Pieterman de hoofdregel van de schuldcultuur is: ieder draagt zijn eigen schade. Relevant is echter ook dat er in die periode nog niet veel gemotoriseerd verkeer was en dat er voor kindermishandeling weinig aandacht was, mede vanwege het feit dat een fors deel van wat nu als kindermishandeling wordt gezien destijds als min of meer geaccepteerde lijfstraf gold.

Voor zover het recht een rol speelde in de beginperiode van mijn casussen, heb ik overigens geen bewijzen gevonden voor het primaat van het privaatrecht. Over de inzet van het recht bij verkeersongevallen of gevaarlijk rijgedrag in de periode vóór de invoering van de Motor- en Rijwielwet heb ik te weinig informatie gevonden om dat primaat te kunnen bevestigen of ontkennen. Het feit dat de Motor- en Rijwielwet veel strafrechtelijke bepalingen bevat, doet bij mij het vermoeden rijzen dat men in de periode vóór de invoering van deze wet behalve in het privaatrecht ook soelaas heeft gezocht in het strafrecht. In het geval van kindermishandeling zijn er goede redenen om aan te nemen dat het primaat in plaats van bij het privaatrecht bij het strafrecht lag. Volgens Manneke (1993) kwam het in de periode 1890-1914 wel voor dat mishandeling van kinderen strafrechtelijk werd vervolgd, en Clemens Schröner (1956) vond in een latere periode (1932-1944) ook diverse voorbeelden van de inzet van het strafrecht bij kindermishandeling. Ik ken echter geen enkel voorbeeld van een actie uit onrechtmatige daad na kindermishandeling. Clemens Schröner geeft

wel andere voorbeelden van de inzet van het privaatrecht bij kindermishandeling, namelijk van de maatregelen tot beëindiging van het ouderlijk gezag die met de Kinderwetten werden ingevoerd en van de ondertoezichtstelling die in 1922 werd ingevoerd, maar dat is niet het soort privaatrecht waarop Ewald en Pieterman doelen.

De invoering van de Kinderwetten en de Motor- en Rijwielwet betekende niet dat de overheid haar terughoudende en reactieve opstelling geheel liet varen. De Motor- en Rijwielwet introduceerde weliswaar specifieke regels gericht op het voorkomen van verkeersongelukken, maar voor de bevordering van de naleving daarvan werd lange tijd voornamelijk vertrouwd op het straffen van gepakte regelovertreders. Die benadering is nog behoorlijk passief en reactief te noemen.

Met betrekking tot de Kinderwetten merk ik op dat de nieuwe mogelijkheid kinderen aan het ouderlijk gezag te onttrekken in het geval zij slecht behandeld worden nadrukkelijk als preventief gebracht werd, maar dat het de pleitbezorgers van de Kinderwetten vooral ging om preventie van jeugdcriminaliteit. De aandacht voor kindermishandeling was rond de eeuwwisseling nog steeds gering, en hoewel het aannemelijk is dat zij gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw toenam, wist kindermishandeling in deze periode geen brede erkenning als sociaal probleem te verwerven. Dat neemt niet weg dat de nieuwe kinderbeschermingsmaatregelen in de eerste helft van de twintigste eeuw wel gebruikt werden met het oogmerk kinderen uit een situatie van mishandeling te redden, maar die gevallen vormden maar een fractie van het totaal aantal ingezette kinderbeschermingsmaatregelen, en vermoedelijk ook maar een druppel op de gloeiende plaat van het totaal aantal gevallen van kindermishandeling – volgens toenmalige maatstaven maar zeker volgens huidige maatstaven. De Kinderwetten veranderden dus niet zoveel aan de bestaande aanpak van kindermishandeling, die voor een belangrijk deel neerkwam op de afwezigheid van een aanpak. Wel is er reden om aan te nemen dat de toepassing van het strafrecht bij ernstige gevallen van kindermishandeling in de eerste helft van de twintigste eeuw toenam, maar dat betekende in feite de intensivering van het gebruik van één van de mechanismen van de schuldcultuur.

Wat in de eerste decennia van de twintigste eeuw ook intensiveerde, was de inzet van het particulier initiatief. Het particuliere kinderbeschermingswerk, dat dateerde van ruim vóór de Kinderwetten, mocht niet alleen binnen het nieuwe wettelijke kader voortgezet worden, maar kreeg door de Kinderwetten ook een belangrijke extra impuls. De afhandeling van kindermishandelingsgevallen vormde zoals gezegd een onderdeeltje van dat kinderbeschermingswerk, waarbij moet worden aangetekend dat die afhandeling niet altijd met behulp van formele kinderbeschermingsmaatregelen gestalte kreeg, maar ook via niet-dwingende maatregelen als opname van een kind in een ziekenhuis of plaatsing in een ‘betrekking voor dag en nacht’. In de verkeersonveiligheidscasus namen bestaande en nieuwe particuliere organisaties (bijv. ANWB, Verbond voor

Veilig Verkeer, Vereeniging voor Vrijwillige Verkeersinspecties) allerlei initiatieven om de verkeersveiligheid te verbeteren, onder andere via voorlichting van verkeersdeelnemers.

De intensivering van particuliere inspanningen laat twee dingen zien. Ten eerste dat de aandacht voor het risicoprobleem in kwestie toenam, hoewel dat in het geval van verkeersonveiligheid duidelijker is dan in het geval van kindermishandeling. Ten tweede, en dat is hier het meest van belang, dat de opstelling van de overheid tamelijk terughoudend bleef, ondanks de uitvaardiging van specifieke regelgeving. Het extra werk dat de intensievere bemoeienis met verkeersonveiligheid en kindermishandeling vereiste, en vooral het meer pro-actieve deel daarvan, liet zij lange tijd grotendeels aan anderen over.

6.2.3 Individuele verantwoordelijkheid en 'blaming the victim'

Het schuldculturele kenmerk van een terughoudende overheid, dat ten aanzien van kindermishandeling en verkeersonveiligheid in de eerste helft van de twintigste eeuw tot op zekere hoogte gehandhaafd bleef, hangt samen met de nadruk die in de schuldcultuur ligt op het principe van de individuele verantwoordelijkheid. Iedereen dient de verantwoordelijkheid voor zijn eigen leven te nemen, inclusief de risico's daarin. Schade wordt gezien als resultaat van onzorgvuldig gedrag van het slachtoffer, tenzij de schade evident door een ander is veroorzaakt. De vrees bestaat dat als mensen schade op andere burgers of via de staat op alle burgers zouden kunnen afwentelen, dit onzorgvuldig of zelfs roekeloos gedrag (verder) in de hand zal werken. Deze logica klinkt door in de argumenten waarmee verschillende ministers van Verkeer en Waterstaat en van Justitie tot in de jaren 1950 de weinig actieve rol van de overheid verdedigen. Minister Algera van V&W in 1955:

> Men hoede zich echter voor de gedachte, dat alleen van Overheidsmaatregelen verbetering valt te verwachten. Verreweg het grootste deel van de verkeersongevallen is te wijten aan onachtzaamheid, veelal zelfs roekeloosheid van de weggebruikers. Zolang de deelnemers aan het verkeer, van welke categorie dan ook, er zich niet voortdurend rekenschap van geven, dat elke onberaden stap of handeling gevaar oplevert voor hen zelf en hun medemensen, is een vermindering van het aantal verkeersongevallen niet te verwachten (*Aanhangsel Handelingen II* 1954/55, nr. 3075).

Ewald (2002) en Pieterman (2008) wijzen erop dat de nadruk op de individuele verantwoordelijkheid in de schuldcultuur als consequentie heeft dat mensen die schade lijden veeleer morele veroordeling dan medelijden ontmoeten. Een dergelijke neiging tot *blaming the victim* kan in het eerste deel van de twintigste eeuw zowel in de omgang met verkeersonveiligheid als in de omgang met kindermishandeling worden aangetroffen. Zo wees de minister van Justitie in 1950 'zwakke' verkeersdeelnemers als fietsers en voetgangers expliciet aan als belangrijke oorzaak van ongelukken (*Kamerstukken II* 1950/51, 1900 IV, nr. 7)

en de hierboven geciteerde minister van V&W deed in 1955 hetzelfde impliciet toen hij verkeersdeelnemers ‘van welke categorie dan ook’ (dus ook fietsers en voetgangers) onachtzaamheid en roekeloosheid verweet en hen verantwoordelijk stelde voor ‘het grootste deel van de verkeersongevallen’. Men mag aannemen dat fietsers en voetgangers zelden bij een (ernstig) ongeluk betrokken zullen zijn zonder zelf kleerscheuren op te lopen, maar dat vormde voor de beide ministers kennelijk geen belemmering hen stevig de mantel uit te vegen.

In het geval van kindermishandeling gaat het niet zozeer om individuele voorbeelden van *blaming the victim*, maar om de algehele benadering van kinderen die in een probleemsituatie opgroeien en daarbij mishandelingen te verduren krijgen. Er lag tot het midden van de twintigste eeuw zoveel nadruk op het gevaar dat zij voor galg en rad opgroeien en er werd zoveel energie gestopt in hun disciplinering, dat voor de notie van slachtofferschap weinig ruimte meer was. Mishandeling gold als symptoom van verwaarlozing, en verwaarloosde kinderen werden veeleer als potentiële dader dan als slachtoffer gezien.

Eerlijkheidshalve merk ik op dat deze vorm van *blaming the victim* moeilijk valt te duiden als expliciet afgeleid van het principe van de individuele verantwoordelijkheid. De introductie van de Kinderwetten behelsde namelijk juist een relativering van de individuele verantwoordelijkheid, meer in het bijzonder van het strafrechtelijke schuldbeginsel: het belangrijkste criterium voor de benadering van de doelgroep van de Kinderwetten zou voortaan niet meer zijn of zij al dan niet een strafbaar feit begaan hebben, maar hoe weerbarstig en gevaarlijk zij zijn. Van een verband tussen de schuldcultuur en de behandeling van slachtoffers van kindermishandeling als potentiële daders kan dus alleen gesproken worden als we aannemen dat de schuldculturele neiging schadelijdenden niet met medelijden tegemoet te treden ook los van de principiële achtergrond ervan haar invloed heeft uitgeoefend.

Volgens Ewald (2002) en Pieterman (2008) is de hoofdregel van de schuldcultuur dat ieder zijn eigen schade draagt, en is de mogelijkheid schade op een volledig verantwoordelijke ander af te wentelen de uitzondering. In de dominante benadering van verkeersonveiligheid in de eerste helft van de twintigste eeuw werden echter wat andere accenten gelegd: voor de verantwoordelijkheid van degenen die anderen schaden was minstens zoveel aandacht als voor de eigen schuld van degenen die zichzelf schaden. Roekeloze automobilisten of ‘brokkenpiloten’, voor wie de kans om zelf ongeschonden uit een verkeersongeval te komen een stuk groter is dan voor fietsers en voetgangers, werden gezien als één van de belangrijkste bronnen van verkeersonveiligheid.

In de kindermishandelingscasus lag in de eerste helft van de twintigste eeuw minder dan in het geval van verkeersonveiligheid de nadruk op de verantwoordelijkheid van degenen die schade teweegbrengen; de relativering van het principe van de individuele verantwoordelijkheid beperkte zich

kennelijk niet tot de kinderbeschermingspupillen. Weliswaar beschrijft Clemens Schröner (1956) verschillende ernstige mishandelingsgevallen waarbij mishandelende ouders onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van verscheidene jaren kregen (en dus verantwoordelijk werden gehouden), maar zij geeft nog meer voorbeelden waarin ouders niet strafrechtelijk verantwoordelijk werden gesteld en de zaak met de beëindiging van de ouderlijke macht of het moeten dulden van toezicht was afgedaan.

6.2.4 Genetisch gemodificeerd voedsel en schuldcultuur

Zoals gezegd zijn elementen die als kenmerkend voor de schuldcultuur gelden in de maatschappelijke omgang met genetisch gemodificeerd voedsel nagenoeg afwezig. Hoewel overheidsregulering in deze casus na de uitvinding van de recombinant DNA-technologie relatief traag en pas na aandringen van onder meer wetenschappers tot stand kwam (een ogenschijnlijke parallel met de andere casussen), stelde de overheid zich na deze koude start lang niet zo terughoudend op als in de andere casussen. De regulering van genetische modificatie kreeg gestalte via bijzondere bestuursrechtelijke regelingen; van een belangrijke rol voor het privaatrecht of het strafrecht is geen moment sprake geweest. En nergens werd benadrukt dat iedere burger verantwoordelijk is voor de schade die hij zichzelf of anderen berokkent.

Voor het vrijwel ontbreken van schuldculturele elementen in de gentechcasus zijn in ieder geval twee verklaringen te geven. Ten eerste begon de geschiedenis van de maatschappelijke omgang met genetische modificatie pas in de jaren 1970, lang nadat de invloed van de schuldcultuur begon te tanen. Ten tweede leent deze casus, die ik in hoofdstuk 1 als typische voorzorgcasus aanduidde, zich veel minder goed voor toepassing van schuldculturele principes dan de andere twee casussen. Anders dan bij kindermishandeling en verkeersonveiligheid hebben ‘gewone’ burgers in het geval van genetische modificatie duidelijk part noch deel aan de productie van risico’s en schade. Alleen wetenschappelijke instituten en hoogtechnologische bedrijven houden zich immers bezig met de ontwikkeling en toepassing van gentechnologie. De nadruk die in de schuldcultuur wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van iedere burger voor de schade die hij lijdt, zou in dit verband weinig adequaat zijn. Daar komt bij dat in de gentechcasus veeleer onzekere risico’s aan de orde zijn dan concrete schade. De schuldculturele benadering is echter reactief en retrospectief: haar mechanismen, het privaatrecht en het strafrecht, kunnen niet in het geweer worden gebracht zolang een onzeker risico niet in concrete schade of tenminste in een concreet gevaar is getransformeerd.

Dat neemt niet weg dat er wel voorbeelden zijn van schade door genetische modificatie. In Nederland ken ik er geen, maar daarbuiten, bijvoorbeeld in de VS, wel. Het ging veelal om de ongewenste kruisbestuiving van iemands conventionele gewassen door genetisch gemodificeerde gewassen. Daarbij werd ook het privaatrecht ingeroepen, maar ironisch genoeg juist tegen degenen wier

gewassen ‘vervuild’ waren: de producent van de gentechgewassen claimde in die gevallen dat door de kruisbestuiving zijn octrooirecht geschonden was. Dat kan gezien worden als een bijzondere variant van de schuldculturele neiging tot *blaming the victim*.

6.2.5 Activering van de overheid

Na de bespreking van het schuldculturele gehalte van mijn casussen richt ik in de rest van paragraaf 6.2 de blik op de opkomst van de risicocultuur. De eerste tekenen van deze opkomst zijn al in het begin van de beschreven ontwikkelingsgang van kindermishandeling en verkeersonveiligheid te zien. Zij betreffen onder andere de opstelling van de overheid. Zoals in 6.2.2 ook aan de orde kwam, zette de overheid met de Kinderwetten en de Motor- en Rijwielwet de eerste stappen van terughoudende nachtwaker naar actieve vormgever van de samenleving. Vooral de Kinderwetten, die dwingend ingrijpen in het gezin wettelijk mogelijk maakten, vormden een principiële breuk met een voorgeschiedenis waarin de sfeer van het gezin bijna heilig was en overheidsbemoeienis daarmee taboe. Na de eerste stappen in de richting van een meer interventionistische overheidsopstelling in deze casussen volgden er meer, onder andere in de vorm van nieuwe specifieke wettelijke bepalingen en regelingen. Desondanks bleef de opstelling van de overheid in de eerste helft van de twintigste eeuw betrekkelijk terughoudend en reactief. Die terughoudendheid gold in het geval van kindermishandeling trouwens nog sterker dan in het geval van verkeersonveiligheid, vooral vanwege het feit dat kindermishandeling anders dan verkeersonveiligheid niet als zelfstandig sociaal probleem werd erkend.

Het duurde tot het einde van de jaren 1960 voor de overheid (pro-)actief beleid ging voeren ter bestrijding van kindermishandeling en verkeersonveiligheid. Het verschijnen van de eerste beleidsnota over verkeersonveiligheid in 1967 en de brief die de staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid in 1969 aan de KNMG stuurde over het melden van kindermishandeling kunnen als markerende momenten worden gezien. Daaraan vooraf ging een periode van toenemende aandacht voor de problemen in kwestie, die in het geval van verkeersonveiligheid gestimuleerd werd door stijgende slachtoffercijfers en gepaard ging met een steeds sterker wordende maatschappelijke en politieke roep om beleid, en die in het geval van kindermishandeling een abrupte climax kreeg door de ‘ontdekking’ van het ‘battered-child syndrome’ en de daaropvolgende erkenning van kindermishandeling als prominent sociaal probleem.

Het thema genetische modificatie had wat minder tijd nodig om op de beleidsagenda te komen. Halverwege de jaren 1970, een paar jaar nadat de technologie was uitgevonden en wetenschappers een moratorium op het gebruik ervan hadden afgekondigd, kwam de overheid in actie en deed een beroep op

een tweetal commissies om te adviseren over risico's en regulering. Na het verschijnen van hun advies in 1977 nam zij verschillende beleidsinitiatieven.

Belangrijker dan de kwestie hoe abrupt, geleidelijk of lang de weg van de drie risicoproblemen naar de beleidsagenda was, is de vraag wat er gebeurde na de gebeurtenissen die het ontstaan van een beleidsterrein rondom elk van de problemen markeren. Het antwoord op die vraag verschilt per casus behoorlijk. De overheid stelde zich het actiefst op ten aanzien van verkeersonveiligheid. De beleidsnota van 1967 stond aan de basis van de ontwikkeling van een serieus en omvangrijk beleidsterrein, zowel in termen van beleidsinitiatieven als in termen van beschikbare financiële middelen. Middels beleidsplannen gaf de regering actief richting aan het verkeersveiligheidsbeleid, met concrete maatregelen als de invoering van een maximum alcoholpromillage en de plicht veiligheidsgordels te dragen intervenieerde zij tastbaar in het verkeerswezen en vanaf de tweede helft van de jaren 1980 committeerde zij zich aan ambitieuze doelstellingen om het aantal verkeersslachtoffers terug te dringen.

Veel minder actief was de overheid in het geval van kindermishandeling. Haar brief aan de KNMG leidde in de jaren 1970 uiteindelijk tot de instelling van de Bureaus Vertrouwensarts (BVA's) als belangrijke institutie in de aanpak van kindermishandeling. Na dat wapenfeit trok de overheid zich weer terug, om zich pas vanaf de jaren 2000 echt actief met kindermishandeling te gaan bemoeien. Tot die tijd liet zij de vormgeving van de strijd tegen kindermishandeling grotendeels over aan de BVA's (en later ook aan de traditionele kinderbeschermingsinstanties). Deze terughoudende opstelling, waarschijnlijk onder andere ingegeven door de gevoeligheden die aan overheidsbemoeienis met gezinsperikelen kleven, zorgde geruime tijd voor een zekere continuïteit met de terughoudende rol die de overheid in het kinderbeschermingswerk placht te vervullen.

In de gentechnologiecasus bewandelde de overheid een soort middenweg tussen de actieve rol uit de verkeerscasus en de terughoudende rol uit de kindermishandelingscasus. Zij ontplooide al gauw beleidsinitiatieven om het potentieel van de nieuwe technologie te benutten, maar met de introductie van specifieke regulering voor de risico's van genetische modificatie maakte zij niet veel haast. In de beginperiode liet de overheid zelfs enige tijd een vorm van zelfregulering door wetenschappers bestaan. Dat neemt niet weg dat de benadering die vanaf het begin gekozen werd, toen men zich nog moest behelpen met provisorisch gebruik van bestaande regels, een behoorlijke beperking van de vrijheid van innovatie impliceerde: experimenten met genetische modificatie mochten alleen na toetsing vooraf op veiligheidsaspecten en na toestemming van hogerhand uitgevoerd worden. Deze benadering werd overgenomen in de specifiek op genetische modificatie toegesneden regeling die begin jaren 1990 van kracht werd.

6.2.6 Relativering van het principe van individuele verantwoordelijkheid en van de morele betekenis van risico's

Cruciaal in de opkomst van de risicocultuur is de relativering van het principe van de individuele verantwoordelijkheid en de teloorgang van de moreel-normatieve kijk op risico's en schade die in de schuldcultuur dominant is. Er komt meer aandacht voor de factoren die het handelen van mensen mede bepalen en die hen minder vrij maken dan het klassieke liberalisme veronderstelt. En schade is geen schande meer (Pieterman, 2008): als een risico zich realiseert, wordt dat niet langer vanzelfsprekend opgevat als teken van moreel veroordelenswaardig gedrag.

Kindermishandeling

Deze ontwikkelingen zien we in alle drie de casussen terug, met dien verstande dat de gentechnologiecasus door het ontbreken van een schuldcultureel gekleurde beginsituatie een geval apart is. In de kindermishandelingscasus vormen de Kinderwetten een vroeg voorbeeld van relativering van het principe van individuele verantwoordelijkheid, maar deze relativering heeft voornamelijk betrekking op de verantwoordelijkheid van jeugdigen voor hun misdaden en heeft dus weinig te maken met verantwoordelijkheid voor kindermishandeling. Zoals in 6.2.3 aan de orde kwam, lijkt deze relativering van individuele verantwoordelijkheid ironisch genoeg bijgedragen te hebben aan een benadering van slachtoffers van kindermishandeling die aangeduid kan worden als *blaming the victim* en die sterker het stempel van de schuldcultuur dan van de risicocultuur draagt.

Voorbeelden van de relativering van individuele verantwoordelijkheid en van de morele betekenis van risico's die daadwerkelijk betrekking hebben op het probleem van kindermishandeling zijn pas een stuk later te vinden, als kindermishandeling de status van sociaal probleem heeft verworven. De benadering van kindermishandeling die vanaf de jaren 1960 maar vooral in de jaren 1970 vorm kreeg, nam nadrukkelijk afscheid van de moralistische insteek die in de kinderbeschermingswereld van de eerste helft van de twintigste eeuw gangbaar was. Daarbij verdween de visie op mishandelde kinderen als potentiële misdadigers uit het gezicht, en kwam hun slachtofferschap voorop te staan. Dat betekende niet dat de morele veroordeling van kindermishandelaars sterker werd, integendeel. Kindermishandeling werd niet meer, althans niet in de eerste plaats, gezien als een moreel kwaad en als strafbaar feit, maar als teken van onmacht tot opvoeden. Daders van kindermishandeling dienden daarom niet met straffende hand en dwingende interventies tegemoet getreden worden, zoals in de eerste helft van de twintigste eeuw wel gebeurde, maar met hulp en begrip, vanuit een houding van vertrouwen. Vrijwillige hulpverlening ging als de aangewezen oplossing voor situaties van kindermishandeling gelden.

Verkeersonveiligheid

In de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid besefte men al vroeg in de eerste helft van de twintigste eeuw dat menselijk gedrag niet de enige

factor is die bijdraagt aan het plaatsvinden van ongevallen. Desalniettemin werd menselijk gedrag tot en met de jaren 1950 als belangrijkste oorzaak van de verkeersonveiligheid gezien. Regelmatig werd in dat verband gerefereerd aan onderzoek dat zou uitwijzen dat in ongeveer 90% van de verkeersongevallen menselijke fouten in het spel zijn. Zoals ik in 6.2.3 liet zien, golden zulke fouten als morele tekortkomingen: zij zouden wijzen op onachtzaamheid of roekeloosheid.

Vanaf de jaren 1950 won een nieuwe visie aan invloed, waarin andere factoren dan menselijk gedrag die bijdragen aan de verkeersonveiligheid meer gewicht kregen en waarin de conclusie werd getrokken dat het toeschrijven van nagenoeg alle verantwoordelijkheid voor verkeersongevallen aan individuele verkeersdeelnemers niet juist was. In 1955 droeg prinses Wilhelmina deze visie enigszins impliciet uit in een radiotoespraak waarin zij voor het serieuzer nemen van de verkeersonveiligheid pleitte. Zij liet na op de onachtzaamheid of roekeloosheid van verkeersdeelnemers te wijzen, maar presenteerde in plaats daarvan verkeersongelukken als een soort externe bedreiging en riep op tot solidariteit met de getroffenen (zie voor het citaat 3.2.2).

Het gebruik van de term solidariteit herinnert ons eraan dat wat Pieterman de risicocultuur noemt, bij Ewald het paradigma van solidariteit heet. Een belangrijk aspect van de relativering van het principe van de individuele verantwoordelijkheid is het ontstaan van de mogelijkheid schade toe te delen en te verdelen volgens overwegingen van ‘social fairness’ (Ewald, 2002, p. 279), bijvoorbeeld door de schade via een verzekering te collectiviseren en / of de sterkste schouders de zwaarste lasten te laten dragen (zie verder 6.2.7). In dat verband spreekt Ewald van solidariteit.

In het jaar na de toespraak van prinses Wilhelmina publiceerde het wetenschappelijk bureau van regeringspartij PvdA een rapport over verkeersveiligheid waarin de nieuwe visie eveneens tot uiting kwam (Thomassen e.a., 1956). In het rapport werd de risicobenadering die een halve eeuw eerder ten aanzien van bedrijfsongevallen gestalte kreeg als lichtend voorbeeld gepresenteerd. Verkeersongevallen moeten volgens dat rapport net als bedrijfsongevallen veeleer worden gezien als een negatief uitvloeisel van een nuttig systeem en als de prijs die we betalen voor onze welvaart, dan als het gevolg van individuele fouten en als een zaak van individuele verantwoordelijkheid.

Een kleine tien jaar later koos de vers opgerichte Stichting Wetenschappelijke Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) in een rapport voor de regering nog ondubbelzinniger dan het PvdA-rapport voor een benadering waarin menselijk handelen slechts één van de factoren is die voor verkeersonveiligheid zorgt. Naar aanleiding van het SWOV-rapport ging de regering om. In de *Nota Verkeersveiligheid* van 1967 schreef zij:

> Veelal wordt nog de opvatting gehuldigd, dat bijna alle verkeersongevallen ontstaan door menselijke fouten en overtredingen, die vermeden kunnen worden. (…) Deze mening doet geen voldoende recht aan het uit de voorgaande hoofdstukken blijkende feit, dat verkeersongevallen meestal complexe gebeurtenissen vormen, waarin zowel de verkeersdeelnemer als het voertuig en de weg als onderling met elkaar verband houdende hoofdfactoren vrijwel altijd een rol spelen (*Nota Verkeersveiligheid*, 1967, p. 25).

Daarmee werden de verantwoordelijkheid van individuele verkeersdeelnemers en de morele betekenis van verkeersongevallen gerelativeerd. Als om dat te onderstrepen, werd in de beleidsnota geoordeeld dat verbetering van de verkeersveiligheid het best kon beginnen door het 'treffen' van 'voorzieningen' aan weg en voertuig, omdat die factoren gemakkelijker te veranderen zouden zijn dan de mens (*Nota Verkeersveiligheid*, 1967, p. 25). In de jaren 1980 ging het beleid zich weer meer op menselijk gedrag richten, maar dat betekende geen teruggang naar de benadering die tot de jaren 1960 dominant was. De factoren weg en voertuig bleven namelijk een belangrijke rol spelen in het verkeersveiligheidsbeleid.

Genetisch gemodificeerd voedsel

In de gentechnologiecasus speelde het principe van de individuele verantwoordelijkheid zoals gezegd geen rol; van een relativering kon dus ook geen sprake zijn. Wel is de risicoculturele tendens om morele vragen tussen haakjes te zetten herkenbaar in deze casus, namelijk in de keuze om ethische en maatschappelijke overwegingen buiten de toelatingsprocedure voor rDNA-experimenten en later ggo's en gentechvoedsel te houden. Zowel in Nederland als in de EU wilde de wetgever de toelatingsprocedure voor gentechproducten niets meer laten zijn dan een technische beoordeling van risico's.

6.2.7 De opkomst van preventie en compensatie

In de risicocultuur wordt de regel dat ieder zijn eigen schade draagt vervangen door de regel 'pech moet weg'. Dat wordt grofweg op twee manieren nagestreefd: door compensatie van schade, veelal via verzekeringen, en door preventie van risico's. Zowel Ewald (2002) als Pieterman (2008) ziet een nauwe samenhang tussen deze twee mechanismen. Volgens Ewald moet preventie ervoor zorgen dat schade binnen de perken en dus compensabel blijft, terwijl compensatie nodig blijft omdat risico's nooit helemaal geëlimineerd kunnen worden. Voor Pieterman ligt het primaat bij compensatie; de logica van de risicocultuur impliceert volgens hem dat preventie wordt toegepast voor zover dat goedkoper is dan compensatie van schade achteraf.

In mijn casussen is een duidelijke toename te zien van het streven naar eliminatie van schade, maar daarbij ligt het primaat veeleer bij preventie dan bij compensatie. Van preventie is sprake in alle domeinen die ik heb onderzocht, waarbij opgemerkt moet worden dat het preventiestreven in de gentechnologiecasus van meet af aan een voorzorgcultureel karakter heeft. Het

compensatiemechanisme heb ik echter alleen in de verkeerscasus duidelijk aangetroffen.

Compensatie

Dat compensatie in de andere casussen niet of nauwelijks aan de orde, is overigens niet zo verwonderlijk. Kinderen die mishandeld worden of zijn, bevinden zich meestal niet in de positie om via de civiele rechter een schadevergoeding van hun mishandelaars, dikwijls (stief)ouders, te eisen, en een verzekering tegen kindermishandeling zal er om voor de hand liggende redenen nooit komen. Dat betekent overigens niet dat het compensatiemechanisme nooit wordt ingezet in reactie op kindermishandeling. Buiten het bestek van mijn *case study*, die zich beperkte tot de maatschappelijke omgang met kindermishandeling in de gezinssfeer, zijn in ieder geval twee recente voorbeelden te geven waarin kindermishandeling werd gevolgd door compensatie: het seksueel misbruik in rooms-katholieke instellingen en het seksueel misbruik door kinderdagverblijfmedewerker Robert M.

Maar deze zaken illustreren eigenlijk ook de onvanzelfsprekendheid van compensatie na kindermishandeling. In de zaak van het misbruik in rooms-katholieke instellingen was compensatie pas lange tijd na het misbruik aan de orde, onder andere omdat de drempel naar een initiatief daartoe voor de meeste slachtoffers te hoog was. In de zaak-Robert M. was compensatie een optie omdat degene die het misbruik pleegde anders dan in de meeste gevallen van kindermishandeling niet een ouder was; daardoor konden de ouders namens de kinderen schadevergoeding eisen. Deze zaken illustreren bovendien wat ik eerder in hoofdstuk 2 schreef: materiële compensatie komt in het domein van de sociale veiligheid pas laat op. Hoewel compensatie een belangrijke plaats heeft in de risicocultuur, zijn de genoemde voorbeelden pas aan de orde als de opkomst van de voorzorgcultuur allang aan de gang is.

In de gentechcasus is vooral sprake van onzekere risico's en weinig van concrete schade. Voor zover er geen concrete schade of concrete dreiging van schade is, is compensatie via een actie uit onrechtmatige daad of via een verzekering niet aan de orde. Er wordt in Nederland in verband met gentechgewassen wel al een tijd gesproken over de instelling van een schadefonds, te vullen door gentechproducenten, maar dat is tot op heden niet ingesteld. Overigens worden er tot nu toe ook nog geen gentechgewassen op commerciële basis in Nederland verbouwd, wat het vooralsnog uitblijven van een schadefonds wellicht deels verklaart. De conclusie die getrokken kan worden, is dat het mechanisme van compensatie minder breed inzetbaar is dan het mechanisme van preventie.

In de verkeerscasus werd op het vlak van het compensatiemechanisme een eerste stap gezet met de vestiging van een bepaalde mate van risicoaansprakelijkheid voor autobezitters in 1924. Een veel belangrijker stap vormde het verdrag tot invoering van een verplichte aansprakelijkheids-verzekering voor motorvoertuigen dat Nederland halverwege de jaren 1950 in

Benelux-verband sloot. Met de Wet Aansprakelijkheid Motorrijtuigen werd de verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen in 1965 daadwerkelijk ingevoerd, waardoor slachtoffers van aanrijdingen meer zekerheid kregen dat hun schade wordt gecompenseerd. Dat dit werd bereikt door alle bestuurders van motorvoertuigen verplicht lid te laten worden van een risicocollectief, is typisch voor de risicocultuur, waar wordt gekozen voor reductie van pech via afwenteling op collectieven en / of op degenen die in de beste positie zijn om de schade te dragen c.q. te verdelen, waarbij de vraag wie als schuldige aan een ongeval valt aan te merken aan relevantie inboet. Ook de jurisprudentiële verruiming van de risicoaansprakelijkheid van motorvoertuig-bestuurders in de jaren 1990 (100%-regel en 50%-regel) waardoor de schuldvraag vrijwel geheel irrelevant wordt, past goed binnen de logica van de risicocultuur. Hier kan echter ook een voorzorgculturele invloed bespeurd worden, namelijk in de sterk toegenomen nadruk op de bescherming van de meest kwetsbare verkeersdeelnemers die uit de invoering van de 100%- en de 50%-regel spreekt.

Preventie

Preventie komt in de omgang met verkeersonveiligheid en kindermishandeling al in de eerste helft van de twintigste eeuw voor. Vroege voorbeelden van preventie in de verkeerscasus betreffen vooral de voorlichtingsactiviteiten van particuliere verkeersveiligheidsorganisaties, waarvan gehoopt werd dat zij via verbetering van het verkeersgedrag het aantal ongelukken zouden doen verminderen. Verder kende het verkeers(straf)recht elementen die met een beetje goede wil preventief genoemd zouden kunnen worden, zoals de strafbaarstelling in 1924 van het gevaarzettingsdelict rijden onder invloed van alcohol. De praktische omgang met deze en andere min of meer als preventief te omschrijven elementen uit het verkeersrecht had echter een overwegend reactieve inslag.

In de kindermishandelingscasus kan gewezen worden op het preventieve oogmerk van de maatregelen ter beëindiging van het ouderlijk gezag die in 1905 werden ingevoerd. In 1922 zorgde de invoering van de ondertoezichtstelling voor de verdere ontwikkeling van het preventieve karakter van de kinderbescherming. De nieuwe maatregel was bedoeld om in een vroeger stadium ingezet worden dan de zwaardere gezagsbeëindigende maatregelen. Daarnaast en daarvóór waren er niet-dwingende interventiemogelijkheden, zoals het patronaat. Zoals eerder opgemerkt, waren de kinderbeschermings-maatregelen en ook de verschillende officieuze instrumenten niet in eerste instantie bedoeld voor het aanpakken van kindermishandeling, maar zij werden daar soms wel voor gebruikt. Voor zover bekend werd er echter meestal pas ingegrepen als er sprake was van relatief ernstige kindermishandeling. Van preventie kan in dat verband alleen gesproken worden in de zin dat de interventie voortzetting van de mishandeling heeft voorkomen.

Pas eind jaren 1960, begin jaren 1970, toen verkeersveiligheid een zelfstandig beleidsterrein werd en er voor het eerst specifiek beleid aan kindermishandeling werd gewijd, kreeg de aanpak van beide problemen een nadrukkelijk preventief karakter. In het verkeersveiligheidsbeleid werd het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers het centrale doel van de preventieve inspanningen. Daartoe werd zowel ingezet op het voorkómen van ongevallen (onder andere door wegen veiliger te maken en rijden onder invloed van alcohol effectiever aan te pakken) als op het voorkómen van ernstig en dodelijk letsel bij ongevallen (onder andere door de invoering van een draagplicht voor gordels in auto's en helmen op motoren en brommers).

Het preventieve karakter van de nieuwe benadering van kindermishandeling bestond er onder andere in dat voortaan gestreefd werd naar het opsporen van kindermishandeling in een zo vroeg mogelijk stadium. Vervolgens was het streven gericht op het verbeteren van verstoorde gezinsverhoudingen door vrijwillige hulpverlening, en daarmee op het aanpakken van het probleem bij de wortel. Deze aanpak moest voorkomen dat de situatie zo ernstig werd dat gedwongen maatregelen noodzakelijk zouden zijn. Niet alleen in dit opzicht was de nieuwe benadering preventiever dan de daarvóór gevolgde aanpak. Jonge kinderen kregen van de kinderbeschermingsorganisaties tot dan toe nauwelijks aandacht, maar werden in het nieuwe beleid ter bestrijding van kindermishandeling nadrukkelijk in de schijnwerpers geplaatst. De bemoeienis met kinderen kon dus op een jongere leeftijd dan voorheen beginnen. In de loop der jaren werd de definitie van kindermishandeling regelmatig aangepast, waarbij de bewijsdrempel steeds verder naar beneden verschoof: eerst vereiste de definitie van kindermishandeling de aanwezigheid van schade, daarna een redelijk vermoeden dat schade op zal treden, en vervolgens volstond een dreiging van schade. Dat betekende dat in een steeds vroeger stadium van kindermishandeling gesproken kon worden en de mogelijkheid tot interveniëren steeds verder naar voren gehaald werd.

Opvallend is dat de vertegenwoordigers van de nieuwe benadering (zoals de BVA's in de casus over kindermishandeling en de minister van V&W in de casus over verkeersonveiligheid) expliciet met de term preventief schermden. Zij deden dat op een manier die suggereerde dat zij de eersten waren die preventief te werk gingen. Dat was niet helemaal terecht, want zoals ik hierboven liet zien waren er in de eerdere omgang met kindermishandeling en verkeersonveiligheid ook al preventieve elementen aanwezig. Maar het kon inderdaad een stuk preventiever. Zoals we nog zullen zien werd die conclusie ironisch genoeg jaren later weer getrokken door nieuwe beleidsmakers; zij benoemden hun eigen beleid nadrukkelijk als preventief, en stelden expliciet of impliciet dat het oude beleid (het beleid dus dat begon eind jaren 1960, begin jaren 1970) niet of in ieder geval onvoldoende preventief was. In deze mogelijkheid om elkaar op het vlak van preventie steeds weer te overtreffen, is de stuwende kracht te herkennen die het preventiestreven in de beschrijving van

Ewald (2002) kenmerkt, door Peeters (2012) aangeduid als de expansieve logica van het preventiedenken: het kan altijd preventiever.

In het beleid ter beteugeling van de risico's van genetische modificatie dat vanaf de jaren 1970 langzaam zijn vorm kreeg, was vanaf het begin sprake van een sterkere vorm van preventie dan in de andere twee casussen. In het geval van kindermishandeling en verkeersonveiligheid ging de nieuwe nadruk op preventie gepaard met het voor de risicocultuur typische besef dat niet alle schade valt te voorkomen. In de gentechcasus was het streven naar het voorkomen van risico's veel absoluter. Dat kwam bijvoorbeeld tot uiting in het verbod zonder voorafgaande beoordeling en vergunning te experimenteren met genetische modificatie, en later in de strenge voorwaarden die aan veldproeven werden gesteld, terwijl voor de schadelijkheid van genetische modificatie nog geen concreet bewijs bestond. Het preventiestreven in de gentechcasus had daarmee van meet af aan een voorzorgculturele inslag. De risicoculturele elementen in deze casus, zoals de positieve visie van de regering op het economische potentieel van gentechnologie en het hierna te bespreken vertrouwen op wetenschappelijke kennis, hielden het preventiestreven echter wel wat in toom. De regering wilde dit streven niet zo ver doorvoeren dat de technologische en economische innovatie werd gedwarsboomd, en stelde met enige regelmaat dat '100% veiligheid niet bestaat'. Op basis hiervan kan de wijze waarop preventie in de gentechcasus vanaf het begin werd vormgegeven het beste worden gekarakteriseerd als zich bevindend in het grensgebied tussen risicocultuur en voorzorgcultuur. In 6.3.2 ga ik hier nader op in.

6.2.8 De bloei van het maakbaarheids- en vooruitgangsdenken

De opkomst van de risicocultuur hangt samen met de ontplooiing van het maakbaarheids- en vooruitgangsdenken en de projectie van dit denken op de samenleving, schreef ik in hoofdstuk 2. De toenemende aandacht voor sociale problemen, de toenemende bemoeienis van de overheid met de sociale werkelijkheid en de opkomst van preventie- en compensatiemechanismen voor de eliminatie van risico en schade getuigen van het geloof dat de werkelijkheid ten goede kan worden veranderd.

Daarbij is het van belang te beseffen dat het maakbaarheids- en vooruitgangsdenken niet beperkt is tot de omgang met hetgeen we willen vermijden (schade en nadeel), maar meer algemeen betrekking heeft op de verbetering van de werkelijkheid, met een belangrijke rol voor economische groei en wetenschappelijke en technologische vooruitgang. De aanpak van risico's en schade is dus onderdeel van een breder vooruitgangsstreven, en niet vanzelfsprekend het belangrijkste onderdeel. Daarmee heeft ook te maken dat volgens Pieterman (2008) het preventiestreven in de risicocultuur begrensd is door de economische rationaliteit. Veiligheid geldt niet als zo'n absolute waarde dat elke prijs daarvoor gerechtvaardigd is.

Genetisch gemodificeerd voedsel
In mijn casussen is het maakbaarheids- en vooruitgangsdenken duidelijk herkenbaar. In het geval van genetisch gemodificeerd voedsel en verkeersonveiligheid uit het zich zowel in een positieve waardering van economische en technologische ontwikkeling als in het vertrouwen dat de risico's en schade die aan deze ontwikkeling verbonden zijn, beheersbaar of te reduceren zijn. Genetische modificatie is de vrucht van maakbaarheidsdenken *in optima forma*: de mens zet de natuur naar zijn hand door de genetische samenstelling van organismen te veranderen buiten de voortplantingsroute om. De Nederlandse regering heeft, ondanks wisselende samenstellingen, genetische modificatie in het algemeen en genetisch gemodificeerd voedsel in het bijzonder steeds willen bevorderen. Zij heeft vanaf het begin benadrukt dat deze nieuwe technologie kansen biedt en zij heeft vanaf eind jaren 1970 actief haar best gedaan die kansen te benutten. Daarbij had de regering wel oog voor de mogelijke risico's van genetische modificatie, in verband waarmee zij een tamelijk strikt toelatingsregime instelde, maar zij achtte die risico's beheersbaar en niet ernstig genoeg om af te zien van het stimuleren van genetische modificatie. Dat laat onverlet dat er in de Nederlandse samenleving van meet af aan een andere visie op genetische modificatie bestond, waarin de beheersbaarheid van de risico's een stuk somberder werd ingeschat en de voordelen veel lager werden gewaardeerd dan de regering deed. Maar deze visie slaagde er lange tijd niet in om het beleid te beïnvloeden.

Verkeersonveiligheid
Ook in de verkeerscasus wogen (en wegen) de voordelen van de technologische innovatie die motorvoertuigen zijn in het overheidsbeleid een stuk zwaarder dan de negatieve kanten ervan, en meer dan in de gentechnologiecasus werd deze benadering in de samenleving breed gedeeld. Voor een belangrijk deel van de twintigste eeuw was het adagium in feite 'hoe meer auto's, hoe beter'. De auto werd al vroeg als graadmeter voor het welvaartspeil gezien, en in de jaren 1960 gold 'een autootje voor iedere deur' als nastrevenswaardig doel. Onder andere naar aanleiding van de sterke stijging van het aantal verkeersslachtoffers kreeg het maakbaarheidsdenken aan het einde van dat decennium ook een duidelijke vertaling in het streven de verkeersonveiligheid terug te dringen, culminerend in de adoptie van kwantitatieve taakstellingen voor de reductie van het aantal verkeersslachtoffers. De ambitie wordt daarbij overigens in toom gehouden door pragmatisme, getuige de keuze van ijkjaren (zie 3.3.4). En verder geldt volgens het tweede Nationaal Plan Verkeersveiligheid (NPV-II) uit de jaren 1985 dat het verkeersveiligheidsbeleid een grens heeft waar de kosten ervan de baten overstijgen. Hierin is de door Pieterman benadrukte begrenzing door de economische rationaliteit te herkennen, met dien verstande dat in de betreffende passage uit het beleidsplan de term kosten niet louter materieel wordt opgevat.

Kindermishandeling
In het geval van kindermishandeling ontbreekt de component van economische en technologische ontwikkeling, waardoor het terugdringen van schade en het

voorkómen van de verwerkelijking van risico's centraler staan dan in de andere casussen. Maar in de kindermishandelingscasus speelt wel een ander soort ontwikkeling een rol, namelijk de ontwikkeling van het kind. Het idee dat er zoiets is als een normale c.q. gezonde ontwikkeling van het kind, met een vaste volgorde van aan leeftijd gekoppelde fasen, verspreidde zich vooral vanaf de jaren 1920 onder allerlei deskundigen en beroepsbeoefenaren die zich met kinderen bezighielden, zoals maatschappelijk werkers, en stempelt tot op heden het denken over kinderen (vgl. Turmel, 2008). Toen kindermishandeling in de jaren 1960 als apart sociaal probleem erkend werd, kon het in dit ontwikkelingsdenken zonder veel moeite ingepast worden, namelijk als bedreiging voor de ontwikkeling van het kind. En de bestrijding van kindermishandeling werd een onderdeel van de inspanningen gericht op het stimuleren van de gezonde ontwikkeling van het kind. Hier is ondanks de afwezigheid van het element van economische en technologische ontwikkeling een punt van overeenkomst met de andere casussen te zien, in de zin dat de pogingen het negatieve te verhinderen en verhelpen ingebed zijn in een breder maakbaarheidsstreven naar een positief geformuleerd doel, waarbij uitgegaan wordt van een evolutionair schema ('ontwikkeling').

Op een wat concreter niveau zien we in de kindermishandelingscasus een ontwikkeling waarbij het maakbaarheidsstreven zich van steeds verfijndere middelen bediende om steeds ambitieuzere doelen te bereiken. Daarbij verschoof de focus van aanpassing van het kind aan de heersende normen naar verbetering van de situatie van het kind. Begin twintigste eeuw meende men het lot van kinderen te kunnen verbeteren door hen met behulp van dwingende kinderbeschermingsmaatregelen uit hun eigen omgeving te halen en elders te heropvoeden. Gaandeweg de eerste helft van de twintigste eeuw ging men deze remedie voor veel gevallen als te grofbesnaard beschouwen en kwam er meer nadruk te liggen op pogingen de bestaande situatie van een kind te verbeteren alvorens tot forsere ingrepen over te gaan. De invoering van de ondertoezichtstelling (nog steeds een dwingende maatregel) was hier een uiting van.

De culminatie van deze wending van het maakbaarheidsdenken kwam echter pas nadat het kinderbeschermingswerk onder brede maatschappelijke kritiek was gesteld en kindermishandeling als apart sociaal probleem op de agenda verscheen. In de benadering van kindermishandeling die in de jaren 1970 postvatte, was het geloof in het menselijk maakbaarheidsvermogen dusdanig toegenomen, dat men meende in situaties van (dreigende) kindermishandeling soelaas te kunnen bieden zonder inzet van dwingende kinderbeschermings-maatregelen en met instandhouding van de band tussen ouder en kind. De overtuiging bestond dat het probleem met behulp van vrijwillige hulpverlening bij de wortel aangepakt kon worden.

6.2.9 De groeiende rol van kennis en van deskundigen

Om de werkelijkheid te kunnen veranderen, is kennis over die werkelijkheid nodig. De opkomst van de risicocultuur en de bloei van het maakbaarheidsdenken die daarin doorwerkt, gaan dan ook gepaard met een toenemende relevantie van kennis. Wetenschappelijke kennis geldt daarbij als de meest adequate kennis die beschikbaar is, schreef ik in hoofdstuk 2. Deze ontwikkeling brengt een groeiende rol met zich mee voor degenen die over de relevante kennis beschikken. Deskundigen vervullen in de risicocultuur een belangrijke functie en genieten veel vertrouwen.

Het belang van kennis en deskundigen

Het groeiende belang van kennis en van deskundigen is in al mijn *case studies* herkenbaar, zij het dat dat belang in de gentechnologiecasus vanaf het begin evident was. Om de mogelijke risico's van genetische modificatie te kunnen beoordelen, is technisch-wetenschappelijke kennis onmisbaar; voor het lekenoog zijn zij onzichtbaar. Wetenschappers kregen daarom in een vroeg stadium een cruciale rol in de toelatingsprocedures voor genetische gemodificeerde organismen en levensmiddelen. Tegelijkertijd werd het alleenrecht en de toereikendheid van technisch-wetenschappelijke kennis vanaf het begin aangevochten, maar deze geluiden vonden eerst nog geen brede weerklank en hadden geen effect op het beleid. De relativering van wetenschappelijke kennis in deze casus komt nader aan de orde in de paragraaf waarin de vraag naar de opkomst van een voorzorgcultuur centraal staat (6.3).

In het geval van verkeersonveiligheid en kindermishandeling werd een wat geleidelijker route gevolgd dan in de gentechnologiecasus. Betekenisvolle stappen in de kennisontwikkeling over verkeersonveiligheid werden gezet met de opname van gegevens over het aantal verkeersdoden in de sterftestatistiek vanaf 1926 en het in het leven roepen van een aparte verkeersongevallenstatistiek in de jaren 1930, met daarin een groeiend aantal gegevens over onder andere aantallen, oorzaken, kenmerken van betrokken verkeersdeelnemers en omstandigheden waaronder ongevallen plaatsvonden. De belangrijkste doorbraak in de aanwending van kennis ter bestrijding van verkeersonveiligheid kwam met het ontstaan van een beleidsterrein rondom dit sociale probleem. De oprichting van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) in 1962 en haar grote invloed op de nieuwe benadering van verkeersonveiligheid die in de *Nota Verkeersveiligheid* van 1967 door de regering werd aangenomen, spreken in dit verband boekdelen. Wetenschappelijk onderzoek in het algemeen en het onderzoek van de SWOV in het bijzonder zijn nadien in de maatschappelijke en beleidsmatige omgang met verkeersonveiligheid een voorname rol blijven spelen, getuige bijvoorbeeld de toepassing van het door de SWOV uitgewerkte concept Duurzaam Veilig in het overheidsbeleid vanaf de jaren 1990.

In de kindermishandelingscasus vormde een toename van de invloed van de sociale wetenschappen een belangrijk element van de context waarin de

Kinderwetten tot stand kwamen en het kinderbeschermingsstelsel vorm kreeg (vgl. Van Nijnatten, 1986). Maar in de praktijk van het kinderbeschermingswerk was aanvankelijk niet of nauwelijks sprake van de toepassing van wetenschappelijke inzichten of van een rol voor wetenschappelijk geschoolde deskundigen. Het kinderbeschermingswerk werd uitgevoerd door onder meer vrijwilligers, juristen en ambtenaren voor de Kinderwetten. Tot de kennis die zij gebruikten, behoorden kennis over feiten en omstandigheden met betrekking tot individuele kinderen en gezinnen (Van Nijnatten, 1986), kennis van rechtsregels en sociale normen en ervaringskennis over het disciplineren van kinderen (Dekker, 2012), maar (vrijwel) geen kennis van bijvoorbeeld pedagogiek en psychologie. Het ontwikkelingsdenken waarover ik in 6.2.8 schreef, en dat al vroeg in de lucht hing, landde daardoor in de eerste helft van de twintigste eeuw nog niet echt in de kinderbeschermingspraktijk. Vanaf het midden van de twintigste eeuw werd ernst gemaakt met de deskundigheidsbevordering en het inbrengen van relevante wetenschappelijke kennis (sociologisch, pedagogisch en psychologisch) in het kinderbeschermingswerk (Dekker, 2012). De kolonisering van de sector door maatschappelijk werkers was daar een uiting van.

Toen kindermishandeling in de jaren 1960 als apart sociaal probleem op de agenda kwam, kon gedeeltelijk voortgebouwd worden op de inmiddels aanwezige kennis en de beschikbaarheid van maatschappelijk werkers. Maar daarnaast werd een nieuwe kennisbron met een hogere status aangeboord, de medische wetenschap, en raakten artsen nauwer dan voorheen betrokken bij het beschermen van kinderen. Zij hadden de onbetwiste leiding in de Bureaus Vertrouwensarts die vanaf de jaren 1970 opgericht werden, ook al waren de maatschappelijk werkers daarbinnen in de meerderheid. Later gingen ook vertegenwoordigers van andere wetenschappelijke (sub)disciplines, zoals orthopedagogen en ontwikkelingspsychologen, zich concreter met de strijd tegen kindermishandeling bemoeien. Relevant is verder dat de ontwikkeling van specifieke kennis over kindermishandeling een sterke impuls kreeg, onder andere door de aanstelling van een bijzonder hoogleraar op initiatief van de Vereniging tegen Kindermishandeling (VKM) in 1988.

Net als in de verkeerscasus werd ook in het geval van kindermishandeling een duidelijke behoefte aan cijfers zichtbaar; men wilde weten hoe groot het probleem is en hoe het zich ontwikkelt. Daarom gingen de BVA's aantallen meldingen registreren, ook al vormden die waarschijnlijk maar 'het topje van de ijsberg'. En daarom werden vrij recent omvangrijke prevalentiestudies uitgevoerd, om ten langen leste een zo groot mogelijk deel van de 'ijsberg' zo goed mogelijk in kaart te brengen.

Als we de kennis vergelijken die in de verschillende casussen een rol speelt, vallen in eerste instantie de inhoudelijke verschillen op. Die zijn begrijpelijk, gezien de onderscheiden aard van de problemen in kwestie. In het ene geval is er voor de aanpak van risico's bijvoorbeeld kennis nodig over de factoren die de kans op kindermishandeling vergroten, over de ontwikkeling van kinderen, en

over het herkennen van signalen van kindermishandeling, in het andere geval is er vraag naar kennis over de reactiesnelheid van verkeersdeelnemers en over de bijdrage die veiligheidsgordels leveren aan de reductie van verkeersdoden en –gewonden, en in het derde geval heeft de relevante kennis onder meer betrekking op de vraag hoe waarschijnlijk het is dat er kruisbestuiving plaatsvindt tussen een genetisch gemodificeerde aardappel en zijn conventionele soortgenoot en op de kwestie of het gebruik van antibioticumresistente merkergenen de menselijke gezondheid bedreigt.

Desondanks zijn er tussen sommige casussen ook overeenkomsten te zien in het soort kennis dat gebruikt wordt, zij het dat de verschillen hier toch nooit ver weg zijn. Een duidelijk voorbeeld is de aandacht voor slachtoffercijfers die zowel in de verkeerscasus als in de kindermishandelingscasus aan de orde is. In beide gevallen worden deze cijfers gebruikt als maatstaf voor de omvang en ontwikkeling van het probleem en, in het proces van *claimsmaking*, als bewijs voor de ernst daarvan. Dergelijke cijfers begonnen in het geval van kindermishandeling echter pas decennia later geproduceerd te worden en kregen vooralsnog een minder grote rol dan in de verkeerscasus; anders dan de cijfers over verkeersslachtoffers worden cijfers over kindermishandeling niet gebruikt in kwantitatieve taakstellingen voor de reductie van het probleem.

Het verschil in *timing* kan hoofdzakelijk verklaard worden door de latere erkenning van kindermishandeling als sociaal probleem; het verschil in praktisch belang kan onder andere toegeschreven worden aan de grotere discrepantie tussen cijfers en werkelijke aantallen en de grotere onzekerheid over de precieze grootte van deze discrepantie in de kindermishandelingscasus. In de gentechnologiecasus waren en zijn slachtoffercijfers niet aan de orde, omdat er voor zover bekend nog geen slachtoffers door de toepassing van genetische modificatie in de voedselproductie zijn gevallen. Cijfermatige gegevens over milieuschade zijn vanwege het onzekere karakter van de risico's ook niet beschikbaar.

Vertrouwen in deskundigen

Tot nu toe ben ik ingegaan op de toename van het belang van (wetenschappelijke) kennis en van deskundigen, die in alle *case studies* duidelijk te zien is. Ik noemde echter nog een ander element als kenmerkend voor de risicocultuur, en dat is dat deskundigen veel vertrouwen genieten. Dit element is niet in elke casus even duidelijk waarneembaar. Zeker, in elke casus werd en wordt vertrouwen gesteld in deskundigen. Maar de sterkte en breedte daarvan verschilt per casus. Het vertrouwen in deskundigen in de verkeerscasus is robuust en breed gedeeld. Dat concludeer ik uit het grote beroep dat er in beleid en maatschappij op hun kennis wordt gedaan, terwijl hun gezag (vrijwel) nergens wordt aangevochten. Het vertrouwen in deskundigen in de kindermishandelingscasus en de gentechnologiecasus daarentegen is fragiel en / of heeft een smallere basis.

Dat het vertrouwen in deskundigen in het geval van kindermishandeling fragiel is, concludeer ik uit het volgende. Toen de hogere maatschappelijke klassen in de eerste helft van de twintigste eeuw nog bijzonder ingenomen waren met de kinderbescherming, had die in de volksmond al een beduidend minder goede naam. Het latent omstreden karakter van de kinderbescherming werd na het midden van de twintigste eeuw manifest, ironisch genoeg precies op het moment dat de deskundigheidsbevordering in de sector serieus ter hand werd genomen. De actoren die zich vanaf eind jaren 1960, begin jaren 1970 gingen bezighouden met het vers erkende sociale probleem van kindermishandeling, distantieerden zich onder andere vanwege die slechte reputatie van de kinderbeschermingswereld, en met enig succes: zij hadden in brede kringen een positief imago, hoewel er op een bescheiden niveau al vroeg ook kritiek geleverd werd, bijvoorbeeld op de weinig open wijze van opereren van de BVA's. Het positieve imago kon ongeveer tot eind jaren 1980 gehandhaafd worden; toen raakte het aangetast, onder andere door een gebeurtenis als de Bolderkaraffaire en doordat alsnog aansluiting bij de kinderbeschermingswereld plaatsvond. Die aantasting van het imago komt in 6.3.4 nog nader aan de orde. Overigens heb ik het hier vooral over deskundigen uit de praktijk, zoals de maatschappelijk werkers en vertrouwensartsen die in de BVA's werkzaam waren; het vertrouwen in deskundigen die verder van de praktijk afstaan, lijkt minder dynamisch te zijn.

De geschetste ontwikkeling van de maatschappelijke perceptie van de kinderbescherming en van de actoren die zich toelegden op de strijd tegen kindermishandeling leidt mij tot de observatie dat het vertrouwen in deskundigen die betrokken zijn bij het verbeteren van de situatie van kinderen nooit vanzelfsprekend is, sinds het nastreven van zulke verbeteringen de bemoeienis met specifieke gezinnen kan behelzen. Interveniëren in de privésfeer van het gezin ligt zo gevoelig - en het lijkt er niet op dat die gevoeligheid binnen afzienbare termijn vermindert -, dat een interventie gemakkelijk als onterecht of te ingrijpend kan worden ervaren. Dat maakt het vertrouwen in deskundigen op dit terrein fragiel; sterker, in delen van de maatschappij boezemen zij eerder boosheid of angst dan vertrouwen in. Boosheid omdat een kind is 'afgepakt', angst voor het mogelijk 'afpakken' van een kind. Die dreiging voor ouders was ook bij de benadering van vertrouwen en vrijwilligheid die de BVA's hanteerden nooit helemaal afwezig, gezien het feit dat de inzet van dwingende kinderbeschermingsmaatregelen als laatste redmiddel niet werd uitgesloten. Het onvanzelfsprekende karakter van vertrouwen in deskundigen in de kindermishandelingscasus kan verder te maken hebben met de relatief geringe status van het soort deskundigheid dat veel van deze deskundigen hebben; die heeft namelijk betrekking op een terrein, opvoeden, waar veel mensen met kinderen ook verstand van menen te hebben (vgl. Wilensky, 1964).

In de gentechnologiecasus hebben wetenschappelijk onderlegde deskundigen altijd veel vertrouwen gekregen van de regering, blijkend uit de mate waarin het reguleringsproces steunt op hun adviezen en uit het feit dat de regering

herhaaldelijk expliciet heeft uitgesproken dat zij veel vertrouwen hecht aan de oordelen van de wetenschappers in de COGEM, in de wetenschappelijke adviescommissies van de EU en in de voedselveiligheidsautoriteit waarin deze commissies in 2002 opgingen, de EFSA. Ook breder in de samenleving lijken wetenschappelijke experts, althans degenen die niet in dienst zijn van gentechnologiebedrijven, vanouds redelijk wat vertrouwen te genieten. Een aanwijzing daarvoor is te vinden in Eurobarometeronderzoek uit 2002 waarin 70% van de respondenten vond dat universitaire wetenschappers die zich bezighouden met biotechnologisch onderzoek 'a good job' uitvoeren, tegen 11% die koos voor de optie 'not doing a good job'. Bovendien werden universiteiten in Eurobarometeronderzoeken van 1991 tot en met 2002 vaak genoemd bij de vraag welke bron van informatie over biotechnologie men vertrouwt; zij stonden op een derde of vierde plaats en moesten onder andere consumenten- en milieuorganisaties voor zich dulden (Gaskell, Allum & Stares (eds.), 2003). Deze resultaten hebben betrekking op heel de EU en geven dus geen inzicht in nationale verschillen, maar in hoofdstuk 5 is duidelijk geworden dat Nederlanders onder de Europeanen relatief positief over genetische modificatie oordelen, en er is een correlatie tussen positief oordelen over genetische modificatie en het vertrouwen in deskundigen op dit terrein.

Dat de regering herhaaldelijk haar vertrouwen in wetenschappelijke adviescommissies meende te moeten uitspreken, verried echter al dat dat vertrouwen niet door iedereen gedeeld werd. De toepassing en regulering van genetische modificatie heeft altijd met kritiek te maken gehad, die allengs luider werd. Die kritiek strekte zich ook uit tot wetenschappers in adviescommissies: zij zouden genetisch gemodificeerde organismen en gentechlevensmiddelen veel te gemakkelijk als veilig beoordelen. Het gezag van wetenschappers in deze casus was dus nooit onomstreden. In 6.3.4 ga ik hier nader op in.

6.2.10 De opkomst van het begrip risico en van risico-inschattingen

In hoofdstuk 2 schreef ik, weinig verrassend, dat het begrip risico in de risicocultuur een centrale plaats inneemt. Bij de vraag naar de herkenbaarheid van een opkomende risicocultuur in mijn casussen, is een in belang toenemende rol van het begrip risico dus een voor de hand liggende toetssteen. In twee van de drie casussen is het begrip risico inderdaad een belangrijke rol gaan spelen, veelal in de technische betekenis van kans maal ongewenst effect. Kennis over risico's in deze betekenis kreeg in de verkeerscasus voor het eerst grote relevantie door de introductie van de motorrijtuigenverzekering, verplicht vanaf 1965, en werd vooral sinds 1967 ook gegenereerd en gebruikt ten behoeve van preventief verkeersveiligheidsbeleid. In de gentechcasus werd een beoordeling van risico's in termen van kans en effect een onderdeel van de toelatingsprocedure voor genetische gemodificeerde organismen en levensmiddelen. Maar doordat de risico's van genetische modificatie een hoog onzekerheidsgehalte hebben en cijfermatige gegevens vrijwel ontbreken, werd het technische begrip risico in de gentechnologiecasus, anders dan in het geval

van verkeersonveiligheid, niet het uitgangspunt van echte risicoberekeningen. Het is juister om te spreken van risico-inschattingen die gestructureerd werden met behulp van de elementen kans en effect.

In de kindermishandelingscasus speelde het begrip risico tot de jaren 2000 niet of nauwelijks een expliciete rol. Ewald's term 'paradigma van solidariteit' past daarom beter bij deze casus dan Pieterman's 'risicocultuur'. Toch was er ook in de omgang met kindermishandeling *de facto* sprake van inschattingen van risico's, namelijk in het kader van de onderzoeken die BVA's en eventueel Raden voor de Kinderbescherming uitvoerden naar aanleiding van vermoedens van kindermishandeling. Alleen werden dergelijke exercities door de betrokkenen niet als risico-inschattingen betiteld, en ook was er geen sprake van een duidelijke structurering door de elementen kans en effect. De oordeelsvorming over situaties van vermeende kindermishandeling placht in belangrijke mate intuïtief van aard te zijn. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat een intuïtieve, betrokken wijze van beoordelen geacht werd beter dan een afstandelijke analyse te passen in de benadering van begrip en vertrouwen die, gedragen door maatschappelijk werkers, in de BVA's maar vanaf de jaren 1970 ook in de kinderbeschermingswereld werd voorgestaan (Baartman, 2002; vgl. Munro, 1999). Meer in het algemeen kan erop gewezen worden dat toepassing van de technische taal van risico wellicht als minder voor de hand liggend werd ervaren omdat de risico's van kindermishandeling alles met menselijk gedrag te maken hebben en daardoor moeilijker via een vaste methode voorspelbaar werden geacht dan risico's waarin technologie een grotere rol speelt.

Wanneer we ons niet blindstaren op het verschil ten aanzien van het gebruik van risicotaal, valt de parallel op tussen de inschattingen van risico's in de gentechnologiecasus en die in de kindermishandelingscasus. In beide casussen vormde en vormt de beoordeling van risico's onderdeel van een officiële procedure die betrekking heeft op individuele gevallen, zij het dat de beoordeling van risico's bij vermoedens van kindermishandeling betrekking heeft op één specifiek kind, terwijl de risico-inschatting in de gentechnologiecasus vanuit de aard der zaak betrekking heeft op één specifieke *soort* van genetisch gemodificeerde organismen of producten, niet slechts op één specifiek *exemplaar* van die soort.

De geïndividualiseerde risico-inschattingen met betrekking tot kindermishandeling en genetisch gemodificeerde organismen of producten hebben niet één duidelijke equivalent in de verkeerscasus. Potentiële verkeersdeelnemers hoeven niet allemaal een risicobeoordeling te ondergaan voordat zij tot het verkeer worden toegelaten en er bestaat evenmin een procedure voor de beoordeling van verkeersdeelnemers over wie vermoedens bestaan dat zij zich in het verkeer gevaarlijk plegen te gedragen. Maar met betrekking tot een deel van de verkeersdeelnemers is er wel iets dat daar op lijkt, namelijk het systeem van rijvaardigheidstrainingen en rijexamen voor potentiële automobilisten en motorrijders, dat sinds begin twintigste eeuw geleidelijk aan zijn huidige vorm

kreeg. De kennis en rijvaardigheid van een potentiële bestuurder van een motorvoertuig worden getoetst voordat hij toegelaten wordt tot de openbare weg. Die toetsing gebeurt niet in termen van risico's, maar de ratio ervan is wel het tegenhouden van mensen van wie op grond van hun rijexamen gevreesd moet worden dat zij een groot risico voor hun medeweggebruikers (en zichzelf) zullen vormen. Daarmee heeft het rijexamen een vergelijkbare functie als de toelatingsprocedure voor de vruchten van genetische modificatie. Daarnaast kunnen individuele motorrijtuigbestuurders naar aanleiding van hun handelen op enig moment na hun toelating tot het verkeer van politie- of justitiewege beoordeeld worden op de mate waarin zij risico's in het leven roepen, een situatie die raakvlakken heeft met de individuele beoordeling in het geval van kindermishandeling.

6.3 Richting een voorzorgcultuur?

6.3.1 Inleiding

Nadat ik in de vorige paragraaf heb laten zien dat er in het geval van kindermishandeling en verkeersonveiligheid met reden gesproken kan worden van een overgang van schuldcultuur naar risicocultuur, ofschoon deze casussen (zoals te verwachten viel) niet in alle opzichten overeenkwamen met de ideaaltypische beschrijving van deze concepten in hoofdstuk 2, en nadat ik heb laten zien dat in de gentechcasus nauwelijks schuldculturele kenmerken te vinden zijn, maar wel risicoculturele kenmerken, ga ik nu in op de kwestie of er in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetische gemodificeerd voedsel ontwikkelingen waarneembaar zijn die getypeerd kunnen worden als een overgang naar een voorzorgcultuur.

Ik zal concluderen dat in alle gevallen een beweging naar een voorzorgculturele omgang met risico's en schade te zien is, maar dat die beweging tot op heden niet in elke casus even geprononceerd is en zich niet overal in gelijke mate in beleidswijzigingen vertaalt. Het voorzorgdenken is het krachtigst herkenbaar in de casus van genetisch gemodificeerd voedsel. Ook de maatschappelijke omgang met kindermishandeling en met verkeersonveiligheid krijgt gaandeweg meer kenmerken die als typisch voor de voorzorgcultuur gelden.

In de volgende subparagrafen bespreek ik thematisch in hoeverre er in mijn casussen gesproken kan worden van de opkomst van een voorzorgcultuur. In de twee laatste subparagrafen, 6.3.6 en 6.3.7, vestig ik de aandacht op het feit dat het soort actoren dat de ontwikkeling naar voorzorg stimuleert, althans een voorstander is van die ontwikkeling, per casus behoorlijk kan verschillen, en wijs ik op de aanwezigheid van factoren in elke casus die een tegenwicht tegen de voorzorgtendens vormen.

6.3.2 De doorontwikkeling van preventie en de verabsolutering van veiligheid

In de voorzorgcultuur wordt het preventiestreven uit de risicocultuur overgenomen en doorontwikkeld, waarbij er sprake is van een verschuiving van interventies naar een steeds vroeger stadium. Die beweging van preventief naar preventiever is op zich niet nieuw, want ook al in de risicocultuur aanwezig, maar de voortzetting van deze beweging gaat in de voorzorgcultuur gepaard met een aantal transformaties die het preventiestreven wezenlijk veranderen. In hoofdstuk 2 benoemde ik drie transformaties: 1) de economisch-rationele begrenzing vervalt, omdat het belang van het voorkomen van schade onschatbaar wordt geacht; 2) onzekerheid over de schadelijkheid van bepaalde handelingen of producten geldt niet meer als barrière waar het preventiestreven stopt; 3) het belang van risicokennis als basis voor preventief ingrijpen wordt gerelativeerd, vanwege het betreden van het domein van de onzekere risico's en omdat de vrees voor een ernstig effect zo centraal komt te staan dat elke kans groter dan nul eigenlijk onacceptabel is. In deze subparagraaf ga ik na in hoeverre deze transformaties in mijn casussen herkenbaar zijn.

Genetisch gemodificeerd voedsel

In 6.2.7 stelde ik dat in de gentechcasus vanaf het begin een vorm van preventie waarneembaar is die zich in een overgangsgebied tussen risicocultuur en voorzorgcultuur bevindt: het preventiestreven was een stuk absoluter dan de vormen van preventie die terzelfdertijd in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling en verkeersonveiligheid gevonden werden – het gebruik van een technologie waarvan de schadelijkheid nog onbewezen was, werd aan een vergunningplicht en strenge restricties onderworpen -, maar dit streven werd wel in toom gehouden door risicoculturele elementen.

Aan de hand van de hierboven genoemde transformaties kan het preventiestreven dat vanaf het begin in het beleid met betrekking tot gentechnologie werd toegepast, preciezer gekarakteriseerd worden. De tweede transformatie is in de gentechcasus duidelijk zichtbaar: er werd actief geprobeerd de verwerkelijking van risico's te voorkomen waarvan nog onduidelijk was hoe reëel ze zijn. De eerste transformatie had echter nog niet stevig voet aan de grond gekregen, want in het beleid werd met enige ijver geprobeerd een evenwicht te vinden tussen het voorkomen van risico's en het benutten van het economische potentieel van genetische modificatie; preventie van risico's werd niet als enig en absoluut doel van het gentechnologiebeleid gezien. De derde transformatie was verder doorgevoerd dan de eerste, maar nog niet zover als de tweede. Het belang van risicokennis was in de gentechcasus inderdaad relatief, want omdat het om onzekere risico's ging, waren er geen betrouwbare kans-maal-effect-berekeningen te maken. Daarom behielp men zich met behulp van extrapolaties op basis van gegevens die wel bekend waren (*familiarity*-principe) en ging men in geval van blijvende onzekerheid uit van *worst case scenarios*. Tegelijkertijd werden deze exercities uitgevoerd door wetenschappers (in de Commissie Ad hoc, de COGEM en op Europees niveau

in de verschillende *scientific committees*) die ondanks de onzekerheid waarmee ze te maken hadden zo systematisch en wetenschappelijk mogelijk te werk gingen en zoveel mogelijk vast hielden aan de benadering van risico's in termen van kans en effect, en daarin gesteund werden door hun opdrachtgever, de overheid. Van een verregaande relativering van risicokennis was in het beleid dus geen sprake.

Vanaf het begin van de gentechgeschiedenis klonken echter ook geluiden die de ideaaltypische voorzorgculturele benadering dichter benaderden dan het beleid van de Nederlandse regering dat deed. Voor degenen die deze geluiden lieten klinken, aanvankelijk vooral kritische wetenschappers, later vooral milieuorganisaties, en overigens ook een minderheid in het Nederlandse parlement, was het voorzorgkarakter van het officiële gentechbeleid niet sterk genoeg. Wat zij in feite wilden, was de (verdere) doorvoering van de drie genoemde transformaties. Ten eerste verwierpen zij de economisch-rationele begrenzing van het preventiestreven: ze betwistten adviezen van wetenschappelijke gremia als de COGEM waarin specifieke genetisch gemodificeerde gewassen als voldoende veilig werden beoordeeld, riepen herhaaldelijk om een moratorium op gentechgewassen en gentechvoedsel en beijverden zich vanaf de tweede helft van de jaren 1990 voor kostbare maatregelen om gentechvoedselstromen van conventionele voedselstromen te scheiden. Ten tweede stonden zij een verdere intensivering van het preventiestreven voorbij de onzekerheidsbarrière voor, met hun pleidooi voor een moratorium, één van de ingrijpendste manieren van preventie, en met hun wens van meer aandacht voor langetermijngevolgen (= gevolgen waarvan de ernst en het reële gehalte nog onzekerder is dan van kortetermijngevolgen). Ten derde relativeerden de voorstanders van meer voorzorg in het gentechbeleid het belang van risicokennis veel verder dan tot dan toe gebeurde. De mogelijke ernst van de effecten van genetische modificatie stond bij de voorzorgvoorstanders dusdanig centraal, dat ook een kleine kans op dergelijke effecten eigenlijk als onacceptabel gold; deze visie kwam tot uiting in de kritiek dat kleine kansen op ernstige langetermijngevolgen te weinig worden meegewogen in het toelatingsbeleid voor genetisch gemodificeerde gewassen en – alweer – in het pleidooi voor een moratorium. Verder relativeerden zij de relevantie van risico-inschattingen in termen van kans en effect door de eenzijdige focus van het toelatingsbeleid op risico's te kritiseren en meer aandacht te bepleiten voor de ethische en maatschappelijke implicaties van genetische modificatie.

Deze sterke voorzorgbenadering vermocht het gentechnologiebeleid in Nederland en de EU, met zijn gematigde voorzorginslag, aanvankelijk niet te beïnvloeden. Vanaf 1996 (het jaar van de BSE-crisis en de aankomst van de eerste gentechsoja van Monsanto in Europa) kreeg de sterke voorzorgbenadering echter aanhang van de regeringen van een aantal EU-lidstaten, en zij blokkeerden tegen de zin van onder andere de Nederlandse regering en de Europese Commissie het gematigde voorzorgbeleid dat de EU tot dan toe voerde, uiteindelijk door een moratorium eind jaren 1990. Met dat moratorium,

zoals gezegd op zichzelf al een voorzorginstrument van formaat, wisten zij nieuwe regels af te dwingen (van kracht in 2002 en 2004) die het voorzorgkarakter van het EU-beleid aanmerkelijk versterkten. Vergunningen voor gentechproducten werden voortaan nog slechts tijdelijk verstrekt, de milieurisicobeoordeling werd zwaarder, er diende meer gemonitord te worden na toelating, er kwam meer aandacht voor langetermijnrisico's, en ook gentechlevensmiddelen die niet aantoonbaar verschillen van hun conventionele tegenhangers moesten, in tegenstelling tot eerder, voortaan een veiligheidsbeoordeling ondergaan en als gentechproduct geëtiketteerd worden. Om deze specifieke categorie van gentechlevensmiddelen ondanks het ontbreken van aantoonbare verschillen toch van conventionele levensmiddelen te kunnen onderscheiden, kwam er de verplichting om van elk gentechproduct een dossier bij te houden, om de toepassing van genetische modificatie in het productieproces later te kunnen traceren. Daarnaast werd er een Europese voedselveiligheidsautoriteit (EFSA) opgericht, en werd afgesproken het gebruik van antibioticumresistente merkergenen af te bouwen, vanwege de vrees voor negatieve effecten op de gezondheid van mens en dier. Bovendien werd, onder kennelijke invloed van de BSE-crisis, voortaan ook veevoeder onderworpen aan een risicobeoordeling en aan etiketterings- en traceringsverplichtingen.

De nieuwe regels leidden tot de opheffing van het moratorium in 2004, maar een deel van de moratoriumlanden bleef dwarsliggen en voor zichzelf het recht opeisen om een nog strenger beleid te voeren (met nationale verboden op reeds tot de Europese markt toegelaten ggo's), en andere landen voegden zich bij hen. In een poging de dwarsliggers tegemoet te komen en het gemeenschappelijke toelatingsbeleid weer helemaal vlot te trekken, willen onder andere de Nederlandse regering en de Europese Commissie, in strijd met hun eerdere opstelling, het nu voor individuele landen formeel mogelijk maken om op grond van 'sociaal-economische' overwegingen beperkingen of zelfs een verbod af te kondigen op de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen op hun grondgebied; volgens de Nederlandse regering vormden zulke overwegingen, en niet risico, toch al de reden waarom de verbiedende lidstaten tot eenzijdige verboden zijn overgegaan. Voorstellen in deze richting hebben het EU-toelatingsbeleid echter nog niet vlot kunnen trekken.

Al met al hebben de trainerende lidstaten het EU-beleid *de iure* en *de facto* veel meer richting een sterke voorzorgbenadering getrokken. En niet alleen het EU-beleid: door de sterke koppeling van EU-beleid en nationaal beleid op het terrein van gentechvoedsel is ook het Nederlandse gentechbeleid tegen wil en dank van opeenvolgende Nederlandse regeringen veel nadrukkelijker door voorzorg gestempeld geworden dan de bedoeling was. Wat Nederlandse voorstanders van sterke voorzorg niet voor elkaar kregen, werd met buitenlandse steun toch gerealiseerd.

Verkeersonveiligheid
Als we naar de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid kijken, zien we dat begin jaren 1990 een belangrijke stap naar verregaande preventie werd gezet met de totstandkoming van de Duurzaam Veilig-visie die door de SWOV werd gepromoot en door de regering gedeeltelijk in beleid werd omgezet. In de Duurzaam Veilig-visie zoals door de SWOV uitgewerkt werd het preventieve beleid zoals dat in de jaren 1970 en 1980 werd gevoerd de naam eigenlijk niet waard geacht: het beleid tot Duurzaam Veilig heette 'in wezen reactief' en te versnipperd te zijn. Werkelijk preventief zou alleen de Duurzaam Veilig-visie zijn: het zodanig vormgeven van het verkeerssysteem dat verkeersdeelnemers 'automatisch' worden afgehouden van het maken van fouten en dat fouten die toch gemaakt worden zo min mogelijk gevolgen hebben (het systeem moet 'vergevingsgezind' zijn). Dat komt overigens aardig overeen met wat al in 1943 door het CBS onder preventie wordt verstaan: het zo inrichten van nieuwe wegen dat ongevallen (zoveel mogelijk) worden voorkomen.

Met de komst van de Duurzaam Veilig-visie kreeg het streven naar verkeersveiligheid ook deels een ander karakter. De genoemde transformatie 3 (relativering van belang risicokennis) speelt daarbij niet of nauwelijks een rol, maar transformatie 1 (vervallen economisch-rationele begrenzing) wel en transformatie 2 (voorbij de onzekerheidsbarrière) in zekere zin ook. In hoofdstuk 2 stipte ik twee vormen aan die het vervallen van de begrenzing door de economische rationaliteit aan kan nemen: kosten-batenafwegingen worden als irrelevant gezien of zij worden verondersteld per definitie in het voordeel van preventie uit te vallen. De eerste vorm is te zien in het Zweedse verkeersveiligheidsprogramma Vision Zero, een jongere en radicalere zuster van Duurzaam Veilig, waarin als principe is vastgelegd dat economische kosten nooit meer mogen wegen dan een mensenleven. De tweede vorm zien we terug in de uitwerking die de SWOV aan Duurzaam Veilig geeft. In het SWOV-rapport uit 1992 waarin Duurzaam Veilig uitgebreid werd geïntroduceerd, werd een kosten-batenafweging gepresenteerd die leidde tot de zonder een spoor van twijfel getrokken conclusie dat de baten van verkeersveiligheidsbeleid volgens Duurzaam Veilig-principes de kosten overstijgen:

> [H]et totaal van de kosten zal altijd minder zijn dan de macro-economische besparingen.
> De conclusie uit dit alles kan niet anders luiden dan dat een duurzaam veilig wegverkeer niet alleen maakbaar, maar ook betaalbaar is (Koornstra e.a. (red.), 1992, p. 23).

Merk op dat de kwestie wat moet worden gedaan als de kosten de baten gaan overstijgen, die ter sprake kwam in het NPV-II uit 1985, hier helemaal uit het zicht is verdwenen. Later bleek dat vooral de infrastructurele maatregelen die in het kader van Duurzaam Veilig werden genomen vaak een stuk duurder waren dan door de SWOV berekend.

Ook uit de verregaande maatregelen die de SWOV meer recent voorstelde, zoals een totaalverbod op brommers, een verbod voor beginnende automobilisten om ’s nachts te rijden en een alcoholslot in iedere auto, spreekt de neiging om de kosten van preventieve maatregelen ten opzichte van de baten te onderschatten. Het is duidelijk dat de genoemde maatregelen hoge maatschappelijke kosten zouden hebben, onder andere door inperking van mobiliteit en verlies van vrijheidsbeleving. Dat soort kosten moest volgens het NPV-II meegenomen worden in een kosten-batenafweging, maar de SWOV doet de keerzijde van de door haar voorgestelde maatregelen af als een kwestie van politieke en maatschappelijke wil, waarbij de implicatie is dat wie de verkeersonveiligheid werkelijk serieus neemt, deze maatregelen zal accepteren. Overigens is hier niet zozeer sprake van het vervallen van de begrenzing die de economische rationaliteit aan het preventiestreven stelt; de kosten die in het geding zijn, zijn immers voor een belangrijk deel immaterieel. Het gaat meer algemeen om het vervallen of althans de relativering van de begrenzing door andere waarden dan veiligheid.

Als het voorstel van een alcoholslot in iedere auto werkelijkheid zou worden, zou dat ook gezien kunnen worden als uiting van het streven voorbij de onzekerheidsbarrière te komen. Dat rijden onder invloed een hoger risico geeft op verkeersongevallen is weliswaar niet onzeker, en dat een alcoholslot in iedere auto (waardoor het praktisch onmogelijk wordt om met alcohol op te rijden) een bijdrage zou leveren aan de reductie van rijden onder invloed, is waarschijnlijk. De onzekerheid in het geval van alcohol in het verkeer betreft de vraag of individuele automobilisten (en andere verkeersdeelnemers met wielen) onder invloed van alcohol zijn. De maatregelen die in de afgelopen decennia met betrekking tot alcohol in het verkeer zijn genomen, laten zich in belangrijke mate beschouwen als pogingen die onzekerheid te reduceren. De vaststelling van een maximum toelaatbaar bloedalcoholgehalte bij overschrijding waarvan wordt aangenomen dat de betreffende persoon onder invloed is, de ingebruikname van betere ademtesters en de invoering van aselecte alcoholcontroles maakten dat rijders onder invloed sneller en gemakkelijker konden worden opgespoord. Maar de onzekerheid kon niet uitgebannen worden: zolang alcoholcontroles niet overal en altijd plaatsvinden, kan niet van iedere automobilist vastgesteld worden of hij nuchter genoeg is om aan het verkeer deel te nemen. En zullen er automobilisten blijven die met te veel alcohol op rondrijden zonder gesnapt te worden.

Het aanbrengen van een alcoholslot in iedere auto zou dit probleem in één klap kunnen oplossen. Zo’n slot betekent in feite een eeuwige en alomtegenwoordige controle van iedere automobilist: de controleur reist permanent mee, en door de automobilist zowel bij de aanvang als tijdens de voortgang van de reis te laten blazen, wordt rijden onder invloed van alcohol nagenoeg onmogelijk. De onzekerheid met betrekking tot het alcoholgebruik van de individuele automobilist wordt daarmee niet opgeheven, maar irrelevant. Er wordt immers geen poging meer gedaan te *weten* te komen of iemand teveel alcohol gebruikt

heeft. Iedere automobilist wordt simpelweg onderworpen aan een onpersoonlijk systeem dat hem in geval van alcoholgebruik het starten verhindert of het verder rijden onmogelijk maakt. Van kennisvergaring is daarbij geen sprake, want de kwestie van wel of geen alcoholgebruik blijft een geheim van de automobilist en zijn alcoholslot. Het is daarom juister om in dit verband te spreken over het *omzeilen* van de onzekerheidsbarrière dan over het *overschrijden* daarvan.

Het moge duidelijk zijn dat het in de voorgaande alinea's in belangrijke mate gaat over wat een invloedrijke organisatie van verkeersveiligheidsdeskundigen graag beleid zou zien worden, niet over wat reeds beleid is. Er is een verschil is tussen de radicale uitwerking die de SWOV aan Duurzaam Veilig geeft en de meer realistische en pragmatische wijze waarop dit concept tot nu toe in beleid is omgezet. Er werden bijvoorbeeld veel infrastructurele maatregelen doorgevoerd, maar niet zo veel en niet zo omvattend als de SWOV graag zou hebben gezien. En er werd een alcoholslot ingevoerd, maar alleen voor mensen die veroordeeld werden voor rijden met een hoog alcoholpromillage in hun bloed. Er zijn geen concrete plannen om de verregaande maatregelen die de SWOV voorstelde, in te voeren. Maar in het laatste verkeersveiligheidsbeleidsplan (2008) werd wel gemijmerd over de mogelijkheid van zulke maatregelen en werd de deur op een kier gelaten voor de wat utopische richting die de SWOV voorstaat. Al met al moet geoordeeld worden dat het verkeersveiligheidsbeleid sinds Duurzaam Veilig duidelijk preventiever van aard is geworden en dat er een tendens is om het preventiestreven meer een voorzorgkarakter te geven, maar dat geen van de drie besproken transformaties al werkelijk is doorgevoerd.

Kindermishandeling

In de kindermishandelingscasus zijn de drie transformaties in wisselende mate herkenbaar. Ten aanzien van de eerste transformatie, het vervallen van de economisch-rationele begrenzing, geldt ook hier, net als in de verkeerscasus, dat een en ander breder getrokken moet worden: het gaat erom dat de begrenzing door andere waarden dan veiligheid wordt genegeerd of tenminste belangrijk wordt gerelativeerd. In de aanpak van kindermishandeling, waarin oog voor risico's eerder geïntegreerd was in een opvoedings- of welzijnsperspectief, wordt het element van de risico's verabsoluteerd, en ontstaat een nieuwe benadering waarin veiligheid overheersend is. Het veiligheidsperspectief is enerzijds ambitieuzer dan het 'opvoedingsperspectief', in zoverre het zich nadrukkelijker richt op zowel de primaire preventie van kindermishandeling als het voorkomen dat een kind aan mishandeling overlijdt. Anderzijds is het daardoor ook minder ambitieus dan het opvoedingsperspectief, in de zin dat de doelstelling van het verbeteren van de opvoedingssituatie in gevallen waar mishandeling geconstateerd is, gerelativeerd wordt. In die gevallen wordt vanuit veiligheidsoogpunt eerder gekozen voor dwingende interventies, waaronder indien nodig uithuisplaatsing van het kind; van het verbeteren van de opvoedingssituatie kan daardoor minder of niets terechtkomen. Andere waarden

dan veiligheid worden dus ten opzichte van voorheen sterk gerelativeerd. De begrenzing die deze waarden aan veiligheid stellen, vervalt echter niet geheel.

Wat betreft de tweede transformatie, onzekerheid over de schadelijkheid van bepaalde handelingen of producten geldt niet meer als barrière waar het preventiestreven stopt, geldt dat die in sterke mate is doorgevoerd. *Sowieso* zijn de toegepaste en bepleite interventies een steeds vroeger stadium gaan betreffen, en in een aantal gevallen is daarbij sprake van pogingen de onzekerheidsbarrière te slechten. Vanaf de jaren 2000 wordt onder andere sterker ingezet op zogenaamde integrale of universele preventie, waarmee vooral gedoeld wordt op de beschikbaarheid van 'opvoedingsondersteuning en opgroeihulp' voor alle ouders en kinderen ('van minus-9 maanden tot 23 jaar'). Het gaat weliswaar niet om ingrijpende interventies, maar het net wordt zo breed uitgegooid, dat het preventiestreven zich nu in feite op iedereen richt, waarbij de vraag wie er zonder deze interventie zijn kind zou gaan mishandelen zelfs nog niet eens aan de orde is. Een ander frappant voorbeeld van preventie op of over de onzekerheidsbarrière, waarbij het wel om ingrijpende interventies gaat, is de toepassing sinds 2008 van de ondertoezichtstelling bij ongeboren kinderen.

Van de derde transformatie, betreffende de relativering van het belang van risicokennis als basis voor preventief ingrijpen, is niet ondubbelzinnig te zeggen dat zij in de kindermishandelingscasus te zien is. Dat heeft er enerzijds mee te maken dat kennis van risico's, waarbij risico werd opgevat in de technische betekenis van kans maal effect, in deze casus lange tijd geen rol speelde; relativering ervan is dan niet aan de orde. Maar het is nog sterker: het begrip risico is in deze casus recent juist populair geworden en risicokennis is belangrijker geworden als basis voor preventie. Het onderzoek naar risicofactoren van kindermishandeling heeft recent een hoge vlucht genomen, en bij Bureaus jeugdzorg is men sinds de late jaren 2000 begonnen met risico-inventarisatie en risicomanagement. Daarbij gaat het overigens vanuit de aard der zaak niet om risicoberekeningen waarbij aan de elementen kans en effect een bepaalde waarde wordt toegekend, maar meer algemeen om een systematisering van de oordeelsvorming over individuele situaties, onder andere met behulp van *checklists* die tot het nalopen van verschillende risicofactoren nopen.

Wat wel gezegd kan worden, is dat voor zover risico in de kindermishandelingscasus in termen van kans en effect een rol speelt, er in de jaren 2000 zoveel nadruk kwam te liggen op de ernstige effecten, dat het kanselement naar de achtergrond verdween. Fatale kindermishandelingsgevallen werden de aanleiding voor allerlei wijzigingen in discours en beleid, waarbij het feit dat dergelijke gevallen niet representatief zijn voor kindermishandelings-gevallen in het algemeen weinig erkenning kreeg (Rouvoet: 'Geen kind mag aan zorg ontsnappen. 'Savanna' mag nooit meer.'). In feite zien we hier wat in hoofdstuk 2 als een voorzorgculturele ontwikkeling aan de orde kwam: *worst case scenarios* gaan functioneren als uitgangspunt voor beleid, waarbij de

grootte van de kans dat zo'n *worst case scenario* zich voordoet niet zo relevant is.

6.3.3 De toename en toedeling van verantwoordelijkheid

Zoals eerder beschreven, wordt in de risicocultuur de schuldculturele nadruk op de morele verantwoordelijkheid van het individu voor schade gerelativeerd. De verantwoordelijkheid voor schade en risico wordt gecollectiviseerd en voor een belangrijk deel van zijn morele lading ontdaan. Daarmee verliest de verantwoordelijkheidskwestie aan relevantie. In de voorzorgcultuur wordt deze kwestie echter opnieuw van belang; Ewald (2002) spreekt van 'de terugkeer van verantwoordelijkheid'. Samenhangend daarmee wordt het denken over schade en risico ook weer sterker moreel gekleurd. De realisering van risico's wordt gezien als teken dat iemand een verwijtbare fout heeft gemaakt.

De aandacht in de voorzorgcultuur voor de verantwoordelijkheidskwestie verschilt in twee belangrijke opzichten van de wijze waarop in de schuldcultuur over verantwoordelijkheid werd gedacht. Ten eerste strekt de menselijke verantwoordelijkheid zich in de voorzorgcultuur veel verder uit dan in de schuldcultuur. Terwijl iemand in de schuldculturele benadering niet verantwoordelijk kon worden gehouden voor schade die iemand anders lijdt als vooraf sprake was van een onzeker risico in termen van de relatie tussen oorzaak en gevolg of de schadelijkheid van het gevolg, wordt in de voorzorgcultuur ook een verantwoordelijkheid aangenomen voor onzekere risico's. En ook met betrekking tot gevaren die vanouds geacht werden buiten de menselijke macht te liggen, zoals natuurgeweld, wordt in de voorzorgcultuur sneller de verantwoordelijkheidsvraag gesteld dan in de schuldcultuur (vgl. Ewald, 2002). Ten tweede speelt volgens Pieterman (2008) niet het individu de centrale rol in het antwoord op de verantwoordelijkheidsvraag, maar de 'systeembeheerders' van de samenleving, waarbij vooral, maar niet uitsluitend, aan overheden moet worden gedacht.

In mijn *case studies* is de uitbreiding van de menselijke verantwoordelijkheid en de rol daarin voor 'systeembeheerders' herkenbaar. Tegelijkertijd valt in elke casus op dat de overheid, als 'hoofdsysteembeheerder', de toegenomen verantwoordelijkheid niet zonder meer volledig op zich neemt, maar die vanaf de laatste decennia van de twintigste eeuw in meerdere of mindere mate is gaan terug- of wegschuiven naar andere actoren, zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties en gewone burgers. Dat gebeurt ofwel in het kader van een actief beleid ter bestrijding van het probleem in kwestie ('dit probleem vergt dat iedereen verantwoordelijkheid neemt'), ofwel omdat de overheid het probleem in kwestie haar aandacht niet waard vindt ('het is aan de markt om dat te regelen'). De nog niet zo oude neiging van de overheid om verantwoordelijkheid bij andere actoren neer te leggen, is al vaker beschreven, bijvoorbeeld in de context van het criminaliteitsbeleid. De actieve vorm ervan wordt dan doorgaans aangeduid met een term die ik ook al in de casushoofdstukken gebruikte,

responsabilisering, en gezien als een uiting van zogenaamd neoliberaal denken (Garland, 2001; Terpstra, 2010; Peeters & Drosterij, 2011).

Pieterman (2008) en Ewald (2002) besteden weinig tot geen aandacht aan dit verschijnsel. Pieterman wijst er in een ander verband wel op dat het idee van de individuele verantwoordelijkheid waarschijnlijk nooit helemaal zal verdwijnen en 'zelfs wanneer de voorzorgcultuur sterk aanwezig is' op bepaalde terreinen krachtig benadrukt wordt. Maar afgezien van deze summiere passage komt het verschijnsel responsabilisering bij Pieterman niet aan bod. De nadruk die hij legt op de verantwoordelijkheid die aan systeembeheerders wordt toegeschreven, wordt niet genuanceerd door een bespreking van pogingen van systeembeheerders om verantwoordelijkheid neer te leggen c.q. terug te schuiven naar de samenleving. In mijn bespreking van de relevante aspecten uit mijn *case studies* besteed ik wel aandacht aan de beide richtingen waarin de uitbreiding van de verantwoordelijkheid voor schade en risico gestalte krijgt.

Kindermishandeling

In de kindermishandelingscasus is de uitbreiding van verantwoordelijkheid in beide richtingen het duidelijkst te zien. Die verantwoordelijkheidsuitbreiding hing onder andere samen met de expansie van het begrip kindermishandeling en daardoor van het werkterrein van instanties als de Bureaus Vertrouwensarts en (vooral later) de Raden voor de Kinderbescherming, die hier als beheerders van een systeem ter bescherming van kinderen en als een soort verlengstukken van de overheid beschouwd kunnen worden. De overheid bemoeide zich, zoals gezegd, tot voor kort nauwelijks rechtstreeks met de bestrijding van kindermishandeling. De verantwoordelijkheidsuitbreiding met betrekking tot de strijd tegen kindermishandeling liet het karakter van die verantwoordelijkheid tot vrij recent ongewijzigd: de genoemde instanties hadden niet meer dan een soort inspanningsverplichting tot het bestrijden van het probleem in kwestie en werden niet aangesproken op gevallen van kindermishandeling die zij niet wisten te voorkomen of te beëindigen. Anders gezegd: zij waren verantwoordelijk voor het reduceren van risico en schade, maar werden niet verantwoordelijk gehouden voor schade die desondanks ontstond of overbleef.

Maar in de jaren 2000 zagen kinderbeschermings- en jeugd(gezondheids)zorg-instanties, tegen wil en dank, hun verantwoordelijkheid uitgebreid worden op een manier die het karakter ervan aanzienlijk veranderde: voor het eerst werden zij aangesproken op de ernstige of fatale mishandeling van kinderen met wie zij bemoeienis hadden (gehad). Dergelijke gevallen begonnen te worden gezien als aanwijzing voor fouten van de betrokken instanties. Deze ontwikkeling kan beschreven worden als een beweging van inspanningsverplichting naar resultaatsverplichting, in ieder geval voor de preventie van ernstige en dodelijke gevallen van kindermishandeling.

Het meest opvallende symptoom van de cruciale veranderingen die in de jaren 2000 zichtbaar werden, is de strafrechtelijke vervolging van de gezinsvoogd van

het doodmishandelde meisje Savanna. De dood van Savanna werd door het Openbaar Ministerie niet alleen gezien als de schuld van haar moeder en stiefvader (die ook werden vervolgd, en veroordeeld), maar tevens als een gevolg van nalatigheid van de gezinsvoogd. Deze zaak vormt een heldere illustratie van zowel de uitbreiding van de menselijke verantwoordelijkheid, toegespitst op systeembeheerders (de gezinsvoogd is vertegenwoordiger van een organisatie die als systeembeheerder kan worden gezien), als van de sterkere morele kleuring van risico's die de voorzorgcultuur kenmerkt (een strafrechtelijke vervolging is één van de krachtigste vormen van een moreel verwijt).

Tegelijkertijd laat deze zaak duidelijk zien dat de opkomst van nieuwe manieren van denken over en omgaan met risico en schade niet de volledige verdwijning van oudere denk- en omgangswijzen betekent. De vervolging van de gezinsvoogd van Savanna, die ik als voorzorgculturele uiting zie, sloot de vervolging van de eigenlijke mishandelaars van Savanna, een reactie die ook in de schuldcultuur had gepast, niet uit. De vermenging van schuldculturele en voorzorgculturele elementen in dit voorbeeld is zelfs nog sterker dan ik het nu voorstel: de strafrechtelijke vervolging van de gezinsvoogd is behalve als uiting van de voorzorgcultuur namelijk ook als uiting van schuldculturele logica te beschouwen. Wat er schuldcultureel aan is, is de neiging om een individu in plaats van een organisatie verantwoordelijk te stellen.

De strafrechtelijke vervolging van de gezinsvoogd van Savanna is ondanks zijn symptomatische betekenis vooralsnog een incident gebleken. De zaak kreeg weinig maatschappelijke steun en riep veel kritiek op. De gezinsvoogd werd uiteindelijk vrijgesproken, en het OM ging daartegen niet in beroep. Nadien kwam het strafrecht nog een keer in beeld, maar niet op initiatief van het OM. In 2012 deed een oma aangifte tegen Bureau Jeugdzorg wegens nalatigheid in reactie op de (uiteindelijk fatale) mishandeling van haar kleinzoontje door diens stiefvader. Het is op het moment dat ik dit schrijf nog niet bekend wat er met de aangifte zal worden gedaan. Van de systematische inzet van het strafrecht om falende kinderbeschermers verantwoordelijk te stellen voor ernstige en dodelijke gevallen van kindermishandeling is in ieder geval (nog) geen sprake.

Andere uitingen van de veranderde opvattingen over de verantwoordelijkheid van beschermings- en zorginstanties kregen wel een vaste plaats in het arsenaal aan reactiemogelijkheden bij ernstige en fatale kindermishandeling. Te denken valt vooral aan de recente gewoonte dat na de dood of ernstige mishandeling van een kind dat bekend was bij beschermings- of zorginstanties een onderzoek wordt verricht naar mogelijke fouten van die instanties, door of onder toeziend oog van één of meer rijksinspecties. Verder wordt gewerkt aan de instelling van tuchtrecht voor jeugdzorgprofessionals. Daarmee hoopt men een mogelijkheid voor het adresseren van professionele fouten te creëren die minder ingrijpend is dan het strafrecht.

Het is van belang om op te merken dat de veranderingen van de jaren 2000 niet alleen de verantwoordelijkheid van kinderbeschermings- en jeugd(gezondheids)-zorginstanties betroffen. Deel van de veranderingen was dat de overheid meer dan voorheen verantwoordelijkheid ging nemen voor de bestrijding van kindermishandeling. Dat kwam onder andere tot uiting in actievere bemoeienis met het functioneren van haar 'verlengstukken', de genoemde instanties, en, deels daaraan gerelateerd, in een toename van de beleidsproductie. De overheid werd ook meer dan voorheen op haar verantwoordelijkheid voor het voorkómen en anderszins bestrijden van kindermishandeling aangesproken. Bijvoorbeeld in een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2011, waarin uit de bestudering van bijna dertig ernstige en fatale gevallen van kindermishandeling lessen getrokken worden voor de verbetering van wat de Onderzoeksraad het 'kindveiligheidsstelsel' noemt. Daarbij staat de verantwoordelijkheid van de overheid voor 'kindveiligheid' centraal, en de aanbevelingen in het rapport zijn dan ook in hoofdzaak geadresseerd aan de rijksoverheid en de provinciale overheden (de laatste vanwege hun verantwoordelijkheid voor de Bureaus Jeugdzorg). Het is niet moeilijk om de insteek van de Onderzoeksraad in aan Pieterman ontleende termen te vertalen: de nadruk ligt in dit rapport ondubbelzinnig op de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor het functioneren van het systeem (synoniem van 'stelsel') gericht op de veiligheid van kinderen, oftewel, op de verantwoordelijkheid van de 'hoofdsysteem-beheerder'.

Tot zover de uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de systeembeheerders. Opvallend in de kindermishandelingscasus is dat de overheid niet alleen zelf meer verantwoordelijkheid nam en toebedeeld kreeg, maar ook sterker de verantwoordelijkheid van andere actoren in de samenleving ging benadrukken, inclusief actoren die nooit een speciale verantwoordelijkheid voor de bestrijding van kindermishandeling droegen. Hoewel die ontwikkeling al in de jaren 1990 te zien was, duurde het tot de jaren 2000 voordat zij met kracht werd doorgezet. De responsabilisering is gericht op alle organisaties en beroepsbeoefenaars die met kinderen te maken hebben, ook al is hun primaire doel niet de bescherming van kinderen tegen mishandeling. Te denken valt bijvoorbeeld aan scholen, sportverenigingen en ziekenhuizen. Van hen wordt tegenwoordig verwacht dat zij meer dan tot nu toe werk maken van het signaleren en melden van kindermishandeling, en daartoe is een wetsvoorstel ingediend dat hen verplicht een meldcode te gebruiken.

De responsabilisering strekt zich ook uit tot gewone burgers. Via campagnes worden zij opgeroepen om alert te zijn op kindermishandeling en dat te melden. Deze vorm van responsabilisering heeft echter een minder verplichtend karakter dan de verantwoordelijkheid die beroepsbeoefenaars wordt opgelegd. En het is niet iets van de laatste tijd: publiekscampagnes die het herkennen en melden van kindermishandeling beoogden te stimuleren, worden al sinds de jaren 1970 af en toe gehouden. Een onderscheid tussen recente en eerdere campagnes is wellicht een grotere nadruk in recente campagnes op de voorzorgculturele notie dat er

ook voor onzekere risico's verantwoordelijkheid moet worden genomen. Een belangrijke boodschap in campagnemateriaal sinds 2009 is dat er ook bij twijfels over de juistheid van vermoedens van kindermishandeling actie kan en moet worden ondernomen (contact opnemen met het AMK).

Verkeersonveiligheid

Ook in de omgang met verkeersonveiligheid is de uitbreiding van de menselijke verantwoordelijkheid waarneembaar. Wat betreft de uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de systeembeheerders, moet veel betekenis toegekend worden aan de stap in de tweede helft van de jaren 1980 om in het overheidsbeleid kwantitatieve taakstellingen voor de reductie van het aantal verkeersslachtoffers te gaan hanteren. Daarmee committeerde de overheid zich duidelijker dan in één van de andere twee casussen aan het behalen van bepaalde resultaten, zij het dat er geen duidelijke consequenties aan het niet bereiken van de afgesproken doelen werden verbonden.

De aanname van kwantitatieve taakstellingen betekende niet alleen een uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de overheid; de overheid benadrukte namelijk dat de taakstellingen alleen gehaald zouden kunnen worden 'als alle Nederlanders ervoor willen tekenen' (MPV 1987-1991, p. 1). Deze nadruk op ieders verantwoordelijkheid voor de verkeersveiligheid was ook al in beleidsstukken uit de eerste helft van de jaren 1980 te vinden, en kreeg onder meer gestalte in extra aandacht voor verkeerseducatie en de ontwikkeling van verkeersveiligheidsprojecten met bedrijven. De grootste veranderingen die deze responsabilisering in de verkeerscasus met zich mee bracht, betroffen echter niet de 'gewone' verkeersdeelnemers (die werden altijd al verantwoordelijk gehouden voor hun eigen verkeersgedrag) of bedrijven (hun responsabilisering was relatief vrijblijvend), maar de lagere overheden. Provincies, gemeenten en waterschappen voerden tot dan toe geen specifiek verkeersveiligheidsbeleid, en moesten dat van de rijksoverheid wel gaan doen. Deze responsabilisering van lagere overheden leidde uiteindelijk tot een gedeeltelijke decentralisatie van het verkeersveiligheidsbeleid, oftewel, tot een gedeeltelijke delegatie van de verantwoordelijkheid van de hoofdsysteembeheerder (de rijksoverheid) aan deelsysteembeheerders (de lagere overheden).

De uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de systeembeheerders stopte niet met de adoptie van kwantitatieve taakstellingen. Met de introductie van Duurzaam Veilig in de jaren 1990 kwam nog meer nadruk te liggen op de rol van het verkeerssysteem in de verkeersonveiligheid en daarmee op de verantwoordelijkheid van de systeembeheerder om het systeem te verbeteren. Sindsdien is een voedingsbodem ontstaan voor een vergelijkbare overgang van inspannings- naar resultaatsverplichting als we in de kindermishandelingscasus waarnamen, waarbij systeembeheerders achteraf verantwoordelijk gehouden worden voor slachtoffers van het 'falende systeem'.

Als ik het over een voedingsbodem heb, denk ik bijvoorbeeld aan de in 2000 door de SWOV geïntroduceerde notie van 'vermijdbare ongevallen'. Dit begrip heeft tegelijkertijd een feitelijke en een normatieve lading: als bepaalde ongevallen vermijdbaar zijn, moeten zij ook vermeden worden. Aangezien de vermijdbaarheid gerelateerd is aan verbetering van het systeem en niet aan voorzichtiger gedrag van weggebruikers, is het aan de systeembeheerders om hun verantwoordelijkheid te nemen. In sommige gevallen zetten zij inderdaad al stappen in die richting. Zo heeft de provinciale overheid van Zeeland expliciet uitgesproken op termijn naar 'nul vermijdbare ongevallen' te willen. Deze ontwikkeling creëert een voedingsbodem om na de verwerkelijking van een 'vermijdbaar ongeval' de overheid in haar rol van systeembeheerder verantwoordelijk te stellen.

De eerste voorbeelden daarvan zijn er. Ik noem het publieke *j'accuse* van schrijfster Anna Enquist aan het adres van de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, Tineke Netelenbos, in 2001, inzake de slachtoffers van dodehoekongevallen. De minister verplichtte kort daarna vrachtauto's een dodehoekspiegel te voeren. En kort vóór het afronden van dit proefschrift, in december 2012, werd de overheid in zijn rol als wegbeheerder zelfs voor het eerst door de rechter verantwoordelijk gehouden voor een dodelijk ongeval. De gemeente Stichtse Vecht werd in een strafproces veroordeeld voor de dood van twee motorrijdsters die ten val kwamen door hobbels in een weg en vervolgens overreden werden. Wat de gemeente verweten werd, was hetzelfde als wat de gezinsvoogd van Savanna verweten werd: nalatigheid. Zij had voor een effen weg moeten zorgen, dan was dit 'vermijdbare ongeval' niet gebeurd.

Genetisch gemodificeerd voedsel

In de gentechcasus is, anders dan in de andere casussen, geen sprake van een terugkeer van de verantwoordelijkheidskwestie na een aanvankelijke relativering daarvan; de menselijke verantwoordelijkheid voor risico's kreeg vanaf het begin veel nadruk. Gentechnologie wordt immers geschaard onder die nieuwe risicovolle technologieën die mede aanleiding gaven tot de gedachte dat 'the powers of modern man confer upon him an infinite responsibility' (Ewald, 2002, p. 292). Het gaat in deze casus echter niet om de verantwoordelijkheid van *everyman*, want zoals ik schreef is het duidelijk dat de meeste mensen geen aandeel hebben in de productie van gentechnologie en haar vermeende risico's. De verantwoordelijkheid wordt in deze casus in eerste instantie neergelegd bij bedrijven en wetenschappelijke instellingen die zich bezighouden met gentechnologie. Voor degenen die vooral de schaduwzijde van gentechnologie benadrukken, is die verantwoordelijkheidskwestie sterk moreel van aard. Dat is het duidelijkst zichtbaar in de beeldvorming over het gentechbedrijf Monsanto: verantwoordelijk stellen loopt daar regelmatig uit op demoniseren.

Overigens is het risicodiscours in deze casus ook meer in het algemeen tamelijk moreel geladen; de grote verschillen in de waardering van de mogelijke risico's van genetische modificatie in de voedselproductie zijn tamelijk nauw verbonden

met verschillende visies op het goede leven. Bij de vormgeving van het toelatingsbeleid is geprobeerd de waardenstrijd buiten de deur te houden door alleen overwegingen mee te nemen die in risicotermen gegoten kunnen worden. Maar morele opvattingen gingen toch een rol spelen in het toelatingsbeleid, aanvankelijk vermomd als risico-overwegingen, op termijn wellicht zonder die dekmantel, als het voorstel van de Europese Commissie om nationale restricties toe te staan op grond van ethische en maatschappelijke overwegingen zou worden aangenomen.

In de gentechcasus werd van meet af aan ook een grote verantwoordelijkheid voor het voorkómen van schade toegeschreven aan systeembeheerders. Er bestond echter geen brede maatschappelijke overeenstemming over hoe groot die verantwoordelijkheid moest zijn. Voorstanders van een sterke voorzorgbenadering, in Nederland een minderheid, achtten elke verwerkelijking van de mogelijke risico's van gentechnologie onacceptabel en vonden dat de overheid middels regulering, desnoods door een moratorium af te kondigen, voor sluitende preventie moest zorgen. Toen de toepassing van genetische modificatie in de voedselproductie vruchten af begon te werpen, eisten zij dat de overheid maatregelen nam om 'contaminatie' van conventioneel voedsel door genetisch gemodificeerd voedsel te voorkomen. Bovendien wilden zij garanties voor het voortbestaan van een gentechvrije levensmiddelenketen.

De overheid nam haar verantwoordelijkheid al in een vroeg stadium door activiteiten met gentechnologie alleen na een voorafgaande risicobeoordeling en onder veiligheidsvoorwaarden toe te laten, maar zij probeerde haar verantwoordelijkheid tegelijkertijd te relativeren. Dat deed zij door te stellen dat 100% veiligheid niet bestaat, door erop te wijzen dat contaminatie niet helemaal is te voorkomen, maar geen risico's oplevert, en door de verantwoordelijkheid voor een gentechvrije levensmiddelenketen bij 'de markt' te leggen. Van de overheid werd door de voorstanders van sterke voorzorg gevraagd een resultaatsverplichting aan te gaan, maar zij wilde zelf niet verder gaan dan een inspanningsverplichting.

Zoals beschreven schoof het gentechnologiebeleid door de opstelling van een aantal EU-lidstaten uiteindelijk een stuk op in de door voorzorgvoorstanders gewenste richting. Daardoor moesten er bijvoorbeeld verregaande maatregelen genomen worden om contaminatie tegen te gaan. Dat zou kunnen worden gezien als een uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de overheid en een stap dichter naar een resultaatsverplichting. Maar van een definitieve karakterverandering van de verantwoordelijkheid van de overheid was geen sprake. Zij garandeerde nog steeds niet de volledige uitsluiting van risico's of het voortbestaan van een gentechvrije keten. En het nieuwe anti-contaminatiebeleid ging niet zo ver dat vermenging van gentechvoedsel en conventioneel voedsel volledig uitgesloten moest worden; er werden drempelwaarden ingesteld. Al met al is er een opvallend verschil gebleven

tussen de verantwoordelijkheid die de overheid aanvaardt en de verantwoordelijkheid die een smaldeel in de samenleving de overheid toedicht.

In deze casus is nog geen sprake geweest van systeembeheerders die verantwoordelijk werden gehouden voor individuele gevallen van risicoverwerkelijking, maar dat heeft vooral te maken met het gegeven dat zulke gevallen zich tot op heden niet of nauwelijks hebben voorgedaan, althans in Nederland. Als zij zich zouden voordoen, zouden daarvoor hoogstwaarschijnlijk mede de beheerders van het systeem dat de veiligheid van genetisch gemodificeerd voedsel moet waarborgen, verantwoordelijk worden gehouden, in ieder geval door voorstanders van sterke voorzorg. Dat gebeurde bijvoorbeeld ook tijdens de BSE-crisis, die door voorzorgvoorstanders in de gentechcasus graag als waarschuwend voorbeeld wordt opgevoerd. Een extra complicerende factor is hier dat de diametraal verschillende posities die in de samenleving ten aanzien van gentechvoedsel worden ingenomen een eenduidige beoordeling van eventuele gevallen van risicorealisering in de weg staan. De onenigheid die over een aantal internationaal bekende 'risico-exempla' in de gentechcasus bestaat (Mexicaanse maïs, monarchvlinder, de gentechaardappels uit de affaire Pusztai) spreekt in dit verband boekdelen: voor mensen die al kritisch waren over genetische modificatie bewijzen deze exempla de realiteit van de risico's van de technologie, voorstanders van genetische modificatie menen dat de wetenschappelijke onderzoeken die aan deze exempla ten grondslag liggen ondeugdelijk waren (vgl. De Wilde, Vermeulen & Reithler, 2003; Jasanoff, 2005).

6.3.4 De dubbelzinnige omgang met kennis en de aantasting van het gezag van deskundigen

In 6.3.2 besprak ik de relativering van risicokennis als element van de voorzorgcultuur. Gedeeltelijk samenhangend daarmee, zo stelde ik in hoofdstuk 2, vindt er in de voorzorgcultuur een aantasting van het gezag van deskundigen plaats en neemt de aandacht voor de 'ervaringsdeskundigheid' van leken toe. Die ontwikkeling is in twee van mijn drie casussen herkenbaar. De casus waarin de ontwikkeling niet echt aan de orde is, betreft de omgang met verkeersonveiligheid. Op dat terrein wordt het gezag van deskundigen tot op heden niet of nauwelijks betwist, en het halverwege de jaren 1970 op het toneel verschenen thema subjectieve verkeersonveiligheid, dat een grotere invloed voor de ervaringen van leken had kunnen bieden, heeft nooit een serieuze plek in het beleid gekregen. Een en ander kan vermoedelijk deels verklaard worden door het weinig controversiële karakter van het risicoprobleem in kwestie respectievelijk het feit dat er op het vlak van de objectieve verkeersonveiligheid nog steeds tastbare resultaten geboekt worden. Overigens zijn de ervaringen van gewone burgers met verkeersonveiligheid wel wat zichtbaarder geworden, vooral door een recent fenomeen als de zogenaamde bermmonumenten. Maar het is tekenend voor de verhoudingen in de verkeerscasus dat deze subjectieve

uitingen van de ervaring met verkeersonveiligheid moeten wijken als de objectieve verkeersveiligheid in het geding is.

In de gentechnologiecasus en de kindermishandelingscasus is het gezag van deskundigen wel in toenemende mate ter discussie komen te staan. In het eerste geval springt de kritiek in het oog die wetenschappelijke adviesorganen vanwege hun rol in de toelatingsprocedures voor gentechproducten te verduren kregen en krijgen, vooral sinds het midden van de jaren 1990. Naar aanleiding daarvan werd de samenstelling van de COGEM begin jaren 2000 veranderd. Op Europees niveau moest de vervanging van verschillende *scientific committees* door één voedselveiligheidsautoriteit, de EFSA, de kritiek doen verminderen, maar die lijkt sindsdien alleen maar toegenomen. In Nederland wordt kritiek vooral geuit door de organisaties en politieke partijen die traditioneel sceptisch of afwijzend staan tegenover genetische modificatie, op EU-niveau door de equivalenten van de genoemde organisaties en partijen, maar ook door de regeringen van verschillende lidstaten.

De afname van het gezag van deskundigen ging gepaard met een toename van aandacht voor wat gewone burgers te vertellen hebben. De bekendste uiting daarvan in Nederland is het publieksdebat 'Eten en genen' in 2000. Eerdere voorstellen voor een dergelijk debat, het vroegste al in 1983, had de regering altijd afgewezen, maar nadat genetisch gemodificeerd voedsel in de tweede helft van de jaren 1990 veel negatieve publiciteit kreeg, gaf zij haar verzet op. Maar het publieksdebat gaf burgers per definitie slechts tijdelijk een podium, en vertaalde zich niet door in wezenlijke beleidswijzigingen. Een meer structurele wijziging vond in de eerste helft van de jaren 2000 plaats met de opname van een verplichting tot publieksconsultatie in de markttoelatingsprocedure voor genetisch gemodificeerde organismen en levensmiddelen.

In de kindermishandelingscasus is het gezag van deskundigen die zich met de praktijk bezighouden zoals gezegd nooit onomstreden geweest. Maar de deskundige beroepsbeoefenaren die zich specifiek met de bestrijding van kindermishandeling bezighielden, vooral de maatschappelijk werkers en artsen in de BVA's, genoten van de jaren 1970 tot de late jaren 1980 toch betrekkelijk veel vertrouwen. Aan het einde van die periode begon het vertrouwen in en het gezag van professionals te tanen, onder andere naar aanleiding van de Bolderkar-affaire. Met de commotie over fatale kindermishandelingsgevallen in de jaren 2000 kreeg deze afname van vertrouwen en gezag een nieuwe impuls en een nieuwe dimensie. Van belang is dat bij dit proces ook de overheid haar partijtje meeblies. In de gentechnologiecasus beantwoordde de regering de kritiek op wetenschappelijke adviesorganen door het voor hen op te nemen, maar in de kindermishandelingscasus bleef zo'n verdediging van professionals uit en werden juist maatregelen genomen die neerkwamen op geïnstitutionaliseerd wantrouwen: de versterking van toezicht, de invoering van tuchtrecht.

In deze casus zijn geen beleidswijzigingen aan te wijzen die een grotere rol voor leken impliceren, afgezien dan van de responsabilisering van burgers ten aanzien van het signaleren en melden van kindermishandeling in hun omgeving. Maar ik heb eerder aangestipt dat het statusverschil tussen deskundige professionals en ervaringsdeskundigen op het terrein dat met het opvoeden van kinderen te maken heeft altijd al relatief gering is. In de gentechnologiecasus, waar het gaat om moeilijk te verwerven specialistische kennis, is dat verschil veel groter. Wat betreft burgers die ervaringsdeskundigheid hebben opgedaan met bemoeienis door kinderbeschermings-, jeugdzorg- of anti-kindermishandelingsinstanties, voor hen is de aandacht sinds de jaren 1960 aanzienlijk toegenomen, en sinds de brede verspreiding van internet in de jaren 1990 hebben zij een permanent podium voor het naar voren brengen van hun ervaringen. Er bestaan talloze sites met advies, klachten, schrijnende verhalen en complottheorieën over 'de jeugdzorgmaffia'.

Tot nu toe heb ik de veranderingen in de rol van kennis en deskundigen in mijn casussen afgemeten aan een ideaaltypische ontwikkeling die tamelijk rechttoe rechtaan is beschreven: risicokennis wordt gerelativeerd en het gezag van deskundigen wordt aangetast. In de veranderingen die zich op dit terrein hebben voorgedaan zit echter een dubbelzinnigheid die zich niet volledig laat vangen door na te gaan in hoeverre van relativering van risicokennis en van aantasting van het gezag van deskundigen sprake is. De dubbelzinnigheid bestaat erin dat deze ideaaltypische ontwikkeling weliswaar in twee van mijn casussen tenminste voor een deel herkenbaar is, maar dat het beroep op wetenschappelijke kennis en het belang van deskundigen daarmee niet wezenlijk zijn afgenomen, en in bepaalde opzichten zelfs zijn toegenomen. Pieterman (2008, p. 82) wijst ook op deze dubbelzinnigheid waar hij schrijft:

> We vragen betrouwbare voorspellingen voor de verre toekomst van wetenschappers, die volgens ons fundamenteel tekortschieten in hun beperkte specialistische kijk op de complexe werkelijkheid die een holistische benadering vereist.

Op deze manier geformuleerd geldt Pietermans observatie vooral voor de gentechnologiecasus. Daar wordt inderdaad de kritiek van een te weinig holistische kijk op de werkelijkheid gehoord, maar de criticasters keren vervolgens niet de wetenschap en wetenschappers in het algemeen de rug toe (althans, meestal niet), maar zoeken vormen van wetenschap en wetenschappers die in hun ogen meer recht doen aan de werkelijkheid. Omdat een groot deel van de samenleving juist geen problemen heeft met de gekritiseerde wetenschappers en hun vorm van wetenschapsbeoefening, dreigt 'de wetenschap' in deze casus haar functie als geschillenbeslechter te verliezen of heeft ze die voor een deel al verloren. Het wetenschappelijk domein is één van de arena's geworden waar de waardenstrijd over gentechvoedsel wordt gestreden.

De kwestie holistisch – specialistisch is in de kindermishandelingscasus niet zo nadrukkelijk aan de orde als in de gentechnologiecasus; er zijn wel pleidooien

voor een benadering in het kinderbeschermingswerk die ‘niet-reductionistisch’ is en meer dan gebruikelijk rekening houdt met het complexe karakter van de werkelijkheid (zie bijv. Stevens & Cox, 2008), maar die zijn vooral academisch en worden in Nederland nog niet sterk gehoord. Van wetenschap als strijdperk is met betrekking tot het probleem kindermishandeling niet of nauwelijks sprake. In de kindermishandelingscasus geldt evenwel net als in de gentechnologiecasus dat kritiek op deskundigen niet leidt tot het irrelevant worden van deskundigen, of van wetenschappelijke kennis. Eén van de reacties van de overheid op de kritiek die jeugdzorgprofessionals vanaf de jaren 2000 te verduren kregen, was het inzetten van een ‘professionaliseringstraject’, dat behalve de reeds genoemde invoering van tuchtrecht vooral neerkomt op deskundigheidsbevordering. Dat betekent dus dat deskundigen allerminst overbodig gevonden worden.

Waarom wetenschap en deskundigen ondanks dat ze in zwaar weer zijn gekomen toch aangeroepen blijven worden, kan verklaard worden doordat het gezag dat deze fenomenen verworven hebben als basis voor het begrijpen en beheersen van de werkelijkheid vooralsnog niet geëvenaard is, en de wens tot het beheersen van de werkelijkheid in de voorzorgcultuur niet gedoofd is, maar juist extra urgentie heeft gekregen. Aan wetenschappelijke kennis en deskundigen mag het nodige mankeren, ze worden onmisbaar geacht bij het streven naar preventie van risico’s in een steeds vroeger stadium. In de woorden van Pieterman: we hebben van wetenschappers betrouwbare voorspellingen voor de verre toekomst nodig (in de kindermishandelingscasus is dat vanuit de aard der zaak een minder verre toekomst dan in de gentechcasus). En als dat niet haalbaar is, nemen we noodgedwongen en mopperend genoegen met minder betrouwbare voorspellingen, of met voorspellingen voor een minder verre toekomst; een alternatief is er niet. Ook de voorstanders van meer aandacht voor de ervaringen en opvattingen van leken plegen vast te houden aan het primaat van (wetenschappelijk onderlegde) deskundigen; lekenkennis vormt hooguit een aanvulling.

6.3.5 De teloorgang van het vooruitgangsoptimisme en de radicalisering van de maakbaarheidsgedachte

De dubbelzinnigheid die de omgang met wetenschappelijke kennis en deskundigen in de voorzorgcultuur kenmerkt, hangt samen met de dubbelzinnige wijze waarop in de voorzorgcultuur wordt omgegaan met het vooruitgangs- en maakbaarheidsideaal dat in de risicocultuur floreerde. De logische twee-eenheid die dit ideaal kenmerkte, wordt verbroken: het vooruitgangsideaal wordt verlaten, maar het maakbaarheidsdenken wordt behouden en zelfs geradicaliseerd. De teloorgang van het vooruitgangsideaal uit zich onder andere in een veel negatievere beoordeling van wetenschappelijke vooruitgang en technologische en economische ontwikkeling. De radicalisering van het maakbaarheidsdenken uit zich vooral in het steeds intensievere en meer omvattende streven om de verwerkelijking van risico’s in een steeds vroeger stadium te voorkomen, waarbij paradoxaal genoeg wetenschappelijke kennis en

technologie onmisbaar zijn. Zoals ik het in hoofdstuk 2 formuleerde: de maakbaarheidsgedachte staat niet meer in dienst van het bewerkstelligen van vooruitgang, maar moet het tegengaan van de achteruitgang dienen. Maakbaarheid wordt bittere noodzaak.

Vooruitgangsoptimisme

In de gentechnologiecasus en de kindermishandelingscasus is goed te zien dat het vooruitgangsoptimisme aan kracht heeft ingeboet, maar de term teloorgang is vooralsnog te sterk. In beide gevallen heeft het vooruitgangsdenken allerminst al zijn aanhangers verloren. In de gentechnologiecasus blijven veel mensen en de Nederlandse regering vasthouden aan de gedachte dat de positieve kanten van genetische modificatie zwaarder wegen dan de negatieve kanten. Daartegenover heeft een visie postgevat waarin twijfel over of regelrecht ongeloof aan het nut van genetische modificatie zich paart aan grote vrees voor de risico's ervan. Aan deze visie ligt vaak een sterke scepsis over het ideaal van economische en technologische vooruitgang ten grondslag. Ter illustratie zij gewezen op twee Nederlandse politieke partijen die sinds jaar en dag kritisch zijn over genetische modificatie, GroenLinks en de ChristenUnie. Dat zijn ook partijen die in deze en andere contexten regelmatig de vraag opwerpen 'mag alles wat kan' en pleiten voor 'grenzen aan de groei' of een 'economie van het genoeg'. Zoals beschreven heeft de sceptische kijk op vooruitgang in de gentechcasus steeds meer invloed gekregen, en tijdens de moratoriumperiode liet men de negatieve kanten van genetisch modificatie in de voedselproductie daadwerkelijk zwaarder wegen dan vooruitgang.

In de kindermishandelingscasus zijn economische en technologische vooruitgang zoals eerder gezegd niet zo relevant, maar zit het vooruitgangsoptimisme vooral in de sinds de jaren 1960/1970 dominante overtuiging dat een situatie van kindermishandeling in principe met behulp van vrijwillige hulpverlening opgelost kan worden. Daarnaast is het evolutionaire perspectief dat in het vooruitgangsoptimisme tot uiting komt ook te vinden in de gedachte dat de ontwikkeling van een kind volgens een vaste volgorde van aan leeftijd gekoppelde fasen behoort te verlopen (Turmel, 2008). Kindermishandeling wordt gezien als een bedreiging voor zo'n normale ontwikkeling, en kan emotionele en psychische scheefgroei veroorzaken die zich ook op de langere termijn nog laat gelden.

Hoewel de voorkeur voor vrijwillige hulpverlening in deze casus allerminst verdwenen is en recent zelfs weer een opleving doormaakt (bijvoorbeeld met de 'Eigen Kracht'-benadering), is sinds de jaren 1980 de scepsis over de mogelijkheid kindermishandeling op vrijwillige basis te bestrijden sterk toegenomen. Dat heeft zich onder andere vertaald in een sterke toename van het aantal opgelegde dwingende kinderbeschermingsmaatregelen. Toen in de jaren 2000 een veiligheidsperspectief postvatte, werd de optie van vrijwillige hulpverlening zelfs een tijdlang ronduit vijandig bejegend door onder meer politici, beleidsmakers en rijksinspecties. Naar aanleiding van fatale

kindermishandelingsgevallen werd de nieuwe wijsheid het eerder nemen van stevige maatregelen: bij twijfel niet blijven doormodderen met vrijwillige hulpverlening, maar uit huis plaatsen. Het streven naar vooruitgang (verbetering van de thuissituatie) moest dus wijken, althans gedeeltelijk, voor het doel ernstige fysieke schade te voorkomen. Daarmee werd het bredere en meer op de lange termijn gerichte perspectief van het welzijn en de ontwikkeling van het kind overschaduwd door het engere kortetermijnperspectief van zijn fysieke veiligheid. In het eerder besproken rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, dat zich geheel richt op de vraag hoe (bijna) fatale mishandeling kan worden voorkomen, wordt het ontwikkelingsdenken expliciet als een sta-in-de-weg benoemd, omdat dit denken terughoudendheid ten aanzien van ingrijpen in de thuissituatie van een kind in de hand werkt.

Deze nadruk op de korte termijn ten koste van een langetermijnperspectief staat op gespannen voet met Pietermans stelling dat in de voorzorgcultuur steeds meer nadruk komt te liggen op de lange termijn en de verre toekomst. De spanning wordt echter iets minder wanneer we bedenken dat bij Pieterman een soort spiegelbeeldige samenhang te zien is tussen de toenemende aandacht voor de verre toekomst en een verschuiving naar steeds vroegtijdiger maatregelen; de Onderzoeksraad is een verklaard voorstander van vroegtijdig ingrijpen om fysieke kindermishandeling te bestrijden. Een duidelijk langetermijnperspectief is overigens wél te vinden bij andere actoren die strijden tegen kindermishandeling: het ontwikkelingsdenken heeft nog steeds brede invloed, en daarnaast wordt er aandacht gegeven aan de kwestie van ‘intergenerationele overdracht’ van kindermishandeling: één op de drie kinderen die mishandeld zijn, zou later als ouder ook zijn eigen kinderen mishandelen.

Maakbaarheid

Wat in het voorgaande al naar voren kwam, is dat de relativering van het vooruitgangsgeloof in de kindermishandelingscasus niet gepaard ging met een afscheid van het maakbaarheidsdenken. Weliswaar werd de ambitie van het verbeteren van de thuissituatie van mishandelde kinderen als de standaardbenadering van kindermishandeling opgegeven, maar daarvoor in de plaats kwam de ambitie om ernstige en fatale kindermishandeling als het even kan te voorkomen. En hoewel daardoor minder acute vormen van kindermishandeling in de schaduw kwamen te staan, in ieder geval tijdelijk, werd de strijd daartegen ook volgehouden en zelfs geïntensiveerd. Gezien de nieuwe ambitie met betrekking tot het voorkomen van (bijna) fatale kindermishandeling, gezien het feit dat de aangrijpingspunten van de strijd tegen kindermishandeling steeds verder naar voren zijn verplaatst (ondertoezichtstelling vóór de geboorte, nieuwe dwingende kinder-beschermingsmaatregel die in vroeger stadium kan worden ingezet) en gezien het steeds omvattender karakter van die strijd (opvoedingsondersteuning voor alle ouders, ‘alle kansen voor alle kinderen’) kan met recht geconcludeerd worden dat het maakbaarheidsdenken in deze casus niet is verdwenen, maar veeleer is geradicaliseerd.

Ook in de gentechnologiecasus ging de aantasting van het vooruitgangsoptimisme vergezeld van een radicalisering van het maakbaarheidsdenken. Degenen die het vooruitgangsoptimisme vaarwel zegden, weigerden genoegen te nemen met de wijsheid dat 100% veiligheid niet bestaat of dat vermenging van gentechvoedsel en conventioneel voedsel niet helemaal te voorkomen is, en spanden zich toch in om 100% veiligheid te bereiken (door een moratorium) en om vermenging zo goed als menselijkerwijs mogelijk is te voorkomen (door kostbare traceringsmaatregelen). Daarmee betoonden zij zich radicalere aanhangers van het maakbaarheidsdenken dan degenen die op de onvermijdelijkheid van enig risico en enige vermenging wezen.

In de verkeerscasus tenslotte is geen duidelijke aantasting van vooruitgangsoptimisme te zien, of het moet zijn dat er na de opgetogenheid over de voordelen van de auto vanaf de jaren 1970 meer oog kwam voor de nadelen ervan. Het overgrote deel van de samenleving lijkt de economische en technologische ontwikkeling in deze casus echter nog steeds duidelijk hoger te waarderen dan de keerzijde van die ontwikkeling. Wat in de verkeerscasus blijkt, is dat er ook zonder de verbreking van de twee-eenheid van vooruitgangsoptimisme en maakbaarheidsdenken een radicalisering van het maakbaarheidsdenken mogelijk is. Die radicalisering komt in deze casus vooral tot uiting in de steeds verder naar beneden bijgestelde taakstellingen met betrekking tot het aantal verkeersslachtoffers en de utopistische speculaties, door de SWOV maar ook door overheden, over de mogelijkheid van het bereiken van wat ik het ‘nuldoel’ noem. In SWOV-publicaties rondom het concept Duurzaam Veilig en in beleidsuitingen van de rijksoverheid en lagere overheden wordt niet zo expliciet als in het radicale Zweedse verkeersveiligheidsprogramma Vision Zero gesteld dat nul doden en ernstig gewonden het doel is, maar de teneur is wel dat er niet gerust moet worden voordat het zover is. En er worden alvast tussendoelen geopperd met een nulkarakter: nul doden onder de zestien jaar, nul doden in 30 km/u-gebieden, nul vermijdbare ongevallen.

Dat het maakbaarheidsdenken in al mijn casussen een rol blijft spelen, en zelfs radicaliseert, blijkt ook uit de toenemende rol die technologie in elk ervan speelt bij het anticiperen op risico’s. In de verkeerscasus wordt waarschijnlijk het meest gretig gebruik gemaakt van technologie om de veiligheid van het verkeer te verhogen. Na de gordels (eerst alleen voorin, daarna op iedere zitplek) kwamen de airbags (eerst alleen in het stuur, daarna op alle relevante plekken in de auto, nu ook aan de buitenkant), en ondertussen werden auto’s ook uitgerust met kreukelzones en ABS-achtige remsystemen. Verder wordt steeds meer automatische-piloot-achtige technologie toegepast, die op den duur de autobestuurder overbodig lijkt te maken. Naast de genoemde technologie, waarvoor autofabrikanten zelf een belangrijke drijvende kracht zijn, is er de technologie waarvan de ontwikkeling vooral afhankelijk was en is van de wensen van beleidsmakers: ademanalyseapparatuur, alcoholslot, snelheidsslot. Het frappante is dat een deel van deze technologie, vooral de technologie die

taken van de autobestuurder overneemt en het alcoholslot en het snelheidsslot, de ruimte voor de menselijke verantwoordelijkheid verkleint. Als de auto zelf 'beslist' wat hij in een concrete verkeerssituatie doet, en als het alcoholslot voorkomt dat je met alcohol op kan rijden, kun je en hoef je daarover zelf geen besluiten meer te nemen, en is de verantwoordelijkheidskwestie dus irrelevant geworden. In zijn boek *De erfenis van de utopie* gaat Achterhuis (1998) onder de noemer van 'de moralisering van apparaten' uitgebreid op deze ontwikkeling in, die hij onder andere illustreert aan de hand van het verkeersbeleid.

Er lijkt een tegenstelling te zijn tussen de moralisering van de apparaten en de daarmee gepaard gaande relativering van de menselijke verantwoordelijkheid aan de ene kant en de eerder beschreven ontwikkeling van de toename van de menselijke verantwoordelijkheid voor het voorkomen van risico's anderzijds. Maar misschien is hier sprake van een schijntegenstelling: als de technologie die de verantwoordelijkheid van individuele verkeersdeelnemers relativeert feilbaar blijkt te zijn, wat zomaar zou kunnen, is het goed mogelijk dat de verantwoordelijkheidskwestie alsnog opspeelt, maar dan gericht zal worden op de verantwoordelijken voor de technologische systemen.

De technologie waarmee in de kindermishandelingscasus en in de gentechnologiecasus geprobeerd wordt risico's het hoofd te bieden, heeft vooral van doen met *surveillance* en dossiervorming. In de kindermishandelingscasus moeten het Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg (voorheen: Elektronisch Kinddossier), de Verwijsindex risicojongeren en de door Bureaus Jeugdzorg gehanteerde risico-taxatieinstrumenten helpen een completer en systematischer beeld van individuele situaties te vormen dan voorheen mogelijk was. In de gentechnologiecasus wordt traceringstechnologie ingezet om niet toegelaten genetisch gemodificeerde organismen en producten op te sporen en om wel toegelaten ggo's in de gaten te houden, zodat de producten waar zij op enig moment onherkenbaar in verwerkt worden toch als gentechproducten geïdentificeerd kunnen worden.

Er is een interessante parallel zichtbaar tussen de intensiteit en omvattendheid waarmee geprobeerd wordt kinderen in de kindermishandelingscasus en gentechproducten in de gentechcasus in de gaten te houden. In het beleid in de kindermishandelingscasus is steeds meer nadruk komen te liggen op het ononderbroken volgen en vastleggen van de ontwikkeling van kinderen vanaf de conceptie tot de volwassenheid, om mogelijke gevaren niet over het hoofd te zien, maar juist zo vroeg mogelijk op te sporen en te adresseren. Het Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg staat symbool voor deze benadering. In de gentechcasus moet sinds de in 2004 ingevoerde traceringseisen het productieproces van gentechvoedsel van begin tot einde gevolgd en in een dossier vastgelegd worden, 'van de grond tot de mond', zoals men in Nederland zegt, of 'from the farm to the fork', zoals men in Europa zegt. In beide casussen wordt in feite gestreefd naar een sluitend *surveillance*-netwerk om 'risicogevallen' (kinderen wier ontwikkeling bedreigd wordt respectievelijk

levensmiddelen die met behulp van gentechnologie tot stand zijn gekomen) tussen de ‘normale gevallen’ (kinderen wier ontwikkeling volgens het boekje verloopt respectievelijk conventionele levensmiddelen) uit te filteren.

6.3.6 Wie wil voorzorg?

In het voorgaande heb ik in elk van mijn casussen verschillende elementen aangewezen die geïnterpreteerd kunnen worden als aspecten van de voorzorgcultuur. Soms verschijnen die elementen door middel van een diffuus proces, maar vaak zijn er wel actoren aan te wijzen die zich actief beijveren voor de introductie van één of meer van die elementen. Als we die *claimsmakers* (Best, 2008) per casus vergelijken, valt het gebrek aan eenduidigheid op. In elke casus zijn het weer andere soorten *claimsmakers* die voorstander zijn van voorzorgbeleid.

In de gentechcasus is het aanvankelijk een kleine groep kritische wetenschappers die pleit voor beleid met een duidelijke voorzorginslag, later zijn het vooral milieu- en consumentenorganisaties en sommige politici die een voorzorgbeleid willen. En nog later zetten de regeringen van sommige EU-lidstaten (niet de Nederlandse regering) zich actief in voor dergelijk beleid. Er zijn niet veel wetenschappers of organisaties van deskundigen die zich actief aansluiten bij deze pleidooien.

In de verkeerscasus vormen maatschappelijke organisaties als de ANWB en VVN een soort evenknie van de milieu- en consumentenorganisaties in de gentechcasus, maar zij zijn het niet die het hardst ijveren voor een voorzorgrichting in het verkeersveiligheidsbeleid. Dat is namelijk de SWOV, een semipublieke organisatie voor wetenschappelijk onderzoek naar verkeersonveiligheid. In deze casus zijn het dus juist wetenschappers die voorop lopen.

In de kindermishandelingscasus zijn het onder andere de Reflectie- en Actiegroep Aanpak Kindermishandeling, individuele wetenschappers die zich met kindermishandeling bezighouden, politici, rijksinspecties en de Onderzoeksraad voor Veiligheid die het beleid meer in een voorzorgrichting proberen te duwen.

De opstelling van de overheid verschilt per casus. In de gentechcasus heeft zij wel met overtuiging gekozen voor een gematigde voorzorgbenadering, maar zij verzet zich tamelijk consequent tegen de radicalisering van de voorzorgelementen in het beleid; vanwege de EU-invloed op het beleid niet altijd met succes. In de verkeersveiligheidscasus gaat zij een eind mee in de voorzorgrichting die de SWOV voorstaat, maar zij volgt de SWOV niet in haar meest radicale ideeën. Uit beide casussen rijst dus het beeld op van een overheid die voorzorg niet schuwt, maar in de toepassing daarvan redelijk pragmatisch probeert te blijven. In de kindermishandelingscasus werd de overheid, na haar

aanvankelijke passiviteit, in de jaren 2000 zelf één van de actieve bevorderaars van voorzorg. Pragmatisme was daarbij soms ver te zoeken, maar lijkt sinds het begin van de jaren 2010 weer wat teruggekeerd.

Uit de verscheidenheid van de actoren die zich in de verschillende casussen voor voorzorg beijveren, valt op te maken dat het voorzorgculturele arsenaal van ideeën, woorden, beelden en strategieën in brede kring aantrekkingskracht heeft gekregen en als overtuigend wordt gezien. Behalve dat de doorwerking van de voorzorgcultuur niet beperkt is tot een bepaald maatschappelijke domein, is zij ook niet beperkt tot een bepaalde categorie van maatschappelijke actoren. Gevestigde semipublieke organisaties en wetenschappers blijken net als belangengroepen en onderzoeksinstanties ontvankelijk te kunnen zijn voor het voorzorgdenken, en de overheid is evenmin immuun, getuige de daadwerkelijke introductie van voorzorgelementen in het overheidsbeleid.

6.3.7 Tegenwicht

Dat de invloed van de voorzorgcultuur is toegenomen, wil overigens niet zeggen dat zij aan een onbelemmerde opmars bezig is. Daaraan staan waarden in de weg en praktische bezwaren. De claims waarin veiligheid als waarde dominant is, krijgen in elke casus tegenwicht van claims waarin conflicterende waarden centraal staan. Dat tegenwicht werkt door in het overheidsbeleid, waar veiligheid wel veel gewicht heeft gekregen, maar in meerdere of mindere mate in toom wordt gehouden door andere relevante waarden. Die worden niet alleen in claims naar voren gebracht, maar hebben in ieder geval deels al eerder handen en voeten gekregen in wetgeving en beleid, en krijgen niet zelden ook speciale bescherming van één of meerdere onderdelen van de overheidsorganisatie, zoals een ministerie, een directie, of een agentschap.

Daarbij geldt dat voorzorgbeleid betaald moet worden uit de schaarse middelen waaruit alle beleid betaald moet worden. Een grotere nadruk op veiligheid en voorkómen zal in zijn algemeenheid ten koste gaan van andere zaken die belangrijk gevonden worden, waarmee direct is aangegeven dat het streven naar veiligheid begrensd is; die andere zaken worden namelijk te belangrijk gevonden en genieten teveel bescherming om zomaar te wijken. De obstakels waarmee voorstellen voor voorzorgbeleid te maken krijgen, hebben dan ook niet alleen te maken met de wens van de overheid aan uiteenlopende waarden recht te doen, maar ook met het idee dat nieuw beleid enigszins binnen het bestaande overheidsbeleid moet passen en praktisch haalbaar moet zijn. Deze insteek, die ik onder andere in 6.3.6 als pragmatisme benoemde, verdraagt zich slecht met de voorzorgculturele neiging om veiligheid als een soort absolute waarde te beschouwen.

Ik beschrijf nu kort en zonder pretentie van volledigheid welk tegenwicht er in de bestudeerde casussen wordt geboden aan de opkomst van de voorzorgcultuur. In de verkeerscasus vormen waarden als mobiliteit en vrijheidsbeleving een

belangrijk tegenwicht tegen voorzorgtendensen. Die waarden worden verdedigd door een machtige belangenorganisatie als de ANWB, maar ook door een politieke partij als de VVD en door de overheid. De ernst die het kabinet-Rutte I maakte met de verhoging van de maximumsnelheid op snelwegen liet zien dat de verkeersveiligheid een geduchte concurrent heeft aan dergelijke waarden, en maakt het onwaarschijnlijk dat voorzorgachtige maatregelen als een verbod op brommers of een alcoholslot in iedere auto op afzienbare termijn zullen worden ingevoerd.

In de gentechcasus vormt onder andere de waarde van economische ontwikkeling een tegenwicht tegen voorzorgtendensen. Ondernemers-(organisaties), politieke partijen als de VVD, het CDA en in mindere mate D66, en de overheid hechten daar veel belang aan en doen hun best om het beleid uit al te radicale voorzorgwateren te houden. Maar het feit dat gentechbeleid in belangrijke mate EU-beleid is, maakt hun invloed een stuk kleiner dan hij in het geval van nationaal beleid zou zijn geweest. Weliswaar vinden de genoemde actoren de Europese Commissie aan hun zijde, maar die staat op haar beurt ook tamelijk machteloos tegenover de opstelling van belangrijke en minder belangrijke EU-lidstaten.

In de kindermishandelingscasus vormt het recht op bescherming van het gezinsleven tegen externe interventies een belangrijk tegenwicht tegen al te zeer op voorzorgleest geschoeid beleid. De veranderingen die vanaf de jaren 2000 plaatsvonden, hebben geen einde gemaakt aan de gevoeligheid die aan ingrijpen in het gezin kleeft. Vrijwel iedereen vindt dat zulk ingrijpen alleen mag als er echt iets ernstigs aan de hand is. De definitie van ‘ernstig’ mag in dit verband zijn verruimd, er is een ondergrens die niet zomaar overschreden kan worden. Tekenend is dat de overheid, na zich in de jaren 2000 als actief bevorderaar van voorzorgbeleid te hebben opgesteld, zich in de jaren 2010 weer meer als verdediger van waarborgen tegen al te gemakkelijk ingrijpen opstelt. Voorstellen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid om kinderen bij een vermoeden van kindermishandeling sneller uit huis te plaatsen, werden in een kabinetsreactie vrij resoluut afgewezen.

Voorzorgbeleid zal in de kindermishandelingscasus nooit zo ver kunnen gaan als in de gentechnologiecasus, omdat de consequenties ervan als veel onwenselijker worden ervaren. In de gentechnologiecasus zijn een moratorium en een definitief verbod de zwaarste voorzorgmaatregelen die genomen kunnen worden. Dat levert economische schade op, en vooral de ondernemingen die zich met gentechnologie bezighouden, zouden zwaar getroffen worden. In de kindermishandelingscasus is een al dan niet definitieve uithuisplaatsing één van de zwaarste maatregelen die genomen kan worden. Maar als dat onterecht gebeurt, oftewel, een kind wordt gedwongen bij zijn ouders weggehaald zonder dat daar (achteraf gezien) een grond voor is, wordt dat als ernstiger gezien dan een omgevallen bedrijf. In het eerste geval gaat het om een ingrijpende aantasting van een mensenrecht, in het andere geval om ondernemersrisico.

6.4 Conclusies

6.4.1 Inleiding

Ik kom toe aan de beantwoording van mijn onderzoeksvraag, die ik hier voor de duidelijkheid nog een keer herhaal:

In hoeverre zijn er overeenkomsten waarneembaar in de wijze waarop de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid, kindermishandeling en genetisch gemodificeerd voedsel zich sinds het einde van de negentiende eeuw in Nederland heeft ontwikkeld?

Mijn beantwoording van deze vraag krijgt gestalte in een viertal conclusies. Ik concludeer ten eerste dat de maatschappelijke omgang met risico en schade in mijn casussen zich in grote lijnen parallel heeft ontwikkeld. Mijn tweede conclusie is dat deze ontwikkelingsgang tot op grote hoogte geduid kan worden als een overgang van schuldcultuur naar risicocultuur naar voorzorgcultuur. Wel is het zo, en dat is mijn derde conclusie, dat een cruciaal element van de risicocultuur, de opkomst van het begrip risico, in de kindermishandelingscasus pas aan de orde is als ook het voorzorgdenken zijn intrede doet. Ten vierde concludeer ik dat de opkomst van de voorzorgcultuur in mijn casussen deels een kwestie is van (nog) niet volledig gerealiseerde potentie, en dat die potentie hoogstwaarschijnlijk nooit helemaal gerealiseerd zal worden. Dat laatste heeft te maken met de aanwezigheid van ‘tegenwichtfactoren’ in elke casus. In de hierna volgende subparagrafen komen mijn conclusies uitgebreider aan bod. Ik sluit af met een korte beschouwing over de waarde van mijn onderzoek en met suggesties voor toekomstig onderzoek.

6.4.2 Parallelle ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetisch gemodificeerd voedsel

In het voorgaande is duidelijk geworden dat de wijze waarop de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetisch gemodificeerd voedsel zich heeft ontwikkeld, in veel opzichten overeenkomsten vertoont. Deze overeenkomsten zijn te opvallend en te talrijk om weg te strepen tegen de verschillen die, zoals verwacht, ook naar voren zijn gekomen. In feite is de ontwikkeling in de maatschappelijke omgang met schade en risico in de verschillende casussen in grote lijnen parallel verlopen. Er is geen casus waarin zich een heel ander soort ontwikkeling heeft voorgedaan.

Wel is het zo dat op verschillende punten de overeenkomst zich beperkt tot twee van de drie casussen, maar dat zijn niet steeds twee dezelfde casussen, en er is dus geen casus die consequent uit de toon valt. De meest in het oog springende afwijking van het gemeenschappelijke patroon is waarschijnlijk het vrijwel volledig ontbreken van schuldculturele elementen in de gentechcasus. Die afwijking is echter weinig verrassend, gezien de herkomst en aard van de

risico's van genetische modificatie en het feit dat de bestudeerde periode in deze casus ongeveer driekwart eeuw later aanvangt dan in de andere twee casussen. Vooral wat het laatste punt betreft kan dus gesteld worden dat de afwijking al in de onderzoeksopzet besloten lag. Een andere opvallende afwijking is de relatief late opkomst van het begrip risico in de kindermishandelingscasus. Daaraan is mijn derde conclusie gewijd.

6.4.3 De analytische waarde van de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur

De conclusie dat de maatschappelijke omgang met risico's en schade in mijn casussen zich in grote lijnen parallel heeft ontwikkeld, betekent ook dat de concepten aan de hand waarvan ik mijn vergelijking gestalte gaf, de ideaaltypen schuldcultuur, risicocultuur en voorzorgcultuur, bruikbaar zijn gebleken als instrument om de ontwikkelingen in de verschillende casussen mee te analyseren.

Wel heeft mijn onderzoek grond opgeleverd voor een aanpassing op onderdelen van de schematische weergave die Pieterman van deze ideaaltypen geeft (zie tabel 2.1; het nieuwe schema is hieronder als tabel 6.1 opgenomen). Zo zijn elementen uit het oorspronkelijke schema die al te nauw met specifieke risicoproblemen samenhangen, zoals de categorie 'Visie op natuur en cultuur', geschrapt. Vergelijkbare overwegingen hebben geleid tot het verstoten van het begrip compensatie van zijn prominente plaats in de kolom 'Risicocultuur'; anders dan het begrip preventie is 'compensatie' namelijk niet in iedere casus aan de orde.

Anderzijds heb ik juist elementen toegevoegd. Bijvoorbeeld in de kolom 'Schuldcultuur', waar ik het strafrecht, afwezig in het oorspronkelijke schema, een rol heb gegeven naast het civiele recht. De reden daarvoor is dat in de 'schuldculturele periode' van mijn casussen toepassing van het strafrecht soms meer voor de hand lag dan toepassing van het civiele recht. Een andere toevoeging betreft de nieuwe categorie 'Visie op afzonderlijk schadegeval'. Deze categorie zou ook prima in het oorspronkelijke schema gepast hebben, maar ontbrak daar simpelweg.

Verder heb ik aanpassingen doorgevoerd die een inhoudelijke wijziging betekenen, zoals ten aanzien van de relevantie van wetenschappelijke kennis in de voorzorgcultuur. Pieterman omschrijft die relevantie in het oorspronkelijke schema als beperkt, maar ik heb eerder in dit hoofdstuk een iets andere conclusie getrokken en heb het schema in lijn daarmee aangepast. Een andere inhoudelijke wijziging hangt samen met mijn bevinding dat de uitbreiding van de menselijke verantwoordelijkheid in de voorzorgcultuur niet alleen op het bordje van de systeembeheerders van de samenleving terecht komt, maar alle geledingen van de samenleving betreft. In het schema komt die bevinding terug in de zin 'Het

voorkomen van schade door voorzorg is ieders morele plicht, in het bijzonder die van systeembeheerders'.

Tot slot is het nieuwe schema ten opzichte van de oorspronkelijke versie op een aantal punten gewijzigd vanuit hoofdzakelijk redactionele overwegingen. Zo'n wijziging is bijvoorbeeld een consequenter gebruik van de term 'expert', ten nadele van het door Pieterman ook wel gebruikte, maar smallere begrip wetenschapper. De aanpassingen die ik in het ideaaltypische schema doorgevoerd heb, laten het beter aansluiten bij mijn casussen en maken het naar verwachting ook beter en breder bruikbaar op nieuwe onderzoeksterreinen.

Tabel 6.1: Schema schuldcultuur, risicocultuur en voorzorgcultuur, aangepaste versie

	Schuldcultuur	**Risicocultuur**	**Voorzorgcultuur**
Schade in de tijd gezien	Verleden	Nabije toekomst	Verre toekomst
Schade oorzakelijk bezien	Te voorkomen gevolg van individueel handelen	Niet volledig te voorkomen systeemeffect	Te voorkomen systeemeffect
Visie op afzonderlijk schadegeval	Weinig opzienbarend incident, *private problem*	Weinig opzienbarend incident, samen met vergelijkbare schadegevallen *public issue*	Teken van systeemfalen, *public issue*
Aard van de schade	Gering tot ernstig, maar beperkt van schaal	Ernstig, maar hanteerbaar	Catastrofaal en onomkeerbaar
Lokalisering van de schade	Geïndividualiseerd op lokaal niveau	Gecollectiviseerd binnen nationale (sub)systemen	Gecollectiviseerd binnen mondiale (sub)systemen
Morele reactie op schade	Zelf dragen: eigen schuld	Verhelpen of verzachten: pech moet weg	Had voorkomen moeten worden: schade is schande
Schande treft	schuldige (vaak het slachtoffer)	Niemand	Systeembeheerders
Visie op slachtoffer	Moreel verdacht	Door pech getroffene	Door nalatigheid getroffene
Visie op het voorkómen van schade	Het voorkomen van schade door vooruitzien en zorgvuldig handelen is een individuele morele plicht	Het voorkomen van schade door preventie dient nagestreefd te worden voor zover de kosten daarvan de baten niet overstijgen	Het voorkomen van schade door voorzorg is ieders morele plicht, in het bijzonder die van systeembeheerders

In welk stadium komen overheid en recht eraan te pas	Nadat er werkelijk iets is mis gegaan	Vooraf	Vooraf en wel in een zeer vroeg stadium
Rol van kansen	Irrelevant	Centraal	Marginaal
Aard van kansen	Irrelevant	Relatief groot	Zeer klein
Relevantie van wetenschappe-lijke kennis	Betrouwbare causale verklaringen zijn noodzakelijk bij actie uit onrechtmatige daad of strafrechtelijke vervolging	Betrouwbare voorspellingen zijn cruciaal voor risico-inschattingen	Betrouwbare voorspellingen zijn cruciaal, maar door onzekerheid en ambivalentie van risico's moeilijk te leveren en ontoereikend
Visie op de verhouding van experts en burgers	Grote waardering voor en vertrouwen in experts en hun kennis; burger wordt gezien als ervaringsdes-kundige op de vele terreinen waar nog geen experts actief zijn.	Grote waardering voor en vertrouwen in experts en hun kennis; burger wordt gezien als leek	Geringe waardering voor en vertrouwen in experts en hun kennis; burger wordt gezien als ervaringsdeskundige
Visie op het ideaal van maakbaarheid	Positief, maar nog niet zo relevant	Positief	Dubbelzinnig
Visie op vooruitgang	Positief, maar nog niet zo relevant	Positief	Zeer terughoudend tot negatief

6.4.4 De late opkomst van het begrip risico in de kindermishandelingscasus

De bevinding dat het begrip risico in de kindermishandelingscasus pas laat op het toneel verschijnt, verdient nadere aandacht. Ten eerste omdat het opmerkelijk is dat de maatschappelijke omgang met kindermishandeling vanaf de jaren 1960 in veel opzichten een risicocultureel karakter krijgt, maar zonder dat het centrale begrip risico gebruikt wordt; dat komt pas in de jaren 2000 echt op, tegelijkertijd met een voorzorgculturele benadering. Daarin verschilt de kindermishandelingscasus van de twee andere casussen. Nadere aandacht is ten tweede gepast omdat de late opkomst van het begrip risico niet uniek is voor de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, maar breder in het domein van de sociale veiligheid zichtbaar is. Zo kwam in 2.3.6 aan de orde dat in de maatschappelijke omgang met criminaliteit al vanaf het begin van de twintigste eeuw risicoculturele elementen zichtbaar worden, maar dat het begrip risico pas vanaf de jaren 1980 een serieuze rol begint te krijgen (althans, volgens Van Swaaningen, 1996). Ik trek daaruit de tentatieve conclusie dat het hele domein van de sociale veiligheid wat het gebruik van het risicobegrip betreft een aantal

decennia achterliep op het domein van de fysieke veiligheid, maar in de laatste jaren een inhaalslag heeft gemaakt.

Daarmee blijven in ieder geval twee vragen ter beantwoording over. De eerste is hoe de late opkomst van het risicobegrip in de kindermishandelingscasus en, breder, in het domein van de sociale veiligheid te verklaren is. De tweede vraag is wat de late opkomst van het begrip risico zegt over de verhouding tussen de risicocultuur en de voorzorgcultuur in de kindermishandelingscasus in het bijzonder en het domein van de sociale veiligheid in het algemeen.

Eerder in dit hoofdstuk liet ik me al in verklarende zin uit over het gegeven dat in de oordeelsvorming over situaties van vermeende kindermishandeling lange tijd geen plaats was voor risicotaal en risicodenken. Ik legde in 6.2.10 een verband met de benadering van begrip en vertrouwen die vanaf de jaren 1970 dominant werd in de omgang met kindermishandeling, en waarbij men risico-inschattingen, met hun objectiverende en afstandelijke karakter, mogelijk minder goed vond passen dan een intuïtieve, betrokken wijze van beoordelen. Verder opperde ik dat kindermishandeling vanwege haar aard als exclusief product van – moeilijk voorspelbaar - menselijk gedrag wellicht minder vatbaar voor een risicobenadering werd gevonden dan risico's waarin technologie een grotere rol speelt. Eigenlijk formuleer ik het niet helemaal juist, want 'iets minder goed vinden passen bij' of 'iets minder vatbaar vinden voor' suggereert dat er destijds een bewuste afweging plaatsvond over het al dan niet gebruiken van het begrip risico, terwijl het waarschijnlijker lijkt dat de meeste betrokkenen helemaal niet op het idee kwamen om de introductie van risicotaal- en denken te overwegen.

Deze kanttekening in aanmerking genomen, kunnen beide verklaringen *mutatis mutandis* ook gebruikt worden voor het bredere domein van de sociale veiligheid. Dat kenmerkt zich namelijk als geheel door risico's die volledig op menselijk gedrag zijn terug te voeren, en de welzijnsbenadering stempelde niet alleen de strijd tegen kindermishandeling en het optreden van kinderbeschermers, maar ook de omgang met andere vormen van sociale onveiligheid. De equivalent van de welzijnsbenadering in de strafrechtsbedeling is de in 2.3.6 besproken 'paternalistisch-humane' benadering of de 'penal-welfare approach'. Vanuit de aard der zaak lag daarin minder dan in de welzijnsbenadering van kindermishandeling een taboe op justitieel ingrijpen en straf, maar de toepassing ervan werd gekleurd door een manier van denken die nauw verwant is aan de welzijnsbenadering van kindermishandeling. Zoals in de aanpak van kindermishandeling werd geprobeerd de opvoedingsonmacht van ouders te verhelpen en de band tussen ouder en kind in stand te houden, zo werd in de aanpak van criminaliteit geprobeerd daders te verbeteren, hun band met de samenleving te herstellen en hun re-integratie in de samenleving te bevorderen. De terughoudendheid die in de aanpak van kindermishandeling betracht werd ten aanzien van het bestraffen van daders en het opleggen van kinderbeschermingsmaatregelen, in het bijzonder waar die gepaard gaan met

uithuisplaatsing, heeft een pendant in de terughoudendheid die in de paternalistisch-humane strafrechtsbeoefening werd betracht ten aanzien van gevangenisstraf. Daarmee lijkt het denken in termen van risico's niet alleen incongruent met de welzijnsbenadering van kindermishandeling, maar ook met de paternalistisch-humanistische strafrechtsbeoefening. Het afstandelijke en objectiverende karakter van risico-inschattingen waarover ik hierboven schreef, verdraagt zich slecht met een benadering van daders die gericht is op hun hervorming en resocialisatie, gezien de betrokken houding die deze benadering veronderstelt.

Samenhangend met de twee zojuist besproken verklaringen zijn er nog een derde en een vierde verklaring te noemen voor de late opkomst van het risicobegrip in de omgang met sociale onveiligheid in het algemeen en kindermishandeling in het bijzonder. Verklaring 3 is dat de risicobenadering in dit domein onwenselijke gevolgen kan hebben die in het domein van de fysieke veiligheid niet of veel minder aan de orde zijn. In het domein van de sociale veiligheid staat menselijk gedrag centraal, en wel gedrag dat niet alleen schadelijk, maar ook moreel slecht geacht wordt. Risico's identificeren betekent hier dus mensen of groepen mensen identificeren bij wie een meer dan gemiddelde kans op moreel verwerpelijk gedrag aanwezig wordt geacht. Beleid dat op zulke risico-individuen of -groepen gericht is, loopt een groot gevaar stigmatiserend te werken: vrijwel niemand wil als potentiële kindermishandelaar of misdadiger te boek staan of met zo iemand nauwe betrekkingen onderhouden. Daarmee is er ook een grote kans op magere of averechtse effecten: waar het beleid is gericht op gedragsverandering om het gevreesde risico te vermijden, is het aannemelijk dat een belangrijk deel van de risico-individuen en -groepen niet op de gewenste manier zal reageren op beleid dat als stigmatiserend ervaren wordt; zeker niet als dat beleid hun maatschappelijke isolatie bevordert. Zoals in 4.4.6 aan de orde kwam, was de vrees voor een stigmatiserende en averechtse werking één van de redenen waarom preventie gericht op risico-individuen in de RAAK-aanpak van kindermishandeling nog niet toepasbaar werd geacht.

De geschetste gevaren van stigmatisering en averechtse effecten spelen in het domein van de fysieke veiligheid geen of althans een veel minder grote rol, omdat risico's hier vaak in meerdere of mindere mate aan technologie of de natuur worden toegeschreven. Voor zover zij aan mensen worden toegeschreven, geldt dat de morele beladenheid ervan veel minder is dan in het domein van de sociale veiligheid: het maken van een fout in het verkeer geldt niet zoals het mishandelen van je kind als moreel slecht. En door de motorrijtuigverzekeraar op grond van leeftijd ingedeeld worden in een hoge risicocategorie heeft niet het stigma van ingedeeld worden in een risicogroep waarin een verhoogde prevalentie van kindermishandeling aanwezig is.

De toepassing van het risicobegrip in het domein van de sociale veiligheid kan nog onwenselijker gevolgen hebben dan stigmatisering en averechtse effecten. Maatregelen ter beteugeling van bedreigingen in dit domein kunnen heel

ingrijpend zijn voor de personen bij wie de bedreigingen gelokaliseerd worden, met straf in oplopende gradaties van zwaarte als ingrijpendste middel. Inherent aan een risicobenadering is echter dat de toekomst daarmee nooit perfect voorspeld kan worden, en dat des te minder naarmate menselijk gedrag, met zijn grilligheid en reflexiviteit, een grotere rol speelt. Onder de geïdentificeerde risico's zullen er altijd zijn die zich ook zonder maatregelen ter voorkoming daarvan nooit gerealiseerd zouden hebben, de zogenaamde *false positives*. Onder de als risico-individu of als lid van een risicogroep bestempelde mensen zullen er dus ook altijd zijn die zich nooit te buiten zullen gaan aan misdaden (zie nader Adviescommissie risico-opgave, 2008). De implementatie van een risicobenadering in het domein van de sociale veiligheid betekent daarmee vrijwel onvermijdelijk dat er mensen onterecht zullen worden geconfronteerd met ingrijpend overheidsoptreden.

Dat brengt me bij de vierde verklaring voor de late opkomst van het risicobegrip in de maatschappelijke omgang met sociale onveiligheid: het bestaan van wettelijke waarborgen die bedoeld zijn om de burger te beschermen tegen onterecht overheidsingrijpen. Die zijn vooral sterk in het strafrecht. Iemand kan alleen een straf opgelegd krijgen als overtuigend bewezen wordt dat hij een van tevoren strafbaar gestelde daad heeft gepleegd – en dus niet op grond van de inschatting dat er een hoog risico is dat hij een strafbare daad zal gaan plegen. Daarmee stuit het begrip risico in (een deel van) het sociale veiligheidsdomein op een hogere barrière dan in het domein van de fysieke veiligheid. Waar gentechnologie vanwege vermeende risico's het nadeel van de twijfel kan krijgen (verboden tenzij voldoende veilig bevonden om een vergunning te krijgen), krijgen mensen het voordeel van de twijfel (aanwezigheid van risico is onvoldoende basis voor straf).

Met deze vier verklaringen is de late opkomst van het risicobegrip in het sociale veiligheidsdomein echter nog niet afdoende verklaard. Wat duidelijk is geworden, is dat er in dit domein meer dan in het domein van de fysieke veiligheid belemmerende factoren aanwezig waren en / of zijn, die zorgden dat het begrip risico een tijdlang niet of nauwelijks voet aan de grond kreeg. De vraag die nog beantwoord moet worden, is hoe een risicodiscours gezien de aanwezigheid van die belemmerende factoren uiteindelijk toch populair kon worden in de maatschappelijke omgang met sociale onveiligheid.

Ik zou het volgende antwoord willen voorstellen: de opkomst van het begrip risico werd mogelijk gemaakt doordat de belemmerende factor van de welzijnsbenadering ongeveer vanaf de jaren 1980 aan kracht inboette, en doordat daarvoor in de plaats een benadering opkwam waarin betrokkenheid bij daders was ingeruild voor betrokkenheid bij slachtoffers en bezorgdheid over maatschappelijke veiligheid. Laten we deze benadering de voorzorgcultuur noemen. Nu een afstandelijker houding tegenover de bronnen van sociale onveiligheid postvatte, men het ideaal van het verbeteren van daders en/of opvoedingssituaties goeddeels had opgegeven, en de behoefte aan het

voorkómen van bedreigingen sterk toenam, kwam het begrip risico stevig in het vizier. Men had uit het domein van de fysieke veiligheid begrepen dat risicotaxatie en risicomanagement de *state of the art* instrumenten zijn voor het adequaat beheersen van bedreigingen. Dat de *avant-garde* van het fysieke veiligheidsdomein deze instrumenten inmiddels aan slijtage onderhevig bevonden had en zich bezig begon te houden met begrippen als onzekerheid en complexiteit, was een nuance die in het sociale veiligheidsdomein over het hoofd werd gezien.

Tegelijkertijd zorgde de voorzorgculturele neiging om de waarde van veiligheid te verabsoluteren ervoor dat de drie nog overeind staande belemmerende factoren te nemen hindernissen werden. Dat risico's die samenhangen met menselijk gedrag vergeleken met technologische risico's moeilijk in te schatten zijn, weegt niet meer op tegen de ervaren noodzaak om toch een poging te wagen, het gevaar van stigmatisering en averechtse effecten is men goeddeels voor lief gaan nemen, en de wettelijke waarborgen die een risicobenadering in de weg staan is men via de koninklijke weg gestaag gaan uithollen: door aanpassing van de wet aan een risicobenadering. Ericson (2007) spreekt in dit verband van *counter-law*.

Kort samengevat beweer ik dat de opkomst van de voorzorgcultuur nodig was voordat een centraal element van de risicocultuur, het begrip risico, in het sociale veiligheidsdomein een rol van betekenis kon gaan spelen. Daarmee is direct het antwoord gegeven op de vraag naar de verhouding van risicocultuur en voorzorgcultuur in het domein van de sociale veiligheid. En kan het verschijnsel van risicojustitie inderdaad, zoals ik in 2.4.5 suggereerde, op het grensvlak van de risicocultuur en de voorzorgcultuur gelokaliseerd worden: het draagt beider invloed.

6.4.5 Potentie, werkelijkheid, en tegenwicht

Ik wees er eerder op dat het begrip 'voorzorgcultuur' bij Pieterman en het equivalente begrip 'paradigma van veiligheid' bij Ewald een wat andere positie hebben dan de begrippen schuldcultuur / paradigma van verantwoordelijkheid en risicocultuur / paradigma van solidariteit. Schuldcultuur en risicocultuur duiden vormen van omgaan met risico en schade aan die in de loop der tijd al tamelijk uitgekristalliseerd zijn, maar de transformatie naar een voorzorgcultuur is volgens Pieterman en Ewald nog gaande, en analyses van de voorzorgcultuur hebben daarmee een voorlopiger en meer prematuur karakter dan analyses van eerdere wijzen van denken en doen. Hoewel dat in zekere zin ook nu nog geldt, meen ik aan de hand van mijn *case studies* toch iets meer te kunnen zeggen over de stand van zaken ten aanzien van de opkomst van de voorzorgcultuur dan Ewald en Pieterman doen. Ik doe dat met behulp van het onderscheid tussen potentie en werkelijkheid en het begrip tegenwicht.

Wat ten eerste opvalt in mijn casussen, is dat de kenmerken van de voorzorgcultuur, die daarin wel degelijk waar te nemen zijn, voor een deel meer in potentie dan in werkelijkheid aanwezig zijn. Daarmee doel ik bijvoorbeeld op pleidooien voor beleid met een sterk voorzorgkarakter die vooralsnog niet in beleid zijn omgezet, zoals het voorstel van de SWOV om een alcoholslot in iedere auto te plaatsen en de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid om bij vermoedens van fysieke kindermishandeling snel tot uithuisplaatsing over te gaan om die vermoedens beter te kunnen onderzoeken. En ik doel op wat diffusere ontwikkelingen in een voorzorgrichting die nog pril zijn, zoals het ontstaan van een voedingsbodem voor het toeschrijven aan systeembeheerders van verantwoordelijkheid voor individuele verkeers-ongevallen.

De vraag is dan vervolgens of de voorzorgpotentie in de toekomst gerealiseerd zal worden. Daarmee kom ik bij het tweede punt, dat van het tegenwicht. Zoals in 6.3.7 aan de orde kwam, stuit de voorzorgtendens in elke casus op actoren en waarden die een tegenwicht vormen. De wens om 130 km/u op de snelweg te mogen rijden en de weerstand tegen standaard moeten blazen als je in je eigen auto stapt, vormen een rem op een rigide streven naar steeds verdere verbetering van de verkeersveiligheid. De breed gedragen waarde van de integriteit van het gezin vormt een rem op pogingen om kindermishandeling in een steeds vroeger stadium aan te pakken. En het belang van economische ontwikkeling vormt een tegenwicht tegen pleidooien om gentechproducten te weren zolang zorgen over de risico's ervan niet zijn weggenomen.

De rem is in de verkeerscasus krachtig; de huidige verkeersminister lijkt drukker te zijn met maatregelen die vrijheidszin en vitaliteitsdrang (vgl. Boutellier, 2002) meer ruimte beogen te geven (130 km/u mogen rijden) dan met verkeersveiligheidsmaatregelen. In de gentechcasus blijkt de rem uiteindelijk onvoldoende bestand tegen de krachten die op hem inwerken: het belang van economische ontwikkeling is tot op grote hoogte ondergeschikt geworden aan een vertragend, belemmerend en in sommige onderdelen moeilijk uitvoerbaar voorzorgbeleid. In de kindermishandelingscasus is de rem best krachtig, maar haperde zij tijdelijk, om daarna weer zijn werk te doen: na een periode waarin de balans doorsloeg naar snel en krachtig ingrijpen groeide de aandacht voor de nadelen daarvan opnieuw.

Het feit dat er een tegenwicht is, is voldoende om de ontwikkeling naar een voorzorgcultuur niet als onstuitbaar evolutionair proces te zien. Pieterman (2008) wijst een evolutionair perspectief op de onderlinge verhouding van de verschillende ideaaltypische manieren van omgaan met schade en risico ook al expliciet af. Zelfs waar het voorzorgdenken de meeste invloed heeft, zoals in de gentechnologiecasus, betekent de aanwezigheid van krachten die een tegenwicht vormen dat de voorzorgontwikkeling op enig moment tot stilstand kan komen of gedeeltelijk kan worden gecorrigeerd. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat ten aanzien van gentechproducten op termijn meer gewenning ontstaat,

waardoor de steun voor het huidige rigide beleid zou afnemen en het belang van economische ontwikkeling relatief zwaarder zou gaan wegen. Verslechterende economische omstandigheden zouden daar een bijdrage aan kunnen leveren.

6.4.6 Nader onderzoek

Dit boek bevat een 'proeve' van intern vergelijkend risicosociologisch onderzoek. Ik heb gekozen voor een onderzoeksopzet waarin een beperkt aantal zeer verschillende casussen binnen één land tamelijk uitgebreid wordt vergeleken. De conclusies van mijn onderzoek hebben eerst en vooral betrekking op overeenkomsten en verschillen in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetisch gemodificeerd voedsel. De reikwijdte van mijn proefschrift beperkt zich echter niet tot de onderzochte casussen. Zoals in hoofdstuk 1 al duidelijk werd en ook in dit hoofdstuk aan de orde kwam, was het nadrukkelijk mijn bedoeling om met mijn *case studies* een beter inzicht te krijgen in de bredere kwestie in hoeverre er in de maatschappelijk omgang met onveiligheid sprake is van gelijkaardige ontwikkelingen op zeer verschillende terreinen. Anders gezegd: ik wilde weten in hoeverre het mogelijk is te spreken over *de* ontwikkeling die *de* maatschappelijke omgang met onveiligheid heeft doorgemaakt. Vandaar de gekozen *most different approach*. Mijn gedachte was dat als er in déze zeer uiteenlopende en tamelijk willekeurig gekozen casussen ontwikkelingen te bespeuren zijn die onder één noemer geplaatst kunnen worden, het gerede vermoeden gerechtvaardigd is dat dergelijke ontwikkelingen op een breed terrein aan de orde zijn.

Nu mijn conclusie luidt dat de maatschappelijke omgang met schade en risico op de bestudeerde terreinen in grote lijnen op overeenkomstige wijze is verlopen en vruchtbaar geduid kan worden met behulp van de concepten schuldcultuur, risicocultuur en voorzorgcultuur, is er mijns inziens een stevige basis om te veronderstellen dat de maatschappelijke wederwaardigheden van tal van andere risicoproblemen ook te beschrijven zijn in termen van schuld-, risico- en voorzorgcultuur. Dat sluit verschillen in de wijze waarop en de mate waarin elementen van deze drie ideaaltypen in uiteenlopende domeinen herkenbaar zijn overigens niet uit; in mijn onderzoek kwamen zulke verschillen ook tevoorschijn, met als één van de opvallendste bevindingen dat het begrip risico in de kindermishandelingscasus pas decennia later dan in de andere twee casussen een rol van betekenis ging vervullen. De gelijkenis in de ontwikkelingsgang van verschillende soorten risicoproblemen is niet zo sterk dat met recht van *de* ontwikkeling van *de* maatschappelijke omgang met onveiligheid gesproken kan worden.

Om veronderstellingen in kennis om te zetten en mijn bevindingen aan een bredere empirische toets te onderwerpen, is nader risicosociologisch onderzoek nodig. Uitgaande van de veronderstelling dat de ontwikkelingsgang van veel nog niet onderzochte risicoproblemen inderdaad geduid kan worden met behulp

van de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur, kan nader onderzoek tevens het door mij geschetste beeld van de wijze waarop deze ideaaltypen in de werkelijkheid herkenbaar zijn, verrijken en nuanceren. In de volgende alinea's ga ik in op mogelijke onderzoeksrichtingen.

Een manier om onderwerpen te selecteren voor onderzoek dat aansluit bij dit proefschrift, is denken aan maatschappelijke terreinen die verwant zijn aan de terreinen die in mijn *case studies* aan de orde kwamen. Via wegverkeersveiligheid komen we dan bijvoorbeeld uit bij luchtvaartveiligheid en veiligheid op het spoor. Luchtvaartveiligheid kwam al eerder in dit proefschrift zijdelings aan de orde; interessant is dat daarin een systeembenadering van veiligheid voet aan de grond heeft gekregen waarvan de Duurzaam Veilig-visie op het wegverkeer een pendant vormt. Een relevante vraag in het licht van de hier behandelde thematiek is wanneer die systeembenadering is opgekomen, en hoe er daarvóór met onveiligheid in de luchtvaart werd omgesprongen. De veiligheid op het spoor is recent in de belangstelling komen te staan, en wel op een manier die de invloed van de voorzorgcultuur lijkt te verraden. Zo leidde een treinongeval in 2012 waarbij tientallen gewonden vielen, waarvan één dodelijk, tot de aanbeveling om treininterieurs 'botsveiliger' te maken (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012). Daarin meen ik het voorzorgculturele kenmerk te herkennen dat een afzonderlijk geval van risicorealisering eerder dan voorheen als teken van systeemfalen wordt opgevat, evenals de voorzorgculturele neiging veiligheid te verabsoluteren (wat kost eigenlijk de aanpassing van alle treininterieurs?).

Als ik denk aan 'verwanten' van gentechnologie, kom ik op kerntechnologie en nanotechnologie. Kerntechnologie is minstens zo omstreden als gentechnologie, en een interessant raakvlak is dat in de jaren 1980 de zogenaamde Brede Maatschappelijke Discussie over kernenergie gevoerd werd die in zekere zin model stond voor het publieksdebat 'Eten en Genen' in 2000 (vgl. Van Hengel, 2007). Een vraag die ten aanzien van de maatschappelijke omgang met kernenergie gesteld zou kunnen worden, is of het feit dat de geschiedenis ervan verder terug gaat dan die van de maatschappelijke omgang met gentechnologie betekent dat daarin duidelijker risicoculturele of misschien zelfs schuldculturele elementen zijn te vinden. Interessant aan nanotechnologie is dat in het maatschappelijk en sociaal-wetenschappelijk debat daarover vaak een vergelijking wordt gemaakt met gentechnologie, waarbij het vooral gaat om de combinatie veelbelovende technologie – vrees voor onbekende risico's. In expliciete navolging van het gentechnologiedebat 'Eten en genen' werd ook over nanotechnologie van overheidswege een publieksdebat georganiseerd (zie Commissie Maatschappelijke Dialoog Nanotechnologie, 2011), maar in bewuste afwijking van het gentechnologiedebat gebeurde dat niet pas enkele decennia nadat de technologie op het toneel verscheen, maar al in een relatief vroeg stadium. Daarmee werd gepoogd al te geharnast verzet de wind uit de zeilen te nemen. Kerntechnologie, gentechnologie en nanotechnologie zouden gezien

kunnen worden als drie generaties ‘nieuwe’ risico’s, elk met hun eigen publieksdebat.

Met de kindermishandelingscasus als vertrekpunt zou bestudering van de maatschappelijke omgang met jeugdcriminaliteit de moeite waard zijn. Zoals in het hoofdstuk over kindermishandeling aan de orde kwam, worden het probleem van verwaarlozing (waarvan mishandeling een klein onderdeel uitmaakt) en het probleem van jeugdcriminaliteit begin twintigste eeuw als zeer nauw verbonden gezien. De ontwikkeling van kindermishandeling tot apart sociaal probleem in de jaren 1960 legt de basis voor het uit elkaar groeien van de categorieën van ‘het gevaarlijke kind’ en ‘het kind in gevaar’ (Komen, 1999), zij het dat tot de jaren 1980 in de aanpak van jeugdcriminaliteit net als in de aanpak van kindermishandeling een welzijnsbenadering gangbaar is.

Naast ‘verwante’ terreinen kunnen natuurlijk willekeurige andere terreinen onder de loep genomen worden, zoals het terrein van de industriële veiligheid (recent in de aandacht door onder andere de brand bij Chemie-Pack in 2011) en dat van de hoogwaterbescherming (vgl. Heems & Kothuis, 2012). Maar het is ook een optie om een thematische insteek te kiezen. Neem bijvoorbeeld het voorzorgculturele thema van de groeiende intensiteit en omvang van de menselijke verantwoordelijkheid voor veiligheid, en ga aan de hand daarvan verschillende maatschappelijke terreinen langs. Dan wordt de aandacht onder andere getrokken door het bericht dat slachtoffers van de schietpartij die in 2011 in een winkelcentrum in Alphen aan den Rijn plaatsvond, de staat aansprakelijk stellen voor het leed dat hen is aangedaan, omdat de dader zijn wapenvergunning ten onrechte zou hebben gekregen (*http://nos.nl/video-/403208-nabestaanden-alphen-aan-den-rijn-beginnen-procedure.html*, geraadpleegd 21 mei 2013). Deze zaak, waarin de overheid op haar verantwoordelijkheid als systeembeheerder wordt aangesproken, doet denken aan de zaak waarin de gemeente Stichtse Vecht verantwoordelijk werd gehouden voor de dood van twee motorrijdsters.

Relevant voor het thema van de toenemende verantwoordelijkheid voor veiligheid is verder de strafrechtelijke veroordeling van een gynaecoloog in 2012 voor medische fouten die tot de dood van een baby leidden (Rechtbank Alkmaar 24 september 2012, *LJN* BX8124). Deze zaak lijkt op de strafzaak tegen de gezinsvoogd van Savanna, zij het dat de uitslag (veroordeling versus vrijspraak) verschilt. Wat deze zaken gemeen hebben, is de inzet van het strafrecht tegen een hulpverlener voor fouten, en daarnaast het feit dat in beide gevallen commotie ontstond onder collega-hulpverleners. Zoals gezinsvoogden uit het hele land zich door de strafzaak tegen Savanna’s gezinsvoogd persoonlijk onder druk gezet voelden (‘de fouten die zij maakte had ik ook kunnen maken’), zo voelen gynaecologen zich door de strafrechtelijke veroordeling van hun collega ‘bedreigd in hun beroepsuitoefening’ (Mat, 26 januari 2013). De vergelijking van deze twee zaken is ook interessant, omdat tegen de gynaecoloog tevens tuchtrecht werd ingezet. Hij kreeg een berisping en ging

daartegen in hoger beroep. De strafrechtelijke veroordeling werd uitgesproken voordat de uitkomst van het hoger beroep in de tuchtzaak duidelijk was. Dat laat zien dat het bestaan van tuchtrechtelijke mogelijkheden de inzet van het strafrecht niet hoeven te verhinderen, en maakt enige scepsis gerechtvaardigd ten aanzien van de hoop dat de instelling van tuchtrecht in de jeugdzorg de kans op toekomstige strafzaken tegen beroepsbeoefenaren in deze sector doet slinken.

Bij alle hierboven geopperde opties voor nader onderzoek ging ik uit van de Nederlandse context; de voorbeelden maakten dat al duidelijk. Daarnaast is er voldoende aanleiding om de blik op andere landen te richten. Het moge duidelijk zijn dat de schuld-, risico- en voorzorgcultuur geen exclusief Nederlandse fenomenen zijn; Ewald werkt zijn equivalenten van deze begrippen bijvoorbeeld grotendeels aan de hand van Franse voorbeelden uit. Onderzoek in andere landen met de drie ideaaltypen als analyse-instrument kan grofweg op twee manieren plaatsvinden. Ten eerste door intern vergelijkend onderzoek te doen, dus onderzoek dat verschillende casussen onder de loep neemt in één land; de benadering die ik in dit proefschrift heb gevolgd. Ten tweede kan er extern vergelijkend onderzoek gedaan worden. Dan wordt de maatschappelijke omgang met één of meer dezelfde risicoproblemen in verschillende landen vergeleken. Dit proefschrift zou een aanzet kunnen vormen voor extern vergelijkend onderzoek; de bespreking van de maatschappelijke omgang met verkeersonveiligheid zou dan bijvoorbeeld het uitgangspunt kunnen vormen voor onderzoek naar de maatschappelijke ontwikkelingsgang van verkeersonveiligheid in Duitsland en Engeland. Overigens bestaat dergelijk onderzoek al op het gebied van gentechnologie (Toke, 2004; Jasanoff, 2005), zij het dat Nederland daar niet in betrokken is. Over de maatschappelijke omgang met kindermishandeling bestaan bundels waarin ontwikkelingen in een reeks landen aan de orde komen, waaronder Nederland, maar de invalshoek daarvan is niet risicosociologisch of iets dat daarop lijkt; er wordt vooral feitelijke informatie gegeven (zie Gilbert (ed.), 1997; Gilbert, Parton & Skivenes (eds.), 2011). Het zal niet verwonderen dat zowel het aangehaalde onderzoek over gentechnologie als de bundels over kindermishandeling geen gebruik maken van de concepten schuld-, risico- en voorzorgcultuur.

Ik sluit af met een algemene hypothese over de actuele stand van de maatschappelijke omgang met onveiligheid. Op grond van dit promotieonderzoek is mijn verwachting dat nieuw onderzoek op willekeurig welk maatschappelijk terrein zal laten zien dat de omgang met risico en schade momenteel gekenmerkt wordt door een combinatie van risicoculturele en voorzorgculturele elementen; schuldculturele invloeden hebben hoogstens een marginale plek. Binnen die combinatie van risicocultuur en voorzorgcultuur is ofwel sprake van een risicoculturele dominantie die aangevochten, maar nog niet serieus bedreigd wordt door een voorzorgculturele benadering (zoals in de verkeersveiligheidscasus), ofwel van een strijd tussen risicocultuur en voorzorgcultuur die nog geen duidelijke winnaar kent (zoals in de

gentechnologiecasus). Ik verwacht dat de voorzorgculturele benadering nog nergens stevig de overhand heeft, en het is de vraag of het ooit zover zal komen.

Literatuur

Aarts, L.T., Weijermars, W.A.M., Schoon, C.C. & Wesemann, P. (2008) *Maximaal 500 verkeersdoden in 2020: waarom eigenlijk niet?*, Leidschendam: SWOV.

Aarts, L.T., Schermers, G., Hoekstra, A.T.G. & Goldenbeld, Ch. (2010) *Op weg naar nul vermijdbare verkeersslachtoffers in Zeeland. Beschouwing van effectieve maatregelen*, Leidschendam: SWOV.

Achterhuis, H. (1998) *De erfenis van de utopie*, Amsterdam: Ambo.

Actieplan aanpak kindermishandeling 'Kinderen veilig thuis' (2007), beschikbaar via www.stopkindermishandeling.nl/raak/raak_downloads/Actieplan_050707.pdf (geraadpleegd 1 september 2010).

Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 'Kinderen veilig', bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 31 015, nr. 69.

Adviescommissie risico-opgave, Justitie over morgen (2008) *Risico en recht*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Agentschap NL (2012) *Plantenveredeling: de sector vanuit octrooiperspectief*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 27 428, nr. 231.

Alink, L., IJzendoorn, M.H. van, Bakermans-Kranenburg, M.J., Pannebakker, F., Vogels, T. & Euser, S. (2011) *Kindermishandeling in Nederland anno 2010. De tweede nationale prevalentiestudie mishandeling van kinderen en jeugdigen* (NPM-2010), beschikbaar via *www.tno.nl/downloads/rapport_npm_2010.pdf* (geraadpleegd 31 januari 2013).

Allansdottir, A., Bagnara, S., Angotti, L. & Montali, L. (2001) 'Italy: from moral hazards to a cautious take on risks', in: Gaskell, G. & Bauer, M.W. (eds.) *Biotechnology 1996-2000: The years of controversy*, London: Science Museum, p. 215-228.

Alle kansen voor alle kinderen. Programma voor jeugd en gezin 2007-2011, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 31 001, nr. 5.

Arcuri, A. (2005) *Governing the risks of ultra-hazardous activities: Challenges for contemporary legal systems* (diss. Rotterdam), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Arnoldussen, N.T. (2013) 'Kees Zoeteman en de ontwikkeling van het milieubeleid', *Recht der Werkelijkheid*, 34(3) (te verschijnen).

Asmussen, E. (1983) *Van 'heer in het verkeer' naar 'beheerst verkeer'* (oratie Delft), Delft: Delftse Universitaire Pers.

Baartman, H.E.M. (1993) *Opvoeden met alle geweld. Hardnekkige gewoontes en hardhandige opvoeders*, Utrecht: SWP.

Baartman, H. (2008) 'Kinderen eerst: En ouders dan?!', in: Bruning, M. R. & Kok, J. (red.), *Herziening kinderbeschermingsmaatregelen. Commentaren op het voorontwerp van wet*, Deventer, Kluwer.

Baartman, H.E.M. (2009) 'Laveren in de jeugdzorg', presentatie gehouden op 10 februari 2009 in de symposiumreeks 'Over de drempel. En dan? Morele dilemma's van jeugdzorgwerkers' aan de VU, beschikbaar via *www.ack.vu.nl* (geraadpleegd 3 september 2010).

Baartman, H.E.M., Van der Baan-Slootweg, O. & Rümke, C. (1989) *Onderzoek en hulpverlening door het medisch kleuterdagverblijf 'De Bolderkar' inzake seksueel misbruik. Rapport uitgebracht aan de Geneeskundige Inspectie van de Volksgezondheid voor Zuid-Holland*.

Barels, M. (1989) *Preventieve bevoegdheden in het verkeers- en vervoersstrafrecht* (diss. Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint.

Barthes, R. (1975) 'De nieuwe Citroën', in: *Mythologieën*, Amsterdam: Arbeiderspers, p. 193-195 (vertaling van *Mythologies*, 1957).

Bauman, Z. (2000) *Modernity and the Holocaust*, Ithaca (NY): Cornell University Press.

Bax, C. (2006) *Besluitvorming over verkeersveiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. De inspraakfase, het kabinetsstandpunt en de behandeling in de Tweede Kamer*, Leidschendam: SWOV.

Bax, C. (2011) *Processes and patterns: The utilisation of knowledge in Dutch road safety policy* (diss. Nijmegen), Leidschendam: SWOV.

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

Beck, U. (2002) 'The terrorist threat: World risk society revisited', *Theory, Culture & Society*, 19(4), p. 39-55.

Beck, U. (2009) *World at Risk*, Cambridge / Malden: Polity.

Beijerse, J. uit, Logtenberg, K. & Rietbergen, M. (red.) (2010) *Zorg om de jeugdzorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Beleidsbrief kindermishandeling, *Kamerstukken II* 1990/91, 21 938, nr. 1-2.

Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid, *Kamerstukken II* 1975/76, 13 704, nr. 2.

Berends, I.E., Campbell, E.E., Wijgergangs, E. & Bijl, B. (2010) *Bescherming bekeken. Een onderzoek naar ontwikkelingen en regionale verschillen in het aantal ondertoezichtstellingen en machtigingen uithuisplaatsing*, Duivendrecht: PI Research, beschikbaar via *www.wodc.nl* (geraadpleegd 28 augustus 2012).

Berge, I. ten (2008) *Instrumenten voor risicotaxatie in situaties van (vermoedelijke) kindermishandeling. Notitie op verzoek van de MOgroep Jeugdzorg*, beschikbaar via *www.nji.nl* (geraadpleegd 30 januari 2013).

Berger, P.L. & Luckmann, T. (1966) *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*, Garden City (NY): Doubleday.

Bernstein, P.L. (1996) *Against the gods: The remarkable story of risk*, New York: Wiley.

Best, J. (2008) *Social problems*, New York & London: Norton.

Bijkerk, P., Lier, E.A. van, Vliet, J.A. van & Kretzschmar, M.E.E. (red.) (2009) *Staat van infectieziekten in Nederland 2008*, Bilthoven: RIVM.

Bijkerk, P., Plas, S.M. van der, Asten, L. van, Fanoy, E.B., Kroneman, A. & Kretzschmar, M.E.E. (red.) (2012) *Staat van infectieziekten in Nederland 2011*, Bilthoven: RIVM.

Bijlsma, M.W., Wennink, J.M.B., Enkelaar, A.C., Heres, M.H.B. & Honig, A. (2008) 'De mogelijkheid van ondertoezichtstelling van het nog ongeboren kind bij twijfels over de veiligheid van de thuissituatie', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 152, p. 895-898.

Blaak, M.E. (2011) 'The Netherlands: The law against using violence in bringing up children', in: Durrant, J.E. & Smith, A.B. (eds.) *Global pathways to abolishing physical punishment: Realizing children's rights*, New York: Routledge, p. 169-181.

Blekendaal, M. (2004) 'Dertig jaar na de invoering van de maximumsnelheid', *Historisch Nieuwsblad*, 1, beschikbaar via *www.historischnieuwsblad.nl* (geraadpleegd 2 februari 2013).

Blokpoel, A. & Mulder, J.A.G. (1981) *Het zichtveld van bestuurders van vrachtwagens. Analyse van de problemen betreffende het zichtveld aan de rechterzijde van (rechtsafslaande) vrachtwagens*, Voorburg: SWOV.

Boendermaker L. & Beijerse, J. uit (2008) *Opvoeding en bescherming achter 'tralies'. Jeugdinrichtingen tussen juridische beginselen en pedagogische praktijk*, Amsterdam: SWP.

Boermans, M.J.G.H. (2009) *Vroegtijdige gezinsinterventie door de overheid in een liberale staat* (diss. Amsterdam VU), beschikbaar via *http://dare.ubvu.vu.nl/handle/1871/13110* (geraadpleegd 31 januari 2013).

Borgers, M.J. (2007) *De vlucht naar voren* (oratie Amsterdam VU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Borgers, M.J. & Sliedregt, E. van (2009) 'The meaning of the precautionary principle for the assessment of criminal measures in the fight against terrorism', *Erasmus Law Review*, 2(2), p. 171-195.

Bosch Kemper, H.J.J. de & Gruben, R. (2003) *De WAM in werking. 38 jaar jurisprudentie*, Deventer: Kluwer.

Bostyn, S.J.R., Dommering, E.J., Gevers, J.K.M. & Vroom-Cramer, B.M. (2001) *Moderne biotechnologie en recht*, Deventer: Kluwer.

Boutellier, H. (1993) *Solidariteit en slachtofferschap. De morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur* (diss. Amsterdam UvA), Nijmegen: SUN.

Boutellier, H. (2002) *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Boutellier, H. & Stokkom, B. van (1995) 'Consumptie van veiligheid. Van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat', *Justitiële verkenningen*, 21(5), p. 96-112.

Brede DNA Commissie (1983) *Recombinant DNA. Eindrapport van de commissie ter bestudering van de maatschappelijke en ethische aspecten van werkzaamheden met erfelijkheidsmateriaal*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Brom, F.W.A., Vorstenbosch, J. & Schroten, E. (1998) 'Public policy and transgenic animals: Case-by-case assessment as a moral learning process', in: Wheale, P., Schomberg, R. von & Glasner, P. (eds.) *The social management of genetic engineering*, Aldershot etc.: Ashgate, p. 249-263.

Bruning, M.R. (2001) *Rechtvaardiging van kinderbescherming. Naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kinderbescherming* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer.

Bruning, M.R. (2007) 'Risico's in de jeugdzorg. Over veiligheid en controle', *Proces*, 6, p. 239-247.

Bruning, M.R. (2011) 'De ondertoezichtstelling herzien – snellere bemoeienis met meer rechtswaarborgen', *Ars Aequi*, 11, p. 779-788.

Bunt, H. van de (1985) *Officieren van Justitie. Verslag van een participerend observatieonderzoek* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Bunt, H. van de (2007) 'Muren van stilzwijgen' (oratie Rotterdam), in: Bunt, H. van de, Spierenburg, P. & Swaaningen, R. van, *Drie perspectieven op sociale controle*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 113-136.

Cantley, M. & Lex, M. (2011) ‘Genetically modified foods and crops’, in: Wiener, J.B., Rogers, M.D., Hammitt, J.K. & Sand, P.H. (eds.) *The reality of precaution: Comparing risk regulation in the United States and Europe*, Washington, DC & London: RFF Press, p. 39-64.

Cardwell, M. (2010) ‘Introduction’, in: Bodiguel, L. & Cardwell, M. (eds.) *The regulation of genetically modified organisms: Comparative approaches*, Oxford & New York: Oxford University Press, p. 1-10.

Carson, R. (1962) *Silent spring*, Boston: Houghton Mifflin.

CBS (1943) *Statistiek van de verkeersongevallen 1941*, ’s Gravenhage: Rijksuitgeverij.

CBS (2011) *StatLine-tabel Voertuigkilometers in Nederland 1990-2010*, beschikbaar via *www.cbs.nl* (geraadpleegd 17 mei 2012).

CBS (2012a) *StatLine-tabel Motorvoertuigen; aantal voertuigen en autodichtheid 1990-2012*, beschikbaar via *www.cbs.nl* (geraadpleegd 13 juni 2012).

CBS (2012b) *StatLine-tabel Voogdij, voorlopige voogdij en ondertoezichtstelling*, beschikbaar via *www.cbs.nl* (geraadpleegd 24 augustus 2012).

Clemens Schröner, B.L.F. (1956) *Psychische kindermishandeling* (diss. Leiden), Den Haag: Martinus Nijhoff.

COGEM (Commissie Genetische Modificatie) (2000) *Advies betreffende het gebruik van antibioticumresistentiegenen als markersysteem tijdens de genetische modificatie van planten* (CGM/000918-01), beschikbaar via *www.cogem.net* (geraadpleegd 26 maart 2013).

COGEM (2003) *Naar een integraal ethisch-maatschappelijk toetsingskader voor moderne biotechnologie* (CGM/030618-02), beschikbaar via *www.cogem.net* (geraadpleegd 26 maart 2013).

COGEM (2009) *Sociaal-economische aspecten van ggo’s. Bouwstenen voor een EU duurzaamheidsbeoordeling van genetisch gemodificeerde gewassen* (CGM/090929-01), beschikbaar via *www.cogem.net* (geraadpleegd 23 mei 2013).

Commissie Maatschappelijke Dialoog Nanotechnologie (2011) *Verantwoord verder met nanotechnologie. Bevindingen maart 2009 – januari 2011*, beschikbaar via *www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/02/08/eind-rapport-commissie-maatschappelijke-dialoog-nanotechnologie.html* (geraadpleegd 21 mei 2013).

Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbescherming Europees Parlement (1998) *Verslag over het voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de verplichte opneming in de etikettering van bepaalde met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen van andere gegevens*

dan die waarin richtlijn 79/112/EEG voorziet (COM(98)0099 - C4-0227/98 - 98/0811(CNS)).

Commissie-Terlouw (2002) *Eten en genen. Een publiek debat over biotechnologie en voedsel* (bijlage bij *Kamerstukken II* 2001/02, 27 428, nr. 8).

Commission of the European Communities (1991) *Promoting the competitive environment for the industrial activities based on biotechnology within the community* (SEC(91) 629).

Commission of the European Communities (2000) *Communication from the Commission on the precautionary principle* (COM(2000) 1).

Convenant van de Minister van Verkeer en Waterstaat, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen over het Startprogramma Duurzaam Veilig (1997), beschikbaar via *www.crow.nl/nl/Binaries/PDF/Convenant_startprogramma_DVV.pdf* (geraadpleegd 4 februari 2013).

Coser, L.A. (1977) *Masters of sociological thought: Ideas in historical and social context*, New York etc.: Harcourt Brace Jovanovich.

Council of the European Union (2008) *Council conclusions on GMOs*, beschikbaar via *www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/envir/104509.-pdf* (geraadpleegd 21 mei 2013).

Covello, V.T., Sandman, P.M. & Slovic, P. (1988) *Risk communication, risk statistics, and risk comparisons: A manual for plant managers*, Washington, D.C.: Chemical Manufacturers Association.

Decentralisatieakkoord Verkeersveiligheid: afspraken tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg en Vereniging Nederlandse Gemeenten over de decentralisatie van het regionale verkeersveiligheidsbeleid (1994), Den Haag: Ministerie van V&W / IPO / VNG.

Dekker, J.J.H. (1985) *Straffen, redden en opvoeden. Het ontstaan en de ontwikkeling van de residentiële heropvoeding in West-Europa, 1814-1914, met bijzondere aandacht voor 'Nederlandsch Mettray'* (diss. Utrecht), Assen: Van Gorcum.

Dekker, J.J.H. (2012) 'Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010', in: Commissie-Samsom, *Omringd door zorg, toch niet veilig. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden. Deel 3: Deelonderzoeken en bijlagen*, Amsterdam: Boom.

Dekker, M. (2010) 'Aanpak van kindermishandeling door minister van Jeugd en Gezin. Een broeders hoeder of een Big Brother?', in: Ploeg, J. van der & Groot, R. de (red.) *Kindermishandeling: een complex probleem*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant, p. 165-184.

Dekker, S. (2011) ‘The criminalization of human error in aviation and healthcare: A review’, *Safety Science*, 49(2), p. 121-127.

Dercksen, A. & Verplanke, L. (1987) *Geschiedenis van de onmaatschappelijksbestrijding in Nederland, 1914-1970*, Meppel / Amsterdam: Boom.

Doek, J.E. (1972) *Vijftig jaar ondertoezichtstelling. Schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderbescherming* (diss. Amsterdam VU), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Dommelen, A. van (1998) ‘Useful models for biotechnology hazard identification: What is this thing called “familiarity”?’, in: Wheale, P., Schomberg, R. von & Glasner, P. (eds.) *The social management of genetic engineering*, Aldershot etc.: Ashgate, p. 219-236.

Dongen, M. van (9 december 2006) ‘Justitie vervolgt gezinsvoogd vermoord meisje Savanna (3)’, *de Volkskrant*, beschikbaar via *www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/800605/2006/12/09/Justitie-vervolgt-gezinsvoogd-vermoord-meisje-Savanna-3.dhtml* (geraadpleegd 25 mei 2013).

Douglas, M. & Wildavsky, A. (1982) *Risk and culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers*, Berkeley etc.: University of California Press.

Doumen, M.J.A., Schoon, C.C. & Aarts, L.T. (2010) *Integraal beleid voor verkeersveiligheid: wat houdt dat eigenlijk in? Een studie naar integraal sectorbeleid en integraal facetbeleid*, Leidschendam, SWOV.

Edwards, S.S.M. & Soetenhorst-de Savornin Lohman, J. (1994) ‘The impact of “moral panic” on professional behavior in cases of child sexual abuse: An international perspective’, *Journal of Child Sexual Abuse*, 3(1), p. 103-126.

Eindrapport RAAK regio Zaanstreek-Waterland (2006), beschikbaar via *www.stopkindermishandeling.nl/samenopvoeden/forum_downloads/Eindrapport_ZW_09_10_06.pdf* (geraadpleegd 28 januari 2013).

Einsiedel, E., Allansdottir, A., Allum, N., Bauer, M.W., Berthomier, A., Chatjouli, A., … Wagner, W. (2002) ‘Brave new sheep – the clone named Dolly’, in: Bauer, M.W. & Gaskell, G. (eds.) *Biotechnology: The making of a global controversy*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 313-347.

Elchardus, M. & Smits, W. (2002) *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*, Brussel: VUBPress.

Enzing C.M. (1993) *Twaalf jaar biotechnologiebeleid*, Apeldoorn: TNO-STB.

Ericson, R.V. (2007) *Crime in an insecure world*, Cambridge / Malden: Polity.

European Commission (2010a) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of GMOs in their territory* (COM(2010) 375).

European Commission (2010b) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the freedom for Member States to decide on the cultivation of genetically modified crops* (COM(2010) 380).

European Environmental Agency (EEA) (2001) *Late lessons from early warnings: The precautionary principle 1896-2000*, Copenhagen: EEA.

European Food Safety Authority (EFSA) (2008) *Scientific Opinion of the Panel on Genetically Modified Organisms related to a request from the European Commission related to the safeguard clause invoked by France on maize MON810 according to Article 23 of Directive 2001/18/EC and the emergency measure according to Article 34 of Regulation (EC) No 1829/2003*, *The EFSA Journal*, 850, p. 1-45.

Ewald, F. (1986) *L'état providence*, Paris: Grasset & Fasquelle.

Ewald, F. (1999) 'The return of the crafty genius: An outline of a philosophy of precaution', *Connecticut Insurance Law Journal*, 6(1), p. 47-79.

Ewald, F. (2002) 'The return of Descartes's malicious demon: An outline of a philosophy of precaution', in: Baker, T. & Simon, J. (eds.) *Embracing risk: The changing culture of insurance and responsibility*, Chicago & London: The University of Chicago Press, p. 273-301.

Fahlquist, J.N. (2006) 'Responsibility ascriptions and Vision Zero', *Accident Analysis & Prevention*, 38(6), p. 1113-1118.

Faure, M. & Vos, E. (red.) (2003) *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag: Gezondheidsraad.

Feeley, M., & Simon, J. (1992) 'The new penology: Notes on the emerging strategy of corrections and its implications, *Criminology*, 30(4), p. 449–474.

Feeley, M., & Simon, J. (1994) 'Actuarial justice: The emerging new criminal law', in: Nelken, D. (ed.), *The futures of criminology*, London: Sage, p. 173–201.

Freidson, E. (1994) *Professionalism reborn: Theory, prophecy and policy*, Cambridge: Polity.

Friedman, L.M. (1994) *Total justice*, New York: Russell Sage Foundation.

Furedi, F. (1997) *Culture of fear: Risk-taking and the morality of low expectation*, London: Cassell.

Furedi, F. (2002) *Culture of fear revisited: Risk-taking and the morality of low expectation*, London / New York: Continuum.

Furedi, F. (2007) *Invitation to terror: The expanding empire of the unknown*, London / New York: Continuum.

Furedi, F. (2008) *Paranoid parenting: Why ignoring the experts may be best for your child*, London / New York: Continuum.

Furedi, F. (2009) 'Precautionary culture and the rise of possibilistic risk assessment', *Erasmus Law Review*, 2(2), p. 197-220.

Galloux, J.-C., Gaumont Prat, H. & Stevers, E. (1998) 'Europe', in: Durant, J., Bauer, M.W. & Gaskell, G. (eds.) *Biotechnology in the public sphere: A European sourcebook*, London: Science Museum, p. 177-185.

Garland, D. (2001) *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press.

Garland, D. (2003) 'The rise of risk', in: Ericson, R.V. & Doyle, A. (eds.) *Risk and morality*, Toronto etc.: University of Toronto Press.

Gaskell, G., Bauer, M.W. & Durant, J. (1998) 'Public perceptions of biotechnology in 1996: Eurobarometer 46.1', in: Durant, J., Bauer, M.W. & Gaskell, G. (eds.) *Biotechnology in the public sphere: A European sourcebook*, London: Science Museum, p. 189-214.

Gaskell, G., Allum, N. & Stares, S. (eds.) (2003) *Europeans and biotechnology in 2002: Eurobarometer 58.0*, beschikbaar via *http://ec.europa.eu/public_opinion/-archives/ebs/ebs_177_en.pdf* (geraadpleegd 16 juli 2012).

Gaskell, G., Stares, S., Allansdottir, A., Allum, N., Castro, P., Esmer, Y., ... Wagner, W. (2010) *Europeans and biotechnology in 2010: Winds of change?*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Geertz, C. (1973) 'Thick description: Toward an interpretive theory of culture', in: *The interpretation of cultures: Selected essays*, New York: Basic Books.
Giddens, A. (1990) *The consequences of modernity*, Cambridge: Polity.

Geldof, D. (2011) *Onzekerheid. Over leven in de risicomaatschappij*, Leuven: Acco.

Gerring, J. (2007) *Case study research: Principles and practices*, New York & Cambridge: Cambridge University Press.

Gilbert, N. (ed.) (1997) *Combatting child abuse: International perspectives and trends*, New York & Oxford: Oxford University Press.

Gilbert, N., Parton, N. & Skivenes, M. (eds.) (2011) *Child protection systems. International trends and orientations*, New York: Oxford University Press.

Groenhuijsen, M.S. & Van der Landen, D. (red.) (1990) *De moderne richting in het strafrecht. Theorie, praktijk, latere ontwikkelingen en actuele betekenis*, Arnhem: Gouda Quint.

Gutteling, J., Midden, C., Smink, C. & Meijnders, A. (2001) 'The Netherlands: controversy or consensus?', in: Gaskell, G. & Bauer, M.W. (eds.) *Biotechnology 1996-2000: The years of controversy*, London: Science Museum, p. 229-236.

Haan, P. de, Drupsteen, Th.G. & Fernhout, R. (2001) *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Deel 1: Ontwikkeling, organisatie, instrumentarium*, Deventer: Kluwer.

Handboek Deltamethode Gezinsvoogdij. Methode voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling van minderjarigen, versie 3 (2009), Utrecht: MOgroep Jeugdzorg.

Hanekamp (2009) 'Neither acceptable nor certain – cold war antics for 21st century precautionary culture', *Erasmus Law Review*, 2(2), p. 221-257).

Harder, W. den (2006) *Aanmerkelijk onvoorzichtig. De ondergrens van de schuld in het verkeersstrafrecht* (diss. Rotterdam), beschikbaar via *http://repub.eur.nl-/res/pub/8064/Den%20Harder%20aanmerkelijk%20onvoorzichtig.pdf* (geraadpleegd 26 februari 2013).

Heems, G.C. & Kothuis, B.L.M. (2012) *Waterveiligheid: managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten. De Nederlandse omgang met overstromingsdreiging in sociaal-cultureel perspectief* (diss. Maastricht), beschikbaar via *www.waterworks.nu* (geraadpleegd 21 mei 2013).

Hengel, G. van (2007) 'De Brede Maatschappelijke Discussie over kernenergie', *Historisch Nieuwsblad*, 4, beschikbaar via *www.historischnieuwsblad.nl* (geraadpleegd 21 mei 2013).

Helsloot, I. (2007) *Voorbij de symboliek. Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid* (oratie Amsterdam VU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Hermans, H. (1984) *De Raad voor de Kinderbescherming. Een juridische beschouwing over het ontstaan, de ontwikkeling en toekomstmogelijkheden* (diss. Nijmegen), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Heselmans, M. (4 december 2010) 'Kansloze komkommers', *NRC Handelsblad*, wetenschapsbijlage.

Hielkema, H. (21 december 1996) 'Pieter van Vollenhoven' (interview), *Trouw*, beschikbaar via *www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2551485/-1996/12/21/Pieter-van-Vollenhoven.dhtml* (geraadpleegd 30 augustus 2011).

Hijma (2000a) 'Noot bij HR 28 februari 1992, *NJ* 1993, 566, *AA* 1992, 497 (IZA/Vrerink)', in: Struycken, T.H.D. (red.) *Privaatrecht. Jurisprudentie en*

annotaties uit Ars Aequi 1957-2000: een selectie, Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 134-140.

Hijma, J. (2000b) 'Noot bij HR 2 juni 1995, *NJ* 1997, 700, *AA* 1996, 35 (Marloes de Vos (Klaverblad/IZA))', in: Struycken, T.H.D. (red.) *Privaatrecht. Jurisprudentie en annotaties uit Ars Aequi 1957-2000: een selectie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 198-202.

Hilhorst, P. & Zonneveld, M. (2013) *De gewoonste zaak van de wereld. Radicaal kiezen voor de pedagogische civil society*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Hoefnagels, C.J. (2001) *Met recht van spreken. Enkele theoretische en empirische bijdragen ten behoeve van de secundaire preventie van kindermishandeling* (diss. Amsterdam VU), Amsterdam: SWP.

Homeyer, I. von (2003) *The revision of the directive on the deliberate release of genetically modified organisms (GMOs) in the environment: EUROPUB case study (WP2)*, beschikbaar via *www.iccr-international.org/europub/publications-index.html* (geraadpleegd 28 maart 2013).

Homeyer, I. von (2006) 'The EU Deliberate Release Directive: Environmental precaution versus trade and product regulation', in: Oberthür, S. & Gehring, T. (eds.) *Institutional interaction in global environmental governance: Synergy and conflict among international and EU policies*, Cambridge (MA) & London: MITT Press, p. 259-283.

Hoog, A. van 't (16 maart 2002) 'Cogem gaat techniek en ethiek integreren', *Bionieuws*.

Horst, K. van der (7 november 2000) '"Rituele dissident" Reijnders is discussie moe', *Agrarisch Dagblad*.

IGZ (Inspectie voor de Gezondheidszorg) (2005) *Algemene rapportage betreffende het onderzoek naar de kwaliteit van het zorgverleningsproces aan [Savanna] en het gezin waarvan zij deel uitmaakte*, [s.l.], IGZ.

IGZ (2007) *Zorgverlening door Jeugdgezondheidszorg, GGZ en huisartsen aan Gessica vanuit het perspectief van een veilige ontwikkeling van het kind. Verdiepingsrapport*, Den Haag: IGZ.

IGZ, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid & Inspectie Jeugdzorg (2007) *Brede zorgcoördinatie noodzakelijk. Onderzoek naar de hulpverlening rond het meisje Gessica*, beschikbaar via *www.inspectiejeugdzorg.nl* (geraadpleegd 6 september 2010).

IJHV (Inspectie Jeugdhulpverlening) (1989) *Jaarverslag 1988*, Rijswijk: IJHV.

IJHV (1990) *Jaarverslag 1989*, Rijswijk: IJHV.

IJHV (1991) *Jaarverslag 1990*, Rijswijk: IJHV.

IJHV (1992) *Jaarverslag 1991*, Rijswijk: IJHV.

IJHV (1993) *Jaarverslag 1992*, Rijswijk: IJHV.

IJHV (1994) *Jaarverslag 1993*, Rijswijk: IJHV.

IJHVJB (Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming) (1995) *Jaarverslag 1994*, Rijswijk: IJHVJB.

IJHVJB (1996) *Jaarverslag 1995*, Rijswijk: IJHVJB.

IJHVJB (1997) *Jaarverslag 1996*, Rijswijk: IJHVJB.

IJHVJB (1998) *Jaarverslag 1997*, Rijswijk: IJHVJB.

IJHVJB (1999) *Jaarverslag 1998*, Rijswijk: IJHVJB.

IJHVJB (2000a) *Jaarverslag 1999*, Den Haag: IJHVJB.

IJHVJB (2000b) *Rapportage van het onderzoek naar de betrokkenheid van instellingen voor jeugdbescherming en jeugdhulpverlening bij het gezin W.-H. te Arnhem*, Zwolle: IJHVJB Regio Noord Oost.

IJHVJB (2001) *Jaarverslag 2000*, Den Haag: IJHVJB.

IJHVJB (2002a) *CASUS Roermond nader onderzocht*, Den Bosch: IJHVJB Regio Zuid.

IJHVJB (2002b) *Jaarverslag 2001. Toezicht in beweging*, Den Haag: IJHVJB.

IJHVJB (2003) *Jaarverslag 2002: Het geheel en de som der delen*, Den Haag: IJHVJB.

IJZ (Inspectie Jeugdzorg) (2004) *Jaarverslag 2003*, Den Haag: IJZ.

IJZ (2005a) *Jaarverslag 2004*, Utrecht: IJZ.

IJZ (2005b) *Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S[avanna]*, Utrecht: IJZ.

IJZ (2005c) *Risico's . . . . De casus Tolbert*, Utrecht: IJZ.

IJZ (2006a) *Inspectienotitie naar aanleiding van het interne onderzoek van Bureau Jeugdzorg Haaglanden betreffende de casus D.*, Utrecht: IJZ.

IJZ (2006b) *Jaarverslag 2005. Werken aan verbetering*, [s.l.], IJZ.

IJZ (2007a) *Jaarverslag 2006. Vanuit het perspectief van het kind*, Utrecht: IJZ.

IJZ (2007b) *Onderzoek Maasmeisje. Rapport Bureau Jeugdzorg Rotterdam*, Utrecht: IJZ.

IJZ (2007c) *Onderzoek Maasmeisje. Rapport Lindenhof*, Utrecht: IJZ.

IJZ (2008a) *Jaarverslag 2007*, Utrecht: IJZ.

IJZ (2008b) *Rapport Baby T*, Utrecht: IJZ.

IJZ (2008c) *Risicomanagement bij onder toezicht gestelde kinderen. Een notitie naar aanleiding van onderzoek door de Inspectie Jeugdzorg*, beschikbaar via *www.inspectiejeugdzorg.nl* (geraadpleegd 3 september 2010).

IJZ (2009) *Jaarverslag 2008*, Utrecht: IJZ.

IJZ & IGZ (2012a) *Casusonderzoek Gelderland. Onderzoek na overlijden van een ondertoezichtgestelde peuter*, beschikbaar via *www.inspectiejeugdzorg.nl* (geraadpleegd 31 januari 2013).

IJZ & IGZ (2012b) *Casusonderzoek Overijssel. Onderzoek na het overlijden van een baby*, beschikbaar via *www.inspectiejeugdzorg.nl* (geraadpleegd 31 januari 2013).

IJZ & IGZ (2012c) *Casusonderzoek Haaglanden. Onderzoek na de ernstige mishandeling van een peuter*, beschikbaar via *www.inspectiejeugdzorg.nl* (geraadpleegd 31 januari 2013).

IJZ & IGZ (2012d) *Casusonderzoek Utrecht. Onderzoek na overlijden van een peuter*, beschikbaar via *www.inspectiejeugdzorg.nl* (geraadpleegd 31 januari 2013).

IJzendoorn, M.H. van, Prinzie, P., Euser, E.M., Groeneveld, M.G., Brilleslijper-Kater, S.N., Van Noort-van der Linden, A.M.T., … San Martin Beuk, M. (2007) *Kindermishandeling in Nederland anno 2005. De Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van Kinderen en Jeugdigen*, beschikbaar via *www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/kindermishandeling.aspx* (geraadpleegd 6 september 2010).

Innovatienota, *Kamerstukken II* 1979/80, 15 855, nr. 2.

Integraal Veiligheidsprogramma, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 604, nr. 1.

Integrale Beleidsnota Biotechnologie, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 428, nr. 2.

Jaarverslag Nationale Ombudsman 1995, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 635, nr. 1-2.

Jansen, G., Tolsma, J. & Graaf, N.D. de (2008) 'Vrijheid versus veiligheid. Wie steunt vrijheidsbeperking omwille van veiligheid in Nederland?', *Mens & Maatschappij*, 83(1), p. 47-69.

Jasanoff, S. (2005) *Designs on nature: Science and democracy in Europe and United States*, Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Jelsma, J. (1999) *Van onhandelbaar naar onderhandelbaar risico? De introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Jensen, J.L. & Rodgers, R. (2001) 'Cumulating the intellectual gold of case study research', *Public Administration Review*, 61(2), p. 236-246.

Jeucken-de Boer, F. (2003) *Een geschiedenis van 30 jaar strijd tegen kindermishandeling*, Groningen: Jeugdzorg Groningen.

Jeugdzorg Nederland (2012) *Overzicht 2011 AMK*, beschikbaar via *www.jeugdzorgnederland.nl/contents/documents/jaarcijfers-amk-2011.pdf* (geraadpleegd 21 september 2012).

Jong, D.W. de (14 december 2011) 'Ruzie in coalitie over verhoging maximumsnelheid', *NRC Handelsblad*, beschikbaar via *www.nrc.nl-/nieuws/2011/12/14/ruzie-in-coalitie-over-verhogen-maximumsnelheid/* (geraadpleegd 26 februari 2013).

Jorritsma, E. (28 februari 2012) 'Jeugdzorg houdt toezicht in de baarmoeder', *NRC Handelsblad*, p. 7.

Kampen, L.T.B. van (2007) *Verkeersgewonden in het ziekenhuis*, Leidschendam: SWOV.

Kennedy, J.C. (2010) *Stad op een berg. De publieke rol van protestantse kerken*, Zoetermeer: Boekencentrum.

Kelk, C. (2010) *Studieboek materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer.

Kempe, C.H., Silverman, F.N., Steele, B.F., Droegemueller, W., Silver, H.K. (1962) 'The battered-child syndrome', *Journal of the American Medical Association*, 181(1), p. 105-112.

Kemshall, H. (2003) *Understanding risk in criminal justice*, Maidenhead: Open University Press.

Keymolen, E. & Broeders, D. (2013) 'Innocence lost: Care and control in Dutch digital youth care', *British Journal of Social Work*, 43(1), p. 41-63.

Kirschenmann, P.P. (2001) *Onzekerheid en risico in wetenschap, maatschappij en ethiek* (afscheidsrede Amsterdam VU), Amsterdam: Vrije Universiteit.

Klaassens, M., Groote, P. & Breen, V. (2008) 'Bermmonumenten als plekken met betekenis', *Blind*, 15, beschikbaar via *www.ziedaar.nl/article.php?id=308* (geraadpleegd 7 februari 2013).

Komen, M. (1999) *Gevaarlijke kinderen – kinderen in gevaar. De justitiële kinderbescherming en de veranderende sociale positie van jongeren, 1960-1995* (diss. Amsterdam UvA), Utrecht: SWP.

Kooijman, K. (2007*) Lessen van en voor Regio's RAAK. Kindermishandeling: voorkomen en helpen. Een handboek*, Utrecht: NJi.

Koornstra, M.J., Mulder, J.A.G., Wegman, F.C.M., Mathijssen, M.P.M. & Roszbach, R. (red.) (1992) *Naar een duurzaam veilig wegverkeer. Nationale Verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 1990-2010*, Leidschendam: SWOV.

Korthals, M. & Theune, E. (1998) 'From animal welfare to intrinsic value: Reconstructing public debates on animal biotechnology', in: Wheale, P., Schomberg, R. von & Glasner, P. (eds.) *The social management of genetic engineering*, Aldershot etc.: Ashgate, p. 265-278.

Kortleven, W.J. (2009) 'The idea of protection in Dutch juvenile criminal justice', in: Hildebrandt, M., Makinwa, A. & Oehmichen, A. (eds.) *Controlling security in a culture of fear*, The Hague: Boom Legal Publishers, p. 143-168.

Kortleven, W.J. (2010) 'Over voorzorg, radicale preventie en de grenzen van de maakbaarheid', in: Hildebrandt, M. & Pieterman, R. (red.) *Zorg om voorzorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 161-178.

Kouwenhoven, A. (28 september 2012) 'Laagdrempelig advies waar geen vraag naar is', *NRC Handelsblad*, p. 9.

Kroon, M.C. (1986) 'Recombinant DNA, risico's en regulering', *Milieu en recht*, 4, p. 113-120.

Kuijvenhoven, T. & Kortleven, W.J. (2010) 'Inquiries into fatal child abuse in the Netherlands: A source of improvement?', *British Journal of Social Work*, 40(4), p. 1152-1173.

Kuiken, A. (12 juni 2012) 'Beroerde registratie verkeersongevallen', *Trouw*, beschikbaar via *www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3269730/-2012/06/12/Beroerde-registratie-verkeersongevallen.dhtml* (geraadpleegd 4 februari 2013).

Laan, P.H. van der (1990) 'Afscheid van het welzijnsmodel. Ontwikkelingen in jeugdbescherming en jeugdstrafrecht', *Justitiële Verkenningen* 16(2), p. 8-42.

Lamers-Winkelman, F., Slot, N.W., Bijl, B., & Vijlbrief, A.C. (2007) *Scholieren over mishandeling. Resultaten van een landelijk onderzoek naar de omvang van kindermishandeling onder leerlingen van het voortgezet onderwijs*, PI Research, Vrije Universiteit Amsterdam, WODC.

Landen, D. van der (1992) *Straf en maatregel. Een onderzoek naar het onderscheid tussen straf en maatregel in het strafrecht* (diss. Tilburg), Arnhem: Gouda Quint.

Lassen, J., Allansdottir, A., Liakopoulas, M., Mortensen, A.T. & Olofsson, A. (2002) 'Testing times – the reception of Roundup Ready soya in Europe', in: Bauer, M.W. & Gaskell, G. (eds.) *Biotechnology: The making of a global controversy*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 279-312.

Leerink, J.A. (1938) *De verkeers-veiligheid op den weg. Een juridische, sociologische en verkeerstechnische studie* (diss. Amsterdam UvA), Alphen aan den Rijn: Samsom.

Lock, G. (2009) *Naar de omgeving van het kind. Onderzoek naar decentralisatie en de positie van het kind in de jeugdzorgwetgeving* (ongepubliceerde masterscriptie Rotterdam).

Loopuyt-van den Berg, L.M. (1990) 'Wettelijke bepalingen genetisch gemodificeerde organismen', *Milieu en recht*, 11, p. 458-467.

Loth, M.A. (1988) *Handeling en aansprakelijkheid in het recht* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint.

Lugt, H. van der (18 september 2009) 'Visie gengigant Monsanto reikt tot in Tweede Kamer', *NRC Handelsblad*.

Manneke, P. (1993) *Uit oogpunt van policie. Zorg en repressie in Rotterdam tussen 1870 en 1914* (diss. Rotterdam), Arnhem: Gouda Quint.

Marijnissen, H. (27 juni 1995) '"Je doet alles voor je kind, ook nu Laura er niet meer is"', *Trouw*, beschikbaar via *www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail-/2643537/1995/06/27/Je-doet-alles-voor-je-kind-ook-nu-Laura-er-niet-meer-is.-dhtml* (geraadpleegd 8 februari 2012).

Mat, J. (26 januari 2013) 'Gynaecologen voelen zich bedreigd door strafrechtelijke uitspraak', *NRC Handelsblad*, beschikbaar via *www.nrc.nl/nieuws/2013/01/26/gy-naecologen-voelen-zich-bedreigd-door-strafrechter/* (geraadpleegd 11 februari 2013).

Meerjarenplan Verkeersveiligheid 1987-1991 (MPV 1987-1991), *Kamerstukken II* 1986/87, 18 195, nr. 24.

Meerjarenplan Verkeersveiligheid 1989-1993 (MPV 1989-1993), *Kamerstukken II* 1988/89, 21 043, nr. 2.

*Meerjarenplan Verkeersveiligheid 1991-199*5 (MPV 1991-1995), *Kamerstukken II* 1990/91, 22 100, nr. 1-2.

Meerjarenplan voor het personenvervoer 1976-1980 'Naar een beheerst verkeer', *Kamerstukken II* 1975/76, 13 711, nr. 1-3.

Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1996-2000 (MPV 1996-2000), *Kamerstukken II* 1995/96, 24 722, nr. 2.

Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1998-2002 (MPV 1998-2002), *Kamerstukken II* 1997/98, 26 115, nr. 1-2.

Mesken, J., Goldenbeld, Ch. & Houwing, S. (2012) *Welke handhavingsmiddelen kunnen op effectiviteit worden onderzocht? Inventarisatie en selectie voor effectiviteitsonderzoek*, Leidschendam: SWOV.

Middelaar, L. van (2009) *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin* (diss. Amsterdam UvA), Groningen: Historische Uitgeverij.

Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M)/Dutch Hospital Data (DHD) (2012) *Dataverzameling Werkelijke omvang ernstig verkeersgewonden*, beschikbaar via *www.swov.nl* (geraadpleegd 21 mei 2012).

Molenaar, L. (1994) *'Wij kunnen het niet langer aan de politici overlaten'. De geschiedenis van het Verbond van Wetenschappelijk Onderzoekers (VWO), 1946-1980* (diss. Amsterdam UvA), Delft: Elmar.

Monsanto (2012) *Annual monitoring report on the cultivation of MON 810 in 2011 (Czech Republic, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, and Spain)*, beschikbaar via *http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/reports_studies/docs/report_2012_mon_810_en-.pdf* (geraadpleegd 9 maart 2013).

Montfoort, A.J. van (1994) *Het topje van de ijsberg. Kinderbescherming en de bestrijding van kindermishandeling sociaal-juridisch perspectief* (diss. Amsterdam VU), Utrecht: SWP.

Montfoort, A.J. van & Tilanus, C.P.G. (2007) *Jeugdzorg & jeugdbeleid*, Amsterdam: SWP.

Moore, S.F. (1973) 'Law and social change: The semi-autonomous social field as an appropriate object of study', *Law & Society Review*, 7(4), p. 719-746.

Munro, E. (1999) 'Common errors of reasoning in child protection work', *Child Abuse & Neglect*, 23(8), p. 745-758.

Nader, R. (1965) *Unsafe at any speed: The designed-in dangers of the American automobile*, New York: Grossman.

Nagel, W.H. (1965) *Het voorspellen van krimineel gedrag. Een rapport uitgebracht aan het Ministerie van Justitie*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Nationaal Plan Verkeersveiligheid (NPV-I), *Kamerstukken II* 1983/84, 18 195, nr. 1-2.

Nationaal Plan Verkeersveiligheid II (NPV-II), *Kamerstukken II* 1985/86, 18 195, nr. 18-19.

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 (NVVP) (beleidsvoornemen, 2000), bijlage bij *Kamerstukken II* 2000/01, 27 455, nr. 1.

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 (NVVP) (kabinetsstandpunt, 2001), *Kamerstukken II* 2000/01, 27 455, nr. 2-3.

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) (kabinetsstandpunt na behandeling door de Tweede Kamer, 2002), *Kamerstukken II* 2001/02, 27 455, nr. 62.

Nelson, B.J. (1984) *Making an issue of child abuse: Political agenda setting for social problems*, Chicago & London: University of Chicago Press.

Nieuwstadt, M. van (3 december 2011) 'Hardrijders zijn doodrijders', *NRC Handelsblad*, wetenschapsbijlage, p. 6.

Nijland, R. (18 november 1995) 'Gemanipuleerde natuur laat zich niet ketenen', *de Volkskrant*.

Nijland, R. (20 februari 1999) 'Brussel lust Groningse aardappel niet', *de Volkskrant*.

Nijnatten, C.H.C. van (1986) *Moeder Justitia en haar kinderen. De ontwikkeling van het psycho-juridisch complex in de kinderbescherming* (diss. Utrecht), Lisse: Swets & Zeitlinger.

Noije, L. van & Wittebrood, K. (2008) *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag: Sociale en Cultureel Planbureau.

Nota Kosten Verkeersonveiligheid, bijlage bij *Nationaal Plan Verkeersveiligheid II*, *Kamerstukken II* 1985/86, 18 195, nr. 18-19, p. 152-162.

Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid (beleidsvoornemen, 2004), bijlage bij *Kamerstukken II* 2004-05, 29 644, nr. 6.

Nota Mobiliteit (kabinetsstandpunt, 2005), *Kamerstukken II* 2004/05, 29 644, nr. 12-13.

Nota Mobiliteit (na behandeling door de Tweede Kamer en na verwerking van de aangenomen moties, 2005), *Kamerstukken II* 2005/06, 29 644, nr. 61.

Nota Verkeersveiligheid (1967), 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij (tevens bijlage bij *Kamerstukken II* 1967, 9262, nr. 1)

Nummerdor, H. (2010) *Kind in beeld, privacy uit beeld? Een onderzoek naar de (mogelijke) consequenties van de invoering van het Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg, mede bezien in relatie tot de Verwijsindex Risicojongeren, voor de bescherming van het recht op privacy* (ongepubliceerde masterscriptie Rotterdam).

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1993) *Safety considerations for biotechnology: Scale-up of crop plants*, Paris: OECD, beschikbaar via *www.oecd.org/science/biotrack/1958527.pdf* (geraadpleegd 21 maart 2013).

OECD/ECMT (European Conference of Ministers of Transport) (2012) *International Road Traffic Database* (geraadpleegd 21 mei 2012 via *www.swov.nl*).

Oenen, G. van (2004) *Ongeschikt recht. Anders denken over de rechtsstaat*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2011) *Over de fysieke veiligheid van het jonge kind. Themastudie: voorvallen van kindermishandeling met fatale of bijna fatale afloop*, beschikbaar via *www.onderzoeksraad.nl* (geraadpleegd 29 januari 2013).

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2012) *Treinbotsing Amsterdam Westerpark*, beschikbaar via *www.onderzoeksraad.nl* (geraadpleegd 21 mei 2013).

Oosterhout, H. van (2003) *Wegverkeer en verkeersveiligheid. Een onderzoek naar de vraag hoe daarmee wordt omgegaan* (ongepubliceerde masterscriptie Master of Crisis and Disaster Management, Arnhem).

Oude Breuil, B.C. (2011) 'Alles stroomt…? Over 'cultuur' in de culturele criminologie', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 1(0), p. 18-33.

Parton, N. (1985) *The politics of child abuse*, London: Macmillan.

Peeters, R. & Drosterij, G. (2011) 'Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat', *Beleid en Maatschappij*, 38(2), p. 179-198.

Peeters, R. (2013) *The preventive gaze: How prevention transforms our understanding of the state* (diss. Tilburg), Den Haag: Eleven.

Peper, A. (1998) *Sociale problemen en de moderne samenleving. Een cultuursociologische beschouwing* (diss. Rotterdam), z.p., Het Spinhuis.

Pieterman, R. (1999) 'Van gevaar naar risico. Veranderingen in de visie op schade', *Justitiële verkenningen*, 25(9), p. 26-42.

Pieterman, R. (2000) 'Risicodenken in het recht. Een cultuurhistorische schets', in: Foqué, R. & Gutwirth, S. (red.) *Vraagstukken van milieurechtelijke begripsvorming*, Arnhem: Gouda Quint, p. 219-260.

Pieterman, R. (2001a) 'Afscheid van risico? Niet zonder gevaar!', *Recht der Werkelijkheid*, 16(1), p. 35-63.

Pieterman, R. (2001b) 'Culture in the risk society: An essay on the rise of a precautionary culture', *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 22(2), p. 145-168.

Pieterman, R. (2001c) ‘Weg met het voorzorgbeginsel? Een rechtssociologische cultuurkritiek’, *Nederlands Juristenblad*, 76(22), p. 1023-1029.

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

Pitlo, A. (1969) *Evolutie in het privaatrecht*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink.

Platt, A.M. (1977) *The child savers: The invention of delinquency*, Chicago, University of Chicago Press.

Postma, R. (9 december 2010) ‘Greenpeace tegen gengewassen’, *NRC Handelsblad*, p. 19.

Pouwels, J.P.A. & Pas, B. (1985) *Onverschilligheid jegens verkeersveiligheid. Een oriënterend onderzoek*, Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.

Pré, R. du (21 juli 2012) ‘Van de VVD mag het op de snelweg altijd harder’, *de Volkskrant*, beschikbaar via *www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/-detail/3289569/2012/07/21/Van-de-VVD-mag-het-op-de-snelweg-altijd-harder.dh-tml* (geraadpleegd 21 juli 2013).

Productschap Margarine, Vetten en Oliën (2011) ‘Magere ‘technische’ oplossing voor niet-toegelaten GGO’s in zicht’, beschikbaar via *www.mvo.nl/Kern-activiteiten/TradePolicyandBiotechnology/News/24022011Mageretechnischeoplos-singvoorniet/tabid/2651/language/nl-NL/Default.aspx* (geraadpleegd 29 maart 2013).

Przeworkski, A. & Teune, H. (1970) *The logic of comparative social inquiry*, New York: Wiley.

Raad voor verkeer en waterstaat (2000) *Veiligheid, een zorg van bestuurders. Advies over veiligheid voor verkeer en water*, Den Haag: Raad voor verkeer en waterstaat.

RAAK Manifest 2007 (2006), beschikbaar via *www.stopkindermishandeling.nl/raak-/raak_downloads/RAAKManifest_2007.pdf* (geraadpleegd 2 september 2010).

Randerson, J. (30 mei 2012) ‘The GM debate is growing up’, *The Guardian*.

Regelgeving inzake genetisch gemodificeerde organismen (1995) (bijlage bij *Kamerstukken II* 1995/96, 24 400 XI, nr. 37.

Remie, M. (5 juni 2012) ‘Invoering snelheidsslot is van de baan’, *NRC Handelsblad*, beschikbaar via *www.nrc.nl/nieuws/2012/06/05/invoering-snelheidsslot-is-van-de-baan/* (geraadpleegd 6 februari 2013).

Rijkswaterstaat (2010) *Kerncijfers Verkeersveiligheid 2010*, beschikbaar via *www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/07/31/kerncij-fers-verkeersveiligheid-uitgave-2010.html* (geraadpleegd 6 februari 2013).

Robin, M.-M. (2008) *Le monde selon Monsanto. De la dioxine aux OGM, une multinationale qui vous veut du bien*, Issy-les-Moulineaux / Paris: Arte / La Découverte.

Roelofs, M.A.S. & Baartman, H.E.M. (1997) 'The Netherlands: Responding to abuse – compassion or control?', in: Gilbert, N. (ed.), *Combatting child abuse. International perspectives and trends*, New York: Oxford University Press, p. 192-211.

Rouvoet, A. (2009) 'Geloof in eigen kracht', toespraak gehouden op 1 oktober 2009, beschikbaar via *www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2009/-10/08/geloof-in-eigen-kracht.html* (geraadpleegd 1 februari 2013).

Rozemond, N. (2010) 'De droom van Beccaria. Over het strafrecht en de nodale veiligheidszorg', *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*, 39(2), p. 158-175.

Ruers, R.F. (2012) *Macht en tegenmacht in de Nederlandse asbestregulering* (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Salm, H. (13 juni 2006) 'Jeugdzorg: bevlogen maar niet professioneel', *Trouw*, beschikbaar via *www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1473300/2006/06/13-/Jeugdzorg-Bevlogen-maar-niet-professioneel.dhtml* (geraadpleegd 25 mei 2013).

Samenleving en criminaliteit, Kamerstukken II 1984/85, 18 995, nr. 1-2.

Santen, H. van (11 juni 2012) 'Het Grote Verhaal: De zelfrijdende auto', *NRC Handelsblad*, p. 12-13.

Schomberg, R. von (1997) *Argumentatie in de context van een wetenschappelijke controverse. Een analyse van de discussie over de introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu* (diss. Enschedé), Delft: Eburon.

Schomberg, R. von (1998) 'Democratising the policy process for the environmental release of genetically engineered organisms', in: Wheale, P., Schomberg, R. von & Glasner, P. (eds.) *The social management of genetic engineering*, Aldershot etc.: Ashgate, p. 237-248.

Schuyt, K. & Taverne, E. (2000) *1950. Welvaart in zwart-wit*, Den Haag: Sdu.

Schwitters, R.J.S. (1991) *De risico's van de arbeid. Het ontstaan van de Ongevallenwet 1901 in sociologisch perspectief* (diss. Utrecht), Groningen: Wolters-Noordhoff.

Scientific Committee on Plants (1998) *Opinion regarding submission for placing on the market of genetically modified high amylopectin potato cultivars apriori and apropos notified by Avebe (Notification C/NL/96/10) - SCP/GMO/044*, beschikbaar via http://ec.europa.eu/food/fs/sc/scp/out24_en.html (geraadpleegd 1 april 2011).

Slama, A.G. (1993) *L'angélisme exterminateur. Essai sur l'ordre moral contemporain*, Paris: Grasset.

Slovic, P. (1987) 'Perception of risk', *Science*, 236, p. 280-285.

Slovic, P., Fischhoff, B. & Lichtenstein, S. (1978) 'Accident probabilities and seat belt usage: A psychological perspective', *Accident Analysis & Prevention*, 10, p. 281-285.

Smaal, M.L. (2012) *Politieke strijd om de prijs van automobiliteit. De geschiedenis van een langdurend discours: 1895-2010* (diss. Tilburg), Delft: Eburon.

Smidt, H.J. (1891) *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht. Tweede deel*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink.

Smith, R.D. (2006) 'Responding to global infectious disease outbreaks: Lessons from SARS on the role of risk perception, communication and management', *Social Science & Medicine*, 63, p. 3113–3123.

Somsen, H. (2010) *Introductie van genetisch gemodificeerde organismen. Analyse van de rechtspraak van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State (in opdracht van de COGEM)*, beschikbaar via *www.cogem.net* (geraadpleegd 28 maart 2013).

Staal, P.-E. (2003) *Automobilisme in Nederland. Een geschiedenis van gebruik, misbruik en nut* (diss. Eindhoven), Zutphen: Walburg.

Stern, J. & Wiener, J.B. (2006) 'Precaution against terrorism', *Journal of Risk Research*, 9(4), p. 393-447.

Stevens, I. & Cox, P. (2008) 'Complexity theory: Developing new understandings of child protection in field settings and in residential child care', *British Journal of Social Work*, 38(7), p. 1320–1336.

Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020. Van, voor en door iedereen (SPV 2008-2020), bijlage bij *Kamerstukken II* 2007-08, 29 398, nr. 120.

Sunstein, C.R. (2007) *Worst-case scenarios*, Cambridge (MA) & London: Harvard University Press.

Swaan, A. de (1988) *In care of the state: Health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*, New York: Oxford University Press.

Swaaningen, R. van (1996) 'Justitie als verzekeringsmaatschappij. "Actuarial justice" in Nederland', *Justitiële verkenningen*, 22(5), p. 80-97.

Swedlow, B., Kall, D., Zhou, Zh., Hammitt, J.K. & Wiener, J.B. (2011) 'A Quantitative Comparison of Relative Precaution in the United States and Europe, 1970-2004', in: Wiener, J.B., Rogers, M.D., Hammitt, J.K. & Sand, P.H. (eds.) *The*

Reality of Precaution: Comparing Risk Regulation in the United States and Europe, Washington, DC & London: RFF Press, p. 377-408.

Swidler (1986) 'Culture in action: Symbols and strategies', *American Sociological Review*, 51(2), p. 273-286.

SWOV (Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid) (1965) *Bijdragen voor de Nota Verkeersveiligheid*, Den Haag: SWOV (tevens bijlage bij *Kamerstukken II* 1967, 9262, nr. 1).

SWOV (1975) *Bouwstenen voor het Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid*, Voorburg: SWOV.

SWOV (1991) *Iedereen kent wel iemand*, Leidschendam: SWOV.

SWOV (2007) *De top bedwongen. Balans van de verkeersonveiligheid in Nederland 1950-2005*, Leidschendam: SWOV.

SWOV (2009) *Factsheet Algemene periodieke keuring (apk) van personenauto's*, Leidschendam: SWOV.

SWOV (2010a) *Factsheet Motorvoertuigverlichting overdag (MVO)*, Leidschendam: SWOV.

SWOV (2010b) *Factsheet Verkeersslachtoffers in Nederland*, Leidschendam: SWOV.

SWOV (2011a) *Factsheet Alcoholslot*, Leidschendam: SWOV.

SWOV (2011b) *Factsheet Verkeersdoden in Nederland*, Leidschendam: SWOV.

SWOV (2012) *Factsheet Subjectieve verkeersonveiligheid*, Leidschendam: SWOV.

Terpstra, J. (2010) *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Terpstra, M. (2002) *Omstreden besluiten. Filosofische aspecten van het besturen*, Amsterdam: SUN.

Thomassen, W., e.a. (1956) *Verkeersveiligheid als maatschappelijk vraagstuk*, Amsterdam: Wiardi Beckmanstichting.

Throne-Holst, H. & Stø, E. (2008) 'Who should be precautionary? Governance of nanotechnology in the risk society', *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(1), p. 99-112.

Toke, D. (2004) *The politics of GM food: A comparative study of the UK, USA and EU*, London & New York: Routledge.

Trommel, W. (2009) *Gulzig bestuur* (oratie Amsterdam VU), Den Haag: LEMMA.

Troonrede 18 september 1973, beschikbaar via *www.troonredes.nl* (geraadpleegd 2 februari 2013).

Trouwborst, A. (2002) *Evolution and status of the precautionary principle in international law*, The Hague / London / New York: Kluwer Law International.

Trouwborst, A. (2006) *Precautionary rights and duties of states* (diss. Utrecht), Leiden / Boston: Martinus Nijhoff.

Trouwborst, A. (2007) 'The precautionary principle in general international law: Combating the Babylonian confusion', *Review of European Community and International Environmental Law*, 16(2), p. 185-195.

Trouwborst, A. (2009) 'Prevention, precaution, logic and law: The relationship between the precautionary principle and the preventative principle in international law and associated questions', *Erasmus Law Review*, 2(2), p. 105-127.

Turmel, A. (2008) *A historical sociology of childhood: Developmental thinking, categorization and graphic visualization*, Cambridge: Cambridge University Press.

Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II, beleidsvoornemen, 1988), *Kamerstukken II* 1988/89, 20 922, nr. 1-2.

Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II, na parlementaire behandeling vastgesteld, 1991), *Kamerstukken II* 1991/92, 20 922, nr. 114.

Vasterman, P. (2004) *Mediahype* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Aksant.

Velde, H. te (2010) *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker.

Verantwoord en zorgvuldig toetsen. Een integraal toetsingskader voor biotechnologische ontwikkelingen, *Kamerstukken II* 2002/03, 27 428, nr. 39.

Vianen, R.T. van, Boer, R. de, Jong, B.J. de, Amersfoort, P. van (2010) *De inzet van het strafrecht bij kindermishandeling*, Woerden: Van Montfoort.

Visser, J. Th. de (1930) 'Een gepaste herdenking', in: *De eerste kwarteeuw der Kinderwetten: 1 december 1905-1930*, Leiden: A.W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij.

Vlakveld, W.P., Goldenbeld, Ch. & Twisk, D.A.M. (2008) *Beleving van verkeersonveiligheid. Een probleemverkenning over subjectieve veiligheid*, Leidschendam: SWOV.

Vogel, D. (2003) ‘The hare and the tortoise revisited: The new politics of consumer and environmental regulation in Europe’, *British Journal of Political Science*, 33(4), p. 557-580.

Vogel, D. (2012) *The politics of precaution: Regulating health, safety, and environmental risks in Europe and the United States*, Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Voortgangsrapportage Meerjarenplan Verkeersveiligheid 1991-1995, Kamerstukken II 1992/93, 22 100, nr. 16.

Vos, E. (2003) ‘Het voorzorgsbeginsel in EU recht’, in: Faure, M. & Vos, E. (red.) *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag: Gezondheidsraad, p. 119-186.

Vriend, H. de & Schenkelaars, P. (2008) *Oogst uit het lab. Biotechnologie en voedselproductie*, Utrecht: Jan van Arkel.

Vries, A.D.W. de & Tricht, F.J.G. van (1903) *Geschiedenis der wet op de ouderlijke macht en de voogdij (6 februari 1901, Staatsblad N°. 62). Eerste deel*, Groningen: J.B. Wolters.

Vries, A.D.W. de & Tricht, F.J.G. van (1905) *Geschiedenis der wetgeving op de misdadige jeugd. Eerste gedeelte: De wet van 12 februari 1901 (S.63)*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink.

Vries, A.D.W. de & Tricht, F.J.G. van (1907) *Geschiedenis der wetgeving op de misdadige jeugd, Tweede gedeelte: De wet van 12 februari 1901 (S.64)*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink.

Vroom-Cramer, B.M. (1997) ‘Moderne biotechnologie op de boterham’, *Nederlands Juristenblad*, p. 114-116.

Wagner, W., Kronberger, N., Gaskell, G., Allansdottir, A., Allum, N., Cheveigne, S. de, ... Seger, N. (2001) ‘Nature in disorder: the troubled public of biotechnology’, in: Gaskell, G. & Bauer, M.W. (eds.) *Biotechnology 1996-2000: The years of controversy*, London: Science Museum, p. 80-95.

Weber, M. (1904/1968) ‘Die ‘Objektivität’ sozialwissenschaftlicher und sozialpolititischer Erkenntnis’, in: *Methodologische Schriften (Studienausgabe)*, Frankfurt am Main: S. Fischer, p. 1-64.

Wegman, F.C.M. (2001) *Veilig, wat heet veilig? SWOV-visie op een nóg veiliger wegverkeer*, Leidschendam: SWOV.

Wegman, F. (2012) ‘De absurde doelstelling van max. 500 verkeersdoden in 2020’ (Presentatie gehouden op Nationaal Verkeersveiligheidscongres 2012), beschikbaar via *www.swov.nl/NL/Actueel/overigen/20120419-nvvc-FW.pdf* (geraadpleegd 4 februari 2013).

Wegman, F. & Aarts, L.T. (red.) (2005) *Door met Duurzaam Veilig. Nationale Verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 2005-2020*, Leidschendam: SWOV.

Weijers, I. (1999) 'The debate on juvenile justice in the Netherlands, 1891-1901', *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7(3), p. 329-351.

Weijers, I. (2000) *Schuld en schaamte. Een pedagogisch perspectief op het jeugdstrafrecht*, Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Werkgroep Gestichtsdifferentiatie (1959), *Verzorging en opvoeding in kindertehuizen*, Den Haag: Nationale Federatie voor Kinderbescherming.

Wesemann, P. (2003) *Financiering van duurzaam-veilige regionale weginfrastructuur. Mogelijkheden voor versnelling van de aanleg*, Leidschendam: SWOV.

Wesemann, P. & Weijermars, W.A.M. (2011) *Verkeersveiligheidsverkenning 2020. Interimrapport fase 1*, Leidschendam: SWOV.

Wiener, J.B. & Rogers, M.D. (2002) 'Comparing precaution in the United States and Europe', *Journal of Risk Research* 5(4), p. 317-349.

Wiener, J.B., Rogers, M.D., Hammitt, J.K. & Sand, P.H. (eds.) (2011) *The reality of precaution: Comparing risk regulation in the United States and Europe*, Washington, DC & London: RFF Press.

Wilde, R. de, Vermeulen, N. & Reithler, M. (2003) *Bezeten van genen. Een essay over de innovatieoorlog rondom genetisch gemodificeerd voedsel*, Den Haag: Sdu.

Wilensky, H. (1964) 'The professionalization of everyone?', *American Journal of Sociology*, 70(2), p. 137-158.

Wilmink, A.J. (1999) 'Ellen Key: Barnets arhundrade', in: Groot, R. de & Ploeg, J.D. van der (red.) *Het kind van de eeuw: het kind van de rekening?*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Winsen, J. van (28 april 2000) 'Avebe klem door traag handelen ministerie', *Agrarisch Dagblad*.

Wittink (1986) *Subjectieve verkeersonveiligheid*, Leidschendam: SWOV.

Wolf, M.J.F. van der (2012) *TBS – veroordeeld tot vooroordeel. Een visie na analyse van historische fundamenten van recente knelpunten, het systeem en buitenlandse alternatieven* (diss. Rotterdam), Oisterwijk: Wolf.

Woud, A. van der (2010) *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw*, Amsterdam: Bert Bakker.

Woude, M.A.H. van der (2010) *Wetgeving in een veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland bezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2003) *Beslissen over biotechnologie*, Den Haag: Sdu.

WRR (2008) *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zijderveld, A.C. (1998) *De samenleving als schouwspel. Een sociologisch leer- en leesboek*, Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom.

Zinn, J.O. (2008) 'A comparison of sociological theorizing on risk and uncertainty', in: Zinn, J.O. (ed.) *Social theories of risk and uncertainty: An introduction*, Malden etc.: Blackwell, p. 168-210.

Zoeteman, K. (1989) *Gaiasofie. Anders kijken naar evolutie, ruimtelijke ordening en milieubeheer*, Deventer: Ank Hermes.

Zouridis, S. (2009) *De dynamiek van bestuur en recht. Over de rechtsstaat als bestuurswetenschappelijk fenomeen*, Den Haag: LEMMA.

Summary

Introduction, definition of the problem and hypothesis

This doctoral thesis focuses on the developments in the way in which Dutch society dealt with a number of highly divergent threats from the nineteenth century until the present day: child abuse, road unsafety and risks related to genetic modification in food production. Special attention is paid to the question to what extent and how the government over the years pursued a policy to combat these problems.

The reason for this thesis is the widely shared observation that the manner whereby Western society dealt with threats to life, wellbeing and the environment, has gone through important changes in the last few decades. Danger and harm are getting more public attention than before and they are less tolerated. The concept of risk has been used much more often. Furthermore, changes are noticeable in the intensity and the nature of the measures taken to cope with dangers. Many authors in Western countries have noticed an increasing emphasis in government policies on the prevention of risks.

In the literature, changes in the Western approach towards risks are often heaped together. Particularly Ulrich Beck's term 'risk society' is often used to refer to developments regarding very different kinds of risks, varying from technological risks to crime risks. This assumes that there are meaningful parallels between changes which occurred in very different social domains.

Although this assumption is not self-evident, it is implied in a great deal of existing literature. Besides, it is not or hardly problematized. To find out if and to what extent the assumed parallels are real, concrete and carefully specified comparisons must be made between the various approaches in society to a number of strongly differing risk problems: a *most different approach*. In order to gain the clearest insight into the similarities and differences in the way in which society dealt with the various risk problems, it is important to assume a situation in which environmental factors are maximally equal. This argues in favour of examining how various risks were dealt with within one and the same context, in other words within one (national) society.

In the existing literature, no comparisons can be found that meet these criteria. I will provide a contribution to fill this gap by conducting a comparative study into the changing manner in the tackling of various risk problems in a Western society I know best, the Dutch one. The risk problems I have selected, child abuse, road unsafety and genetically modified food, considerably vary in terms of nature, consequences and size. There is also a great difference in the intensity of the social reactions to these risks.

Although I am mainly interested in the changes in the approach to risks and harm that have occurred in the past decades, my research will also focus on earlier developments because I think this will increase understanding of recent developments. I consider the end of the nineteenth century to be a good starting point for my research into the public approach to child abuse and road unsafety. At the time, the idea that children are entitled to protection from their own parents gained in strength resulting in the implementation of child protection measures in 1905. In addition to this social innovation, a technological innovation was introduced in the Netherlands: the car. This met a critical condition for developing the social problem of road unsafety. My chapter on the public approach to genetically modified food does not go back as far as the nineteenth century because the 'unnatural' genetic modification of organisms with the help of the so-called recombinant DNA technology did not take place until the 1970's.

The following research question plays a central role in my research:

To what extent can similarities be noticed in the way the public approach to road unsafety, child abuse and genetically modified food developed in the Netherlands as of the end of the nineteenth century?

Inspired by the French philosopher François Ewald and the Dutch legal sociologist Roel Pieterman, I start from the hypothesis that the developments in the public approach to the relevant risk problems can be understood as manifestations of cultural transformations. According to Ewald and Pieterman the Western approach to harm and risk went through two essential transformations since the end of nineteenth century. Using Pieterman's terms, these are the transition from an early modern guilt culture to a modern risk culture, and subsequently to a late modern precautionary culture (Ewald speaks of the paradigms of responsibility, solidarity and safety). Although Ewald and Pieterman mainly focus on the public approach to risks of a technological nature, I have assumed that the ideal-typical concepts of a guilt, risk and precautionary culture can also explain the changing approach to other types of risks. This implies the assumption that similarities in the development of the approach to child abuse, road unsafety and genetically modified food are related to common cultural and social breeding grounds.

Research approach

As stated before, I will mainly focus on government policy to fight risks within the broader scope of the public approach to risks. Policy documents and legislative documents are my most important research material. The effect of government policy in everyday life will not be included systematically in my research. A pragmatic reason for this is that policy and legislative documents are readily available and easily accessible, whilst field research would be required to

acquire information on government policy in practice insofar as there is no literature on this subject. A principle reason is that a primary focus on documents fits well into the social constructivist perspective I use. Social construction is the attribution of meaning and language plays a crucial role in this process. Names and definitions reveal and determine how reality is perceived. Changes in the way in which risk problems are construed should therefore also be noticeable in language. As I will be focusing on changes in government policy it is obvious to look into how these changes can be found in policy documents in which the government has recorded all their (intended) policies. With respect to genetic engineering, I will also pay attention to EU policy documents, as gentechnology policy is to a large extent formulated at a European level.

I consider shifts in government policy on risk problems to be a manifestation of or a reaction to changes in the broader public approach to risks. In order to include this social context, I examined other relevant documents in addition to policy documents. First, I studied a category of documents which come very close to the policy document genre, namely parliamentary documents: reports of meetings in the Lower Chamber and the Upper House, parliamentary questions, motions and amendments to legislative proposals. Furthermore, my research includes various documents of another nature: books from the entire period of research, rulings by the Supreme Court, reports from various organisations, such as the Youth Care Inspectorate and the Scientific Council for Government Policy, newspaper articles with regard to specific cases of risk realisation and internet pages with opinions on the risk problems examined and the way they were dealt with.

In addition, I have studied secondary sources of literature, but no sharp distinction can be made between this literature study and the analysis of the primary documents which make up my research material. Many documents used in my research have a double function: I treat them as a source of information and as a manifestation of the public approach to the relevant risk problems.

Theory

Now I will discuss how the concepts of guilt culture, risk culture and precautionary culture are specified by Pieterman and Ewald. The guilt culture was dominant in the nineteenth century. Harm is primarily considered to be an individual responsibility and it has a moral connotation: it is a disgrace. Those suffering harm have obviously not been careful enough. An individual suffering harm can only transfer the liability and the disgrace to another individual if the other person can be fully blamed for the harm. The available means were civil law, in particular the wrongful act, and criminal law. The high threshold of proof for both ways to transfer liability, strengthened the guilt cultural practice so that the person suffering the harm usually ended up having to foot the bill.

The emphasis on individual responsibility matches with a restrained government. Government responsibility was largely limited to creating and guarding the prerequisites for a safe and orderly society. This includes civil legal procedures, as well as criminal prosecution of individuals whose actions deserve punishment. However, conducting a policy to combat risk problems linked with human behaviour was rare in the guilt culture.

The risk culture started to evolve around the transition to the twentieth century and became dominant during the mid-twentieth century. As a result, the significance of the individual responsibility and of the moral meaning of harm decreased, and the still small possibilities for compensation were expanded. These developments were related, among other things, to the growing understanding that people's actions are determined to a significant degree by factors largely beyond their control. This may be their social environment, but on a more practical level also the machines they have to work with. One of the first manifestations of the risk cultural approach was the 1901 Accidents Act, which marked a shift from the view that industrial accidents are caused by carelessness of the labourers to the view that industrial accidents often are more due to the risky environment in which labourers have to work in than to individual behaviour.

In the risk culture, the transfer of harm becomes the rule rather than the exception. It often concerns a transfer to groups via private or public insurances. Hence the question who is responsible for the harm becomes a lot less relevant: if many are responsible, no one in particular is responsible. In addition to the compensation for harm, a lot of emphasis was put on the prevention of harm. Both forms of dealing with harm were facilitated by risk assessments. They are necessary so as to divide harm equally over a risk group, but also to avoid harm effectively. Avoiding harm, by the way, is not a *must* in the risk culture but is considered to be an unavoidable by-product of positive issues such as economic growth and technological progress. Preventing harm is desirable but is not pursued at all cost.

The government plays an active role in all this. It has abandoned its nineteenth century restraint and has started to pursue policies in many areas. This is evident from the greatly increasing number of public laws. More than before, the government is taking responsibility for pursuing safety, but because harm is not considered to be a disgrace, this responsibility does not have a strong moral nature.

As of the end of the twentieth century, the dominance of the risk culture is dwindling as a result of the rise of the precautionary culture. Risk tolerance is decreasing and preventing harm becomes an explicit priority. In the precautionary culture, the aim for prevention is adopted from the risk culture and developed further while interventions take place at an earlier and earlier

stage. This shift from preventive to more preventive is nothing new - it was also present in the risk culture - but in the precautionary culture the continuation of this development goes hand in hand with three transformations which have changed the aim for prevention fundamentally. The three transformations are: 1) economic-rational restrictions no longer apply because the importance of preventing harm is considered to be invaluable; 2) uncertainty with regard to the harmful effects of certain actions or products is no longer a barrier where the aim for prevention is no longer being pursued; 3) risk knowledge as a basis for preventive actions is getting less important because the focus shifts increasingly towards uncertain risks and the fear of a serious effect starts playing such a central role that any chance larger than zero is actually unacceptable. Consequently, Pieterman and Ewald no longer speak of prevention but of precaution.

With the transformation from prevention to precaution, responsibility becomes important again and in the perception of harm and risk moral aspects come to play an increasingly important role. The realisation of risks is considered to be a sign that someone has made an attributable mistake. The attention given to responsibility in the precautionary culture differs in two important ways from the way in which responsibility was perceived in the guilt culture. Firstly, human responsibility extends much further in the precautionary culture than in the guilt culture. In the guilt culture, no one could be held responsible for the harm suffered by someone else if there was an uncertain risk beforehand in terms of the relationship between cause and consequence or the harmful effect of the consequences. In the precautionary culture, however, people can also be held responsible for uncertain risks. Likewise, dangers which by tradition were considered to be beyond human power, such as natural disasters, will sooner give rise to responsibility questions in the precautionary culture than in the guilt culture. Secondly, according to Pieterman, it is not the individual who plays the central role in the answer to the responsibility question, but society's 'administrators' whereby one should mainly, but not solely think of governments.

Although the three different cultural approaches to harm and risk each were prominent at different periods, the rise of one approach, according to Ewald and Pieterman, did not mean the decline of another approach. It is, however, Pieterman's opinion that a new approach influences an older approach: the cultural repertory of an old approach loses its dominance and is changed by a new approach.

Findings

Now I will examine to what extent the developments in public approach to child abuse, road unsafety and genetically modified food can be designated as a manifestation of a transformation from a guilt culture to a risk culture and from

a risk culture to a precautionary culture. I will conclude that such a designation is possible to a large extent. First I will focus on the transformation from a guilt culture to a risk culture and subsequently on the transformation from a risk culture to a precautionary culture.

From guilt culture to risk culture

Various developments in the approach to child abuse and road unsafety can be covered by the transformation from a guilt culture to a risk culture. In fact the shift from a guilt to a risk culture began at the point I chose as the starting point of my case studies: as from the end of the nineteenth century, the rise of a risk approach is noticeable in the case of both child abuse and road unsafety. It was not until the 1960s, however, that this approach became dominant.

In the case of genetically modified food, there is no clear transition from a guilt to a risk culture. From the beginning, the approach to risks was characterized by a mixture of risk cultural and precautionary cultural elements. At least two explanations can be given for the almost complete absence of guilt cultural elements in this case. Firstly, the history of the public approach to genetic modification only started in the 1970s, long after the guilt culture started declining. Secondly, it is much more difficult to apply the guilt cultural principles in this case. Unlike child abuse and road unsafety, 'normal' citizens had nothing to do with the development of risks and harm. After all, only scientific institutes and high tech companies are engaged in the development and application of genetic engineering. The emphasis the guilt culture put on each citizen's personal responsibility for the harm he/she suffered, would not be really adequate in this case. Moreover, genetic engineering more often leads to uncertain risks than to concrete harms. The guilt cultural approach, however, is reactive and retrospective: its mechanisms, private law and criminal law, cannot be applied if an uncertain risk has not caused concrete harm, or it, at least, has not been transformed into a concrete danger.

A restrained and reactive government

The guilt cultural aspects of the public approach to child abuse and road unsafety until the 1960s consist mainly of a relatively restrained and reactive government attitude and a tendency to 'blaming the victim'. Besides, the emphasis on the liability of the individuals causing the harm is especially noticeable in the case of road unsafety.

Until the mid-1900s, there were hardly any policy measures to fight road unsafety and child abuse. The government introduced the Children's Acts in 1905 and the Motor Vehicle Act in 1906. In both cases, they were prompted by lobby groups in society. The introduction of these laws did not mean government had completely abandoned their restrained and reactive approach. Although the Motor Vehicle Act introduced specific rules aimed at preventing

car accidents, for a long time compliance was only stimulated by punishing the violators caught. That approach is quite passive and reactive.

The child protection measures resulting from the Children's Acts were meant to be preventive, but chiefly concerned the prevention of juvenile delinquency. At the beginning of the twentieth century, child abuse received little attention. It was not broadly acknowledged as a social problem until the 1960s. Moreover, an important part of what is now considered to be child abuse, hitting children, was accepted at the time as a means of raising children. During the first half of the twentieth century, child protection measures were also used to rescue children from a child abuse situation, but those cases were a fraction of the total child protection measures, and probably just a drop in the ocean of the total child abuse cases.

During the first half of the twentieth century, the efforts to combat road unsafety and child abuse increased. The majority of these efforts originated from private initiatives, however.

Individual responsibility and 'blaming the victim'

The principle of individual responsibility plays the main role in the guilt culture: everyone should take responsibility for their own life, including the accompanying risks. This is evident in the arguments put forward by various ministers to defend the government's restrained approach with regard to road safety until the 1950s. According to them the number of road accidents would not decrease unless road users started behaving more carefully. This is connected with a tendency of 'blaming the victim'. In 1950, the Minister of Justice, explicitly stated that the most vulnerable groups of road users, cyclists and pedestrians, were a main cause of road accidents.

With regard to child abuse, 'blaming the victim' is also practice, namely in the overall approach to children who were growing up in a problem situation and were being abused. Until the mid-twentieth century, so much emphasis was on the danger that children would run wild and so much effort went into disciplining them that there was little room for the notion of victimhood. Abuse was a sign of neglect, and neglected children were considered to be a potential perpetrator rather than a victim.

Unlike in the road safety case, in the child abuse case less emphasis was put on those who caused the harm during the first half of the twentieth century. Although parents who seriously abused their children could be sentenced unconditionally to several years in prison, more cases are known of abusive parents who were not held criminally liable and the case was settled by terminating the parental authority or by applying a supervision order.

Activating the government

The first signs of a rising risk culture were noticeable at the beginning of the described development of the approach to child abuse and road unsafety. Among other things, they bear upon the government's approach. The government moved from being a passive watchman to an active organiser of society when issuing the Children's Acts and the Motor Vehicle Act. The Children's Acts in particular, which made binding intervention in families legally possible, formed a fundamental break with the past, in which the private sphere of the family was almost holy and hence government intervention was taboo. These first steps towards a more intervening government approach in these cases were followed by more measures. As I have already stated, however, the government's approach remained rather restrained and reactive during the first half of the twentieth century. It was not until the 1960s that the government started pursuing a (pro) active policy in order to combat child abuse and road unsafety. Unlike child abuse and road unsafety, genetic modification was soon placed on the policy agenda after it came to attention. At the beginning of the 1970s, the technology started receiving attention and scientists announced a moratorium on its use. In 1977, the government took various policy initiatives. However, they were in no rush to introduce specific rules to control the risks of genetic engineering.

The declining importance of the principle of individual responsibility and of the moral meaning of risks

Essential to the rise of the risk culture is the declining importance of the principle of individual responsibility and of moral-normative views on risk and harm, which were dominant in the guilt culture. We see this development in all three cases, although genetic engineering is a somewhat separate case due to the lack of a guilt culture starting point.

With regard to child abuse cases, a new approach started to develop in the 1960s. Children were no longer considered to be potential perpetrators, but were seen as victims. This did not mean that the moral judgement of abusing parents became stronger. First and foremost, child abuse was no longer seen as a moral evil or as a criminal offence, but as a sign of inability to raise a child. Therefore, child abuse offenders should not be punished and subjected to compulsory interventions, but be approached with help and trust. Voluntary care became the appropriate solution for cases of child abuse.

With regard to road safety, a new approach was being adopted and the view that individual road users were chiefly responsible for traffic accidents was abandoned. According to the new approach, traffic accidents were seen as complex events in which 'the vehicle' and 'the road' were just as important as the road user. The first road safety policy document, which appeared in 1967, even stated that road safety could best be enhanced by first improving the road and the vehicle because those factors were easier to change than human beings.

As mentioned, the principle of individual responsibility did not play a role in genetic engineering and therefore, it could not decrease in importance. There is, however, a risk-cultural tendency to put moral questions in brackets, namely in the choice to leave ethical and social considerations out of the authorisation procedure for performing recombinant DNA experiments and, at a later stage, genetically modified organisms and genetically modified food. In the Netherlands as well as in the EU, the legislators did not want the authorisation procedure for gentech products to be anything more than a technical assessment of the risks.

The rise of prevention and compensation

In the risk culture the rule that everyone bears their own harm was replaced by the rule that bad luck has to be eradicated. Roughly, this is pursued in two ways: by compensating harm and through prevention. According to Pieterman, the mechanism of compensation is pre-eminent. My cases reveal a clear rise in pursuing the elimination of harm, but in contrast to Pieterman's view, prevention appears to be more important than compensation. Prevention applies to all the domains I have examined, though it must be noted that in the genetic engineering case pursuing prevention has had a precautionary nature right from the start. Clear examples of the compensation mechanism, however, were only found in the road safety case.

It is not surprising that compensation is not really an issue in the other cases. Children who are abused by their parents are usually not in a position to demand compensation in a civil court. In the case of genetic engineering, the risks are mainly uncertain and there is little concrete harm. In so far as there is no concrete harm or a threat of concrete harm, compensation due to an unlawful action or via insurance is not an issue. The conclusion to be drawn is that the compensation mechanism is less widely applicable than the prevention mechanism.

With respect to road safety, a first step towards wider compensation opportunities was made with the introduction of a certain degree of strict liability for car owners in 1924. The most important step, however, was made when compulsory third party liability insurance for car owners was introduced in 1965, as a result of which victims of collisions had more security that their harm would be compensated. The widening of the case law pertaining to the strict liability of drivers in the 1990s, as a result of which the question of who is to blame became almost totally irrelevant, also fits well into the risk culture logic.

There were preventive elements in the approach to road unsafety and child abuse in the first half of the twentieth century, but it was not until the late 1960s that the approach to both problems got an explicitly preventive character. Reducing the number of traffic casualties became the main objective of the preventive efforts in road safety policies. To this end, efforts were taken to prevent

accidents (among other things by safer roads and a more effective approach of driving under influence of alcohol), as well as to prevent serious and deadly injuries in accidents (among other things by the introduction of the obligation to wear seat belts in cars and helmets on motor bikes and mopeds).

The preventive nature of the new approach to child abuse consisted, among other things, in pursuing to trace child abuse as early as possible. Subsequently, upset family relationships had to be improved by means of voluntary assistance. This way, the problem would be tackled at the roots. It is also important that over the years the definition of child abuse was adjusted regularly. As a result, one could speak of child abuse at an earlier stage and it was possible to intervene ever earlier.

With regard to the policy for curbing the risks of genetic engineering, which started to take shape in the 1970s, prevention was much stronger than in the two other cases. In the cases of child abuse and road unsafety, the new emphasis on prevention went hand in hand with the awareness that it is impossible to prevent all harm. This awareness is typical of the risk culture. In the case of genetic engineering the aim to prevent risks was much more absolute. For instance, this was evident in the prohibition to conduct genetic modification experiments without prior evaluation, and later, in the tight conditions to which field experiments were subjected, even though there was no concrete evidence with regard to the harmful effects of genetic engineering. Therefore, the pursuit of prevention had a precautionary cultural bias from the very beginning. However, the pursuit of prevention was curbed by some elements of the risk culture, such as the government's positive vision regarding the economic potential of genetic engineering and its faith in scientific knowledge.

Towards a precautionary culture?

All my cases reveal a shift towards a precautionary approach to risks and harm, but this shift is not equally marked in all cases and does not equally result in policy changes. Precautionary thinking is most evident in the case of genetically modified food, but the public approach to child abuse and road unsafety, gradually gets more characteristics which are typical of the precautionary culture.

The further development of prevention and absolutising safety

In the precautionary culture, the pursuit of prevention that was present in the risk culture intensifies and changes in character. Interventions shift to an earlier and earlier stage, while 1) economic rational limitations are no longer applied, 2) uncertainty regarding harmfulness is no longer a barrier where prevention is no longer being pursued, and 3) less importance is attached to risk knowledge as a basis for preventive intervention. To a certain extent, the intensification and the character change in the pursuit of prevention is discernible in all my cases.

Previously I stated that the pursuit of prevention in the case of genetic engineering had a precautionary bias from the beginning. Now I will specify this by means of the three mentioned transformations. The first transformation had not yet been particularly successful, because so much effort was being put into a policy by which the prevention of risks and the utilisation of the economic potential of genetic engineering would be balanced. The second transformation was clearly visible right from the start: active attempts were made to prevent risks although it was unclear how real they were. The third transformation was enforced more than the first one, but not as much as the second one. Risk knowledge has limited importance in genetic engineering because it is linked with uncertain risks for which no reliable chance-times-effect calculations could be made. However, risk assessments were made by scientists, who despite the uncertainty they encountered, worked as systematically and scientifically as possible and held on to a risk approach in terms of chance and effect.

As from the beginning of genetic engineering, critics of genetic engineering pleaded for further implementation of the three mentioned transformations. They rejected the economic rational limitations to the pursuit of prevention, which was evident, for example, from their plea for a moratorium on genetically modified crops and genetically modified food. Moreover, they attached much less importance to risk knowledge than the official policy did. This view was expressed in, among other things, the criticism that the long term effects of small chances were not sufficiently weighed in the authorisation policy for genetically modified crops. Moreover, they criticised the one-sided focus of the authorisation policy on risks and stressed the need for more attention to the ethical and social implications of genetic engineering.

Initially, this strong precautionary approach could not influence genetic engineering policies in the Netherlands and the EU with their moderately precautionary bias. However, as of 1996 (the year of the BSE crisis and the arrival of the first genetically modified soya bean in Europe) the strong precautionary approach gained support from the governments of a number of EU member countries. Against the will of, among others, the European Commission and the Dutch government, they forced a moratorium on the authorisation of genetically modified products, which lasted from 1998 to 2004. Thus they managed to enforce new rules which strengthened the precautionary nature of EU policies considerably. From then on permits for genetically modified products were only granted temporarily, environmental risk assessment became stricter, more had to be monitored after authorisation, more attention was paid to the long term risks, the obligatory labelling system was expanded, and more attention was paid to ethical and social considerations.

With regard to road safety, the pursuit of prevention mainly changed through the adoption of the Sustainable Safety vision at the beginning of the 1990s. Transformation 3 (lessening the importance of risk knowledge) hardly played a role, if any, but transformation 1 (the cessation of economic rational limitations)

did play a role and in a way transformation 2 (passing the uncertainty barrier) also played a role. Transformation 1 is mainly apparent in the SWOV Institute for Road Safety Research's point of view, which provided an authoritative elaboration of Sustainable Safety in which cost-benefit considerations are by definition in favour of prevention. The SWOV also tended to set aside other forms of limiting the pursuit of prevention, for instance through such values as mobility and freedom. They pleaded, for example, for a total ban on mopeds, a ban on novice car drivers to drive at night and for an alcohol ignition interlock device (alcolock) in every car.

If the proposal for an alcolock in every car would be realised, this could also be seen as a sign of transformation 2, the pursuit to pass the uncertainty barrier. With respect to alcohol in traffic, the uncertainty concerns the question whether individual road users are under the influence of alcohol. The measures which have been taken in the past decades with regard to alcohol and traffic can largely be considered as attempts to reduce that uncertainty. But the uncertainty cannot be banished: as long as there are no alcohol checks everywhere and always, there will always be drivers who consumed too much alcohol without being caught. Applying an alcolock to every car could solve this problem because every driver would be checked permanently. However, it would be more accurate in this case to speak of *evading* the uncertainty barrier rather than of *transgressing* beyond it. The uncertainty with regard to the use of alcohol is not removed, but becomes irrelevant. No attempts are made to *find out* if someone has consumed too much alcohol. Every driver is simply subjected to an impersonal system that prevents them from driving under the influence of alcohol.

The previous paragraphs largely discuss the desired policy of an influential organisation of road safety experts, but not the policy that has been implemented already. There is a difference between the radical elaboration that the SWOV gives to Sustainable Safety and the more realistic and pragmatic manner in which this concept has been translated into policy so far. There are no concrete plans to introduce the far reaching measures proposed by the SWOV, but the most recent road safety policy plan (2008) hints at the possibility to take the direction suggested by the SWOV. All in all, the conclusion must be drawn that pressure is exerted to give the pursuit of prevention in the road safety policy a more precautionary character, but that none of the three transformations discussed has actually been implemented.

In the case of child abuse, the three transformations are recognisable to various degrees. With regard to the first transformation it should be noted that it is not so much about removing economic rational limitations, but, like in the road safety case, more generally about setting aside limitations raised by other values than safety. In the approach to child abuse, whereby paying attention to risks was previously integrated into a welfare perspective, the risk element was absolutised as from the 2000s and a new approach was adopted in which safety

was dominant. To enhance safety, compulsory interventions were chosen sooner than before and the desire to improve the parenting situation lost its prominence.

The second transformation was implemented to a large degree. Interventions to combat child abuse are implemented and urged at an earlier and earlier stage and in some cases there have been attempts to level the uncertainty barriers. As of the 2000s there is a stronger focus on so-called integral or universal prevention, which primarily refers to the availability of 'parenting support and upbringing assistance' for all parents and children. Although it did not concern drastic interventions, the net was spread out so widely that the pursuit of prevention was in fact extended to everyone, while the question who would abuse their child without this intervention was not even under discussion. Another striking example of prevention at or over the uncertainty barrier, is the application of the family supervision order to unborn children since 2008.

The third transformation, lessening the importance of risk knowledge, cannot be unambiguously said to be noticeable in the child abuse case study. The concept of risk has recently become popular in this case and risk knowledge has become more important as a basis for child abuse prevention. It can be stated, however, that, inasmuch risk plays a role in child abuse in terms of chance and effect, in the 2000s so much emphasis was put on the serious effects that the probability aspect was pushed into the background. Fatal child abuse cases stimulated a number of changes in discourse and policy, while the fact that these cases did not represent all child abuse cases was hardly acknowledged.

The expansion and allocation of responsibility

According to Ewald and Pieterman human responsibility expands in the precautionary culture and in the perception of harm and risk moral aspects play an increasingly important role. Pieterman poses that the expanded responsibility is primarily borne by society's administrators.

The expansion of human responsibility and the role of administrators is apparent in my case studies. At the same time it is notable that in each case the government, as the 'main administrator', does not take full responsibility. As of the last decade, this responsibility is pushed back or shifted to other parties, such as companies, social organisations and the general public. These developments are hardly touched by Ewald and Pieterman. Other authors have elaborated on this development, referring to it as 'responsabilisation'.

The expansion of responsibility in both directions is most evident in the child abuse case. Until quite recently, child protection and child (health) care organisations were only obliged to try and combat child abuse. They were not held accountable for cases of child abuse that could not be prevented or stopped. Following a number of fatal child abuse cases in the 2000s the responsibility of these organisations was expanded in a manner that changed its nature considerably: for the first time they were called to account for serious or fatal

child abuse cases with which they were (or had been) involved. This development can be described as a shift from an ‘obligation to perform to the best of one’s ability’ to an ‘obligation to produce results’. The most noticeable sign of the fundamental changes becoming visible is the criminal prosecution of the family supervisor of a fatally abused girl, Savanna, on the grounds of culpable negligence. Another manifestation of the changing views on the responsibility of child protection institutions and care organisations is the recent practice to conduct an investigation into possible mistakes after the death or serious abuse of a child that they knew by or under the supervision of one or more state inspectorates.

The changes in the child abuse case did not only concern the responsibility of child protection and child (health) care organisations. Government, too, started taking more responsibility than before to combat child abuse and was more often addressed on their responsibility as main administrator. Remarkably, however, not only more responsibility was taken by and allocated to the government, but they also started emphasizing the responsibility of other public actors, such as schools, sports clubs and hospitals.

In the road safety case, an important step towards the expansion of responsibilities of the government as an administrator was made in the second half of the 1980s. A quantitative programme target was set up to reduce the number of traffic victims. This was a more explicit commitment to achieve certain results than in the other two cases, although no consequences were applied if those results were not achieved. The adoption of the quantitative programme targets did not only mean an expansion of the government’s responsibility. The government emphasized that these targets could only be met ‘if all Dutch people participated’. This responsabilisation of ‘all Dutch people’, however, was less important than the responsabilisation of the local authorities by the national government. Until then provinces, local councils and water boards did not pursue specific road safety policies and were now told to do so by the national government. Ultimately this led to a partially decentralised road safety policy.

The expansion of the administrators’ responsibilities did not end with the adoption of the quantitative programme targets. The role of the traffic system in road unsafety was emphasized when Sustainable Safety was introduced in the 1990s and hence the administrator’s responsibility to improve the system. Since then, a breeding ground has been created for a similar transition from an obligation to perform to the best of one’s abilities to an obligation to produce results as in the child abuse case. This transition implies that administrators are held responsible retrospectively for victims of the ‘failing system’. The clearest example is the criminal conviction of the Stichtse Vecht Local Council in 2012 for the death of two motorbike riders who fell because of bumps in the road and subsequently were run over. Like Savanna’s supervisor, the local council was

blamed for culpable negligence. The local council should have provided an even road. Then this ‘preventable accident’ would not have happened.

In contrast to the two other cases, in the case of genetically modified food the attention for the responsibility issue has never waned. The human responsibility for risks was highly emphasized from the beginning. The responsibility issue had a strong moral character for those who mainly emphasized the dark side of genetic engineering. However, this case is not about every person’s responsibility, because most people are definitively not involved in genetic engineering and its alleged risks. Companies and scientific organisations dealing with genetic engineering have the first responsibility. Moreover, a large responsibility to prevent harm was allotted to the administrators right from the start. However, there was no broad social consensus as to how large that responsibility should be. Critics of genetically modified food considered the realisation of any possible risks from genetic engineering unacceptable. They felt that government had to ensure sufficient prevention by means of regulations or, if need be, by announcing a moratorium. When the application of genetic engineering in the food industry started to pay off, they demanded the government to take measures to prevent 'contamination' of conventional food by genetically modified food. Moreover, they wanted guarantees for the continuation of a gentech free food chain.

Government assumed their responsibility at an early stage to only allow genetic engineering activities after prior assessment and on safety conditions. At the same time they tried to put their responsibility into perspective. They did so by stating that 100 percent safety does not exist. Moreover, the government pointed out that contamination cannot be prevented completely, but that it poses no risks. Besides, the responsibility for a gentech free food chain was allocated to ‘the market’. Critics of genetically modified food asked the government to assume an obligation to produce results, but the government did not want to go any further than an obligation to perform to the best of their abilities.

The strengthening of the previously discussed precautionary nature of the European genetic engineering policy brought about an expansion of the responsibility of the manufacturers of genetically modified products and of the government. Far reaching measures, for example, had to be taken to prevent contamination. This could be seen as a step towards the desired government obligation to produce results. But the government’s responsibility did not undergo a definite change in character. They still do not guarantee a complete ban of risks or the continuation of a gentech free chain. And the new anti-contamination policy does not go so far so as to exclude a mix of genetically modified food and conventional food; thresholds are implemented.

In the genetic engineering case, no administrators have been held responsible for individual incidents of risk materialisation so far. This is mainly due to the fact that to date such cases have not occurred or only happened occasionally, at least

in the Netherlands. If they were to occur, the administrators of the system that should guarantee the safety of genetically modified food would probably also be held responsible. This happened, for example, during the BSE crisis, which is often used as a warning by those in favour of precaution in genetic engineering.

Conclusions

The answer to my research question on similarities in the public approach to road unsafety, child abuse and genetically modified food in the Netherlands since the end of the nineteenth century can be summarised in four conclusions.

The first conclusion is that the developments in the public approach to risk and harm in my cases were largely characterised by a parallel development. The similarities in the cases are too evident and too numerous to be cancelled out by the differences, which, as expected, are also present. There is no case in which an entirely different type of development took place. However, at a number of points the similarities are limited to two of the three cases. But these are not always the same and therefore there is no case which is the odd one out. The most notable deviation to the common pattern is probably the almost total lack of guilt cultural elements in the genetic engineering case. However, this deviation is no surprise considering the origin and the nature of the risks in genetic engineering and the fact that the period which is covered by this study started almost three quarters of a century later than the other two cases. Especially with regard to the last point, it can be said that this deviation was incorporated in the research design.

The second conclusion is that the concepts used to draw my comparisons, the ideal types of guilt culture, risk culture and precautionary culture, have proven to be useful in analysing the developments in the three different cases. This provides solid grounds to assume that the changing public approach to other risk problems can be also understood in terms of guilt, risk and precautionary culture.

The third conclusion concerns the relatively late rise of the concept of risk in the child abuse case. It is remarkable that as of the 1960s the public approach to child abuse has, in many ways, a risk cultural character, whilst the crucial concept of risk was not used explicitly until the 2000s. In this aspect the child abuse case differs from the two other cases. The late rise, however, of the concept of risk is not unique for the public approach to child abuse, but can also be perceived in the much broader domain of social safety. An explanation could be found in the nature of risks relating exclusively to human actions that are considered to be morally repugnant. Identifying and addressing these risks is hindered by more obstructions and negative side-effects than tackling risks with a technological component. Policies aimed at individuals or groups that pose a risk, for example, can very easily produce a stigmatizing effect: hardly anyone

wants to be branded as a potential child abuser or criminal or to have close ties with such a person. This problem does not occur in policies aimed at the risks of genetic engineering. My statement is that it was not until safety became more important that less importance was attached to the negative sides of the use of the concept of risk in the domain of social safety. In other words: the rise of the precautionary culture was necessary before a central element of the risk culture, the concept of risk, could start playing an important role in the public approach of child abuse and in the domain of social safety more generally.

The fourth conclusion is that the rise of the precautionary culture in my cases is partly a matter of potential not (yet) materialised completely. It is highly probable that this potential will never be fully realised. The latter has to do with the presence of 'counterweight factors' in each case. The wish to drive 130 km/h on the motorway and the aversion against having to take an alcohol test when stepping into your own car, thwart a rigid attempt to an increasing improvement of road safety. The widely acclaimed value of family integrity is an obstruction to tackle child abuse at an earlier stage. Likewise, the importance of economic development counterbalances pleas to ban genetically modified food until the risks have been removed.

The existence of a counterweight implies that the development towards a precautionary culture cannot be seen as an unstoppable evolutionary process. Even where precautionary thinking is predominant, as in the case of genetic engineering, the presence of a counterweight means that precautionary developments can halt at any time or can be partially corrected.

Curriculum vitae

Willem-Jan Kortleven (1982) studeerde Nederlands recht aan de Universiteit Leiden, en specialiseerde zich in de encyclopedie en filosofie van het recht. Hij rondde zijn studie in 2007 af met een scriptie over het concept van de lege plaats van de macht bij Lefort en Spinoza. Van eind 2007 tot medio 2012 was hij promovendus bij de sectie Rechtssociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij werkte aan het onderzoek waarvan dit boek de neerslag vormt. In dezelfde periode verrichtte hij onderwijs- en coördinatietaken ten behoeve van eerstejaarsstudenten rechtsgeleerdheid. Daarnaast gaf hij diverse gastcolleges aan masterstudenten rechtsgeleerdheid en criminologie. Thans is hij verbonden aan de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam, waar hij onderzoek doet naar de bestuurlijke en beleidsmatige omgang met onveiligheid. Het grootste deel van zijn tijd besteedt hij echter aan het verzorgen van onderwijs in de bachelor bestuurs- en organisatiewetenschap en de master bestuurskunde.