

In gesprek over oplossingsrichtingen

Handvatten bij samenwerken aan verbetering van complexe vraagstukken

Introductie

Verduurzaming van de veehouderij is een weerbarstig vraagstuk. Zulke vraagstukken noemen we ook wel 'wicked problems'. Ze vertonen een aantal kenmerken waardoor ze bijzonder uitdagend en taai zijn, bijvoorbeeld door conflicterende ideeën over de aard van de problemen en de mogelijke oplossingen. Dit kan goed geïllustreerd worden aan de hand van de in 2018 verschenen LNV-visie '[Waardevol en verbonden](#)' over de toekomst van de landbouw, tuinbouw en visserij. In deze visie doet Minister Schouten een beroep op de kracht van de samenleving om de omslag naar kringlooplandbouw te maken. Maar ze constateert ook dat de landbouw "gevangen zit in het huidige productiesysteem, dat niet toekomstbestendig is". Om daarna de vraag te stellen: "Hoe komen ze daaruit? Wat zijn de uitdagingen?" Het zijn precies deze weerbarstige vraagstukken en opgaven waar veel gemeenten en uitvoeringsorganisaties in de dagelijkse praktijk voor staan. Zij moeten handen en voeten geven aan beleid en prachtige vergezichten, vaak zonder dat er al een routekaart beschikbaar is om daar te komen.

Het kennisbericht 'In gesprek over oplossingsrichtingen' is bedoeld om structuur te brengen in het samenwerken aan oplossingen voor dit soort weerbarstige vraagstukken. Het kan gebruikt worden als aanvulling op het eerder verschenen Kennisbericht Maatschappelijke dialoog.

Het hart van dit kennisbericht wordt gevormd door vier inzichten die voor het samenwerken aan een complex vraagstuk behulpzaam kunnen zijn. Deze inzichten worden los van elkaar beschreven, maar hebben in de praktijk sterke samenhang:

- Inzicht 1. Herken en waardeer kleine stappen;
- Inzicht 2. Zorg voor een integrale blik;
- Inzicht 3. Respecteer de risicobeleving en werk aan het vergroten van acceptatie;
- Inzicht 4. Ga wijs om met onzekerheden.

Voor wie is dit kennisbericht toepasbaar en wanneer?

- *Gemeentelijke beleidsadviseurs*: een beleidsadviseur van een gemeente kan dit kennisbericht gebruiken in de voorbereiding van een gesprek met verschillende stakeholders, waarbij emoties, gevoeligheden en feiten door elkaar heen spelen. De hier beschreven manier van samenwerken kan helpen bij het toewerken naar een grotere verandering door gebruik te maken van kleine stappen (Inzicht 1). Ook geeft het inzicht in de integrale aanpak, om met een ruimere blik visies en plannen te ontwikkelen en daar besluiten op te baseren (Inzicht 2). Om voorbereid te kunnen zijn op mogelijke ongerustheid en vooraf of gedurende het samenwerken hierin bij te sturen (Inzicht 3). Vaak speelt daarbij ook de vraag: hoe gaat de gemeente om met onzekerheden? Hier geeft Inzicht 4 handvatten voor. De beleidsadviseur kan bestuurders ondersteunen van wie gevraagd wordt lef te tonen in situaties die al langer in een impasse verkeren.
- *Vergunningverleners*: de vergunningverlener van een Omgevingsdienst kan de handvatten uit dit kennisbericht inzetten bij het gesprek over het toepassen van BBT (Best Beschikbare Technieken, Omgevingsdienst De Vallei), waarbij met elkaar een afweging gemaakt moet worden wat op dat moment het hoogst haalbare is.
- *GGD-adviseurs*: de GGD-adviseur wordt regelmatig gevraagd om gemeenten te adviseren bij het ontwikkelen van visies, plannen en vergunningen: de aanpak is daarbij integraal, rekening houdend met emoties (m.n. van burgers), waarbij het leren omgaan met onzekerheden en handelen vanuit voorzorg een belangrijke rol spelen. En voor de GGD zelf: leer de kleine stappen herkennen en waarderen.

- *Provinciale beleidsadviseurs* (zie ook gemeente): de beleidsadviseur kan inspiratie opdoen om in te zetten bij het aanjagen van innovatie, bij het bouwen aan vertrouwen bij burgers door de inzichten over het omgaan met emoties te benutten en bij het beter omgaan met onzekerheden door het uitzetten van onderzoek en monitoring instrumenten. En bij agrofood programma's zal het herkennen en waarderen van kleine stappen van pas kunnen komen. Ook hier geldt dat de aanpak goed van pas kan komen bij het ondersteunen van bestuurders.
- *LTO en veehouderijbedrijven en hun adviseurs*: voor LTO is de handreiking over werken vanuit een integrale aanpak zinvol omdat daardoor de belangen van andere stakeholders tijdig meegenomen worden. Het uitbouwen van gewaardeerde kleine stappen biedt kansen voor het bedrijfsleven, bijvoorbeeld door de keuze te maken voor een robuuster ras, waardoor het antibioticagebruik daalt. Dat is goed nieuws.
- *Bestuurders*: Bestuurders ervaren de maatschappelijke druk van burgers en kritische raadsleden. Zij kunnen met name wat hebben aan de handreiking over het handelen in onzekerheid en omgaan met emoties, en het waarderen van kleine stappen. Voor de integrale aanpak zullen ze door verdeelde portefeuilles allianties moeten smeden.
- *Burgers*: dit kennisbericht is in eerste instantie niet voor burgers geschreven, maar burgers spelen altijd een belangrijke rol in het proces naar verbetering. Bovendien is iedereen burger. Bijvoorbeeld bij [De Beweging](#) in gemeente Reusel-de Mierde, waarin agrariërs, ondernemers, burgers en bestuurders op persoonlijke titel met elkaar in gesprek gingen, samen spelregels afspraken en een basismanifest ondertekenden.
- *Huisarts en dierenarts*: voor artsen, veterinaire en humaan wordt een integrale blik steeds belangrijker vanuit de [One Health benadering](#). Huisartsen en dierenartsen kunnen dus ook vanuit hun expertise een bijdrage leveren in het ingewikkelde proces.

Kortom, heel veel mensen kunnen in hun eigen situatie een rol van betekenis vervullen om weerbarstige vraagstukken een stapje verder te helpen. Er is niet een standaard die altijd past. Het is een keuze om er samen werk van te maken. Duik er in en ga samen aan de slag. Dit kennisbericht is bedoeld ter inspiratie. Heb het lef, doe het!

Afbakening

Dit kennisbericht beschrijft geen juridische beoordelings- of toetsingskaders voor milieu- of ruimtelijke ordeningsvraagstukken. Voor concrete oplossingsrichtingen binnen de bestaande wettelijke en juridische kaders biedt de [website](#) van Kenniscentrum InfoMil veel informatie, waaronder de handreiking "Veehouderij en gezondheid omwonenden", een beleidsneutraal kennisdocument dat laat zien welke juridische mogelijkheden decentrale overheden hebben om gezondheidsrisico's van veehouderijen mee te wegen in de besluitvorming. Ook komen de mogelijke technische maatregelen aan de orde. Voor de inhoudelijke kennis over onderliggende thema's als geur, fijnstof en endotoxinen, antibioticaresistentie en zoonosen wordt verwezen naar de gelijknamige [kennisberichten](#) van het Kennisplatform Veehouderij en humane gezondheid.

Inhoudsopgave

Inleiding

Kenmerken van weerbarstige problemen

Inzichten voor samenwerken aan een complex vraagstuk

- Inzicht 1. Herken en waardeer kleine stappen;
- Inzicht 2. Zorg voor een integrale blik;
- Inzicht 3. Respecteer de risicobeleving en werk aan het vergroten van acceptatie;
- Inzicht 4. Ga wijs om met onzekerheden.

Verder lezen

Inleiding

Er zijn in Nederland meer landbouwhuisdieren dan mensen en ze leven naast en bij elkaar. Het is een geaccepteerd onderdeel van onze samenleving en tegelijk ook een bron van gezondheidsrisico's als gevolg van de blootstelling aan fijnstof, geur, endotoxinen en antibioticaresistente bacteriën.

Ondernemers, overheden en uitvoeringsinstanties zoals gemeenten, GGD-en, omgevingsdiensten, provincies, waterschappen, ministeries en burgers zelf hebben ieder een taak om het samenleven van landbouwhuisdieren en mensen in goede banen te leiden. Dit leidt niet zelden tot moeizame processen, in het bijzonder daar waar verandering optreedt. Denk aan de uitbreiding van een veehouderijbedrijf, introductie van een ander stalsysteem, een nieuwe woonwijk of de komst van nieuwe bewoners in de buurt van veehouderijbedrijven. Maar waarom verloopt het proces zo moeizaam?

Kenmerken van weerbarstige problemen

Het vraagstuk van de wijze waarop de veehouderij zich moet gaan verduurzamen behoort tot de categorie van de zogenaamde weerbarstige vraagstukken of 'wicked problems'. Deze maatschappelijke vraagstukken vertonen een aantal kenmerken waardoor ze bijzonder uitdagend en taai zijn. Hieronder geven we eerst de kenmerken beknopt weer, waarna ze verder worden toegelicht.

Kenmerken van weerbarstige problemen:

- er is betrokkenheid van veel verschillende partijen;
- met een diversiteit aan belangen;
- betrokkenen hebben een verschillend beeld van de probleemdefinitie;
- door persoonlijke betrokkenheid spelen emoties een grote rol;
- er is een groot verschil in kennis tussen de verschillende betrokkenen;
- er zijn conflicterende ideeën over de problemen en over de oplossingen;
- alles hangt met alles samen;
- oplossingen op de ene plek, leiden tot problemen elders in het bedrijfssysteem;
- innovaties en bestaande regels kunnen conflicteren;
- het is nooit klaar.

De weerbarstigheid van het vraagstuk start al met de vraag wat het probleem precies is. Er zijn altijd veel partijen bij betrokken uit verschillende bestuurslagen (lokaal, regionaal, nationaal en Europees); van verschillende beleidsdomeinen (humane gezondheid, diergezondheid, milieu, natuur, landbouw of omgevingsbeleid) en uit publieke en private sectoren (burgers, omwonenden, boeren, agrarische industrie, overheden).

Deze partijen hebben verschillende en vaak ook conflicterende ideeën over wat het probleem nu precies is. Dit kan variëren van 'het hoofd boven water houden door ondernemers' tot 'het veilig buitenspelen van kinderen'. Door de verschillende gezichtspunten en belangen, maar ook door een verschillend kennisniveau hebben ze uiteenlopende ideeën over oplossingen, variërend van 'geen bio-industrie in Nederland' tot 'innovatieve duurzame veehouderij systemen'.

Bovendien kunnen deze problemen van gedaante veranderen onder invloed van beleidsinterventies (fosfaatakkoord, afschaffen melkquotum), incidenten (Q-koorts, vogelpest) en autonome ontwikkelingen (schaalvergroting, niet-agrarische bewoning/funcities in het buitengebied).

Weerbarstige vraagstukken worden continu geconfronteerd met de dooddoener dat alles met alles samenhangt. Dit betekent dat ieder deelprobleem (stankoverlast of mestoverschotten) het symptoom is van een ander deelprobleem op een ander schaalniveau.

Oplossingen van vandaag blijken dan makkelijk te leiden tot het probleem van morgen. Een goed voorbeeld is dat dierenwelzijn-maatregelen hebben geleid tot extra uitstoot van fijnstof.

Veel regels die in het verleden nuttig waren, kunnen nu innovaties van ondernemers vertragen of onmogelijk maken. Bovendien kennen weerbarstige vraagstukken geen stopregel. We zijn nooit klaar met een duurzame veehouderij, het kan altijd beter.

Een samenleving waarbij mens en veehouderij in harmonie en gezondheid naast elkaar moet kunnen bestaan is een voortdurende uitdaging. Wat we ook doen, het is een complexe materie en oplossingen zijn bijna nooit volledig of definitief. Hoe kunnen we dan toch samen werken aan verbetering?

Inzichten voor samenwerken aan een complex vraagstuk

De weerbarstigheid van een probleem vormt geen excuus om achterover te leunen. Er zijn vele mogelijkheden of handelingsperspectieven om te werken aan oplossingen. Deze handelingsperspectieven zijn er niet alleen voor gemeenten, maar ook voor agrariërs, omwonenden, provincies of ministeries. Alle partijen kunnen binnen hun eigen mogelijkheden bijdragen aan oplossingen.

Bij het samen werken aan oplossingen geven de volgende inzichten houvast. Ze worden uitgelegd en voorzien van een handreiking.

1. Herken en waardeer kleine stappen
2. Zorg voor een integrale blik
3. Respecteer de risicobeleving en werk aan het vergroten van acceptatie
4. Wijs omgaan met onzekerheden

De vier inzichten benaderen het complexe vraagstuk steeds vanuit een ander gezichtspunt. Als je hiermee aan de slag gaat zul je merken dat er sterke samenhang is tussen de inzichten en dat je niet alle inzichten volledig kunt toepassen. Laat je hier niet door weerhouden. Iedere stap in de goede richting is er één!

Inzicht 1: Herken en waardeer kleine stappen

Door gebruik te maken van kleine stappen kunnen oplossingen worden ontwikkeld die door betrokken actoren, in elk geval tijdelijk, als goed en legitiem worden ervaren. Het gaat daarbij om kleine maar betekenisvolle stappen, waarbij sprake is van een nieuwe kijk op problemen, nieuwe verbindingen en nieuwe handelingsperspectieven. Ook al vindt deze verandering plaats op een kleinere schaal, ze kunnen wel degelijk cumuleren in grootschaligere diepgaande verbeteringen. De eerste initiatieven met het voeren van een dialoog hebben er bijvoorbeeld toe geleid dat dit nu bijna een 'nieuw normaal' is geworden. Het waarderen van kleine stappen haalt ook de druk weg om snel met grootschalige oplossingen te komen. Omdat weerbarstige vraagstukken vaak niet voor eens en altijd zijn op te lossen zal het eigenlijk altijd gaan om deeloplossingen. Een regelmatig geuite belemmering voor het testen van 'kleine stappen' is het verwijt dat de initiatiefnemers moeten investeren in nog onbewezen oplossingen.

Hieronder geven we een handreiking voor het herkennen en waarderen van kleine stappen ([Termeer en Dewulf 2018](#)).

Handreiking herkennen en waarderen kleine stappen

1. Concreet uitgevoerd: is het een concreet uitgevoerde stap (en geen belofte of idee)? Een kleine stap is vaak op microniveau/lokaal niveau, omdat daar de mate van complexiteit behapbaar is. De kleine stap kan vervolgens uitgroeien tot een grote verandering.
2. Positieve waardering: wordt de oplossing ervaren als een belangrijke bijdrage aan een min of meer gedeelde ambitie? Voorkomen moet worden dat vele partijen/stakeholders het als een verlies beschouwen. Voor het creëren van een gedeelde ambitie biedt het [kennisbericht maatschappelijke dialoog](#) handvatten.
3. Diepgaande verandering: zit er in de oplossing ook een radicale verandering? De oplossing gaat verder dan een verbetering van de bestaande praktijken. Het doel is een radicale verandering in praktijk te bereiken, door het veranderen van de onderliggende waarden, frames, routines en overtuigingen.
4. Grote kans op vervolg: biedt de oplossing de mogelijkheid voor verdere uitbreiding, verdieping of verspreiding? Onderstaande zes mechanismen kunnen dit proces bevorderen:
 - a. Positieve energie: een kleine stap voorwaarts geeft positieve energie, die aanzet om nog een stap te zetten en zo ontstaat een viciëuze cirkel. Deze positieve energie zit in zowel de technische kant (hét is gelukt) als de sociale kant (het is óns gelukt) en uit zich in enthousiasme en empowerment.
 - b. Al doende leren: door te experimenteren komen kansen en belemmeringen in beeld. De lessen die daardoor geleerd worden, kunnen de drempel voor een volgende stap verlagen en de kans op succes verhogen. Dit effect kan versterkt worden door ook bij onverwachte of negatieve resultaten toch door te gaan met experimenteren.

- c. Aantrekkingskracht: winnaars hebben aantrekkingskracht. De zichtbare resultaten van een kleine stap laten zien dat er mogelijkheden zijn en een toegenomen zekerheid voor meer succes. Dit trekt mensen en middelen aan om het eerstvolgende kleine succes na te streven.
- d. Kuddegedrag: mensen doen wat ze anderen zien doen. Als er op meer plekken gelijktijdig kleine stappen gezet worden kan dat leiden tot een bredere beweging. Het vieren van positieve stappen en het in de schijnwerpers zetten versterkt dit effect.
- e. Meekoppelkansen: kleine stappen raken verbonden met andere maatschappelijke opgaven. Een activiteit in het ene domein kan dan ook tot verandering in andere domeinen leiden.
- f. Robuustheid: kleine stappen krijgen doorgaans meer tijd om succesvol te worden dan grote stappen, omdat ze onopvallender en minder complex zijn. Er is daarmee ook meer tijd voor acceptatie van - en vertrouwen in - de oplossing. Meerdere kleine stappen kunnen daardoor een steviger fundament bieden dan één grote oplossing.

Inzicht 2: Zorg voor een integrale blik

Omdat duurzame veehouderij een complex systeem is, waarin alles met alles samenhangt, vergt de beoordeling van oplossingsrichtingen een integrale blik. Daarmee kan worden voorkomen dat een oplossing alleen symptoombestrijding is, of leidt tot het probleem van morgen of allerlei ongewenste neveneffecten heeft ([Termeer en Dewulf 2013](#)). Concreet betekent dit dat de samenwerking start met het in kaart brengen van het grotere 'probleemsysteem'. Dat is bij voorkeur een activiteit van meerdere partijen, waar mensen hun eigen kijk op het probleem kunnen inbrengen. Dit vraagt om een zorgvuldig begeleid interactief proces, waarin betrokkenen het probleemgebied en de oplossingen formuleren en ordenen. De volgende handreiking kan probleemeigenaren en beleidsmakers helpen om hun blik te verbreden.



Handreiking integrale blik

1. Is de betreffende oplossing symptoombestrijding of wordt de kern van het probleem aangepakt?

Een voorbeeld van symptoombestrijding is het toepassen van *end-of-pipe* techniek zoals de luchtwasser. Deze techniek vermindert - mits goed toegepast - op efficiënte en effectieve manier de uitstoot van ammoniak, fijnstof en geur buiten de stal. Het is volstrekt legitiem volgens de regelgeving, de overheid stelt de emissie-eisen en dit is één van de geaccepteerde technische oplossingen. Het zorgt echter niet voor minder productie van ammoniak, fijnstof en geur binnen de stal met als resultaat dat de boer, zijn personeel en de dieren in de stallen blootgesteld blijven aan hogere concentraties van deze stoffen met gezondheidsrisico's. Daarnaast verbruikt het veel energie en is het systeem kwetsbaar omdat techniek kan falen. Dit soort oplossingen is mogelijk minder gewenst, omdat het afleidt van het onderliggende probleem of de oplossing daarvan onmogelijk maakt. Het ontnemt de boer bijvoorbeeld de financiële ruimte of motivatie om stal- of managementmaatregelen te nemen ter voorkoming van het ontstaan van fijnstof, ammoniak en geurhinder.

De volgende vragen helpen om een goed beeld te krijgen en indien nodig een oordeel te vellen over de mate van diepgang van de oplossing:

- Is de oplossing te typeren als het verbeteren van bestaande praktijken, het ontwikkelen van nieuwe praktijken of het fundamenteel veranderen van het paradigma (de onderliggende waarden, overtuigingen, frames of routines die aan de huidige voedselproductie ten grondslag liggen)?
- Kan de oplossing van vandaag leiden tot een probleem van morgen? Een voorbeeld was de afschaffing van de melkquota. Het was duidelijk dat dit tot meer melkproductie en dus ook fosfaatproductie zou kunnen leiden, maar hier is niet of onvoldoende naar gehandeld. Handelen met oog voor de neveneffecten is van groot belang.

2. Is het mogelijk om in te schatten tot welke neveneffecten deze oplossing zal leiden?

Neveneffecten zijn onbedoelde effecten die gewenst of ongewenst kunnen zijn. Dit kunnen neveneffecten zijn in andere beleidsdomeinen (humane gezondheid, diergezondheid, milieu, landbouw, omgevingsbeleid) of voor andere partijen (burgers, omwonenden, consumenten, boeren, agrarische industrie, artsen, vergunningverleners, overheden etc.). Het doel is om ongewenste effecten zoveel mogelijk te beperken.

De neveneffecten kunnen bepaald en beoordeeld worden met behulp van bestaande beoordelingskaders. Deze kaders helpen tevens bij het hanteren van een integrale blik. Bijvoorbeeld het [beoordelingskader gezondheid en milieu](#), dat een geschikt hulpmiddel is om gezondheidsrisico's van milieufactoren inhoudelijk te beoordelen en de voor- en nadelen van mogelijke maatregelen te bespreken met belanghebbenden (zie ook de [proceshandreiking](#)). Een ander voorbeeld is de [Omgevingswijzer](#). Deze is bedoeld om op gestructureerde wijze het bewustzijn en de discussie rondom duurzaamheid te bevorderen. Het geeft inzicht in sociale, ecologische en economische duurzaamheid (people, planet en profit).

Gebruik dergelijke instrumenten met name voor het participatieve proces, om de inbreng van alle betrokkenen zichtbaar te maken voor het maken van keuzes. Een overzicht van instrumenten is [hier](#) te vinden.

3. Biedt de oplossing voldoende flexibiliteit, zodat het mogelijk is om aanpassingen te doen wanneer de context verandert? Dit kan nodig zijn als bijvoorbeeld nieuwe problemen zich voordoen, nieuwe kennis is ontwikkeld of de gestelde eisen veranderen.

Veel stalsystemen vergen een dermate grote investering dat ze minstens 20 jaar moeten meegaan om terugverdiend te kunnen worden. Maar ook na een vergunningverlening is er voorlopig minder flexibiliteit. Voortschrijdende kennis en techniek kunnen makkelijker worden toegepast bij bedrijven die uitbreiden en daardoor opnieuw vergunningplichtig zijn. Een beperkte flexibiliteit wordt overigens wel mogelijk zodra de actualiseringsplicht voor alle stallen wordt ingevoerd. Dit is nog geen actualiteit. Voor grotere bedrijven (IPPC) is de Actualiseringsplicht is er al wel. <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/ippc-installaties/nieuws/2017/bbt-conclusies/>

Inzicht 3: Respecteer de risicobeleving en werk aan het vergroten van acceptatie

Bij risicobeleving gaat het om een *inschatting*, namelijk een persoonlijke inschatting van het 'gevaar' van een risico. Dit gevaar gaat zowel over de ernst van het risico (impact) en de kans op een effect (hinderlijke situatie of ontstaan ongezonde situatie).

De beleving van gezondheidsrisico's verschilt per individu en context en dit kan zich uiten in een bepaalde mate van ongerustheid. Ongerstheid is een *vorm van verlies van acceptatie* van de risico's en leidt tot noodzaak of bereidheid om maatregelen te nemen bij onzekerheden. Over het algemeen komen mensen pas in actie als ze een risico onaanvaardbaar vinden.

Risico-acceptatie is een *afweging*: wat betekent dat risico voor mij en ben ik bereid dit risico te accepteren, hoe gevaarlijk ik het ook vind? Een activiteit die risico met zich meebrengt heeft ook voordelen. Als mensen persoonlijk voordeel zien in een risicodragende activiteit, zijn ze veelal eerder bereid een klein risico te accepteren dat daaraan verbonden is. Bijvoorbeeld de ondernemer die zijn boterham verdient aan de veehouderij, maakt een andere afweging dan de buurtbewoner.

Uitgaan van de kans en het effect alleen, is in de praktijk te beperkt gebleken voor een goede inschatting van de risicobeleving en acceptatie. De richtlijn risicocommunicatie van de GGD biedt een breder kader om dit voor verschillende doelgroepen en perspectieven in beeld te krijgen. Hiermee is het mogelijk om gevoel te krijgen voor de ongerustheid van de verschillende doelgroepen en hoe daar rekening mee gehouden kan worden.

Handreiking voor het respecteren van risicobeleving en bevorderen van acceptatie

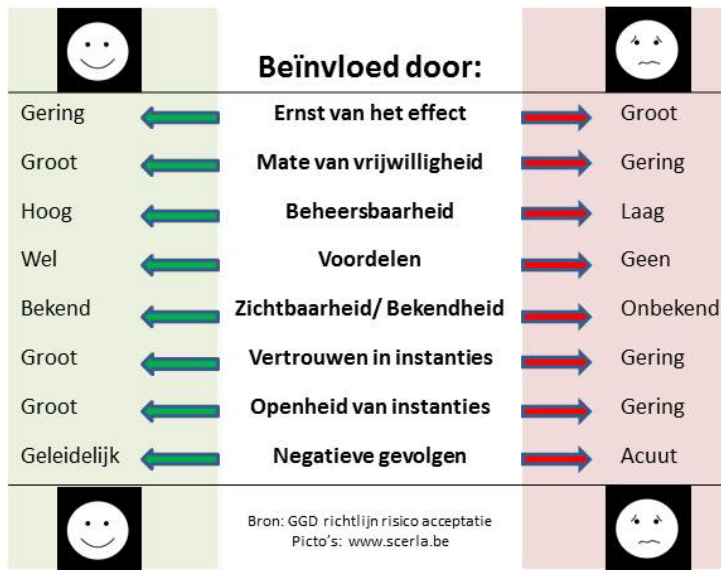
Vuistregel voor de acceptatie van een risico ([GGD richtlijn risico-communicatie, 2006](#)) is dat de aanvaardbaarheid hoger is als:

1. de verwachte voordelen groot zijn;
2. het negatief gezondheidseffect niet te groot is;
3. het risico voldoende beheersbaar is voor alle relevante partijen.

Als één van deze drie punten niet goed scoort, ontstaat er een probleem met de acceptatie. Het gaat hierbij vrijwel altijd om persoonlijke beleving van de risico's. Om recht te doen aan de beleefde risico's is het goed de onderstaande aspecten te kennen.

Breng deze aspecten kwalitatief in kaart voor de casus of situatie die speelt. Daarmee krijg je antwoord op de vragen: Binnen welke context bevinden we ons nu? Welke kenmerken van risico's hebben we wel en niet in beeld? En hoe beïnvloeden die de risicobeleving en acceptatie?

Ongerustheid bij een risico



[KADER]

Ruimte geven aan emoties (Roeser, 2011)

Bij debatten over risicovolle activiteiten kunnen de betrokkenen in twee valkuilen belanden:

1. de *technocratische* valkuil, waarbij vooral een beroep wordt gedaan op de rede en wetenschap, en waarbij de zorgen van het publiek worden afgedaan als emotioneel en irrationeel;
2. de *populistische* valkuil, waarbij vooral een beroep wordt gedaan op emoties en onderbuikgevoelens. Bij die laatste wordt de wil van het publiek als definitief beschouwd, zonder poging tot een echte dialoog over voor- en nadelen.

Om beide valkuilen te voorkomen, is aandacht voor rede én emoties nodig. Risico-emoties zijn de emoties die deel uitmaken van risicoperceptie. Deze kunnen volgens Roeser de aandacht vestigen op morele aspecten van risico's die anders aan onze aandacht zouden ontsnappen. Aandacht voor de redelijkheid van risico-emoties kan een nieuw licht op een dialoog werpen. Tegelijk kunnen vooroordelen en irrationele emoties zichtbaar worden, en dus ook worden gecorrigeerd door feitelijke gegevens op een toegankelijke manier te presenteren. Een dergelijke omgang met risico-emoties leidt tot vruchtbaardere gesprekken en betere besluitvorming.

Inzicht 4. Wijs omgaan met onzekerheden

Weerbarstige vraagstukken, zoals rond de verduurzaming van de veehouderij zijn altijd omgeven met veel onzekerheden. Dat is de reden dat we in dit kennisbericht hier extra aandacht aan besteden, inclusief een handreiking. Deze onzekerheden hebben niet alleen betrekking op (gezondheids-) technische aspecten van een probleem of oplossing, maar ook op het beleid van instituties (overheden), het reageren van markten, het strategisch gedrag van bedrijven en de percepties van burgers. Het RIVM-rapport [Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet \(paragraaf 6.4.2\)](#) geeft aan hoe bij onzekerheid een voorzorgbenadering gehanteerd kan worden.

Wanneer er onvoldoende wetenschappelijke kennis is over de risico's, is het moeilijk om een goede inschatting te maken van de kans dat ze optreden en van de mate van schade. Wanneer deze afgewogen moeten worden tegen de maatschappelijke baten, komen daar nog extra onzekerheden bij. Voorzorg is een gangbare benadering in de omgang met onzekerheden. Een van de wijdverbreide misverstanden rond voorzorg is dat het vaak wordt uitgelegd als een verbod op de risico veroorzakende activiteit. Dat is

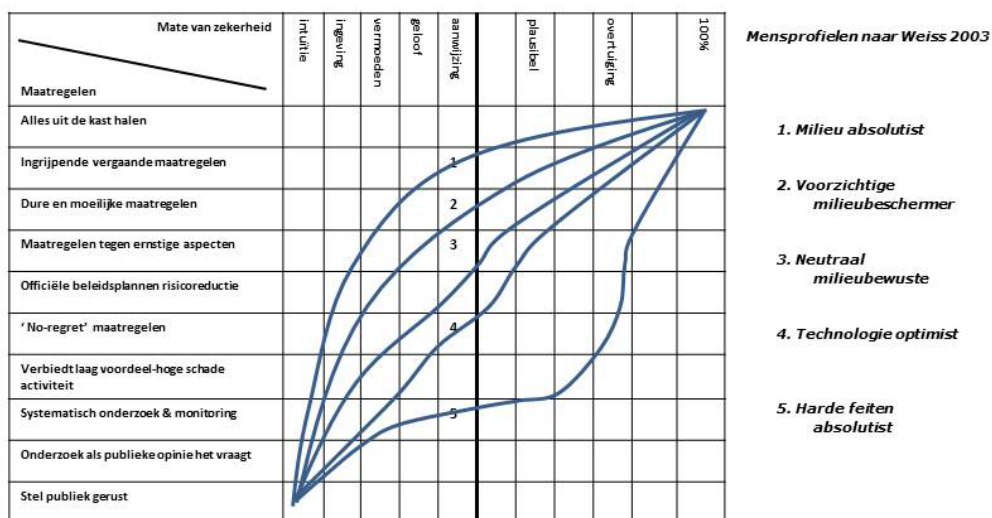
niet het geval. Een voorzorgbenadering kan een breed pakket van uiteenlopende maatregelen omvatten en is niet beperkt tot een verbod op de risico veroorzakende activiteit. Centraal in een voorzorgbenadering staat het begrip proportionaliteit: de te nemen (of te laten) maatregelen moeten in verhouding zijn met de aard en omvang van het risico wanneer dit zich zou manifesteren.

Zo onderscheidt [Weiss \(2003\)](#) de volgende in omvang toenemende niveaus van maatregelen bij een voorzorgbenadering, die apart of in combinatie kunnen worden ingezet:

- informeren/geruststellen van het publiek en beleidsmakers;
- uitvoeren van onderzoek als de publieke opinie dat vereist;
- onderzoek en monitoring;
- verbod op activiteiten met lage opbrengst en een hoog risico;
- het nemen van maatregelen waar achteraf geen spijt door ontstaat en die potentieel grote risicoreductie opleveren, de zogeheten "no regret" maatregelen;
- formele plannen met krachtige maatregelen, duidelijke doelstellingen, en een implementatieplan;
- maatregelen tegen de meest ernstige aspecten;
- kostbare en politiek moeilijke maatregelen;
- zeer uitgebreid pakket van maatregelen;
- 'alles uit de kast' maatregelenpakket.

De bereidheid om (voorzorg)maatregelen te nemen verschilt per individu en hangt vaak samen met normatieve opvattingen en wereldbeelden van betrokkene. Weiss stelt dat een 'milieu absolutist' in het omgaan met onzekerheden bijvoorbeeld de tegenpool van de 'harde feiten absolutist' is. Daar waar eerstgenoemde bereid is op basis van onzekere kennis tot voorzorgmaatregelen over te gaan zal de laatste eerst absoluut bewijs willen zien, bijvoorbeeld uit systematisch onderzoek en monitoring.

Wetenschappelijke onzekerheid en op wetenschap gebaseerde voorzorg



Hoewel dit in theorie (Weiss) uitgewerkt is voor rolopvattingen bij experts, geldt dit waarschijnlijk breder voor de individuele grondhouding van experts, burgers en beleidsmakers. Het geeft mogelijk een verklaring waarom het, voor bijvoorbeeld bestuurders, zo moeilijk is om te gaan met beslissingen over maatregelen.

Een methode om experts hierop te bevragen is de [Q-method \(Spruijt 2016\)](#) waarbij mensen wordt gevraagd stellingen te beoordelen op de mate waarin ze het ermee eens zijn. Bijvoorbeeld: "De tijdelijke groeistop voor de geitenhouderij is een terechte voorzorgmaatregel". De ervaring leert dat de Q methode verschillende perspectieven zichtbaar maakt. Deze kunnen vervolgens besproken worden, wat het begrip voor verschillende standpunten kan vergroten.

In de praktijk worden experts, burgers en beleidsmakers vaak gevraagd om deel te nemen aan overleg, dialoog of samenwerking op basis van individuele kennisbasis, autoriteit of vertegenwoordiging. Daarbij wordt niet beoordeeld of de verschillende mensprofielen goed vertegenwoordigd zijn. Door bij de

samenstelling van een overleg, dialoog of samenwerking rekening te houden met mensprofielen wordt een breder palet aan opvattingen besproken. Naast meer begrip voor verschillen in opvattingen kan dit ook het draagvlak voor gekozen oplossingen vergroten.

Handreiking omgaan met onzekerheden

Omgaan met onzekerheden gaat per definitie gepaard met emotie. Het is verstandig deze te zien en te respecteren. De volgende adviezen kunnen helpen bij het omgaan met onzekerheden ([Van der Sluijs 2013](#)):

1. Doe meer recht aan de diversiteit van inzicht en kennis. Geef ook ruimte aan andere interpretaties.
2. Streef naar robuuste kennis, die recht doet aan de onzekerheid. Geef aan hoe tot een synthese van de kennis is gekomen en hoe de afweging is gemaakt in de conclusievorming en aanbevelingen van studies.
3. Geef ruimte voor kritische reflectie op kwaliteit en onzekerheid. Een forum zoals het Kennisplatform helpt om de reflectie op gang te brengen.
4. Gebruik ook informatie uit andere dan alleen wetenschappelijke bronnen. Bij patiëntenorganisaties is bijvoorbeeld veel kennis en informatie aanwezig die niet op een systematisch wetenschappelijke manier is verzameld, maar die wel helpt bij het inzicht in bepaalde risico's.
5. Verhelder de waarden en belangen die een rol spelen in het onderzoek. Verduidelijk ook de politieke context. Omgaan met onzekere risico's vergt een eigen aanpak. Hier kan niet worden volstaan met wachten tot er voldoende zekerheid is over de (on)schadelijkheid, maar is een proactieve beleidsaanpak vereist.

Meer lezen over dit onderwerp?

- Beleid maken waarbij je rekening wilt houden met onzekerheid? Publicaties van het WRR over [Consistent Maatwerk](#) - handreikingen voor dossier overstijgend risico- en veiligheidsbeleid, waaronder een lijstje van 10 kernvragen.

Verder lezen

[GGD-Richtlijn Risicocommunicatie 'Risk taking is a joy of life'](#) (2006), LCM Landelijk Centrum

[Kennisbericht Maatschappelijke dialoog](#) (2017), Kennisplatform Veehouderij en humane gezondheid

Knotnerus A. (2014), [Consistent Maatwerk](#) - handreikingen voor dossier overstijgend risico- en veiligheidsbeleid, WRR

RIVM-rapport [Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet \(paragraaf 6.4.2\)](#)

Roeser S. (2011), [Morele emoties en risico-politiek](#). Universiteit Twente

Sluijs J.P. van der (2013), [Presentatie uit vastgesteld verslag negende bijeenkomst klankbordgroep EMV. Kennisplatform elektromagnetische velden en gezondheid, 3-6, 21-28](#)

Spruijt P. (2016), [Expert views on scientific policy advice on complex environmental health issues](#). Universiteit Utrecht

Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G. and Stiller, S. J. (2015), [Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems](#). Administration & Society. doi:10.1177/0095399712469195

Termeer, C.J.A.M. and Dewulf, A. (2018). [A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems](#). Policy and Society

[Veehouderij en gezondheid](#), Kenniscentrum InfoMil, bijvoorbeeld:

- [Veehouderijen en gezondheid: ruimtelijke instrumenten](#) (2018)
- [Veehouderijen en gezondheid: omgevingsvergunning en maatwerkvoorschriften](#) (2018)
- Nog te verschijnen: Handreiking Veehouderij en gezondheid omwonenden (2019)

Weiss, C. (2003), [Scientific Uncertainty and Science-Based Precaution](#), International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 3: 137–166