

De EHEC-uitbraak

Ira Helsloot,
Crisislab
(www.crisislab.nl)

Als u dit leest is het hopelijk mooi nazomer-weer en geniet u daarom van een frisse salade. Boordevol vitaminen en vezels! Uw bezorgdheid uit het voorjaar over besmetting van komkommers, tomaten en andere salade-ingrediënten bent u dan terecht al weer lang vergeten. Ik schrijf dit artikel aan het begin van de zomer, net genoeg op afstand om vier herkenbare spanningsvelden te benoemen die de reactie op de EHEC-uitbraak mede bepaalden.

In deze bijdrage zullen we de vier bekende spanningsvelden waarmee zowel Duitse als Nederlandse crisismanagers worstelden in de EHEC-casus illustreren door een vergelijk met een op het eerste gezicht totaal andere crisis: het instorten van een vijftal balkons van het splinternieuwe appartementencomplex Patio Sevilla in Maastricht in 2003 waarbij twee doden vielen.

Spanningsveld 1: zorgvuldigheid versus de druk om snel met de oorzaak te komen

Verantwoordelijken voelen altijd de druk om snel met een oorzaak van een crisis te komen. Deze druk voelt men onder andere omdat dan snel met de herhaalde belofte van veiligheid, in dit geval voedselveiligheid, kan worden gekomen: de oorzaak kan immers snel verholpen worden. Een belangrijke les is echter dat je voorzichtig moet zijn met het snel benoemen van een oorzaak voor een crisis, veelal is de eerst gedachte oorzaak immers niet de juiste. Er worden dan echter wel meteen maatregelen genomen op basis van die onjuiste eerste inschatting van de oorzaak. Een gevolg van de druk is dat de maatregelen waartoe overhaast werd besloten vaak duur en onuitvoerbaar blijken te zijn.

In de 2003 balkon-casus dacht men in eerste instantie dat de zogenaamde 'Isokorf-bevestiging' van de balkons de oorzaak was. De VROM-inspectie gaf daarop het advies aan alle gemeenten om alle balkons met een dergelijke ophanging te inspecteren. Een bewerkelijke maatregel die bovendien nauwelijks uitvoerbaar was (want waarop moest er dan geïnspecteerd worden). Uiteindelijk bleek een 'simpele' stuttingsfout de oorzaak.

In de EHEC-casus was dit verschijnsel ook weer zichtbaar: het lag dus niet aan de eerst gedachte komkommers en tomaten en de eerste maatregel van de Duitse overheid, het advies om geen tomaten, komkommers en sla uit Noord-Duitsland te eten, heeft tot honderden miljoenen aan schade geleid.

Spanningsveld 2: de wens om gerust te stellen versus de onzekerheid die crises kenmerkt en de onvermijdelijke beperkingen van de overheid

Verantwoordelijken voelen de sterke wens om de bevolking gerust te stellen. Men denkt daarom vaak middels geruststellende communicatie ('het valt allemaal wel mee') het vertrouwen van de burger in de overheid te moeten vergroten. Dit leidt vaak tot een moeilijk uit te leggen dubbele boodschap. De paradox van crisiscommunicatie is echter dat juist het durven benoemen van onzekerheid en de beperkingen van de overheid leidt tot meer vertrouwen.

In de balkon-casus was het het ministerie van VROM die met de dubbele boodschap worstelde: enerzijds was er 'geen sprake van een structureel probleem' zo stelde men, anderzijds vroeg zij alle Nederlandse gemeenten 'nadrukkelijk' om een onderzoek naar 'risicobalkons' te verrichten.

¹ De metalen verankering waarmee de prefab balkonplaat aan de gevel vast wordt gemaakt alvorens het geheel met vloeibaar beton wordt gefixeerd. Vanaf de buitenzijde is de verankering daarna dus niet meer zichtbaar.

In de EHEC-casus leek de uitspraak ‘we moeten alles doen om het vertrouwen te versterken in de Nederlandse groenten’ wel een mantra te zijn geworden voor de Nederlandse overheid en de landbouwbrancheorganisaties. Voor de gewone groenteneter paste die boodschap niet goed bij het advies om toch maar tomaten en komkommers te wassen (en de komkommers te schillen, waarom gold dat dit eigenlijk niet voor tomaten?).

Een persoonlijke les

Als somberaar van dienst mocht ik twee dagen na het bekend worden van de uitbraak op de radio in zo’n interactief lunchprogramma iets vertellen over de wenselijke reactie van de overheid bij de EHEC-uitbraak. Natuurlijk vertelde ik vol enthousiasme over de noodzaak tot open crisiscommunicatie en de vooral redelijk handelende burger. Wie van de inbellers kon het daar mee oneens zijn? Een van de inbellers kwam echter met een verhaal dat hij op internet gelezen had dat ‘bestrijdingsmiddelen op de schil van komkommers leidden tot genetische verandering van bacteriën waardoor ze tegen medicatie kunnen’. Natuurlijk klonk dat meteen als een combinatie van klok-en-klepel met een het-kan-altijd-erger crisisgerucht. Ik durfde het echter bij gebrek aan kennis terzake niet meteen zo te diskwalificeren en stelde daarom wat laf dat hier maar een echte expert op moest antwoorden. Had ik nu toch maar eens goed gekeken wat er op de sociale media speelde en vooraf een echte inhoudsdeskundige geraadpleegd...

Spanningsveld 3: centralisatie versus decentralisatie van het gezag

Een bekende bestuurskundige reflex bij crises is de wens tot centralisatie van het gezag (waarvan de wens om één opperbevelhebber te hebben een bekende uiting is). In de weerbarstige werkelijkheid vindt er echter feitelijk altijd weer decentralisatie plaats, al was het alleen maar omdat de centrale gezagsdragers al snel bedenken dat hun (financiële) mogelijkheden beperkt zijn.

In de balkon-casus legde het ministerie van VROM zoals we al zagen het inspectieprobleem meteen weer bij de gemeentelijke toezichthouders. Gemeenten op hun beurt legden de bal in sommige gevallen weer bij hun burgers. Het door gemeenten gegeven advies om balkons ‘niet te veel te belasten’ kan voor de gemiddelde burger geen echte betekenis hebben, want wat precies is ‘niet teveel’?

In de EHEC-casus stelde de Nederlandse overheid – en een enkele deskundige – enerzijds dat een gebrek aan centrale regie in Duitsland er de oorzaak van was dat de EHEC-bestrijding zo (in hun opinie) warrig verliep. Zou een dergelijke uitbraak zich in Nederland voordoen, dan zou het dankzij de centrale coördinatie in Nederland allemaal veel beter zou verlopen lopen. Anderzijds legde het centrale rijksgezag in Nederland de verantwoordelijkheid ook weer meteen bij de producenten en de groenten wassende en schillende burger. Geen misverstand, in mijn opinie is die laatste gedragslijn de juiste al was het alleen maar omdat 99% van alle bacteriële voedselvergiftigingen ontstaat door ons eigen onveilige gedrag (vlees en groenten op dezelfde snijplank snijden etc.). Bij die gedragslijn hoort dan wel een beetje bescheidenheid: wij zouden de opsporing van de EHEC-oorzaak en de verzorging van slachtoffers niet essentieel beter hebben kunnen doen dan Duitsland en dat is geen schande.

Spanningsveld 4: de wenselijkheid van internationale coördinatie versus de wenselijkheid van nationale autonomie

De globalisering betekent dat steeds meer crises een belangrijke internationale component krijgen (zoals EHEC) of zelfs essentieel internationaal zijn (zoals de Mexicaanse griep). Natuurlijk begrijpt dan iedereen dat het wenselijk is de reactie op zo’n crisis internationaal af te stemmen. Maar de werkelijk is dat bestuurders ook graag hun eigen nationale autonomie behouden, al was het alleen maar om zelfstandig daadkrachtige en geruststellende maatregelen te kunnen nemen.

In de balkon-casus werd de internationale dimensie nog keihard genegeerd: feitelijk was het natuurlijk absurd dat we alleen in Nederland de Isokorf-constructie gingen herinspecteren, terwijl deze in heel Europa wordt gebruikt. Geen van de betrokken onderzoeksinstaties heeft over de grens gekeken naar internationale casuïstiek, niemand van de media heeft internationale vraagtekens geuit: als het even kan doen we toch het liefst alsof we op een eiland wonen.

In de EHEC-casus was de internationale dimensie onloochenbaar, maar zoals we al zagen werd eerder de kaart van ‘wij doen het beter’ gespeeld dan dat er tot werkelijk internationaal afgestemde maatregelen werd gekomen. Waarom was sla in Duitsland wel een ‘gevaarlijk’ product en is het dat in Nederland nooit geweest? Fraai was om te zien dat de momenteel zo onder vuur liggende Europese Unie opeens populair werd als betaler van (een deel van) de productieschade.