

**‘Voedselveiligheid ter discussie’**  
Fipronil in eieren aangetroffen,  
wie moet verantwoording afleggen?

Een onderzoek naar de (schuld-)positie van de toezichthouder  
in de relatie tussen een focusing event en accountability  
in de casus ‘fipronil in eieren’.

A.L. (Sandra) Tammes

## Colofon

Auteur: A.L. (Sandra) Tammes, studentnummer 463830

Masterthesis ten behoeve van het behalen van de titel Master of Science (MSc)  
in Public Administration aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen.

Afstudeerbegeleider: dr. R.F.I. (Rebecca) Moody

Tweede lezer: dr. P.K. (Peter) Marks

Oktober 2018

## Voorwoord

De weg is lang geweest; op mijn twaalfde naar de MAVO, op mijn zestiende naar de HAVO, op mijn achttiende naar het HBO en op mijn vijfenvijftigste naar het WO. Nu ik aan het einde ben gekomen van twee pittige (pre)master jaren Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam -die ik overigens nooit had willen missen- realiseer ik me, dat als het aan mij ligt, aan mijn ambitie te willen blijven leren en te blijven groeien nooit een einde komt! De tijd zal moeten leren wat de volgende stap is.

Ik had deze studie nooit kunnen doen zonder de hulp en steun van familie, vrienden, medestudenten en (gast)docenten. Mijn dank voor jullie geduld, voor jullie begrip dat ik er weinig was, geen tijd had; omdat ik aan het studeren was!

Twee personen wil ik graag met naam noemen en danken. Allereerst dr. H.P.M. (Bert) Kreemers. Bert, heel veel dank voor je onvoorwaardelijke steun, je meedenken, je betrokkenheid en het tegenlezen van alle papers, opdrachten en deze masterthesis. En ten tweede dr. R.F.I. (Rebecca) Moody. Rebecca, wat heb ik ongelooflijk veel van je geleerd! Heel veel dank voor je directheid, je eerlijkheid, je humor, je betrokkenheid en je bereidheid mij de kans te geven de lat zo hoog mogelijk te leggen. Je hebt mij bijgestaan bij het realiseren van mijn ambitie verschillende onderzoeksmethoden te leren en deze in mijn masterthesis toe te passen. Maar met name wil ik jou danken voor het delen en het overbrengen van je passie voor het doen van onderzoek. Jij hebt iets in mij losgemaakt: ik heb een onderzoeker in mezelf ontdekt. Dank je wel!

Ik had mijn onderzoek niet kunnen doen zonder het enthousiasme en de betrokkenheid van mijn respondenten in de survey. En de personen die bereid waren tijd vrij te maken en bereid waren zich te onderwerpen aan een interview. Veel dank voor het delen van jullie deskundigheid, ervaring en kennis. Heel veel dank voor allen die mij hebben geholpen.

Het resultaat ligt voor u, mijn masterthesis. Ik wens iedereen veel leesplezier.

Sandra Tammes

Den Haag, oktober 2018

## Samenvatting

Dit onderzoek heeft als doel om te achterhalen waarom toezichthouders bij incidenten, crisissen en rampen de schuld krijgen van hetgeen heeft plaatsgevonden daar waar zij bij de oorzaak van het incident, crisis of ramp niet betrokken zijn. Het incident 'fipronil in eieren' heeft als context voor dit onderzoek gediend.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn naast een documentenanalyse, ook interviews afgenomen, is een vragenlijst uitgezet en is een onderzoek naar de berichtgeving in media gedaan. In het rapport zijn deze als de drie onderzoeksmethoden aangeduid: respectievelijk interviews, survey en mediaonderzoek. De negen interviews waren gesprekken met deskundigen op het gebied van toezicht, communicatie en politieke verantwoordelijkheid, met direct betrokkenen binnen de casus en met burgers. Aangezien het hier voedselveiligheid betreft, iets wat alle burgers aangaat, is de survey afgenomen onder burgers. Ook heeft de casus veel belangstelling van media gekregen. Veel is over deze casus in media verschenen. Om deze reden heeft een mediaonderzoek plaatsgevonden in de vijf meest gelezen landelijke kranten.

In de documentenanalyse zijn onder andere het onderzoek van mr. W. (Winnie) Sorgdrager '*Onderzoek fipronil in eieren*' (2018), de oratie van hoogleraar toezicht mr. dr. F. (Femke) de Vries '*Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?*' (2016) -mevrouw De Vries was bereid haar visie toe te lichten in een interview- en de visie van de overheid op toezicht vastgelegd in de *Kaderstellende visie op toezicht* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005) opgenomen.

De onderzoeksresultaten laten zien dat de onderlinge relaties, het eigen belang en de gemaakte fouten door de diverse hoofdrolspelers leiden tot een (schuld-)positie van de toezichthouder. Waarin media een bijdrage hebben.

Maar wat ook geconcludeerd moet worden is dat volledig zinloos en onnodig, miljoenen kippen zijn vergast en miljarden eieren zijn vernietigd.

## INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b>	<b>3</b>
<b>SAMENVATTING</b>	<b>4</b>
<b>1 DE CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG</b>	<b>9</b>
<b>1.1 AANLEIDING</b>	<b>9</b>
<b>1.2 PROBLEEMANALYSE</b>	<b>10</b>
1.2.1 DOELSTELLING	10
1.2.2 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG	10
1.2.3 DEELVRAGEN	10
<b>1.3 RELEVANTIE</b>	<b>10</b>
1.3.1 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	10
1.3.2 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	11
<b>1.4 LEESWIJZER</b>	<b>11</b>
<b>2 HET THEORETISCH KADER</b>	<b>12</b>
<b>2.1 INLEIDING</b>	<b>12</b>
<b>2.2 FOCUSING EVENT</b>	<b>12</b>
<b>2.3 AGENDAVORMING</b>	<b>13</b>
2.3.1 AGENDA TYPEN	13
2.3.2 AGENDA ONDERWERPEN	14
2.3.3 AGENDA- EN BESLUITVORMING	15
<b>2.4 ACCOUNTABILITY</b>	<b>16</b>
2.4.1 FORMELE EN INFORMELE ACCOUNTABILITY	16
2.4.2 PUBLIC ACCOUNTABILITY	17
2.4.3 POLITICAL ACCOUNTABILITY	17
<b>2.5 TOEZICHT</b>	<b>17</b>
<b>2.6 MEDIA</b>	<b>21</b>
2.6.1 MEDIA EN FRAMING	21
2.6.2 MEDIA BIAS	22
2.6.3 MEDIATISERING EN MEDIALOGICA	24
<b>2.7 RELATIES TUSSEN DE THEORIEËN</b>	<b>25</b>
2.7.1 CONCEPTUEEL MODEL	25
2.7.2 OPERATIONALISEREN	27
<b>3 DE OPZET VAN HET ONDERZOEK</b>	<b>30</b>
<b>3.1 INLEIDING</b>	<b>30</b>
<b>3.2 METHODOLOGIE</b>	<b>30</b>
3.2.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE	30
3.2.2 ONDERZOEKSMETHODE	30
3.2.3 ONDERZOEKSTECHNIEK	32
<b>3.3 KWALITEITSINDICATOREN</b>	<b>33</b>
3.3.1 VALIDITEIT	33

3.3.2	BETROUWBAARHEID	34
<b>4</b>	<b>DE CASUS FIPRONIL IN EIERN</b>	<b>35</b>
<b>4.1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>35</b>
<b>4.2</b>	<b>HOOFDROLSPELERS IN DE CASUS</b>	<b>35</b>
4.2.1	OVERHEID	35
4.2.2	NVWA	35
4.2.3	PLUIMVEESECTOR	36
4.2.4	CHICKFRIEND	37
<b>4.3</b>	<b>TIJDLIJN</b>	<b>37</b>
<b>4.4</b>	<b>WET- EN REGELGEVING EN VOEDSELVEILIGHEID</b>	<b>39</b>
<b>5</b>	<b>DE ONDERZOEKSRESULTATEN</b>	<b>41</b>
<b>5.1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>41</b>
<b>5.2</b>	<b>MEDIAONDERZOEK</b>	<b>41</b>
5.2.1	PUBLICATIES IN AANTALLEN	41
5.2.2	ACCOUNTABILITY IN AANTALLEN	42
5.2.3	ACCOUNTABILITY IN TYPEN	43
5.2.4	ACCOUNTABILITY EN DE NVWA	44
<b>5.3</b>	<b>INTERVIEWS</b>	<b>45</b>
5.3.1	BEKENDHEID MET DE CASUS	45
5.3.2	ACCOUNTABILITY DRAGEN	46
5.3.3	ACCOUNTABILITY AFSCHUIVEN	48
5.3.4	ROL VAN MEDIA	49
<b>5.4</b>	<b>SURVEY</b>	<b>50</b>
5.4.1	CONTROLEVRAGEN	51
5.4.2	FACTORANALYSE	51
5.4.3	CRONBACHSALPHA WAARDEN	52
5.4.4	STANDARD MULTIPLE REGRESSION ANALYSIS	53
5.4.5	SIGNIFICANTIE	53
5.4.6	SURVEYRESULTATEN	53
<b>6</b>	<b>DE CASUS EN DE ONDERZOEKSRESULTATEN</b>	<b>56</b>
<b>6.1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>56</b>
<b>6.2</b>	<b>CONCEPTUEEL MODEL</b>	<b>56</b>
<b>6.3</b>	<b>FOCUSING EVENT EN MEDIA-AGENDA</b>	<b>56</b>
<b>6.4</b>	<b>FOCUSING EVENT EN POLITICAL-AGENDA</b>	<b>57</b>
<b>6.5</b>	<b>MEDIA-AGENDA EN POLITICAL-AGENDA</b>	<b>57</b>
<b>6.6</b>	<b>MEDIA-AGENDA EN FRAMING &amp; BIASES</b>	<b>58</b>
<b>6.7</b>	<b>POLITICAL-AGENDA EN THE BLAME GAME</b>	<b>58</b>
<b>6.8</b>	<b>FRAMING &amp; BIASES, THE BLAME GAME EN ACCOUNTABILITY TOEZICHTHOUDER</b>	<b>59</b>
<b>6.9</b>	<b>SAMENVATTING</b>	<b>60</b>
<b>7</b>	<b>DE CASUS EN DE THEORIE</b>	<b>62</b>
<b>7.1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>62</b>
<b>7.2</b>	<b>FOCUSING EVENT</b>	<b>62</b>

<b>7.3</b>	<b>AGENDAVORMING</b>	<b>62</b>
<b>7.4</b>	<b>ACCOUNTABILITY</b>	<b>63</b>
<b>7.5</b>	<b>TOEZICHT</b>	<b>64</b>
<b>7.6</b>	<b>MEDIA</b>	<b>64</b>
<b>8</b>	<b>DE BEANTWOORDING VAN DE CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG</b>	<b>65</b>
<b>8.1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>65</b>
<b>8.2</b>	<b>CASUS 'FIPRONIL IN EIEREN'</b>	<b>65</b>
<b>8.3</b>	<b>ROL VAN OVERHEID, NVWA EN MEDIA</b>	<b>65</b>
<b>8.4</b>	<b>(SCHULD-)POSITIE VAN DE TOEZICHTHOUDER</b>	<b>66</b>
<b>8.5</b>	<b>SCHULD AFSCHUIVEN NAAR DE TOEZICHTHOUDER</b>	<b>67</b>
<b>9</b>	<b>DE REFLECTIE OP HET ONDERZOEK</b>	<b>69</b>
<b>9.1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>69</b>
<b>9.2</b>	<b>THEORETISCH KADER</b>	<b>69</b>
<b>9.3</b>	<b>DOCUMENTENANALYSE</b>	<b>69</b>
<b>9.4</b>	<b>MEDIAONDERZOEK</b>	<b>69</b>
<b>9.5</b>	<b>INTERVIEWS</b>	<b>70</b>
<b>9.6</b>	<b>SURVEY</b>	<b>70</b>
<b>9.7</b>	<b>AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK</b>	<b>71</b>
	<b>LITERATUURLIJST</b>	<b>73</b>
	<b>BIJLAGE 1 VOEDSELVEILIGHEID</b>	<b>79</b>
	<b>BIJLAGE 2 INTERVIEW PROTOCOL</b>	<b>81</b>
	<b>BIJLAGE 3 SURVEYVRAGEN</b>	<b>82</b>
	<b>BIJLAGE 4 WERKZAAMHEDEN VAN DE NVWA IN VOGELVLUCHT</b>	<b>88</b>
	<b>BIJLAGE 5 MEDIAONDERZOEK, AANTALLEN</b>	<b>93</b>
	<b>BIJLAGE 6 MEDIAONDERZOEK, PASSAGES</b>	<b>94</b>
	<b>BIJLAGE 8 PRINCIPES GOED TOEZICHT VERSUS GENOEMDE SCHULDPUNTEN NVWA</b>	<b>102</b>
	<b>BIJLAGE 9 ANTWOORDEN OP DE SURVEYVRAGEN</b>	<b>103</b>
	<b>BIJLAGE 10 FACTOR MATRIX</b>	<b>114</b>

<b>BIJLAGE 11 ROTATED FACTOR MATRIX</b>	<b>115</b>
<b>BIJLAGE 12 SPSS ASSUMPTIONS</b>	<b>117</b>
<b>BIJLAGE 13 REGRESSIERESULTATEN</b>	<b>118</b>



# 1 De centrale onderzoeksvraag

## 1.1 Aanleiding

In de zomer van 2017 kwam voedselveiligheid (weer) volop in het nieuws: het insecticide fipronil werd in eieren aangetroffen. De eieren werden van de ene op de andere dag uit de schappen van de supermarkt gehaald. Plaatsvervangend inspecteur-generaal bij de verantwoordelijk toezichthouder op de voedselketen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), F.E. (Freek) van Zoeren, adviseerde de consument in de uitzending van *Nieuwsuur* op woensdag 2 augustus 2017 als volgt: ‘Als iemand zegt dat hij kan leven zonder een ei te eten tot zondag, zou ik dat aanraden’ (NOS, 2017).

De volgende dag, op 3 augustus 2017, stuurden minister drs. E.I. (Edith) Schippers (Volksgezondheid, Welzijn en Sport: VWS) en staatssecretaris ir. M.H.P. (Martijn) van Dam (Economische Zaken: EZ), als verantwoordelijke bewindspersonen, een brief naar de Tweede Kamer. Deze brief geeft een overzicht van de gebeurtenissen en acties naar aanleiding van de ontstane onduidelijkheden en onrust als gevolg van het optreden van de NVWA topman in *Nieuwsuur* (Tweede Kamer, 2016-2017, 26 991 nr. 486). In het Kamerdebat van 24 augustus 2017 stond het optreden van de NVWA centraal, maar wat in het debat ook naar voren kwam, was dat de meningen verdeeld waren over de verantwoording, in de literatuur bekend onder de term accountability. Accountability: ‘a social relationship in which an actor feels an obligation to explain and justify his or her conduct to some significant other’ (Bovens in Bekkers en Moody 2014:146). De vraag doet zich echter voor, *hoe* moet *wie* verantwoording afleggen voor *wat* en *aan wie* (Olsen, 2013:449 en 451; Philp, 2009:28). De inspecteur-generaal van de NVWA drs. R.J.T. (Rob) van Lint zei in een interview in *de Volkskrant* van 26 september 2017: ‘Het is altijd hetzelfde: blaming the regulator’ (de Volkskrant, 2017). Maar minister Schippers wilde ‘niet zwartepieten’ en liet eerst onderzoek doen door mevrouw Sorgdrager.<sup>1</sup> Vooruitlopend op de onderzoeksresultaten maakte op Prinsjesdag, 19 september 2017, het demissionaire kabinet Rutte-II bekend dat in de begroting voor 2018 was voorzien dat de NVWA een bedrag van 25 miljoen euro zou krijgen bovenop het jaarlijkse budget van ruim 300 miljoen euro (Miljoenennota 2018, 2017:19). Van Lint zei in datzelfde interview hierover: ‘Nou ja, ik wil niet zeggen dat zo’n schandaal helpt. Maar we staan wel weer op de kaart’. Een dergelijk incident wordt in de literatuur omschreven als een voorbeeld van een focusing event. Kingdon omschrijft in *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, een focusing event als een crisis of een ramp die als aanjager werkt voor het op de politieke agenda krijgen van een probleem (Kingdon, 2011:94).

---

<sup>1</sup> De Onderzoeksraad voor Veiligheid is naar aanleiding van de aanwezigheid van het bestrijdingsmiddel fipronil in de voedselketen ook een onderzoek begonnen. Onderzoeken van de Raad zijn gericht op het verbeteren van de veiligheid en gaan niet in op schuld of aansprakelijkheid. Het eindrapport zal naar verwachting in de tweede helft van 2018 worden gepubliceerd (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2018).

## 1.2 Probleemanalyse

### 1.2.1 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel de relatie tussen een focusing event en accountability met de (schuld-)positie van de toezichthouder in kaart te brengen door een theorie gedreven praktisch mixed method onderzoek te doen in de casus 'fipronil in eieren'.

### 1.2.2 Centrale onderzoeksvraag

**Wat is de (schuld-)positie van de toezichthouder in de relatie tussen een focusing event en accountability in de casus 'fipronil in eieren'?**

### 1.2.3 Deelvragen

De deelvragen die bijdragen aan het beantwoorden van de centrale vraag zijn:

- Wat wordt in de literatuur verstaan onder een focusing event en hoe komt een focusing event op de politieke agenda?
- Wat wordt in de literatuur verstaan onder accountability en welke vormen van accountability zijn in de literatuur te onderscheiden?
- Wat is de casus 'fipronil in eieren'?
- Wat is de (schuld-)positie van de toezichthouder in de relatie tussen een focusing event en accountability in de casus 'fipronil in eieren'?

## 1.3 Relevantie

### 1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Het is niet de eerste keer dat voedselveiligheid ter discussie staat. 2013 staat bekend als het jaar van de voedselschandalen. Paardenvlees dat werd verkocht als rund, gesjoemel met biologische eieren en de e-colibacterie in slachthuizen (RTL Nieuws, 2018). In 2017 werd de consument opnieuw geconfronteerd met een schandaal, het betrof met insecticide besmette eieren. Het vertrouwen dat het aangeboden voedsel in welke vorm en waar dan ook veilig is en dat toezicht op voedselveiligheid wordt gegarandeerd, stond wederom ter discussie. Het doel is en blijft immers een goede volksgezondheid voor iedereen. De definitie van voedselveiligheid zoals geformuleerd door het Voedingscentrum wordt in dit onderzoek gebruikt, zie bijlage 1 (Voedingscentrum, 2017).

Als een onvoorziene crisissituatie, een focusing event, zich voordoet, is het de vraag wie ter verantwoording, accountability, geroepen kan/kunnen worden. Want wat voorop moet staan is dat de crisissituatie zich niet weer mag voordoen. De toezichthouder heeft als taak toezicht te houden op alle actoren en waar nodig en mogelijk handhavend op te treden. Ook heeft de toezichthouder de taak de consument te waarschuwen bij calamiteiten. Er doen zich echter (te) veel incidenten voor, ook als er sprake is van de aanwezigheid en betrokkenheid van een toezichthouder. De maatschappelijke relevantie betreft het in kaart brengen van de (schuld-)positie van de toezichthouder en het geven van een antwoord op de vraag waarom de toezichthouder schuld krijgt, daar waar de toezichthouder geen onderdeel is van de productieketen maar handhaver is ten aanzien van de keten.

Deze casus gaat over een van de vele incidenten en dient als context van een maatschappelijk probleem. Binnen de incidenten-reeks voedselveiligheid kan de fipronil affaire de spreekwoordelijke 'laatste druppel zijn die de emmer doet overlopen'. Het kan hiermee de aanleiding zijn het huidige beleid van de overheid betreffende de NVWA als toezichthouder -en hiermee de positie van andere toezichthouders- te wijzigen.

### 1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur zijn veel theoretische inzichten te vinden over focusing event en accountability met de (schuld-)positie van de toezichthouder en over hun onderlinge relatie. De wetenschappelijke relevantie ligt in het inzichtelijk maken van deze literatuur en kan zo dienen als startpositie voor verder onderzoek waarin ook de meest recente informatie, de actualiteit, wordt meegenomen. Het maakt de weg vrij wetenschappelijke theorieën vanuit verschillende, andere en mogelijk zelfs nieuwe (theorie en praktijk) richtingen te benaderen. Hiermee zijn bestaande theorieën -en hiermee het operationaliseren- in een ander daglicht te plaatsen, te (her)definiëren, te interpreteren, te analyseren, aan te vullen en aan te scherpen.

Het geeft ook de eerste stap naar het onderzoeken en mogelijk het ontwikkelen van een onderzoeksmethode naar de (schuld-)positie van toezichthouders. Hiermee biedt het de mogelijkheid tot het doen van vergelijkend onderzoek tussen toezichthouders. Tevens biedt het de gelegenheid een nieuw onderzoeksterrein, te weten de (schuld-)positie van andere actoren (dan toezichthouders) die geen schuld hebben, maar wel schuld krijgen, te introduceren. Kortom: Het geeft de mogelijkheid 'wetenschappelijke stappen vooruit te zetten'.

## 1.4 Leeswijzer

Deze masterthesis telt negen hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk het theoretisch kader (hoofdstuk 2), de opzet van het onderzoek (hoofdstuk 3), de casus omschrijving (hoofdstuk 4), de onderzoeksresultaten (hoofdstuk 5), de casus en de onderzoeksresultaten (hoofdstuk 6), de casus en de theorie (hoofdstuk 7), de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag (hoofdstuk 8) en de reflectie op het onderzoek (hoofdstuk 9). Er zijn dertien bijlagen.

## 2 Het theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 1 en 2 beantwoord (1) Wat wordt in de literatuur verstaan onder een focusing event en hoe komt een focusing event op de politieke agenda? (paragraaf 2.2 en 2.3) en (2) Wat wordt in de literatuur verstaan onder accountability en welke vormen van accountability zijn in de literatuur te onderscheiden? (paragraaf 2.4). In de paragrafen 2.5 en 2.6 komen respectievelijk toezicht en media aan de orde.

### 2.2 Focusing event

Het is Birkland (1998:53) die het begrip focusing event, 'a potential trigger for policy change', introduceerde. Hij definieert de karakteristieken van een focusing event als: 'sudden; relatively uncommon; can be reasonably defined as harmful or revealing the possibility of potentially greater future harms; has harms that are concentrated in a particular geographical area or community of interest; and that is known to policy makers and the public spontaneously' (Birkland, 1998:54). Een focusing event als een plotselinge gebeurtenis, vaak in de vorm van een crisis of een ramp die plotselinge aandacht krijgt van de media en hiermee van de overheid, van politici, van belangengroepen, van de burgers (Birkland, 1998). De crisis of ramp werkt als een katalysator om een (beleids)onderwerp - vaak een andere dan de eigenlijke crisis of ramp- bespreekbaar te maken met als doel te komen tot een oplossing van problemen door middel van beleidsverandering (Birkland, 1998:55).

De geformuleerde karakteristieken van een focusing event (Birkland, 1998:55) zijn in de loop der jaren (1998-2017) steeds concreter geoperationaliseerd (Dyussenov, 2017), 'standing on the shoulders of giants' (een uitspraak van Isaac Newton). Recent onderzoek maakt duidelijk dat met name 'relatief zeldzaam' (relatively uncommon) en 'omvang' (harmful or revealing the possibility of potentially greater future harms) ruimte voor interpretatie bieden (Dyussenov, 2017). De frequentie en een concretere omschrijving van omvang van de gebeurtenis worden als key indicatoren toegevoegd (Dyussenov, 2017:3). Om tot een betere operationalisering te komen, zijn de bestaande begrippen gegroepeerd, zijn de verschillende events naar frequentie en omvang gecategoriseerd en is het paraplubegrip *anchor events in agenda-setting* geïntroduceerd (Dyussenov, 2017). Tabel 2.1 geeft hiervan een overzicht.

Frequentie	Omvang
Mega- or super-focusing events (every 100+ years)	Rare avalanches, huge-devastation and/or wider reach earthquakes, genocide, world wars, massive economic depressions.
Focusing events (every 20-100 years)	Devastating hurricanes, earthquakes, terror acts.
Significant, or important, 'anchoring' events (every 10-20 years)	Opening of a new agency, a high-profile international agreement, landmark discovery.
Cyclical (anchoring) events (every 4-10 years)	Important conferences on climate change, agreements, published reports, scandals.
Moderately anchoring events (every 2-3 years)	Regular conferences, published reports, round tables, ministerial talks.
Annual events (once a year)	Annual events including transparency international reports.

**Tabel 2.1:** Anchor events in agenda-setting in een eigen interpretatie. Bron: Dyussenov, 2017:3.

## 2.3 Agendavorming

Een trigger (een focusing event) is vaak de aanleiding een onderwerp op de agenda te zetten. In de literatuur wordt dit agenda-building, agenda-setting of agendavorming genoemd. De agendavorming wordt gezien als een *hordenloop*, als het overwinnen van barrières om (politieke) aandacht te krijgen (Elder en Cobb, 1984:115; Cobb en Elder in Bekkers et al., 2009:54). Er zijn twee uitgangspunten bij agendavorming te onderscheiden (1) er zijn per definitie meer onderwerpen die om aandacht vragen, maar het ontbreekt aan capaciteit om ook daadwerkelijk alle zaken op de agenda te zetten en (2) het zijn niet uitsluitend feiten die een onderwerp dragen, maar ook waarden en normen die diverse definities en interpretaties kennen. Het zijn niet de feiten die de boventoon voeren, maar de kenmerken van het onderwerp (Elder en Cobb, 1984:115). Kenmerken die in de literatuur zijn te onderscheiden zijn: interpretatiemogelijkheden, maatschappelijke betekenis, tijdsperiode, complexiteit en zeldzaamheid (Bekkers et al., 2009:55).

### 2.3.1 Agenda typen

Onder een agenda wordt een verzameling van onderwerpen verstaan die aandacht vragen. Aandacht omdat de onderwerpen een probleem aangeven dan wel lijken aan te geven, inclusief de mogelijke oorzaken en oplossingen van het probleem (Birkland, 2004:180).

Er zijn verschillende typen agenda's te onderscheiden (Cobb en Elder, 1983:85-86). Op de *systemic agenda* staan zaken die over het algemeen gezien publieke aandacht behoeven. Of de maatschappij vindt dat deze op de agenda gezet moeten en kunnen worden. Systemic agenda wordt in de literatuur ook wel een public (maatschappelijke) agenda genoemd. Als onderwerpen een actieve en serieuze aandacht van bevoegde besluitvormers vragen komen zij op de *institutional, governmental of formal agenda*, of wel de politieke agenda. Als daadwerkelijk besluiten genomen moeten worden, knopen moeten worden doorgehakt, komt de *decision agenda*, de besluitvormingsagenda, in beeld. Er is overigens geen garantie te geven van een oplossing, bijvoorbeeld in de vorm van een beleidsverandering (Birkland, 2004:180; Bekkers et al., 2009:53).

Ook is er sprake van een *media-agenda*. Het effect van de berichtgeving in media wordt door communicatie-adviseurs geformuleerd als: 'While the media do not tell people what to think, they tell people what to think about' (McCombs, 1977:89). Media bereiken dagelijks op tal van manieren de maatschappij. Zij bepalen wat nieuws is, welke prioriteiten er zijn binnen het nieuws en op welke wijze het nieuws de maatschappij bereikt. Media hebben hierdoor een grote invloed op wat in de maatschappij als de belangrijkste onderwerpen van de dag gezien worden, de *agenda-setting function of the press* (McCombs, 1977:90). Media zijn altijd al belangrijk geweest voor het plaatsen van een probleem op de publieke en politieke agenda en hebben hiermee invloed op de vorming van de publieke en politieke opinie (McCombs, 1977:89; Bekkers et al., 2009:14-15). Maar er kan ook sprake zijn van non-decision-making. Een onderwerp wordt, om uiteenlopende redenen, niet besproken of kan nog niet, bijvoorbeeld gezien de gevoeligheid van het onderwerp, besproken worden (Bekkers et al., 2009:54).

### 2.3.2 Agenda onderwerpen

Er zijn oude en nieuwe onderwerpen die op een agenda komen (Cobb en Elder, 1983:87-88). Oude onderwerpen zijn onderwerpen die -al dan niet periodiek- geregeld terugkomen.

Nieuwe onderwerpen zijn te verdelen in twee groepen (Cobb en Elder, 1983):

- (1) onderwerpen die spontaan als actie of reactie door besluitvormers op de agenda worden gezet. De onderwerpen zijn niet exact gedefinieerd of afgebakend en worden op onregelmatige en flexibele basis besproken;
- (2) onderwerpen die door toedoen en ondersteuning van (belangen)groepen op de agenda komen.

Het gaat om het maken van beleidskeuzes tussen uiteenlopende onderwerpen (Cohen et al., 1972:2-3). Het besluitvormingsproces zoals in de theorie geformuleerd: verzamelen van alternatieven, definiëren van de verschillende consequenties, deze consequenties vertalen naar doelstellingen om vervolgens te komen tot een keuze, is te gemakkelijk gedacht en in de praktijk niet terug te zien (Cohen et al., 1972). Het *garbage can model* van Cohen, March en Olsen laat zien dat een besluit een resultaat is van interpretaties van verschillende stromen (problemen, politiek en oplossingen), die relatief onafhankelijk van elkaar zijn. De stromen lopen door elkaar en worden puur willekeurig aan elkaar verbonden (Cohen et al., 1972).

Het op de agenda krijgen van een onderwerp, is een middel en niet een doel om onderwerpen bespreekbaar te maken. Het feit dat een onderwerp op de agenda staat, wil uitsluitend zeggen, dat er een mogelijkheid tot actie wordt geboden (Dery, 2000:38). Hier is een parallel met de *window of opportunity* van Kingdon te zien (Dery, 2000:39). Een window of opportunity wordt gezien als een beleidsraam, een gelegenheid om tot actie over te gaan. Het is essentieel dat zolang dit beleidsraam open staat, een probleem aan een oplossing wordt gekoppeld. Het kan ook voorkomen dat een oplossing een probleem vindt. Als deze koppeling niet op het juiste moment plaatsvindt, komt geen beleidsverandering tot stand (Kingdon, 2011).

Er is een onderscheid tussen een situatie en een probleem. Een situatie is een gegeven (Kingdon, 2011:109). Een situatie wordt een probleem als het als een probleem wordt ervaren en verandering behoeft (Kingdon, 2011:197-198). Beeldvorming heeft een fundamenteel grote rol bij het definiëren van een probleem. Politici maken bewust gebruik van beeldvorming om steun te krijgen voor hun ideeën (Stone, 1989:282). Hieraan moet worden toegevoegd dat politici en media-adviseurs spindoctors raadplegen, omdat zij media zien als het belangrijkste middel om de publieke opinie te sturen. Spindoctors worden door sommigen wel beschuldigd van het 'creëren van de waarheid' (Bekkers et al., 2009:27).

Geïnspireerd door het *garbage can model* heeft Kingdon zijn stromen-theorie geïntroduceerd (2011). Deze theorie verklaart hoe onderwerpen op de politiek-maatschappelijke agenda komen, hoe een oplossing voor een probleem wordt gevonden en hoe het komt dat er onderwerpen zijn die bijna geen aandacht krijgen. Om een probleem politieke aandacht -en hiermee mogelijkheden voor oplossingen- te geven is een klein

duwtje nodig (probleemstroom). Dit kleine zetje kan veroorzaakt worden door een focusing event (Kingdon, 2011:97). In de beleidsstroom of oplossingenstroom zoeken beleidsentrepreneurs naar oplossingen voor het probleem. Beleidsentrepreneurs zijn personen die voldoende steun hebben voor hun ideeën, die risico's durven nemen en die middelen in de vorm van financiën en/of capaciteit vrijmaken, hun reputatie op het spel zetten, ook met het oog op politiek gewin. Diverse (vaak tegenstrijdige en uiteenlopende) oplossingen en/of ideeën komen samen in een 'oersoep' (Kingdon, 2011). In de politieke stroom staan (politieke) gebeurtenissen centraal.

De *national mood* (de algemene gemoedstoestand van een maatschappij) heeft zijn weerslag op de politieke stroom. De mate van importantie zoals door de samenleving bepaald om een probleem op te lossen, zet een probleem op de agenda (Downs, 1972:42). Maar of een onderwerp wel of niet de agenda haalt, wordt ook bepaald door (Stone, 1989:281-282):

- de houding, de beschikbare middelen en de mogelijkheden van de verschillende actoren (bijvoorbeeld politieke leiders, belangengroepen, deskundigen, ambtenaren);
- het probleem zelf (bijvoorbeeld ernstig of zeer ernstig, nieuw of terugkerend, korte of lange termijn);
- het bewuste gebruik van taal, beelden en symbolen.

Ook moet het onderwerp op de agenda blijven (Downs, 1972). Dit kan alleen gerealiseerd worden als de samenleving bereid is een -financiële of andere- bijdrage te leveren en het onderwerp door de samenleving wordt gedragen (Downs, 1972:40). Een onderwerp komt op de agenda, maar gaat er net zo snel er weer af op het moment dat de interesse in het onderwerp vervaagt of als een ander onderwerp meer aandacht krijgt of vraagt (Downs, 1972:40). Met name de onderlinge en wederzijdse invloed van samenleving en media bepaalt hoe lang en hoe vaak een onderwerp op de agenda komt en blijft (McLuhan in Downs, 1972:43). In een dergelijk geval kan een focusing event niet alleen een aanleiding zijn de window of opportunity te openen, maar kan het ook bijdragen -al dan niet negatief- aan de politieke verhoudingen en het bestaand beleid (Baumgartner en Jones, 1993). Beleidsentrepreneurs worden gestimuleerd om bestaande ideeën te koppelen aan nieuwe problemen of aan het begrijpen van een probleem (Birkland, 2004:181). Hiermee maakt een focusing event de weg vrij voor het besef van de noodzaak van beleidsverandering (Birkland, 2004:182).

### 2.3.3 Agenda- en besluitvorming

Zodra een onderwerp op de agenda staat is het een onderwerp ter bespreking geworden. Maar of er daadwerkelijk actie wordt ondernomen en zo ja wat die actie dan wel is, is op dat moment nog niet te zeggen (Dery, 2000:46). Het bijdragen aan (politieke) verhoudingen en aan (bestaand) beleid (Baumgartner en Jones, 1993) maakt het mogelijk om te leren van dramatische politieke missers (Birkland, 2004:181). Dat het benutten van een window of opportunity een zekere mate van urgentie vraagt, wordt onder woorden gebracht in de volgende uitspraak: 'Experienced policy entrepreneurs know that today's newspaper



headlines may well become tomorrow's fish wrappings' (Dery, 2000:37). Hiermee geven media het begrip *strategic surprises* inhoud en hiermee een koppeling met een focusing event.

## 2.4 Accountability

Accountability gaat samen met wetmatige, betrouwbare, bekende, en -redelijkerwijs-duidelijke en stabiele verwachtingen, procedures, rollen, regels en routines. Als fouten worden gemaakt, is het duidelijk wie schuld (blame) heeft (Olsen, 2013:451). Relaties en processen van het afleggen van verantwoording, versterkt door politieke debatten, komen onder druk te staan in ongewenste situaties, waaronder schandalen, ongelukken en achterblijvende prestaties (Olsen, 2013:452).

Accountability gaat over de relaties tussen een (geaccepteerde) opdrachtgever (principal) en een (betrouwbare) opdrachtnemer (agent); over het verspreiden en delen van informatie, over wenselijke machtsverhoudingen en over het rechtmatig verdelen van posities en rollen (Olsen, 2013:449). Ook burgers hebben het recht om een onderwerp ter discussie te stellen en hierover verantwoording te vragen aan betrokkenen. En politieke activisten en klokkenluiders krijgen niet altijd de door hen gewenste aandacht en gebruiken dan media, acties en politiek debat als middel om aandacht te krijgen (Olsen, 2013:452). Het begrip 'klokkenluider' kent verschillende definities. Voor dit onderzoek wordt de volgende definitie gehanteerd: 'Iemand die door zijn werk kennis heeft van een redelijk vermoeden van een misstand die raakt aan het maatschappelijk belang. Hij kan de misstand al intern en/of extern hebben gemeld of overwegen dit te doen' (Huis voor Klokkenluiders, 2018).

Het proces van accountability kent een aantal fasen (1) informatieverstrekking over het gedrag van een actor (2) beoordeling van het gedrag (positief en negatief) en (3) het dragen van consequenties, van verantwoording en het eventueel toekennen van sancties (Bovens in Jacobs en Schillemans, 2016:24). Sancties variëren van openlijke (public) afkeuring tot ontslag of beëindiging (Jacobs en Schillemans, 2016:24). Maar het proces scheidt ook de gelegenheid om te interpreteren, debatteren, veranderen van inzichten en om het toedelen van autoriteit, macht en verantwoordelijkheid. Hiermee heeft het een positief effect op bijvoorbeeld communicatie, kennistoename en informatie (Olsen, 2013:454).

### 2.4.1 Formele en informele accountability

Het verschil tussen formele en informele accountability ligt in het uitgangspunt van het wel/niet aanwezig zijn van een hiërarchische relatie. In de traditionele, de verticale, de formele accountability, is sprake van een relatie tussen een meerdere en een ondergeschikte (principal-agent relatie). In een horizontale accountability is er geen sprake van een hiërarchische relatie, maar van een derde betrokken partij, zoals een onafhankelijk toezichthouder, belangengroepen en media (Bovens in Jacobs en Schillemans, 2016:25). Media confronteren publieke organisaties met hun formele accountability, door verslag te doen over het handelen en het gedrag van de actoren. Doordat media hierover verslag doen en de actoren uitnodigen te reageren, creëren media een vorm van informele accountability (Jacobs en Schillemans, 2016:23).



### 2.4.2 Public accountability

In een democratie handelen politieke ambtsdragers in het belang of in opdracht van de maatschappij en moeten zij hierover (publiekelijk) verantwoording afleggen, de public accountability (Philp, 2009:28). Het maakt het mogelijk politieke besluiten te beoordelen (Jacobs en Schillemans, 2016:24). Dit is belangrijk, omdat actoren beslissingen nemen in naam van de maatschappij en omdat macht – zo wordt wel verondersteld - (vaak) samen gaat met corruptie (Olsen, 2013:447). Het vraagt om transparantie. Transparantie gaat over vertrouwen, over objectiviteit (Meijer, 2009:255), maar ook over relevantie, over volledigheid en over ondubbelzinnigheid (Bekkers en Moody, 2014:146). Het publieke debat is hiervoor een middel. Het draagt bij aan het publiekelijk verantwoording afleggen over het gevoerde beleid (Olsen, 2013:448-449).

### 2.4.3 Political accountability

De verantwoordelijkheid voor het formuleren en het uitvoeren van beleid wordt door verschillende instanties gedragen (Bekkers en Homburg, 2002:129). De landelijke overheid is verantwoordelijk voor het maken van landelijk beleid, maar delegeert de uitvoering (en het toezicht op de uitvoering) aan onafhankelijke organisaties en lagere overheden. De landelijke overheid gebruikt hiervoor de formule van de New Public Management. Hiermee wordt voorzien in het terugbrengen van 'red tape', het vergroten van financiële transparantie, het decentraliseren van bevoegdheden, door gebruik te maken van prestatie indicatoren (KPI's) en bedrijfstoepassingen die hun oorsprong hebben in de private sector (Bekkers en Homburg, 2002:129). Echter, deze vorm van delegeren roept de vraag op, hoe de politiek de eindcontrole behoudt en de eindverantwoordelijkheid kan dragen over de in de publieke organisaties uitgevoerde taken (Bekkers en Homburg, 2002:130). Immers, de verantwoordelijk minister heeft dan wel minder controle over de uitvoering (Michels en Meijer, 2008:166), maar hij behoudt wel zijn ministeriele verantwoordelijkheid, de political accountability.

## 2.5 Toezicht

Inherent aan het delegeren van uitvoering van beleid is de toenemende vraag naar duidelijk geformuleerde wet- en regelgeving en naar het verstrekken dan wel ontvangen van juiste, relevante en voldoende informatie (Bekkers en Homburg, 2002:129-130). Parallel aan de toenemende gedelegeerde verantwoordelijkheid is de toename van het aantal op de uitvoering toezichthoudende instanties (Hood et al., 1998:63), die op hun beurt ook weer verantwoording moeten afleggen. Er is sprake van een toenemende *administrative supervision*: een interactie tussen aan de ene kant een beleidsmaker of een onafhankelijk toezichthoudende autoriteit en aan de andere kant een onafhankelijke toezichthouder die als doel heeft het verzamelen van informatie over hoe een uitvoerende instantie het beleid heeft vormgegeven, heeft geëvalueerd en heeft aangepast vanwege opgelegde sancties (Bekkers en Homburg, 2002:130).

'Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'. Toezicht moet

worden gezien als onderdeel van een breder systeem van checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle' (Tweede Kamer 2000-2001, 27 831 nr. 1:7).

Het systeem en de bevoegdheden van toezichthouders zijn formeel georganiseerd en vastgelegd in artikel 5:11-5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (2016) en kent drie functies:

1. Het stimuleren van het naleven van normen vastgelegd in beleid en wet- en regelgeving door regels te handhaven;
2. Het verstrekken van informatie over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties;
3. Het informeren van minister, parlement en samenleving over ontwikkelingen en effecten van beleid.

In de *Kaderstellende visie op toezicht 2005* zijn zes basisprincipes van goed toezicht gedefinieerd: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005:18-27). Zie voor de definities van deze principes onderstaand kader.

➤ **Selectief**

Toezicht kan en hoeft niet overal in gelijke mate plaats te vinden, maar dient de verantwoordelijkheid in het handhaven van bepaalde regels (zelfregulering) -waar mogelijk- door burgers, bedrijven en instellingen zelf te worden gedragen. Toezichthouders moeten hun middelen effectief en efficiënt inzetten, op basis van een afweging van risicomangement en kosten-batenanalyses. Ook wordt toezicht vormgegeven op basis van gerechtvaardigd gebleken vertrouwen.

➤ **Slagvaardig**

Toezichthouders grijpen uitsluitend in als de situatie daarom vraagt. De maatschappelijke functie van het toezicht is bijvoorbeeld ermee gediend wanneer toezichthouders zorgvuldig omgaan met klachten van burgers en de burger vervolgens informeert over de verdere afhandeling.

➤ **Samenwerkend**

Samenwerking bestaat uit onder andere gegevensuitwisseling, waar de belangen van burgers en bedrijven, efficiëntie en effectiviteit en aspecten als privacy en bedrijfsgevoelige gegevens aandacht vragen.

➤ **Onafhankelijk**

Onafhankelijk toezicht houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht, te weten informatie verzamelen, oordelen en interveniëren zonder ongeoorloofde beïnvloeding van wie dan ook, kunnen doen. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en belangen van belanghebbenden.

➤ **Transparant**

Transparant toezicht heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: het nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht. De overheid dient duidelijk te maken waarom zij toezicht houdt en hoe zich dat verhoudt in het stelsel van 'checks and balances'. Toezichthouders maken zoveel mogelijk zaken openbaar, gebruikmakend van moderne ICT-toepassingen zoals het internet. Met privacygevoelige informatie, gevoelige bedrijfsgegevens of imagoschade wordt rekening gehouden.

➤ **Professioneel**

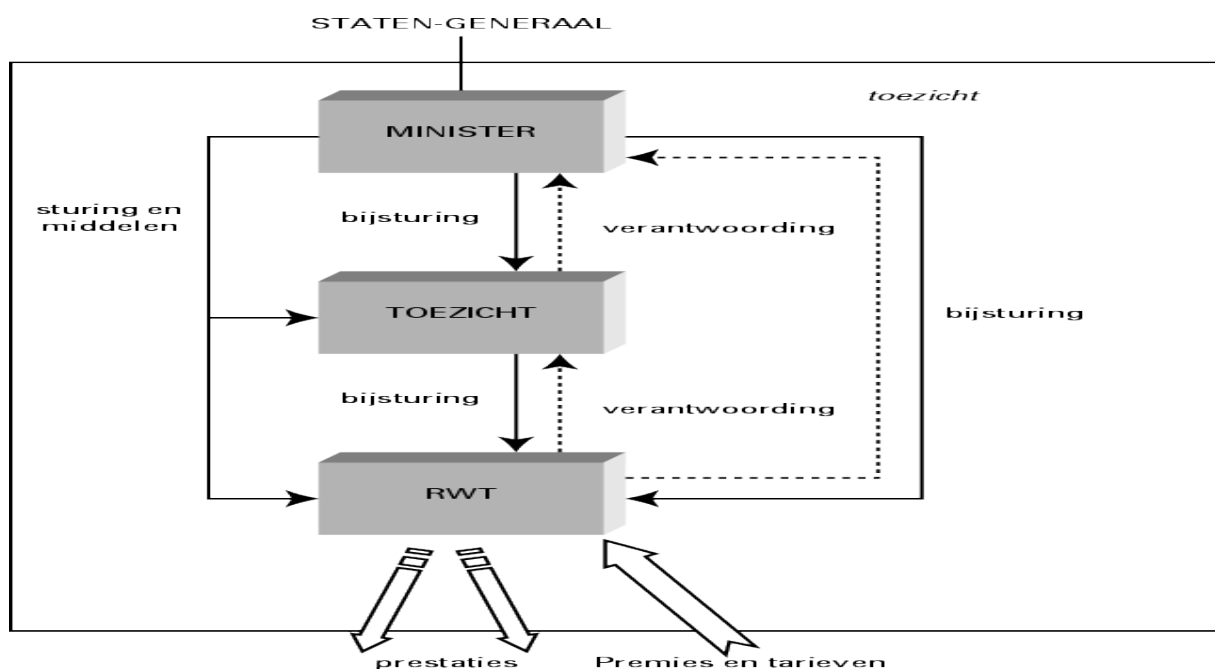
Toezichthouders moeten flexibel zijn in hun wijze van toezicht houden. Daar waar het kan werkt het toezicht stimulerend en daar waar het moet is de toezichthouder hard en corrigerend.

**Kader 2.1:** Definities zes principes van goed toezicht.

Bron: Kaderstellende visie op toezicht 2005 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005:18-27).

Toezicht ondersteunt hiermee de ministeriele verantwoordelijkheid, maar heeft tevens een maatschappelijke functie. Permanente aandacht voor en tijdig inspelen op ontwikkelingen is een kerntaak voor wetgever, beleidsmaker en toezichthouder.

De verantwoordelijk minister is afhankelijk van de aan hem geleverde informatie om besluiten te nemen en om weloverwogen risico's te nemen. Dit gaat (vaak) onder tijdsdruk, denk hier aan de invloed van de snelheid, de transparantie van de moderne communicatiemiddelen in woord, beeld en geluid (Bekkers en Homburg, 2002:130-131). Het feit dat de minister als hiërarchisch hoogste verantwoordelijke, de *principal* in de theorie van Lipsky, minder goed tot helemaal niet op de hoogte is van wat de actualiteit doet ten opzichte van de toezichthoudende instantie en/of de uitvoerende partij, de *agent* in de theorie van Lipsky, is bekend onder het begrip *information-asymmetry* (Olsen, 2013:448 en 453-455). Het maakt hem kwetsbaar, maar ontslaat hem niet van zijn ministeriele verantwoordelijkheid. Figuur 2.1 geeft een visueel beeld van de toezichtketen.



**Figuur 2.1:** De toezichtketen<sup>2</sup>.  
Bron: Tweede Kamer 1997-1998, 25 956 nrs. 1-2:10.

### *The blame game*

Een probleemsituatie wordt omschreven als een proces van het toewijzen van oorzaak, schuld en verantwoordelijkheid (Stone, 1989:282). Het ligt in de aard van de mens de schuld bij een ander te (willen) leggen. Immers, het kan schade geven aan bijvoorbeeld reputatie en carrière. Iedere vorm van schuld wordt uit de weg gegaan (Hood, 2011:8). Media, op zoek naar nieuws, richten zich vaak op tekortkomingen, door zich te focussen op zaken die fout gaan: de *negativity bias* (Hood, 2011:11). Waar er sprake is van schuld (blame), is er als tegenhanger sprake van verdienste (credit) (Hood, 2011:9). Het is een sociale en politieke activiteit. Er is sprake van een *blame maker* (hij die schuld geeft) en een *blame taker* (hij die

<sup>2</sup> RWT: Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn zelfstandige organisaties op afstand van de rijksoverheid. Zij voeren een taak uit die in de wet geregeld is en zij worden gefinancierd met publiek geld.

schuld krijgt). De interactie tussen deze twee (of meer) personen en het politieke spel rond het afschuiven van schuld wordt *the blame game* genoemd (Hood, 2011:7).

Wanneer een maatschappij geconfronteerd wordt met een noodsituatie, wordt er vaak en snel naar de politiek verantwoordelijke gekeken. De toekomst van de verantwoordelijk bewindspersoon kan onzeker zijn (Boin et al., 2009:1). Hij is immers ministerieel verantwoordelijk. Maar hij zal proberen buiten schot te blijven, door de situatie te interpreteren aan de hand van oorzaak, verantwoordelijkheid en leervermogen om te voorkomen dat het voorval zich in de toekomst kan herhalen (Boin et al., 2009:1). De politiek verantwoordelijke projecteert zijn eigen politieke visie op hetgeen is voorgevallen. Hij tracht zo zijn inzichten en overtuigingen naar voren te schuiven met als (eventueel) doel het eigen politieke gewin (Boin et al., 2009:1).

De oppositie biedt de mogelijkheid oplossingen die een probleem zoeken, onder de aandacht te brengen (Kingdon, 2011:203; Boin et al., 2009:4). Zowel binnen de politiek, als buiten de politieke arena ontstaat er een situatie van een *political game* (Boin et al., 2009:14). Voor verschillende actoren geeft de crisissituatie het momentum om de window of opportunity te openen. Het biedt kansen om uitdagingen te herdefiniëren, om beleidsvoorstellen te introduceren, om organisatieveranderingen door te voeren, om populariteit te vergroten. Maar het biedt ook kansen om het de verantwoordelijk bewindspersoon lastig te maken tot en met het zelfs opeisen van zijn aftreden (Boin et al., 2009:4 en 14).

De *political game* kent vier niveaus van *blame* (Boin et al., 2009:15 en 45):

- *Blame minimization*; de verantwoordelijk bewindspersoon biedt excuus aan en belooft het in de toekomst beter te doen;
- *Blame acceptance*; de verantwoordelijk bewindspersoon erkent schuld en biedt ontslag aan;
- *Blame avoidance*; de verantwoordelijk bewindspersoon wordt geprezen voor zijn initiatief om de -niet altijd door hem veroorzaakte- crisissituatie het hoofd te kunnen bieden;
- *Blame showdown*; de verantwoordelijk bewindspersoon blijft (herhaaldelijk) geconfronteerd worden met de situatie zonder dat het duidelijk wordt of hij als schuldige aangemerkt wordt.

Politieke journalistiek heeft als doel verslag te doen over het inzichtelijk maken voor de maatschappij waar de politiek zich mee bezig houdt (Jacobs en Schillemans, 2016:26). Media selecteren echter uitsluitend de onderwerpen die hun 'lezers' interessant vinden (Jacobs en Schillemans, 2016:26) en doen hierover verslag. Media kunnen echter geen verslag doen zonder beschikking te hebben over informatie, de eerste fase van het accountability proces, en zijn dus afhankelijk van de bereidheid van een actor om informatie te verschaffen (Jacobs en Schillemans, 2016:25-26).

Media geven de political accountability op drie manieren een gezicht (Djerf-Pierre et al., 2013:972), door:

- Sociale issues te framen naar oorzaak, oplossing en verantwoordelijkheid;
- Openbare arena's voor discussie-, vragen- en meningenforums te organiseren;
- Tijdens interviews politici ter verantwoording te roepen en hun beslissingen en ondernomen of niet ondernomen acties te laten toelichten en te laten verdedigen.

De 'watchdog' functie van media is essentieel in een democratie en het aan een onderzoek onderwerpen van diegene die aan de macht zijn is voor een (onderzoeks)journalist zijn ultieme professionaliteit. Een voorbeeld is de communicatie bij een crisis: wie heeft het probleem veroorzaakt (causal responsibility) en wie is verantwoordelijk om het probleem op te lossen (treatment responsibility) (Iyengar in Djerf-Pierre, 2013).

## 2.6 Media

De samenleving ontvangt elke dag en 24 uur per dag informatie. We leven in een informatiesamenleving (Van Twist et al., 2013:5), waarin onder andere de media een aanbieder zijn. Media gebruiken hiervoor communicatiemiddelen om kennis en informatie in woord, beeld en geluid te delen. Er is een onderscheid tussen klassieke en nieuwe media (Bekkers et al., 2009). Onder klassieke media worden kranten, tijdschriften, radio en televisie verstaan (Bekkers et al., 2009:14-15) en onder nieuwe media onder andere social media en websites. Media kunnen (letterlijk) de menselijke beperkingen om afstanden te overbruggen wegnemen, media zijn 'the extensions of man' (McLuan in Schultz, 2004:88).

### 2.6.1 Media en framing

Het delen van informatie is niet nieuw. Het is in de laatste decennia de hoeveelheid informatie die aan verandering onderhevig is (Van Cuilenburg, 1987:106). De hoeveelheid aangeboden informatie is geen synoniem voor juist geïnformeerd worden (Van Cuilenburg, 1987:108). Er is immers sprake van een aanbieder en een ontvanger van informatie, die problemen, situaties, live beelden op verschillende manieren interpreteren en definiëren. De onderzoeksmethode van het analyseren van het proces hoe personen situaties en activiteiten begrijpen wordt *frame analysis* genoemd (Goffman, 1974:21).

Door te framen ontstaat een situatie, een mens- en wereldbeeld, waarin geformuleerde feiten, veronderstellingen, waarden, acties, normen, interpretaties op individueel niveau worden afgebakend. Er ontstaat tegelijkertijd een koppeling tussen de verschillende losse delen van het onderwerp. Dit framen maakt het mogelijk een onderwerp bespreekbaar te maken door middel van *frame alignment*. Onder frame alignment wordt verstaan het verbinden van belangen, waarden en overtuigingen van individuen met de activiteiten, de doelen en de ideeën van sociale groepen (Snow et al., 1986:464). Het doel van frame alignment is het in gezamenlijkheid zoeken naar een oplossing voor een probleem en het benoemen wie als schuldige gezien kan worden (Benford en Snow, 2000:615). De bereidheid tot deelname aan sociale groepen is echter afhankelijk van *consensus mobilization*; de mate waarin een actor hierin voordelen ziet en *action mobilization*; de mate waarin een actor

bereid is bij te dragen met zowel materiële als immateriële zaken (Klandermans, 1984:586). Er zijn drie soorten van framing te onderscheiden (1) diagnostic framing (2) prognostic framing en (3) motivational framing (Snow en Benford, 1988:199-204).

*Diagnostic framing* is het afbakenen van een situatie tot een probleem inclusief de oorzaak van en/of de schuldige(n) voor het ontstane probleem. Consensus wordt met betrekking tot de probleemdefinitie vaak bereikt. Echter, consensus over de achterliggende en niet (altijd) duidelijk zichtbare factoren en/of actoren die het probleem daadwerkelijk hebben doen veroorzaken, worden niet (altijd) bereikt.

*Prognostic framing* is het aandragen van oplossingen voor een probleem door middel van voorstellen, strategieën en tactieken. De te ondernemen acties worden geconcretiseerd, maar de door de direct betrokkenen voorgestelde oplossingen en opties worden niet per definitie meegenomen. De aandacht gaat uit naar datgene wat als een oplossing van de probleemdefinitie (zie diagnostic framing) wordt ervaren en niet (altijd) van de kern van het probleem.

*Motivational framing* is het ontwikkelen van activiteiten met als doel mensen een idee, een concept te laten steunen.

Media dragen argumenten aan om ideeën, opvattingen over de wereld om ons heen te selecteren en te sturen (Bekkers et al., 2009:60-61). Door gebruik van het medium dat het beste past bij de frame van een persoon en de beschikbaarheid van middelen van media in de zin van beeld- en geluidsapparatuur geeft een gelegenheid tot het hebben van 'macht'. Het visueel reconstrueren van een voorval, kan gezien worden als een verhaal (*a story*), waar media bepalen welke facetten wel en welke niet worden meegenomen (Bekkers en Moody, 2014:144 en 146).

De theorie onderscheidt drie 'stories' (Bekkers en Moody, 2014:146-147):

- *Forensic visual story*; een verborgen of onbekend gegeven transparant maken. De makers beweren een op waarheid berust verhaal visueel te presenteren. Echter, deze waarheid is niet (altijd) juist, gezien het feit dat de makers de beelden zelf hebben gemaakt, hebben gekozen en hebben bewerkt (diagnostic framing);
- *Persuasive visual story*; een situatie wordt op een wijze gevisualiseerd dat het - zonder onjuistheden te noemen- emoties oproept met als doel het overtuigen van een bepaalde gedachte (motivational framing);
- *Imagined visual story*; een denkbeeldige situatie wordt gecreëerd om toekomstige scenario's te verduidelijken (prognostic framing).

Er ontstaat een niet altijd juiste weergave van de waarheid. In de literatuur staat dit fenomeen bekend als een media bias (Korthagen, 2011:4).

### 2.6.2 Media bias

Media bias is het weergeven van een situatie, actor of issue op een wijze die niet altijd conform de realiteit is. In hoofdlijnen is een *bias* te onderscheiden in (1) een leugen (2) een

vervorming van verzamelde, samengevoegde en verspreide feiten en (3) een onenigheid over waarden, normen en overtuigingen (Hofstetter en Buss, 1978:517). Het maken van nieuws is hiermee onderhevig aan de mate waarin de journalist waarde hecht aan een onderwerp en ook aan de mate waarin hij onder druk staat, bij het halen van deadlines bijvoorbeeld. Een onderzoek in de (politieke) communicatie wetenschappen heeft de begrippen *official dominance* en *information biases* gedefinieerd. Onder *official dominance* wordt verstaan het feit dat journalisten veelal vertrouwen op officiële bronnen en onder *information biases* het feit dat nieuws naar politieke autoriteiten een tendens laat zien van toenemende negativiteit, dramatisering, fragmentatie en personificatie (Korthagen, 2013:618). Het is hierdoor ontzettend belangrijk wie het publiek bereikt en hoe het publiek over het nieuws denkt (Mazzoleni en Schultz, 1999:251). Het gaat om de kwaliteit van het nieuws (Bennett, 2001:40). Het geeft journalisten de gelegenheid om hun eigen 'professional lens on politics' (Shehata, 2010:127) te laten zien. Dit geeft het nieuws de mogelijkheid tot checks and balances (Korthagen, 2013:622). Maar vanuit de politiek wordt hier anders naar gekeken. Dat bleek uit de toespraak van de toenmalige minister van Justitie mr. J.P.H. (Piet Hein) Donner, op 3 mei 2004 ter gelegenheid van een bijeenkomst van de Nederlandse Vereniging van Journalisten. In zijn toespraak ging de minister in op een op die bijeenkomst gepresenteerd onderzoek naar persvrijheid in Nederland. De minister waarschuwde voor het schrikbeeld van de *mediacratie* (de macht van media): 'Een toenemend deel van het werk van de overheid bestaat uit het recht zetten van wat verslaggevers eerder uit hun verband hebben gerukt' (NRC Handelsblad, 2004).

Dat ook onder burgers een zekere mate van scepsis bestaat, laat een onderzoek onder burgers van de American Society of Newspaper Editors in 1999 zien. Uit dit onderzoek is gebleken dat 78 procent van de respondenten gelooft dat er sprake is van bias in berichtgeving. Het betreft zowel de inhoud als de keuze van het desbetreffende nieuwsitem (ASNE in Baron, 2006:3). Media bias heeft effect op de geloofwaardigheid van de informatie en hiermee op de mate waarin het nieuws in besluitvorming wordt meegenomen (Baron, 2006:1). De redenen waarom media biases zich voordoen zijn uiteenlopend; van de positie van een artikel op de voorpagina van een krant en hiermee een (in)directe invloed op de naamsbekendheid van de journalist en daarmee zijn marktwaarde tot de vraag van een specifieke groep naar het presenteren van een nieuwsitem voor persoonlijk gewin, denk aan politici, belangengroepen, ondernemingen. En de invloed van potentiële adverteerders mag zeker niet worden onderschat (Baron, 2006:3).

Er zijn vier type *biases* te onderscheiden (Bennett, 2001:34-40; Korthagen, 2013:621-622):

- *Personalization bias*; het persoonlijke en dan met name het persoonlijk leed als nieuwsitem centraal stellen in plaats van het in een totaalbeeld en de algemene consequenties te plaatsen;
- *Dramatization bias*; een crisis, het hier-en-nu, conflicten met winnaars en verliezers, de impact van een schandaal de aandacht geven boven continuïteit, verleden en/of toekomst, persoonlijke politieke carrières;
- *Fragmentation bias*; het plaatsen van een nieuwsitem als een alleenstaand iets/in een isolement in plaats van het item in een context te plaatsen;

- *Authority disorder bias*; het niet (meer) als vanzelfsprekend zien dat een autoriteit (vaak een politicus) de (hele) waarheid spreekt, en hierdoor de autoriteit blijven aanspreken op de ontstane situatie.

### 2.6.3 Mediatisering en medialogica

Onder mediatisering van de samenleving wordt de (groeierende) invloed van (met name) massa media en de logica van media op de maatschappij verstaan (Korthagen, 2011:2).

Mediatisering kent drie dimensies (Schultz in Korthagen, 2011:3-6):

(1) De gevolgen van mediaberichtgeving op de publieke opinie, de politieke agenda en het beleid. Het onder de aandacht brengen van problemen bij burgers, politici en beleidsmakers.

(2) Het nieuwswaardig maken van informatie door verschillende actoren. Het over en weer versterken van nieuws door journalisten (vanuit hun afhankelijke positie ten opzichte van de ander in het vergaren van nieuws) en door andere actoren (vanuit hun afhankelijke positie om met het nieuws de samenleving te bereiken).

(3) De wijze waarop media informatie presenteren en verspreiden; waaronder de keuze van het medium, van het gebruik van (schokkende) beelden en van het hanteren van een 'emotionele' schrijfstijl. Media proberen de aandacht te krijgen en te behouden, door onder andere de situatie mooier dan wel slechter, dramatischer te maken.

De genoemde aspecten hebben echter ook een andere kant, namelijk dat de gebruiker van het medium geen controle heeft op het proces en hiermee ontstaat er een vorm van afhankelijkheid en een afname van zelfregulering. Ook de wijze waarop informatie wordt weergegeven (in woord, beeld en geluid) is afhankelijk van de mogelijkheden en onmogelijkheden van het medium, de medialogica, en vraagt om een vorm van interpretatie (Schultz, 2004:91-92).

Medialogica is de wijze waarop media informatie definiëren, selecteren, organiseren, presenteren en vormgeven in bijvoorbeeld schrijfstijl en beeld (Altheide en Snow, 1992:467). Media worden als één geheel gezien: 'The media are grouped together as an inter-organizational field. They follow a similar trans-organizational mode of operation and they operate in the same political and economic environment' (Esser, 2013:159).

Medialogica is het gevolg van ontwikkelingen op maatschappelijk en technologisch gebied en beïnvloedt het gedrag van en de verhouding tussen de verschillende actoren (Van Beek et al., 2006:134). Denk hier aan de nieuwe media en dan met name de social media en het internet, wat 'disintermediatie' (een boodschap direct versturen zonder tussenkomst van een intermediair) door zowel politici als burgers veroorzaakt. Hiermee krijgen zij invloed op het publieke debat (Van Beek et al., 2006:135).

Media hebben informeren en entertainen als doel. Tegelijkertijd hebben media niet alleen invloed op bewustzijn en kennis maar ook op houding en gedrag (McCombs, 1977:90). De televisie heeft bijvoorbeeld de maatschappelijke verantwoordelijkheid van media een commercieel tintje gegeven (Bardoel en d'Haenens in Van Beek et al., 2006:136). Media



hebben in de loop van de tijd een amusementsgehalte ontwikkeld en bereiken hiermee een grotere en gevarieerdere groep mensen die over een bepaald onderwerp hetzelfde denken. Media creëren hiermee draagkracht om een onderwerp op de agenda te krijgen (Bekkers et al., 2009:51-52). Door een deel van het gedrag een emotionele reactie te laten zijn, kan een identificatie plaatsvinden met datgene wat gecreëerd is door media (McCombs, 1977:90; Bekkers et al., 2009:37) en hiermee nemen media een dominante rol in.

Vijf kenmerken van dominante media (Bekkers et al., 2009:62):

- media richten zich graag op een trigger of focusing event;
- media richten zich graag op grote extreme onderwerpen;
- media vereenvoudigen het nieuws tot het niveau van personificatie, met een voorkeur voor dramatiek;
- media verwijzen naar elkaar en hiermee ontstaat een vorm van herhaling. Een mediahype (Korthagen, 2011:5);
- media zijn deels afhankelijk van de karakteristieken van het eigen medium.

Maar media zijn op hun beurt afhankelijk, omdat zij nieuws zoeken en dit zoeken wordt gegenereerd in de maatschappij en in de politiek. Er is een wederzijdse afhankelijkheid en daarom is het overdreven te spreken (Bekkers et al., 2009:61; Cobb en Elder, 1983:91; Kingdon, 2011:61) over de ultieme macht van media. De samenleving kan ontevreden zijn over een bepaald onderwerp, een situatie, een (politieke) beslissing. Media kunnen het vuurtje opstoken door aan deze onvrede regelmatig aandacht te schenken (Bekkers et al., 2009:62). Een plotselinge gebeurtenis (een focusing event) kan deze onvrede doen oplaaien en het weer in het nieuws brengen, waarop de politiek hierop kan of moet reageren. Media worden steeds meer als middel gebruikt door politici om te communiceren en draagvlak voor te nemen of genomen acties te creëren (Bekkers en Moody, 2014:144). Maar uiteindelijk heeft de burger het laatste woord; ‘zappen met de afstandsbediening van de televisie, doorklikken op het internet en het scannen van krantenkoppen’ (Van Beek et al., 2006:136).

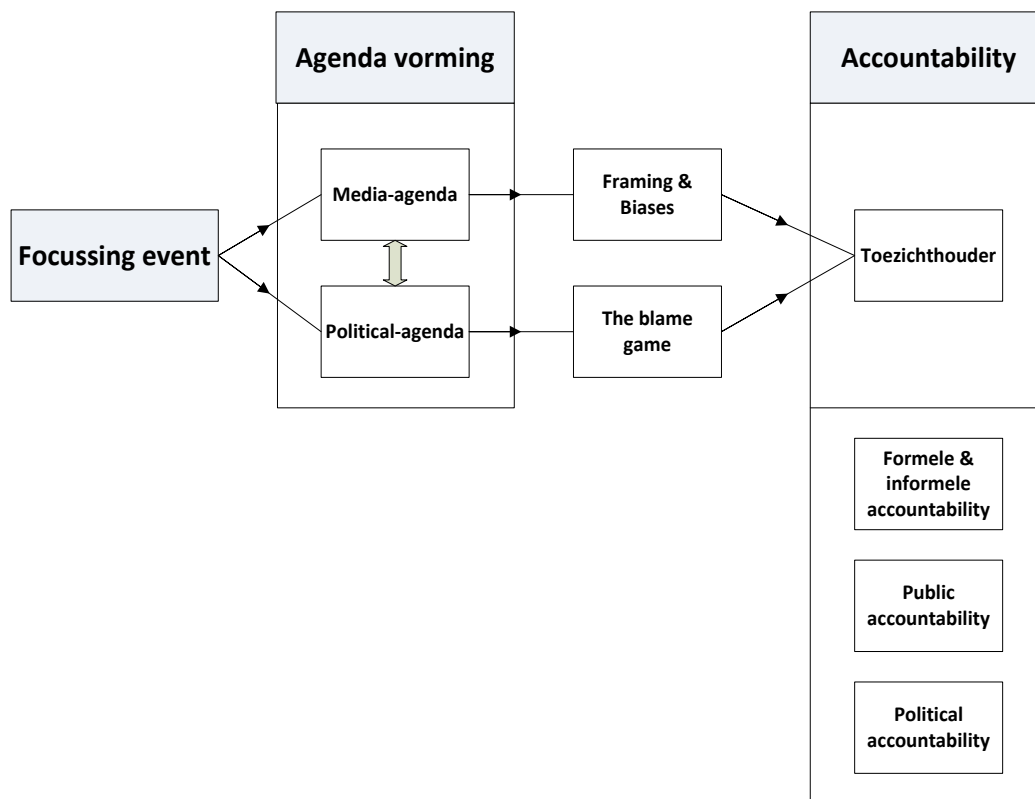
## 2.7 Relaties tussen de theorieën

Het theoretisch kader geeft inzicht in bestaande theorieën. Een hulpmiddel om de relaties tussen de theorieën te leggen is het conceptueel model, paragraaf 2.7.1. Om de abstracte begrippen in het conceptueel model te kunnen meten worden de begrippen omgezet naar concrete begrippen door middel van operationaliseren, paragraaf 2.7.2.

### 2.7.1 Conceptueel model

Het conceptueel model is een schematisch beeld van een relatie. Een relatie heeft een richting en een sterkte. De richting geeft aan of er sprake is van een positief of negatief causaal effect. Er is dus geen sprake van toenemende of afnemende waarde. Positief (negatief) wil zeggen dat de ene variabele een positief (negatief) effect heeft op de andere variabele. Een conceptueel model bestaat uit: de onafhankelijke variabele, de afhankelijke variabele en de relatie tussen deze variabelen. De situatie kan zich voordoen dat

verschillende variabelen te herkennen zijn. Deze hebben geen direct effect op de onafhankelijke en de afhankelijke variabele, maar wel op de relatie tussen deze twee variabelen. In dat geval is er sprake van een interactie-effect (Verschuren en Doorewaard, 2015:267-269 en 273). Figuur 2.2 laat het conceptueel model voor dit onderzoek zien.



**Figuur 2.2:** Conceptueel model in een eigen interpretatie.

### Veronderstelde relaties in dit onderzoek

- *Focusing event en media-agenda*

Media streven naar een berichtgeving met een hoge nieuwswaarde en trachten een zo groot mogelijke groep burgers te bereiken. Echter, media zijn ook afhankelijk van wat er in de samenleving als geheel en in de politiek gebeurt. Door aan een focusing event veel aandacht te besteden, creëren media nieuwswaarde en bepalen zij wat op dat moment en voor hoelang het onderwerp een belangrijk nieuwsitem is.

- *Focusing event en political-agenda*

Op de political-agenda komen onderwerpen die aandacht moeten krijgen van besluitvormers. Aandacht omdat de maatschappij en de politiek vragen om een oplossing van een situatie die als een probleem wordt ervaren. Er wordt verondersteld dat een beleidsverandering de crisis kan doen oplossen dan wel kan voorkomen dat de crisis zich herhaalt (een focusing event).

- *Media-agenda en political-agenda*

Zodra een onderwerp op de political-agenda staat, is het een onderwerp ter bespreking geworden. Doordat media (vaak) bepalen wat de belangrijkste dagelijkse onderwerpen zijn, hebben media invloed op de publieke opinie. Om het publiek te kunnen bereiken maken

politici -al dan niet vrijwillig- ook gebruik van media om de publieke opinie over politieke ideeën te sturen en hiermee te steunen. Er ontstaat een wederzijdse verbondenheid en afhankelijkheid tussen media en politiek.

- *Media-agenda en framing & biases*

Op de media-agenda wordt informatie over een onderwerp aangeboden en ontvangen. Media bepalen de manier waarop informatie over een -door hen geselecteerd- onderwerp wordt geformuleerd, afgebakend, verzameld, gepresenteerd en vormgegeven in schrijfstijl/taal, beeld en geluid en hierdoor beïnvloeden zij het gedrag van betrokkenen.

- *Political-agenda en the blame game*

Zodra een focusing event op de political-agenda komt, staan de diverse betrokkenen (vaak als hoofdrolspelers) in de schijnwerpers. Zij zullen proberen te zorgen dat zij zelf geen schade oplopen dan wel schuld krijgen, bijvoorbeeld door schuld af te schuiven.

- *Framing & biases, the blame game en accountability*

Op het moment dat zaken anders lopen dan gepland of zelfs fout gaan, wordt de situatie door diverse actoren onder de aandacht gebracht. De wijze waarop de situatie wordt weergegeven is niet altijd conform de feiten. De actoren proberen buiten schot te blijven door naar een schuldige -een andere dan zichzelf- te zoeken.

## 2.7.2 Operationaliseren

Onder operationaliseren wordt verstaan het omzetten van een abstract begrip naar een concreet te meten begrip. *Wat wordt onderzocht of gemeten?* (Van Thiel, 2015:55). Zie tabel 2.2 voor het operationaliseren van de variabelen in dit onderzoek.

Concept	Definitie	Indicatoren
Focusing event	<i>'a potential trigger for policy change'</i> (Birkland). Een plotselinge gebeurtenis, vaak in de vorm van een crisis of een ramp die plotselinge aandacht krijgt van media en hiermee van de overheid, van politici, van belangengroepen, van de burgers (Birkland, 1998).	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Plotselinge gebeurtenis: van de een op de andere dag staat het item op alle voorpagina's, is het op het nieuws en in alle talkshows/nieuwsprogramma's en is het een mediahype geworden.</li> <li>➤ Het item wordt als (extra, urgent) onderwerp op de Tweede Kamer agenda gezet. (Handelingen).</li> </ul>
Media-agenda	<i>'While the media do not tell people what to think, they tell people what to think about'</i> (McCombs, 1977:89). De agenda van media waar media (dagelijks) bepalen wat nieuws is, welke prioriteiten er zijn binnen het nieuws en op welke wijze het nieuws de maatschappij bereikt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Item staat op de voorpagina van alle kranten, grote krantenkoppen.</li> <li>➤ Item in elk (televisie) journaal.</li> </ul>
Political agenda	Een agenda van onderwerpen die actieve en serieuze aandacht vragen van bevoegde besluitvormers (ook wel <i>institutional, governmental of formal agenda</i> ).	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kamerdebatten worden over het item gevoerd. Handelingen van de Tweede Kamer.</li> <li>➤ Het item komt in Kamervragen voor.</li> <li>➤ Het item komt in het vragenuurtje in de Tweede Kamer voor.</li> </ul>

Frame	<p>Door te framen ontstaat een situatie, een mens- en wereldbeeld, waarin geformuleerde feiten, veronderstellingen, waarden, acties, normen, interpretaties op individueel niveau worden afgebakend en er tegelijkertijd een koppeling ontstaat tussen de verschillende losse delen van het onderwerp. (Snow et al., 1986:464).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ De verschillende uitingen/wijze van afbakening/eventueel definities van verschillende actoren over één en hetzelfde onderwerp.</li> <li>➤ De verschillende interpretatie van een en hetzelfde onderwerp/item (frame).</li> </ul>
Media biases	<p>Het weergeven van een situatie, actor of issue op een wijze die niet altijd conform de realiteit is. (Hofstetter en Buss, 1978:517).</p> <p>Er zijn vier type biases te onderscheiden (Bennett, 2001:34-40; Korthagen, 2013:621-622):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalization bias; Het persoonlijke en dan met name het persoonlijk leed als nieuwsitem centraal stellen in plaats van het in een totaal beeld en de algemene consequenties te plaatsen.</li> <li>• Dramatization bias; Een crisis, het hier-en-nu, conflicten met winnaars en verliezers, de impact van een schandaal de aandacht geven boven continuïteit, het verleden en/of toekomst, persoonlijke politieke carrières.</li> <li>• Fragmentation bias; Het plaatsen van een nieuwsitem als een alleenstaand iets/in een isolement in plaats van het item in een context te plaatsen.</li> <li>• Authority disorder bias. Het niet (meer) als vanzelfsprekend zien dat een autoriteit (vaak een politicus) de (hele) waarheid spreekt, en hierdoor de autoriteit blijven aanspreken op de ontstane situatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Interviews (in kranten en op de televisie) met individuen over hun persoonlijke situatie en dit als hoofdonderwerp projecteren.</li> <li>➤ Het onderwerp/crisis centraal blijven stellen en dan met name schuldige versus slachtoffer i.p.v. het zoeken naar een oplossing van de crisis.</li> <li>➤ Het uitvergroten van de situatie/crisis d.m.v. bijvoorbeeld interviews afnemen met uitsluitend slachtoffers en hiermee eenzijdige informatie en aandacht. Een situatie als representatief benoemen.</li> <li>➤ Het, ook als het niet relevant is, terug laten komen/brengen van de situatie in bijvoorbeeld interviews.</li> <li>➤ Een actor herhaaldelijk vragen naar een uitleg, toelichting op een en dezelfde situatie.</li> <li>➤ Een zelfde vraag in verschillende context stellen.</li> <li>➤ Dezelfde vraag aan een andere actor stellen (wat vindt u van...).</li> </ul>
The blame game	<p>De interactie tussen twee (of meerdere) personen (blame maker en blame taker) in het afschuiven van schuld (Hood, 2011:7).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Het opeisen van product recalls door anderen dan de producent.</li> <li>➤ Uitspraken van politieke actoren waarin op (in)direct wijze een schuldige wordt aangewezen. Insinueren.</li> <li>➤ Tijdens een persconferentie de aandacht schenken aan mede-actoren en hiermee proberen de aandacht te verplaatsen</li> </ul>

		naar een ander, en hiermee gedachtes van de luisteraar beïnvloeden (heb je er wel eens aan gedacht dat...).
Formele accountability	In de formele accountability, is er sprake van een relatie tussen een meerdere en een ondergeschikte (principel-agent relatie). (Bovens in Jacobs en Schillemans, 2016:25).	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Er is een gezagsrelatie afgesproken en vastgelegd in bijvoorbeeld taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden.</li> <li>➤ Er is een contractovereenkomst tussen de partijen opgesteld.</li> </ul>
Informele accountability	In een informele accountability is er geen sprake van een hiërarchische relatie, maar van een derde betrokken partij, zoals een onafhankelijk toezichthouder, belangengroepen en media (Bovens in Jacobs en Schillemans, 2016:25).	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ De uitspraken over en/of meningen van niet direct betrokkenen/derden over de situatie en wie daarin de verantwoording draagt, in bijvoorbeeld interviews, ingezonden stukken van lezers in de krant, talkshows/nieuwsprogramma's.</li> <li>➤ De antwoorden in opiniepeilingen onder burgers over de verantwoordelijkheid van het ontstaan van bijv. een crisis.</li> </ul>
Public accountability	Het door politieke ambtsdragers in het belang of in opdracht van de maatschappij publiekelijk verantwoording afleggen (Philp, 2009:28).	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Het reageren op ingezonden stukken van bezorgde en/of boze lezers naar kranten.</li> <li>➤ Het reageren op handtekeningenacties van burgers door de politiek over een genomen of te nemen besluit.</li> </ul>
Political accountability	<p>De ministeriele verantwoordelijkheid. Delegeren, en tegelijkertijd de eindcontrole behouden en de eindverantwoordelijkheid dragen over de in de publieke organisaties uitgevoerde taken (Bekkers en Homburg, 2002:130).</p> <p>De <i>political game</i> kent vier niveaus van blame (Boin et al., 2009:15 en 45):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Blame minimization, de verantwoordelijk bewindspersoon biedt excuus aan en belooft het in de toekomst beter te doen;</li> <li>• Blame acceptance, de verantwoordelijk bewindspersoon erkent schuld en biedt zijn ontslag aan;</li> <li>• Blame avoidance, de verantwoordelijk bewindspersoon wordt geprezen voor zijn initiatief om de -niet altijd door hem veroorzaakte- crisissituatie het hoofd te kunnen bieden;</li> <li>• Blame showdown, herhaaldelijk wordt de verantwoordelijk bewindspersoon geconfronteerd worden met de situatie zonder dat het duidelijk wordt of hij als schuldige aangemerkt wordt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bewindspersoon biedt excuses aan de Tweede Kamer in een debat.</li> <li>➤ Bewindspersoon biedt zijn ontslag aan.</li> <li>➤ Bewindspersoon accepteert schuld (bijvoorbeeld veroorzaakt door zijn voorganger) en doet toezegging tijdens een Tweede Kamer debat te komen tot een oplossing.</li> <li>➤ De oppositie blijft de bewindspersoon vragen stellen over de situatie/crisis omdat de bewindspersoon de eindverantwoordelijkheid draagt.</li> </ul>

Tabel 2.2 Operationaliseren

## 3 De opzet van het onderzoek

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de methodologie (paragraaf 3.2) en de kwaliteitsindicatoren (paragraaf 3.3) aan de orde.

### 3.2 Methodologie

In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe het onderzoek is uitgevoerd. Het *hoe* van het onderzoek bestaat uit (1) strategie (paragraaf 3.2.1) (2) methode (paragraaf 3.2.2) en (3) techniek (paragraaf 3.2.3) (Van Thiel, 2015:69). Voor een onderzoek is het essentieel de beschikking te hebben over zoveel en zo breed mogelijk uit diverse invalshoeken verkregen data. Door de informatie op verschillende manieren te verzamelen, te analyseren en te beschrijven -het toepassen van triangulatie- wordt de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd (Van Thiel, 2015:65).

#### 3.2.1 Onderzoeksstrategie

Een onderzoeksstrategie is een globale aanpak voorafgaand aan de praktische werkwijze van de uitvoering van het onderzoek, methoden en technieken (Van Thiel, 2015:72-73). In dit onderzoek is gekozen voor een mixed method onderzoek, te weten mediaonderzoek, survey en interviews. Media hebben in deze casus een belangrijke rol en geven de actualiteit van de casus aan. Om die reden is een mediaonderzoek uitgevoerd naar de berichtgeving in vijf landelijke kranten. De survey is gebruikt om de mening en zienswijze van burgers als consument, als de laatste schakel in de voedselketen, in kaart te brengen. Om meer diepgang in de survey en de verhouding tussen deskundigen en burgers nader te kunnen analyseren zijn drie burgers geïnterviewd. Daarnaast zijn persoonlijke gesprekken gevoerd met deskundigen uit media, toezicht, politiek en pluimveesector. De interviews geven de actualiteit en de huidige inzichten van betrokkenen weer. Op deze wijze is het onderzoeksobject van verschillende invalshoeken benaderd: politiek-deskundigen-direct betrokkenen-media-burgers.

#### 3.2.2 Onderzoeksmethode

Onder een onderzoeksmethode wordt de manier bedoeld *waarop* gegevens verzameld worden (Van Thiel, 2015:72).

#### *Mediaonderzoek*

Het mediaonderzoek is gedaan naar de berichtgeving in de vijf meest gelezen landelijke kranten: De Telegraaf, Algemeen Dagblad, de Volkskrant, NRC Handelsblad en Trouw (Top 10 lijstjes, 2018). Er is voor landelijke kranten gekozen, omdat voedselveiligheid alle Nederlanders elke dag aangaat. Door de berichtgeving in deze vijf kranten in het onderzoek op te nemen is getracht een zo breed en volledig mogelijk beeld van de berichtgeving te geven. Het mediaonderzoek betreft de periode van 18 november 2016 tot en met 27 september 2017. Op 18 november 2016 kreeg de NVWA de eerste anonieme tip dat fipronil

mogelijk bij het bestrijden van bloedluis in kippenstallen was gebruikt en op 27 september 2017 werden de ei-codes van besmette eieren van de website van de NVWA gehaald en was de crisis ten einde. De datum van 28 juni 2017 is toegevoegd, omdat op deze datum de Belgische regering formeel een verzoek aan de NVWA deed om het gebruik van fipronil in Nederland te onderzoeken. Het Belgische bedrijf Poultry Vision verkocht het middel waarin fipronil werd verwerkt aan het Nederlandse bedrijf Chickfriend en werd verdacht van het mengen van legale bestrijdingsmiddelen met de verboden insecticide.

In de zoekmachine *LexisNexis Academic* (2018) zijn bovenstaande afbakeningen toegepast en is de zoekterm 'fipronil' gebruikt.

### *Interviews*

In dit onderzoek is gekozen voor interviews met voor-gestructureerde vragen (zie voor het interview protocol, bijlage 2). De voor-gestructureerde vragen hebben als uitgangspunt gediend en waar nodig is de geïnterviewde gevraagd een -extra- toelichting te geven op een antwoord of is een aanvullende vraag gesteld. Ook hebben de geïnterviewden om deze ruimte gevraagd dan wel hebben zij die genomen. Tijdens de gesprekken kwamen daardoor ook andere onderwerpen ter sprake. Uitsluitend daar waar deze onderwerpen een aanvulling zijn op de antwoorden op de centrale onderzoeksvraag zijn zij in de resultaten meegenomen. Andere opmerkingen worden dus buiten dit onderzoeksresultaat gehouden.

Er is voor dit onderzoek gekozen interviews af te nemen met als doelgroep zoveel mogelijk hoofdrolspelers in de casus. Dit om alle partijen de gelegenheid te geven hun verhaal te doen. Daar waar dit niet mogelijk was, is een deskundige gevraagd zijn visie te geven. Drie burgers zijn geïnterviewd als consument en dus als eindgebruiker in de voedselketen. Alle negen gesprekken zijn gestart met het in kaart brengen van de bekendheid met de casus. Dit om aan de ene kant de inschatting te maken in hoeverre de gesprekspartner de berichtgeving heeft gevolgd (interesse in het onderwerp) en aan de andere kant om in te schatten wat de diepgang van het gesprek zou kunnen zijn (kennis over het onderwerp).

De negen gesprekken zijn (na akkoordbevinding) opgenomen en er zijn letterlijke transcripten van gemaakt. Als de gesprekspartner daarop prijs stelde, is het transcript voorgelegd. Een van de gesprekspartners wenste niet met naam en functie/positie in het rapport te worden genoemd en wordt daarom als *Anoniem* vermeld. Alle citaten zijn inclusief context, schriftelijk voorgelegd en geautoriseerd, alvorens in het rapport op te nemen.

De geïnterviewden:

- Twee deskundigen met een media-achtergrond:
  - de voorzitter van de Commissariaat voor de media, professor mr. dr. M. (Madelaine) de Cock Buning;
  - de onderzoeksjournalist drs. B.J.J. (Bas) Haan.
- Uit de pluimveesector is -als deskundige- gesproken met de voorzitter van de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP), mevrouw drs. H. (Hennie) de Haan.

- De NVWA is vertegenwoordigd door haar inspecteur- generaal drs. R.J.T. (Rob) van Lint.
- Met de voormalig staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mevrouw drs. C.I.J.M. (Clémence) Ross – van Dorp is gesproken in haar rol van deskundige.
- Met professor mr. dr. F. (Femke) de Vries, hoogleraar toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen, is als deskundige gesproken.
- De burgers zijn de heer G. (Guy) van Delft, mevrouw Y. (Yvonne) van Kuijk en *Anoniem*.

### Survey

De burger is (als doelgroep van de survey) benaderd door het social medium *LinkedIn* te gebruiken. De ruim 740 contacten van de onderzoeker op dit medium zijn benaderd en daarnaast is een algemene oproep naar niet-contactpersonen op dit medium gedaan. De gebruikers van dit medium is tevens gevraagd de survey op hun beurt weer door te sturen, ook naar niet *LinkedIn* gebruikers. De onderzoeker heeft de -niet *LinkedIn*- contacten in haar netwerk, familie- en vriendenkring en medestudenten gevraagd -via e-mail en/of WhatsApp- de survey in te vullen. Door de survey op deze wijze uit te zetten is getracht een zo breed, zo groot en voor de onderzoeker deels onbekend publiek te bereiken.

De survey telt 23 vragen waarvan 2 controlevragen, is opgebouwd uit 7 delen en de Likertschaal-methode is toegepast. De survey is opgesteld in de online surveysoftware *Qualtrics* en was van 25 juni tot en met 8 augustus 2018 toegankelijk. In bijlage 3 is de survey zoals uitgezet weergegeven.

### 3.2.3 Onderzoekstechniek

Onder een onderzoekstechniek wordt verstaan de manier waarop verkregen gegevens worden geanalyseerd (Van Thiel, 2015:72). Gegevens kunnen op een kwantitatieve (numeriek) en op een kwalitatieve (niet numeriek) wijze worden geanalyseerd. Beiden kennen drie onderdelen (1) verzamelen (2) ordenen en (3) analyseren (Van Thiel, 2015:142 en 143). Het verzamelen heeft plaatsgevonden door middel van documentenanalyse voor wat betreft de casus (zie hiervoor hoofdstuk 4), mediaonderzoek, interviews en survey. Het ordenen is gedaan door het systeem van *codering* toe te passen. Voor het ordenen en analyseren van de surveyresultaten is gebruik gemaakt van het software programma *IBM SPSS Statistics 25*.

### Codering

Voor het analyseren van alle drie de onderzoeksmethoden is gekozen voor ‘thematisch en deductief coderen’. In het mediaonderzoek betreft het de zoekterm ‘fipronil’ en diverse omschrijvingen van het begrip ‘schuld’. In de interviews betreft het de persoonlijke ervaringen en meningen van de verschillende gesprekspartners over een theorie. In de survey is de invalshoek de oorzaken en gevolg van het incident.



Voor de interviews is gekozen voor de volgende thema's, zie het interview protocol in bijlage 2:

- Bekendheid met de casus;
- Accountability dragen;
- Accountability afschuiven;
- Rol van media.

Voor de survey is gekozen de vragen in zeven thema's te verdelen, zie de surveyvragen in bijlage 3:

- Bekendheid met de casus;
- Kwaliteit van de berichtgeving;
- Media;
- Invloed van de berichtgeving op oordeelsvorming;
- (in)Formele accountability;
- Schuld;
- Persoonlijke (controle)vragen.

### 3.3 Kwaliteitsindicatoren

Onder kwaliteitsindicatoren worden de juistheid, de nauwkeurigheid en de consistentie van het onderzoek verstaan en is te onderscheiden in validiteit (paragraaf 3.3.1) en betrouwbaarheid (paragraaf 3.3.2).

#### 3.3.1 Validiteit

Met de validiteit van een onderzoek wordt de mate van juistheid van het onderzoek verstaan en bestaat uit de interne en externe validiteit. De interne validiteit geeft aan dat wat gemeten is, ook is wat de onderzoeker wilde meten. De externe validiteit geeft aan dat de onderzoeksresultaten ook in andere en vergelijkbare onderzoeken toe te passen zijn (Baarda et al., 2005).

##### *Interne validiteit*

Dit onderzoek is intern valide, omdat in dit onderzoek de keuze is gemaakt drie onderzoeksmethoden te hanteren die de onderzoeker zelf heeft opgezet en geïnterpreteerd. In het mediaonderzoek is een selectie gemaakt van passages die met name betrekking hebben op het begrip 'schuld', in de interviews is uitvoerig gesproken over 'schuld hebben en schuld krijgen' en in de survey kwamen de vragen over 'schuld hebben en schuld afschuiven' uitvoerig ter sprake. Hiermee is triangulatie toegepast.

##### *Externe validiteit*

Dit onderzoek is niet extern valide. De respondenten in de survey zijn contactpersonen van de onderzoeker die direct dan wel indirect zijn verbonden aan het social medium *LinkedIn* en zijn contacten uit het netwerk van de onderzoeker, medestudenten en familie- en vriendenkring. De respondenten hebben de survey weliswaar anoniem ingevuld, maar

hiermee is het risico op 'gewenste antwoorden' niet uit te sluiten. Het mediaonderzoek is gebaseerd op de inzichten van de onderzoeker en de door de onderzoeker gehanteerde afbakening en interpretatie. Ook de interviews zorgen ervoor dat het onderzoek niet extern valide is. Immers, negen interviews (waarvan zeven face-to-face en twee telefonisch) zijn hiervoor te beperkt in aantal. De achtergrond van de gesprekspartners is divers, maar het blijft de keuze van de onderzoeker wie te interviewen, waarom en wanneer. Ook hebben de geïnterviewden -mogelijk- hun eigen mening naast wetenschappelijke onderbouwing - bewust dan wel onbewust- van invloed laten zijn.

### 3.3.2 Betrouwbaarheid

Met de betrouwbaarheid van het onderzoek wordt de nauwkeurigheid en de consistentie van de metingen aangegeven. Nauwkeurigheid heeft betrekking op de meetinstrumenten en consistentie op de bij herhaling van het onderzoek, door een andere onderzoeker, komen tot dezelfde bevindingen (Baarda et al., 2005).

Dit onderzoek kan als nauwkeurig worden aangemerkt, omdat het systeem van triangulatie in het onderzoek is toegepast. Er is gebruik gemaakt van drie meetinstrumenten: interviews, survey en mediaonderzoek. Daarbij is er sprake van verschillende responsgroepen: deskundigen, direct betrokkenen, politiek en burgers. Dit onderzoek is deels consistent. Het mediaonderzoek zal onder dezelfde condities (geselecteerde kranten, zoekperiode en zoekterm) dezelfde passages als resultaat opleveren. Maar voor de schuldanalyse is het mediaonderzoek niet consistent, omdat het hier de interpretatie van de onderzoeker betreft. De interviews zijn persoonsgebonden en een momentopname. Ze kunnen om die reden, ook bij gelijke omstandigheden, verschillende resultaten geven. De survey laat een bias zien in leeftijd en opleidingsniveau. Ook zijn twee -voor dit onderzoek- belangrijke variabelen (media-agenda en political-agenda) na de factoranalyse weggefallen.

## 4 De casus fipronil in eieren

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 3 ‘Wat is de casus ‘fipronil in eieren’? beantwoord. In paragraaf 4.2 komen de hoofdrolspelers in de casus aan bod en in paragraaf 4.3 volgt een tijdlijn voor een feitelijke reconstructie. In de tijdlijn zijn slechts de voor dit onderzoek relevante data en gebeurtenissen opgenomen. In paragraaf 4.4 is de wet- en regelgeving rondom voedselveiligheid aangegeven (opgemerkt dient te worden dat het hier een selectie betreft).

### 4.2 Hoofdrolspelers in de casus

In deze casus zijn vier hoofdrolspelers te onderscheiden: de overheid (paragraaf 4.2.1), de NVWA (paragraaf 4.2.2), de pluimveesector (paragraaf 4.2.3) en Chickfriend (paragraaf 4.2.4).

#### 4.2.1 Overheid

Voedselveiligheid valt in het kabinet-Rutte III onder de verantwoordelijkheid van twee ministers: de minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wat betreft de Wet Dieren<sup>3</sup> en de minister voor Medische Zorg wat betreft de Warenwet. In geval van de eierbranche, is LNV verantwoordelijk voor de veiligheid van de *productie* van eieren op de leggenbedrijven en hiermee voor de veiligheid van diervoeders en het gebruik van diergeneesmiddelen. Zodra het ei gelegd is en bestemd is voor consumptie en hiermee voor *bereiding en verhandeling* gaat de verantwoordelijkheid over naar het ministerie van de minister voor Medische Zorg, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

#### 4.2.2 NVWA

De NVWA is op 1 januari 2012 ontstaan uit een fusie van drie inspectiediensten: de Algemene Inspectiedienst (AID), de Plantenziektekundige Dienst (PD) en de ‘oude’ Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht (2013) of de fusie en de nieuwe methoden van toezicht, te weten: risicogericht toezicht en systeemtoezicht, de efficiëntievoordelen (bezuinigingen) opleveren die het kabinet ervan verwachtte.<sup>4</sup> In het rapport *Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie* van de Algemene Rekenkamer (Roelofs et al., 2013:16 en 23 en Algemene Rekenkamer, 2018) zijn als hoofdconclusies opgenomen:

---

<sup>3</sup> Tijdens de fipronil-crisis het ministerie van Economische Zaken (EZ).

<sup>4</sup> De Algemene Rekenkamer heeft de taak en de bevoegdheid om onderzoek te doen bij RWT's. Zij onderzoeken onder meer of het publieke geld volgens afspraak is besteed en of wettelijke taken goed worden uitgevoerd (Algemene Rekenkamer, 2018).

- De NVWA beschikt nog steeds niet over een overkoepelend ICT-systeem;
- De fusie heeft niet de twee gewenste besparingen opgeleverd.
  - Door risico-gebaseerd te werken en door meer verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven te leggen zouden in de NVWA minder mensen nodig zijn.
  - Omdat er na de fusie sprake zou zijn van gecombineerde inspectiebezoeken, gezamenlijke kennisontwikkeling, samenvoeging van personeel en gezamenlijke huisvesting/bedrijfsvoering, werden schaalvoordelen verwacht.
- De twee nieuwe toezichtmethoden zijn nog niet breed inzetbaar;
- De structurele terugbrenging van de taakstelling is niet toereikend en vraagt mogelijk om een verandering of verkleining van het takenpakket.

Risicogericht toezicht houdt in dat de aandacht zich richt op bedrijven die vaak en ernstig regels overtreden waar de risico's voor de burger de bepalende factor is. Systeemtoezicht houdt in dat de aandacht zich richt op bedrijven die hun processen op een zodanige wijze hebben ingericht dat de risico's als maatschappelijk aanvaardbaar gezien worden en daarom vindt er slechts steekproefsgewijs controle plaats (Roelofs et al., 2013:14).

Ondanks het feit dat in 2016 bij de NVWA fipronil bekend was als illegaal middel (NVWA, 2016), was tot aan de melding uit België in juni 2017 (zie paragraaf 4.3) de kennis over de gevolgen van het gebruik van fipronil bij de NVWA onduidelijk. De vraag of fipronil of fipronil-residu (resthoeveelheid van een werkzame stof) in vlees of in eieren terecht kan komen bij het ontsmetten van de stallen bleef onbeantwoord. In de media spraken Nederlandse toxicologen hun verbazing uit over het ontbreken van deze kennis bij de NVWA (Sorgdrager, 2018:51).

Overigens is voor de NVWA voedselveiligheid slechts een van de twintig maatschappelijke belangen waarop controle wordt gevoerd. Bijlage 4 *Werkzaamheden van de NVWA in vogelvlucht* geeft een overzicht zoals weergegeven op de website (NVWA, 2018).

#### 4.2.3 Pluimveesector

Nederland telt ruim 2000 pluimveebedrijven, met meer dan 100 miljoen kippen en zo'n anderhalf miljoen kalkoenen en eenden. De meeste bedrijven zijn gespecialiseerd in leghennen (700 bedrijven, 46 miljoen leghennen) of vleeskuikens (430 bedrijven, 55 miljoen vleeskuikens). De leghennen produceren per jaar tien miljard eieren, gemiddeld ruim 300 eieren per kip. Er wordt jaarlijks voor zo'n 1,5 miljard euro aan vlees en eieren geproduceerd. Zes miljard eieren gaan naar winkels in binnen- en buitenland, vier miljard eieren worden verwerkt in andere producten, zoals koekjes, taarten en mayonaise. Ongeveer twee-derde van de eieren wordt geëxporteerd naar Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (NOS, 2014). Alle cijfers betreffen het jaar 2014.

Deze casus beperkt zich tot de pluimveehouders met specialisatie leghennen. Zij worden -in dit onderzoek- vertegenwoordigd door de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP).

Een aantal pluimveehouders hebben het bedrijf Chickfriend de opdracht gegeven bloedluis in hun leghenstallen te bestrijden. Chickfriend gebruikte hiervoor het bestrijdingsmiddel

Dega-16, wat achteraf bleek te zijn vermengd met fipronil. Het middel werd niet door de pluimveehouders gekocht, zodat zij het in hun stallen konden gebruiken. De pluimveehouders kochten bij Chickfriend de dienst van het in de stallen spuiten van het middel. Een restant van het middel werd niet bij de pluimveehouders achtergelaten. Het maken van een monster was dus niet mogelijk. Bij navraag van pluimveehouders over het product ontvingen zij een 'material safety data sheet' voor Dega-16 met het logo van het bedrijf ProFarma België. Het document vermeldde geen informatie over de samenstelling van het product maar wel informatie waaruit kon worden opgemaakt dat het product volledig veilig was (Sorgdrager, 2018:43).

#### 4.2.4 Chickfriend

Chickfriend, een ontsmettingsbedrijf uit Barneveld, wordt algemeen gezien als de veroorzaker van de eiercrisis door het illegaal gebruik van de verboden insecticide fipronil in een bestrijdingsmiddel tegen bloedluis in leghenstallen. Het bestrijdingsmiddel werd aangekocht bij het Belgische bedrijf Poultry Vision. Door het bestrijdingsmiddel in de stallen te spuiten is het gif in de eieren, de kippen en hun mest terechtgekomen. Er zijn inmiddels bijna tweehonderd bedrijven gesloten, miljoenen leghennen gedood en miljarden eieren vernietigd. De schade voor de Nederlandse pluimveesector wordt geschat op honderden miljoen euro's. De twee eigenaren van Chickfriend worden strafrechtelijk vervolgd.

### 4.3 Tijdlijn

In deze casus is de interactie tussen de actoren, het wel/niet handelen van wie, wat, hoe en met name wanneer, belangrijk en daarom is een tijdlijn opgenomen. Twee informatiedragers hebben als bron gediend: Het rapport van mevrouw Sorgdrager (2018) en de website van de NVWA (NVWA, 2018). In onderstaande tijdlijn zijn de twee bronnen samengevoegd en in een samenvatting (uitsluitend voor het onderzoek relevante stappen zijn opgenomen) weergegeven.

26-10-2016 Tijdens het behandelen van een ander onderzoek wordt een melding opgevangen van het gebruik van fipronil bij bestrijding van bloedluis in de pluimveesector.

Medio november 2016

Een NVWA-inspecteur ontvangt telefonisch een bericht van een bekende met de tip dat fipronil grootschalig wordt gebruikt door het bedrijf Chickfriend. De tipgever geeft aan dat het bedrijf heeft aangegeven dat fipronil uiteindelijk in eieren terug te vinden zou zijn en dat Chickfriend grote bedragen zou hebben gereserveerd voor toekomstige rechtszaken.

18-11-2016 Een NVWA-inspecteur licht in een e-mail toe dat aard, duidelijkheid en onderwerp van de melding het zeker waard zijn om daaraan aandacht te geven. Dezelfde dag komt er bij de NVWA een anonieme melding binnen met gedetailleerde informatie: genoemd worden de naam Chickfriend, regio Barneveld, illegale karakter van fipronil en herkomst Oost-Europa.

- 21-11-2016 De anonieme melding wordt bij de NVWA doorgezet. Er zijn dan vanuit drie richtingen signalen binnengekomen over hetzelfde incident en daarom wordt een status-3-melding aangemeld: voldoende grond voor een strafrechtelijk onderzoek.
- 12-12-2016 De NVWA besluit dat er te weinig informatie is om de situatie tot een 'acuut gevaar voor de volksgezondheid' te bestempelen.
- 22-12-2016 Het NVWA-afdelingshoofd risicobeoordeling stuurt (intern) verzoek tot informatie retour met de opmerking dat het via de lijn moet lopen.
- 12-01-2017 Medewerkster van college voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden meldt dat als fipronil wordt ingezet tegen bloedluis er sprake is van een overtreding. Het is verboden het te gebruiken bij levende dieren.
- 20-01-2017 Anonieme tipgever meldt dat fipronil en legale besmettingsmiddelen worden vermengd. Hij levert op detailniveau informatie: eigenaren Chickfriend maken zelf stallen schoon, product is niet te koop, naam ProFarma enzovoort.
- 24-04-2017 De NVWA besluit een strafrechtelijk onderzoek te starten.
- 19-06-2017 Fipronil wordt aangetroffen in eieren bij een legghenbedrijf in België. De link wordt gelegd naar ontsmettingsbedrijf Chickfriend dat een behandeling tegen bloedluis heeft uitgevoerd, vermoedelijk met de verboden stof fipronil.
- 28-06-2017 België verzoekt NVWA formeel om onderzoek te doen bij het ontsmettingsbedrijf Chickfriend.
- 07-07-2017 Inspectie bij het ontsmettingsbedrijf Chickfriend. Er wordt geen fipronil in de diverse monsters gevonden.
- 19-07-2017 Het Openbaar Ministerie levert gegevens uit de inbeslaggenomen administratie van Chickfriend aan de NVWA. Er worden in totaal negen bedrijven bemonsterd op eieren en mest.
- 22-07-2017 Laboratoriumuitslagen laten zien dat bij zeven legghenbedrijven fipronil is gebruikt. Deze bedrijven worden direct geblokkeerd, mogen geen eieren, kippen of mest meer afvoeren en moeten hun eieren terughalen uit het handelskanaal.
- 24-07-2017 Het Openbaar Ministerie levert adresgegevens van pluimveebedrijven aan de NVWA.
- 26-07-2017 De NVWA start met het uit voorzorg blokkeren van andere pluimveebedrijven die in 2017 zijn behandeld door het ontsmettingsbedrijf Chickfriend.

- 30-07-2017 Circa 180 leggenbedrijven, opfokbedrijven en broedeibedrijven zijn wegens de verdenking van fipronil geblokkeerd. In alle stallen zijn monsters van eieren en in een aantal gevallen ook van mest en van kippenvlees genomen. Ook monsters van eieren uit de retail zijn onderzocht. Op basis van de eerste uitslagen van de ei-monsters besluit de NVWA tot een publiekswaarschuwing.
- 31-07-2017 De NVWA waarschuwt consumenten om eieren met een specifieke ei-code niet te eten en publiceert ook ei-codes van eieren met een fipronil-gehalte dat hoger is dan de dagelijks toelaatbare hoeveelheid bij langdurige consumptie door kinderen.
- 02-08-2017 Plaatsvervangend inspecteur-generaal van de NVWA, Van Zoeren , adviseert de consument in de uitzending van *Nieuwsuur*: 'Als iemand zegt dat hij kan leven zonder een ei te eten tot zondag, zou ik dat aanraden' (NOS, 2017).
- 03-08-2017 De verantwoordelijke bewindslieden sturen een brief naar de Tweede Kamer met hierin een overzicht van gebeurtenissen en acties naar aanleiding van de uitspraken van Van Zoeren in *Nieuwsuur* (Tweede Kamer, 2016-2017, 26 991 nr. 486).
- 03-08-2017 De NVWA publiceert een overzicht van ei-codes van besmette eieren op de website.
- 24-08-2017 Kamerdebat. Het optreden van de NVWA staat centraal.
- 27-09-2017 Laatste ei-codes zijn van de website van de NVWA verwijderd in verband met het verstrijken van de houdbaarheidsdatum.

#### 4.4 Wet- en regelgeving en voedselveiligheid

Onder Europese wet- en regelgeving, de Algemene Levensmiddelen Verordening (ALV), geldt het verbod levensmiddelen op de markt te brengen die onveilig zijn: schadelijk voor de gezondheid dan wel ongeschikt voor consumptie. Tevens is een meldingsplicht en een traceerbaarheidseis (codering eieren) opgenomen. Het betreft hier een verplichting tot zelfcontrole 'van boer tot bord' (Voedingscentrum, 2018). Naar aanleiding van de paardenvleesfraude is de private ketenkwaliteitssysteem *ketenborging.nl* opgericht (Sorgdrager, 2018:19 en 23), zie onderstaand kader.

Ketenborging.nl is een initiatief van de Taskforce Voedselvertrouwen. Deze Taskforce werd in maart 2013 opgericht door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ). In de Taskforce werkten overheid en bedrijfsleven samen aan maatregelen om het vertrouwen van consumenten in voedsel te herstellen. De Taskforce publiceerde haar actieplan in juni 2013.

In dit actieplan nemen zowel publieke als private borging van de voedselveiligheid en -integriteit een belangrijke plaats in. De Taskforce heeft, in samenspraak met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), criteria voor private kwaliteitsschema's opgesteld, die de private borging van de voedselveiligheid en vooral de voedselintegriteit moeten versterken. Transparantie en informatie-uitwisseling maken een belangrijk onderdeel uit van deze criteria.

Ketenborging.nl biedt bedrijven uit de voedselketen een overzicht van erkende kwaliteitsschema's, die voldoen aan deze criteria. Ondernemers kunnen via deze website controleren of hun zakenpartners gecertificeerd zijn door een kwaliteitsschema dat aan de eerder genoemde criteria van voedselveiligheid en -integriteit voldoet of niet, en daar hun handelen op afstemmen.

**Kader 4.1:** Ketenborging.nl

Bron: <https://ketenborging.nl/>

Wet- en regelgeving betreft ook de waarden voor onder andere (1) concentraties van chemische of biologische verontreiniging in een product en (2) de procesvoorschriften voor producenten dat ze 'in de mate van het mogelijke' erop toezien dat hun producten beschermd worden tegen verontreinigingen. Er zijn drie waarden te onderscheiden: ARfD (Acute Referentie Dosis, maximale inname per 24 uur), ADI (Acceptabele Dagelijkse Inname, inname dagelijks en levenslang) en MRL (Maximum Residu Limiet, maximale toegestane restgehalte van een stof in of op levensmiddelen) (Sorgdrager, 2018:20 en 21).

De Hazard Analysis of Critical Point-methode (de HACCP-methode), is een voor bedrijven voedselveiligheidssysteem om te voorkomen dat de voedselveiligheid in gevaar komt. Van elke productiefase wordt in kaart gebracht wat mis kan gaan en hoe dit te voorkomen is (Voedingscentrum, 2018). Door de in de wet- en regelgeving opgenomen HACCP-methode voor de documentatie- en registratieprocedure van resultaten te hanteren, kunnen levensmiddelenbedrijven -en dus ook de pluimveehouders- zich tegenover de toezichthouder verantwoorden (Sorgdrager, 2018:19-23).

Ook de NVWA is onderhevig aan Europese en aan nationale wet- en regelgeving. Zo is er een Europees wettelijke verplichting tot het hanteren van publiek toezicht door de nationale overheden (Sorgdrager, 2018:17). 'De volksgezondheid (onder andere voedselveiligheid, productveiligheid, dier- en plantgezondheid) en de exportpositie van de agrarische sector zijn publieke belangen. Het vertrouwen van burgers en bedrijfsleven in veilig voedsel en veilige producten is daar mede afhankelijk van. Elke schakel in de voedselketen is verantwoordelijk om publieke belangen zeker te stellen. Het is de taak van de NVWA om actief toe te zien en te handhaven wanneer hier niet aan wordt voldaan' (Tweede Kamer, 2013-2014, 33 835 nr. 1:2). Het toezicht op de eierketen vanuit de NVWA is beperkt tot dierenwelzijn, diergeneesmiddelen en meststoffen op de pluimveebedrijven (Sorgdrager, 2018:30).



## 5 De onderzoeksresultaten

### 5.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 3 (opzet van het onderzoek) is uiteengezet, kent dit onderzoek -naast de documentenanalyse van de casus, zie hiervoor hoofdstuk 4- drie onderzoeksmethoden. In dit hoofdstuk worden de resultaten uit deze drie methoden weergegeven. In paragraaf 5.2 het mediaonderzoek, in paragraaf 5.3 de interviews en in paragraaf 5.4 de survey.

### 5.2 Mediaonderzoek

Het mediaonderzoek bestaat uit vier delen (1) het in kaart brengen van het aantal publicaties uitgesplitst naar de vijf kranten en perioden (paragraaf 5.2.1) (2) het in kaart brengen van het aantal malen dat een actor als 'schuldige' is neergezet en door wie (paragraaf 5.2.2) en (3) het in kaart brengen van welk type accountability er sprake is (paragraaf 5.2.3). (4) In paragraaf 5.2.4 wordt (in het kader van het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag) nader ingegaan op de accountability van de toezichthouder.

#### 5.2.1 Publicaties in aantallen

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de resultaten van het in kaart brengen van het aantal publicaties uitgesplitst naar de vijf kranten en perioden.

Krant/Aantal artikelen	Hele periode	18 -11-2016/28-06-2017	28-06-2017/28-09-2017
De Telegraaf (ochtendkrant)	55	0	55
NRC Handelsblad (middagkrant)	35	0	35
de Volkskrant (ochtendkrant)	35	0	35
Trouw (ochtendkrant)	51	0	51
Algemeen Dagblad (ochtendkrant)	54	0	54
TOTAAL	230	0	230

**Tabel 5.1:** Totaal aantal gevonden artikelen, gehele periode in een eigen interpretatie.

Wat opvalt is dat alle artikelen na 28 juni 2017 zijn verschenen. Om die reden is de periode 28 juni tot en met 28 september 2017 nader gespecificeerd. Tabel 5.2 geeft hiervan de resultaten.

Aantal artikelen krant	28-6-2017 28-7-2017	28-7-2017 28-8-2017	28-8-2017 28-9-2017	Eerste artikel Datum	Laatste artikel Datum
De Telegraaf	0	31	14	01-08-2017	28-09-2017
NRC Handelsblad	0	28	7	01-08-2017	20-09-2017
de Volkskrant	1	29	5	27-07-2017	28-09-2017
Trouw	0	42	9	28-07-2017	20-09-2017
Algemeen Dagblad	1	43	10	24-07-2017	28-09-2017
TOTAAL	2	173	45		

**Tabel 5.2:** Totaal aantal gevonden artikelen, gespecificeerd naar laatste drie maanden, in een eigen interpretatie.

## 5.2.2 Accountability in aantallen

De volgende stap in het onderzoek is het in kaart brengen van het aantal malen dat een actor als ‘schuldige’ is neergezet en door wie. Hiervoor zijn als actoren gehanteerd, de vier hoofdrolspelers in de casus zoals in hoofdstuk 4 reeds is toegelicht, te weten: de overheid, de NVWA, de pluimveesector en Chickfriend. Onderstaande tabel laat hiervan de resultaten zien, zowel in aantallen (tabel 5.3a) als ook in percentages (tabel 5.3b). In bijlage 5 is een specificatie per krant opgenomen.

Schuldig bevonden → Beschuldigd door ↓ In aantallen	Overheid	NVWA	Pluimveesector	Chickfriend	Overige	Totaal
Overheid		4	3	3	0	10
NVWA	0	1	1	2	1	5
Pluimveesector	0	15	4	16	2	37
Chickfriend	0	0	0	0	1	1
Overige	2	16	8	17	7	50
Totaal	2	36	16	38	11	103
Schuldig bevonden → Beschuldigd door ↓ In percentages	Overheid	NVWA	Pluimveesector	Chickfriend	Overige	Totaal
Overheid		3,88	2,91	2,91		9,71
NVWA		0,97	0,97	1,94	0,97	4,85
Pluimveesector		14,56	3,88	15,53	1,94	35,92
Chickfriend					0,97	0,97
Overige	1,94	15,53	7,77	16,50	6,80	48,54
Totaal	1,94	34,95	15,53	36,89	10,68	100

Tabel 5.3a en 5.3b: Accountability naar actor in een eigen interpretatie.

Wat hier opvalt is dat 50 van de 103 waarnemingen onder de categorie ‘overige’ vallen. Dit vraagt om verdieping. 11 van de 50 waarnemingen zijn toe te schrijven aan lezers (9x) en aan de heer mr. P. (Pieter) van Vollenhoven, oud-hoogleraar risicomangement aan de Universiteit Twente, tevens voorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (2x). Deze stichting financierde het onderzoek naar de veiligheid in voedsel ‘*Uitgebeend. Hoe veilig is ons voedsel nog?*’ (Van Silfhout, 2014). De overige 39 waarnemingen betreffen journalisten. Tabel 5.4 geeft de resultaten aan, 5.4a in aantallen en 5.4b in percentages.

Overige: De Telegraaf, NRC Handelsblad, de Volkskrant, Trouw, Algemeen Dagblad	Overheid	NVWA	Pluimveesector	Chickfriend	Overige	Totaal
Lezer		6	3			9
P. van Vollenhoven		2				2
Overige	2	8	5	17	7	39
Totaal	2	16	8	17	7	50

Overige in % (103=100%)	Overheid	NVWA	Pluimveesector	Chickfriend	Overige	Totaal
Lezer		5,83	2,91			8,74
P. van Vollenhoven		1,94				1,94
Overige	1,94	7,77	4,85	16,50	6,80	37,86
Totaal	1,94	15,53	7,77	16,50	6,80	48,54

**Tabel 5.4a en 5.4b:** Accountability categorie 'overige' gespecificeerd in een eigen interpretatie.

### 5.2.3 Accountability in typen

In totaal wordt in 103 artikelen gesproken over 'schuld'. Niet altijd is letterlijk het woord 'schuld' gebruikt, maar zijn andere bewoordingen gebruikt, zoals 'heeft schade veroorzaakt', 'onder vuur liggen', 'nalatigheid', 'heeft het verergerd', 'falen', 'ellende veroorzaakt', 'is hun eigen verantwoordelijkheid'. De verschillende typen accountability (formal, informal, public en political) zoals weergegeven in het conceptueel model (zie paragraaf 2.7.1) en het operationaliseren (zie paragraaf 2.7.2) zijn te zien. Om deze herkenning te concretiseren, is gekozen van alle vier de hoofdrolspelers uit iedere krant minimaal een passage in het onderzoek op te nemen. Het resultaat is 34 -woordelijk overgenomen- passages. Elke passage wordt verantwoord door de krant, datum en -indien mogelijk- de woordvoerder, aan te geven. Zie voor de passages bijlage 6. Onderstaand overzicht, gerubriceerd naar de accountability van de hoofdrolspelers, in de volgorde: de overheid, de pluimveesector, Chickfriend en de NVWA, is een samenvatting van de passages.

#### Overheid

De passages laten zien dat:

- het gehanteerde beleid van de overheid ten aanzien van het toezicht op voedselveiligheid, het toezien op het volgen van Europese en nationale wet- en regelgeving en normen, is gedelegeerd aan de NVWA. De political accountability: het delegeren en tegelijkertijd behouden van de eindverantwoordelijkheid en eindcontrole.
- het gehanteerde beleid van de overheid ten aanzien van reorganisaties en bezuinigingen bij de NVWA is opgelegd door de overheid. De formal accountability: er is hier sprake van een gezagsrelatie.
- het gehanteerde beleid van de overheid ten aanzien van de prioritering en de verantwoordelijkheid betreffende het hanteren van regels is bij het bedrijfsleven gelegd. Dit heeft een ongewenste situatie doen ontstaan, waar de overheid zelf buiten schot probeert te blijven. The blame avoidance: excuses aanbieden in een debat.

#### Pluimveesector

De passages laten zien dat:

- de pluimveehouders zich realiseren dat zij (mede)schuldig zijn. Immers, de pluimveehouders hebben een eigen verantwoordelijkheid de middelen die zij gebruiken te controleren. Er is hier sprake van formal accountability: vastgelegde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

- de pluimveehouders proberen schuld af te schuiven (the blame game) door zich ook als slachtoffer op te stellen. Zij beroepen zich erop in vertrouwen te hebben gehandeld. Ook vinden zij dat zij te laat zijn gewaarschuwd door de NVWA, met het gevolg dat de pluimveesector negatief in het nieuws is terechtgekomen (imagoschade): public accountability.

### Chickfriend

De passages laten zien dat:

- Chickfriend door alle partijen als de hoofdschuldige wordt gezien. Chickfriend heeft immers -bewust- een verboden stof op de markt gebracht. De formal accountability: opgestelde contractovereenkomsten.

Chickfriend wordt 38 keer (van de totaal 103 keer) als schuldige aangewezen. In *de Volkskrant* van 28 september 2017 is te lezen:

‘De twee bestuurders van het bedrijf Chickfriend blijven ook de komende veertien dagen vastzitten. Dat bepaalde de rechtbank in Zwolle woensdag. Het duo zit sinds 10 augustus vast in het strafrechtelijk onderzoek naar het eierschandaal. Martin van de B. (31) uit Barneveld en Mathijs IJ. (24) uit Nederhemert zijn opgepakt bij een actie door de inlichtingen- en opsporingsdienst van de NVWA onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM). Zij worden verdacht van het in gevaar brengen van de volksgezondheid door het leveren of toepassen van het middel fipronil in stallen met leghennen. Het OM wil nog getuigen horen en de rechtbank vond dat onderzoeksbelang zwaarder wegen dan het belang van het duo. Door het voedselschandaal zijn kippenbedrijven op slot gegooid door de NVWA. Daarbij zijn miljoenen kippen geruimd en talloze eieren vernietigd.’

### NVWA

De passages laten zien dat:

- de bedrijfsorganisatie, de bedrijfsuitvoering en de communicatie van de NVWA (interne en externe processen), redenen zijn voor het aanwijzen van de NVWA als (mede)schuldige: de informal en public accountability.
- de plaats van de NVWA in de toezichtketen een ‘sandwich-positie’ is. De NVWA is zowel principal als agent in de theorie van Lipsky (Olsen, 2013:448 en 453-455). Dit leidt tot een toenemende administrative supervision (Bekkers en Homburg, 2002:130).
- zowel de Tweede Kamer als de pluimveesector de NVWA schuld geven: de informal accountability en the blame game.

#### 5.2.4 Accountability en de NVWA

Opmerkelijk is dat de NVWA 36 keer (van de totaal 103 keer) als ‘schuldige’ wordt aangewezen, maar dat de definitie voor ‘schuldige’ een andere lijkt te zijn dan die gehanteerd is voor Chickfriend. Bij Chickfriend betreft het de formal accountability van het toevoegen van fipronil aan het ontsmettingsmiddel. Bij de NVWA betreft het de informal en public accountability. In bijlage 7 is een niet-limitatieve opsomming van waar de NVWA -in

de genoemde kranten- wel van wordt beschuldigd opgenomen. De genoemde punten geven aan dat de (schuld-)positie van de NVWA niet ligt bij de inhoud (het gebruiken van fipronil), maar bij het niet adequaat toepassen van de zes basisprincipes van goed toezicht genoemd in de *Kaderstellende visie op toezicht 2005*<sup>5</sup>: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005:18-27). Zie voor een overzicht bijlage 8.

Met name over transparantie/communicatie woedt al jaren discussie. In de oratie van mevrouw De Vries *'Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?'* is te lezen: 'Transparantie is al sinds 2001 een van de elementen van goed toezicht in de Kaderstellende Visie op Toezicht van het kabinet. Transparantie betekent in deze Visie het uitleggen van keuzes, het openbaar maken van toezichtresultaten en het afleggen van verantwoording' (De Vries, 2016:1).

### 5.3 Interviews

In de interviews zijn de bekendheid met de casus (paragraaf 5.3.1), accountability dragen (paragraaf 5.3.2), accountability afschuiven (5.3.3) en de rol van media (paragraaf 5.3.4) de voornaamste gespreksonderwerpen geweest. Zie voor het interview protocol bijlage 2. Ook andere gespreksonderwerpen kwamen spontaan naar voren, maar worden buiten beschouwing gelaten aangezien die niet relevant zijn voor het onderzoek. Daar waar de tekst in de citaten cursief is weergegeven, betreft het de input van de geïnterviewde en waar de tekst niet cursief is weergegeven betreft het de input van de interviewer.

#### 5.3.1 Bekendheid met de casus

De bekendheid van en de interesse in het onderwerp zijn bij alle gesprekspartners aanwezig en richt zich bij allen op het gegeven dat het hier voedselveiligheid betreft. Voedselveiligheid gaat iedereen aan en moet de hoogste prioriteit krijgen van de instanties die daarvoor verantwoordelijk gezien worden. De interesse in het onderwerp heeft bij de drie geïnterviewde burgers een persoonlijke inslag en bij de deskundigen is de interesse in het onderwerp breder en heeft het meer diepgang. De economische gevolgen voor met name de pluimveesector, maar ook dierenwelzijn worden hier, naast voedselveiligheid, ook genoemd. Opvallend is dat niet alle gesprekspartners op de vraag wie de actoren in deze casus zijn hetzelfde antwoord geven. Van uitsluitend een politieke invalshoek (NVWA en bewindsliden) tot uitsluitend een invalshoek vanuit de eierketen (pluimveesector en ontsmettingsbedrijf). De manier waarop informatie wordt verzameld, vindt op verschillende manieren plaats. De drie geïnterviewde burgers geven aan hun informatie uit de media te hebben gekregen, een van de deskundigen heeft persoonlijk contact met de pluimveesector en weer andere gesprekspartners zijn professioneel betrokken.

---

<sup>5</sup> Kaderstellende visie op toezicht 2005 is een herziening van de versie uit 2001, waaraan mevrouw De Vries refereert.

Van Delft in het gesprek:

‘Enigszins, wat het nieuws ons verteld heeft, dat er naar buiten kwam dat een bedrijf verkeerde middelen had gebruikt waardoor de eieren besmet werden, dat is wat ik ervan weet’.

Mevrouw Ross – van Dorp in het gesprek:

‘Ik ben bekend met de casus in de eerste plaats als consument van eieren en ten tweede leef ik op het platteland en hoor ik natuurlijk in mijn omgeving ook wel mensen die ermee te maken hebben, omdat zij een bedrijf hebben, of mensen kennen die een bedrijf hebben. Verder heb ik nog steeds wel een beetje interesse overgehouden vanuit mijn tijd als staatssecretaris omdat ik daar ook geconfronteerd ben geweest met dierziekten’.

Mevrouw De Vries in het gesprek:

‘Wat hier typisch heeft gespeeld is toch de hele lage risicotolerantie van de maatschappij en ik denk dat dat voor allerlei toezichtcasussen speelt maar wel in het bijzonder voor voedselveiligheid of misschien wel veiligheid in zijn algemeenheid. Waar je ziet dat zodra zich een incident voordoet er hele heftige reacties komen en ook in dit geval een enorme grote economische gevolgen voor bijvoorbeeld de producenten van eieren in dit geval. Ik denk dat in het algemeen de risicobereidheid van de maatschappij steeds lager wordt en wat je heel goed hebt gezien is dat de maatschappij eigenlijk verwacht dat de toezichthouder alle onheil voorkomt en dat wanneer hij dat niet doet er ook een enorme kritiek ontstaat van waarom heeft hij dit niet eerder gezien of hoe kan het nu want lopen we nu allemaal gevaar’.

en

‘[ ... ] en in de Nederlandse maatschappij waarin wel heel gauw wordt gezocht naar wie is hier eigenlijk de schuld van alles. Do not blame me, but blame your watchdog’.

### 5.3.2 Accountability dragen

Op de accountability-vraag werd in een van de gesprekken direct een kanttekening geplaatst in de vorm van een wedervraag: accountable voor wat?

Mevrouw De Cock Buning in het gesprek:

‘Accountable voor wat? Want dan ben ik de jurist en de aansprakelijkheid van schade die in de sector is ontstaan, wie is er accountable in de zin van de grondbeginselen van goed toezicht, is het degene die wordt aangesproken op het overtreden van de norm [ ... ] volgens is het aan de toezichthouder om daar zorgvuldig mee om te gaan’.

Deze laatste opmerking maakt duidelijk dat er verschillende vormen van accountability te onderscheiden zijn in deze casus. Immers, accountable voor het in de voedselketen brengen van een illegaal product (formal accountability) of accountable dat dit niet is voorkomen (informal accountability). Wat tevens opvalt bij de antwoorden op de accountability-vraag, is dat alle hoofdrolspelers in de casus worden genoemd en dat er -zonder dat ernaar gevraagd is- tevens een onderling verband wordt gelegd. Opvallend is dat de positie van de NVWA door de gesprekspartners op verschillende manieren wordt gezien. Van een accountable

partij tot een partij die vaak en/of snel als accountable wordt gezien dan wel betiteld, maar dat feitelijk niet is.

Mevrouw De Cock Buning geeft aan dat - naast de NVWA - vooral ook de overtreder(s) zelf niet moet(en) worden vergeten. In het gesprek:

‘Nou ja in de eerste plaats natuurlijk degene die fipronil gebruiken in zulke hoge dosis dat het boven de normen uitkomt want dat moeten we met elkaar niet vergeten en wordt altijd gekeken naar waar was de toezichthouder. Maar het waren toch in eerste instantie de bedrijven die de regels overtreden en dan heb je natuurlijk de toezichthouder die het misschien wel heeft gezien maar niet heeft geacteerd’.

Dat de pluimveehouder een verantwoordelijkheid heeft en zich niet aan alle regels heeft gehouden, kwam ook in de gesprekken naar voren (formal accountability). Maar ook hier wordt de andere kant van de medaille belicht, namelijk dat de pluimveehouder ook als ‘slachtoffer’ van de NVWA als accountable partij gezien kan en misschien wel moet worden, volgens een van de gesprekspartners.

Mevrouw De Haan in het gesprek:

‘[ ... ] boeren hebben absoluut een eigen verantwoordelijkheid en ik vind dat ook als bestuurder van een brancheorganisatie, mogelijk nog meer dan als belangenbehartiger [ ... ] er is een nieuwe speler op de markt [ ... ] maar wij hebben geen signaal gehad en dat is wel het verwijt dat we vanuit de sector naar de NVWA maken, zij hebben concrete tips binnen gekregen in november 2016. Dat wisten wij niet, dat wisten wij pas toen er Kamerbrieven over verschenen [ ... ], je stelt de sector niet op de hoogte, je gaat blijkbaar geen eieren bemonsteren, je voegt fipronil of althans de metabolieten daarvan, niet toe aan het Nationaal Plan Residu, maar je geeft het over aan de strafrechtelijke kant van de autoriteit en verder doe je niks, ik weet het niet’.

Twee van de drie geïnterviewde burgers veranderden tijdens het gesprek regelmatig hun mening over de accountability-vraag en lieten uiteindelijk in het midden wie accountable zou moeten zijn.

Bovenstaande laat zien dat in de gesprekken naar voren komt dat de accountability twee invalshoeken heeft: inhoud en proces. Wat betreft de inhoud worden het ontsmettingsbedrijf Chickfriend en de pluimveehouders genoemd. Zij hebben zich volgens de gesprekspartners niet gehouden aan wet- en regelgeving wat betreft het gebruik van ontsmettingsmiddelen in de voedselketen. Het betreft hier de formal accountability (taken, bevoegdheden en contractovereenkomsten). Wat betreft het proces wordt de NVWA als schuldige genoemd en dan met name op het gebied van communicatie. Het betreft hier de public en de informal accountability (publiekelijk verantwoording afleggen).

*Anoniem* in het gesprek:

‘Wat me opviel was de slechte communicatie. Van de NVWA. Kijk, zo’n minister of staatssecretaris schrijven een briefje naar de Kamer en dat is het dan en dan volgt een debat, maar ik vind dat op de werkvloer had de NVWA duidelijker moeten zijn. Spreken met een stem. Er was geen eenduidigheid in de communicatie. Kijk, onrust, ga ik aan het eitje dood? Dat is heel vervelend, kan ik de eieren nog wel eten of niet? Ja, en dan ondersteund door de bewindslieden Schippers en Van Dam’.

### 5.3.3 Accountability afschuiven

Zoals in paragraaf 2.5, the blame game, is aangegeven, ligt het in de aard van de mens om op het moment dat er zaken fout gaan, te zoeken naar een schuldige.

Mevrouw De Haan in het gesprek:

‘Ja, die norm is overschreden. Een norm die in 2016 nog drie keer hoger lag en waarbij volgens deskundigen geen gevaar voor de volksgezondheid was, moet je dan in zo’n soort situaties (zeker waar er aantoonbaar fraude is gepleegd) handhaven zoals werd gedaan, of kun je dan ook tijdelijk tot een uitfasering komen? [ ... ] dit soort dingen was allemaal niet bespreekbaar [voor de NVWA], maar het was of ik de volksgezondheid in gevaar wilde brengen [ ... ]’.

De schuldvraag beantwoorden en hiermee consequenties aan de orde stellen voor bijvoorbeeld schadeloosstellingen kwamen in de gesprekken naar voren. Dat de pluimveesector zich als het ‘slachtoffer’ van het ontsmettingsbedrijf en de NVWA ziet, werd in een van de gesprekken als voorbeeld genoemd en als reden aangedragen voor het recht hebben op schadeloosstelling.

Mevrouw Ross – van Dorp in het gesprek:

‘En dan ook het schadeloosstellen van de mensen die de dupe zijn geworden, is best een lastige discussie omdat dan de schuldvraag er wel degelijk toe doet’.

en

‘[ ... ] zoveel extra geld gaat naar de NVWA [ ... ] want we hebben eigenlijk te weinig mensen om goed toezicht te kunnen houden [ ... ]. Als dat zo zou zijn als je dat zo vertaald dan zouden die boeren eigenlijk de dupe zijn geworden van onvoldoende toezicht en zouden ze schadeloos gesteld moeten worden [ ... ]’.

Het feit dat de NVWA 25 miljoen euro bovenop het huidige budget krijgt, wordt -door meer partijen- gezien als een onderbouwing dat de schuldvraag niet of niet uitsluitend bij de pluimveesector mag worden gelegd. De doorgevoerde bezuinigingen en reorganisaties bij de NVWA door de overheid (formal en political accountability) hebben de NVWA in een positie gebracht waarin zij onvoldoende mensen en middelen hadden voor adequaat toezicht (informal accountability). Maar deze verhoging van het budget wordt ook door *Anoniem* gezien als the blame avoidance:

‘een cadeautje van de overheid. Dan kan Schippers in de Kamer zeggen: ik heb geld gegeven, ik heb mijn best gedaan [ ... ]’.



Het feit dat het ontsmettingsbedrijf strafrechtelijk wordt vervolgd, wordt als een logische stap betiteld.

Van Lint in het gesprek:

‘Accountability, daaronder moet worden verstaan dat degene die voedsel op de markt zet of in de keten brengt om uiteindelijk op de markt te komen, primair verantwoordelijk is om ervoor te zorgen dat het voedsel veilig is en voldoet aan de wettelijke normen. Als er iets misgaat en het gaat om aansprakelijkheid, dan kom je natuurlijk in een ander chapter. Dan kan bijvoorbeeld een veehouder zeggen: ik heb een bedrijf ingehuurd en die bleek een middel te gebruiken wat niet mocht. Dan ligt er natuurlijk een schuldvraag in justitiële termen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een bedrijf als Chickfriend dat een middel gebruikt heeft en in stallen toepaste wat niet gebruikt mag worden’.

Maar een van de geïnterviewde burgers benadrukt dat er sprake is van onduidelijkheid over de accountability binnen een ketensysteem. En dat zonder duidelijke rollen en takenverdeling er ook geen sprake kan zijn van heldere accountability en dat het juist het afschuiven in de hand werkt.

Mevrouw Van Kuijk in het gesprek:

‘Het probleem [ ... ] is dat iedereen schuift het af naar iedereen en ik denk omdat juist de accountability van ieder niet duidelijk is. [ ... ] waar zijn de grenzen van mijn accountability, waar begint het en waar eindigt het. Dan weet je dat in dat gedeelte als het dan gebeurt dan is het jouw portie, dan is het jouw verantwoording, gebeurt het daar buiten dan is het de verantwoording van een volgende/ander omdat je namelijk in een schakel zit [ ... ]’.

Bovenstaande laat zien dat ‘het verwijtende vingertje’ snel naar een ander wijst of dat het systeem hieraan inherent is: the blame avoidance. Mevrouw De Haan in het gesprek: ‘[ ... ] LNV of EZ zei daar gaan wij niet over want het is een voedselveiligheid kwestie dus dan is het aan VWS en VWS zei we gaan daar niet over het is aan de NVWA’.

#### 5.3.4 Rol van media

De geïnterviewde onderzoeksjournalist Haan geeft op de vraag wat de rol van media is aan dat het gaat om op een neutrale, objectieve manier weer te geven wat de feiten zijn. Media zijn geen onderdeel van het proces en hebben -zijns inziens- dus ook geen actieve bijdrage en dus geen actieve en bewuste beïnvloeding.

Haan in het gesprek:

‘[ ... ] Wat ik doe is ik ontdek feiten, breng die naar buiten en stel daarvoor mensen verantwoordelijk voor daden. Dat is een gevolg, dat is niet het doel an sich [ ... ]’.

Andere gesprekspartners benadrukken het belang van kwalitatief goede en onafhankelijke media. Maar dat in de praktijk media niet door alle gesprekspartners als een onafhankelijke en neutrale partij worden gezien, blijkt uit het feit dat in een interview wordt gezegd dat een

krantenkop een lezer ertoe kan aanzetten de krant te kopen dan wel het artikel te lezen. In de interviews kwamen het besef en de acceptatie naar voren dat er sprake is in berichtgeving van framing. Het werd bijvoorbeeld omschreven als 'het nieuws is gekleurd', 'het NOS journaal geeft ander nieuws dan RTL4', 'het is de waarneming van de journalist'.

Om een onderwerp op de agenda te krijgen, maken media ook gebruik van taal, beelden en symbolen om een emotionele reactie op te wekken en hiermee voor personificatie te zorgen. In het *Algemeen Dagblad* van 2 augustus 2017: 'Met een spuitkarretje loopt een medewerker, gehuld in gasmasker en een geel maanpak, door de stal, een nevel verspreidend van een schoonmaakmiddel. 'Dat rook naar eucalyptus en menthol, etherische oliën die zijn toegestaan voor de bestrijding van bloedluis, zegt Hennie de Haan van pluimveehouders organisatie NVP'.

Maar een andere gesprekspartner zegt dat hij een geformuleerde conclusie van een krant over de accountability onjuist en merkwaardig vindt. In *de Volkskrant* van 5 augustus 2017: 'NVWA scheidt verwarring', 'Overheid faalt in gifcrisis', 'Kamer razend na NVWA-gezwalk', 'NVWA faalt'.

Van Lint in het gesprek:

'[ ... ] in de media werd de schuld snel in de schoenen van de NVWA gelegd. Dat vind ik een buitengewoon merkwaardige conclusie; in de Volkskrant heb ik al eens gezegd dat de NVWA zelf geen eieren legt, maar de toezichthouder is'.

Ook wordt duidelijk dat media op hun beurt ook afhankelijk zijn van wat er in de samenleving gebeurt. Mevrouw De Haan in het gesprek: '[ ... ] de media had verder niets, er was alleen maar komkommer-nieuws, dus er was belachelijk veel aandacht voor, wat dat aangaat wist ik ook niet wat me overkwam [ ... ]'.

Bovenstaande laat zien dat de rol van media door gesprekspartners verschillend wordt omschreven. De positie van media zelf en de positie ten opzichte van media worden als redenen gegeven.

## 5.4 Survey

De survey -zie voor de gestelde vragen bijlage 3 en de gegeven antwoorden bijlage 9- is door 140 respondenten ingevuld. Een respons percentage kan niet worden berekend. Het is niet mogelijk te bepalen wat de grootte is van de totale doelgroep 'burgers' die direct dan wel indirect verbonden zijn met het social medium *LinkedIn*, het netwerk, de familie- en vriendenkring en de medestudenten van de onderzoeker. Vier van de 140 respondenten hebben niet alle vragen beantwoord en zijn uit de survey verwijderd en als 'missing value' beoordeeld. De *N* in de survey is dus 136.

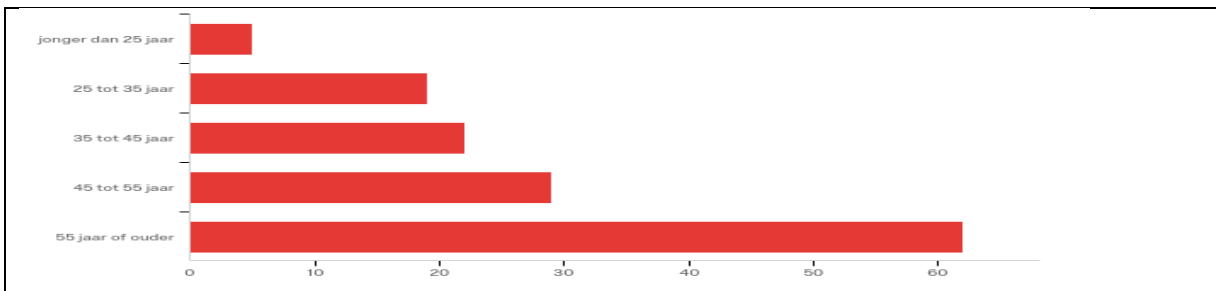
Om de onderzoeksresultaten van de survey te kunnen beoordelen, is allereerst naar een aantal punten gekeken:

- (1) Controlevragen (paragraaf 5.4.1);
- (2) Factoranalyse (paragraaf 5.4.2);
- (3) Cronbachsalphawaarden (paragraaf 5.4.3);
- (4) Standard multiple regression analysis (paragraaf 5.4.4);
- (5) Significantie (paragraaf 5.4.5).

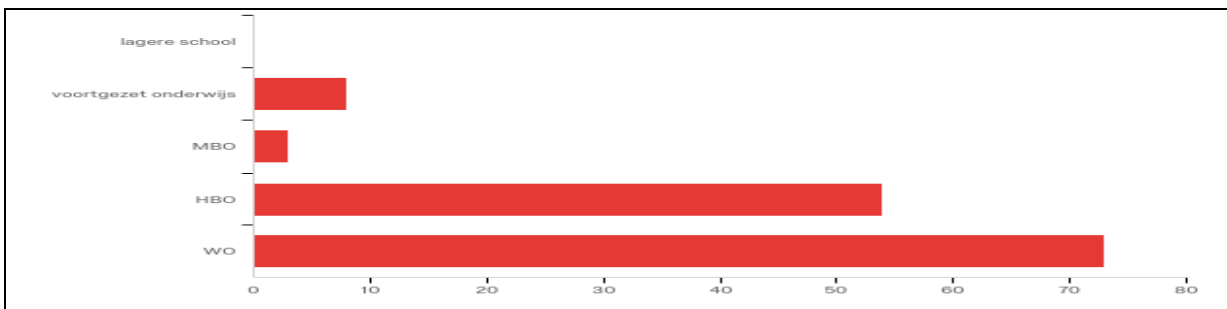
Vervolgens zijn in paragraaf 5.4.6 de surveyresultaten weergegeven.

### 5.4.1 Controlevragen

De twee controlevragen geven aan dat de respondenten niet een gelijke verdeling laten zien wat leeftijd en opleidingsniveau betreft. Tabel 5.5 en 5.6 geven dit aan.



Tabel 5.5: Wat is uw leeftijd?



Tabel 5.6: Wat is uw hoogste afgeronde opleidingsniveau?

Het valt op dat het merendeel van de respondenten 45 jaar en ouder is en ook is het opvallend dat het overgrote deel van de respondenten hoog is opgeleid. Dit zou een mogelijke *bias* in het databestand kunnen aangeven.

### 5.4.2 Factoranalyse

Dat de factoranalyse kan worden toegepast, is af te lezen aan de Kaiser-Meyer-Olkin en Bartlett's test (KMO test). De KMO test moet een waarde van ,5 of hoger aangeven. In dit onderzoek is de waarde van de KMO test ,639 (zie tabel 5.7).

KMO and Bartlett's Test		
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		,639
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	546,251
	df	105
	Sig.	,000

Tabel 5.7: Kaiser-Meyer-Olkin en Bartlett's test.

In het SPSS software programma geeft de Factor Matrix aan welke variabelen in welke factor samen te vatten zijn. Zie bijlage 10 voor de Factor Matrix. De Factor Matrix laat geen nette structuur zien. Acht vragen dragen niet bij aan het onderzoek. Twee van de acht vragen zijn de controlevragen. De overige zes vragen worden daarom niet in de analyse van de onderzoeksresultaten meegenomen:

1. In hoeverre was de berichtgeving over de casus op tijd? (vraag 4);
2. In hoeverre was de berichtgeving over de casus objectief? (vraag 6);
3. In hoeverre vindt u dat de media in hun berichtgeving de casus dramatiseren? (vraag 8);
4. In hoeverre vindt u dat de media in hun berichtgeving persoonlijk leed centraal stellen? (vraag 9);
5. In hoeverre vindt u dat de media het vertrouwen in de autoriteiten ter discussie stellen? (vraag 10);
6. In hoeverre vindt u dat het ontsmettingsbedrijf schuld afschuift? (vraag 21).

Vervolgens zijn er meerdere rotaties toegepast om tot een Rotated Factor Matrix te komen, zie bijlage 11. De Rotated Factor Matrix laat zien dat de variabelen media-agenda en political-agenda zijn weggevallen. De resterende items laden op vier variabelen in het conceptueel model en het operationaliseren. Hiermee is het aantal variabelen teruggebracht tot vier variabelen naast de twee controlevragen (leeftijd en opleiding). Zie figuur 5.1.



**Figuur 5.1:** meerdere variabelen na factoranalyse in een eigen interpretatie.

### 5.4.3 Cronbachsalphawaarden

Om de betrouwbaarheid van een schaal te meten die uit een aantal items bestaat wordt de betrouwbaarheidscoëfficiënt Cronbachsalphagebruikt. Hoge waarden (>.80) wijzen op een hoge betrouwbaarheid. Dit betekent dat samenstellende items nagenoeg hetzelfde concept meten. Waarden < .50 wijzen op onvoldoende betrouwbaarheid. Over het algemeen wordt een schaal met een waarde van >.70 gezien als betrouwbaar. Onderstaande opsomming laat de Cronbachsalphawaarden zien. Uitsluitend the blame game heeft een betrouwbare waarde.

1. Focusing event (factor 1), met een Cronbachsalphawaarde van .659;
2. The blame game (factor 2), met een Cronbachsalphawaarde van .715;
3. Framing & biases (factor 3), met een Cronbachsalphawaarde van .441;
4. Accountability (schuld-) positie van de toezichthouder (factor 4);
5. Leeftijd (factor 5);
6. Opleidingsniveau (factor 6).

#### 5.4.4 Standard multiple regression analysis

Het doel van het analyseren van de surveyresultaten is het beantwoorden van de vraag welke factoren vooral van invloed zijn op de accountability (schuld-)positie van de toezichthouder. Alle typen regressieanalyses hebben tot doel te onderzoeken wat de invloed is van één of meer onafhankelijke variabele(n) op een afhankelijke variabele. In dit onderzoek is er sprake van meer variabelen (zie figuur 5.1) en daarom is een standard multiple regression analysis hier -mogelijk- van toepassing.

Voordat tot analyse kan worden overgegaan, moet allereerst worden getoetst of de standard multiple regression analysis inderdaad de juiste procedure voor dit onderzoek is. Uit figuur 5.1 is af te leiden dat in dit onderzoek drie modellen zijn te onderscheiden, waar de twee controlevragen in worden meegenomen. Zie tabel 5.9:

	Onafhankelijke variabele	Afhankelijke variabele
Model 1	Focusing event, leeftijd, opleidingsniveau	Framing & biases
Model 2	Focusing event, leeftijd, opleidingsniveau	The blame game
Model 3	Framing & biasis, the blame game, leeftijd en opleidingsniveau	Accountability (schuld-) positie van de toezichthouder

Tabel 5.9: 3 Modellen in een eigen interpretatie.

Om de vraag te beantwoorden of de standard multiple regression analysis voor dit onderzoek de juiste is, worden alle drie de modellen getoetst aan zes voorwaarden (SPSS noemt dit assumptions). Bijlage 12 SPSS Assumptions, geeft een overzicht van de zes voorwaarden en de te hanteren toetsingsmethode, waardenbeoordeling en de resultaten van de drie modellen aan. Het laat zien dat de drie modellen aan de voorwaarden voldoen om de standard multiple regression analysis techniek toe te passen.

#### 5.4.5 Significantie

De standard multiple regression analysis is vervolgens toegepast, zie voor de resultaten voor de drie modellen in dit onderzoek bijlage 13 Regressieresultaten. De regressieresultaten geven aan of er een relatie bestaat tussen de afhankelijke en de onafhankelijke variabelen. En zo ja, hoe sterk deze relatie dan is. De sterkte wordt uitgedrukt in de significantie waarde. Deze geeft aan of de effecten echt zijn of dat de effecten zijn ontstaan door toeval. Sig. > .05 = effect is niet significant en Sig. ≤ .05 = effect is wel significant (SPSS Handboek, 2018). In dit onderzoek:

- Model 1: er is geen significantie tussen framing & biases en focusing event, leeftijd en opleidingsniveau;
- Model 2: er is geen significantie tussen the blame game, focusing event en opleidingsniveau, maar wel een negatief verband met leeftijd;
- Model 3: er bestaat een significantie tussen accountability (schuld-) vraag van de toezichthouder en the blame game, maar niet met framing & biases, leeftijd en opleidingsniveau.

#### 5.4.6 Surveyresultaten

Zoals in paragraaf 5.4.1 is aangegeven is een mogelijke bias in het databestand opgetreden en in paragraaf 5.4.2 dat de variabelen media-agenda en political-agenda na de

factoranalyse zijn weggevallen. Er is gekeken naar -mogelijke- verbanden en onderlinge relaties tussen de antwoorden op de gestelde vragen. Opgemerkt dient te worden dat het hier uitsluitend de interpretatie van de onderzoeker betreft. In bijlage 9 zijn (met uitzondering van de controlevragen, zie hiervoor paragraaf 5.4.1) alle surveyresultaten opgenomen.

#### *Focusing event en media-agenda*

Hoewel 115 respondenten (84,6 procent) aangeven met de casus bekend te zijn (vraag 1), lijken de resultaten over de berichtgeving iets anders aan te geven. Op de vraag of de informatie 'op tijd' was (vraag 4) geven 41 respondenten (30 procent) aan dat dit 'redelijk niet' op tijd was. Wat betreft vraag 5 (kwantiteit van de berichtgeving) geven 41 respondenten (30 procent) aan dat deze 'weinig toereikend' was en op vraag 6 (objectiviteit van de berichtgeving) geven 49 respondenten (36 procent) 'neutraal' als antwoord.

#### *Berichtgeving over de casus - mening over de casus*

Op de vraag of de berichtgeving de mening over de casus heeft veranderd (vraag 11), geven 22 respondenten (16,2 procent) aan een positieve verandering te hebben ervaren en 38 respondenten (27,9 procent) geven aan dat dit een negatief effect heeft gehad. In totaal hebben dus 60 respondenten (44,1 procent) aangegeven een meningsverandering te hebben ervaren. Maar wat precies door de respondenten onder positieve en negatieve meningsverandering wordt verstaan, is niet duidelijk.

#### *Bekendheid met de casus - casus zien als een crisis*

115 Respondenten (84,6 procent) zeggen bekend te zijn met de casus (vraag 1) en 76 respondenten (55,9 procent) betitelen de casus als een crisis (vraag 2). Het betreft hier echter een incident en geen crisis. Mogelijk is hier sprake van definitie-interpretatie. Een incident kan uitsluitend door het kabinet tot crisis worden bestempeld als er sprake is van een probleem op maatschappelijk niveau. Voedselveiligheid is een maatschappelijk onderwerp, maar stond niet ter discussie. De begrippen crisis en incident worden -mogelijk- door elkaar gebruikt.

#### *Media - het gebruik van dramatiek en persoonlijk leed*

Op de vraag of media de casus hebben gedramatiseerd (vraag 8), geven 87 respondenten (64 procent) aan dat dit het geval is. 52 Respondenten (38,2 procent) geven aan dat zij vinden dat media persoonlijk leed centraal hebben gesteld (vraag 9). Dramatiek lijkt meer gebruikt te worden door media dan persoonlijk leed.

#### *Dramatiek en persoonlijk leed - mening over de casus*

Dat media dramatiek en persoonlijk leed in hun berichtgeving gebruiken, wordt door respectievelijk 87 respondenten (64 procent) en 52 respondenten (38,2 procent) aangegeven (vragen 8 en 9). 60 Respondenten (44,1 procent) geven aan een positieve/negatieve meningsverandering te hebben ervaren (vraag 11). Of het gebruik van dramatiek en persoonlijk leed in berichtgeving hieraan ten grondslag ligt is niet te zeggen, omdat de respondenten de survey anoniem hebben ingevuld en daarom de resultaten niet zijn te herleiden op persoonlijk niveau.

### *Dramatiseren en persoonlijk leed - casus zien als een crisis*

Dramatiseren (vraag 8) en persoonlijk leed centraal stellen (vraag 9) lijkt invloed te hebben op het definiëren van de casus als een crisis (vraag 2). Dramatiseren wordt door 87 respondenten (64 procent) en persoonlijk leed door 52 respondenten (38,2 procent) aangegeven. 76 Respondenten (55,9 procent) beoordelen de casus als een crisis.

### *Media - vertrouwen in de autoriteiten*

Op de vraag of media het vertrouwen in de autoriteiten ter discussie stellen (vraag 10) geven 90 respondenten (66,2 procent) aan dat hiervan sprake is.

### *Berichtgeving over de casus - verandering in vertrouwen in de autoriteiten*

Dat de berichtgeving over de casus een positieve (negatieve) verandering teweegbrengt in het vertrouwen in de autoriteiten (vraag 13), geven 7 respondenten (5,1 procent) een positieve verandering aan en 71 respondenten (52,2 procent) een negatieve verandering. Positieve (negatieve) verandering kan beoordeeld zijn zoals de onderzoeker voor ogen had: toegenomen (afgenomen) vertrouwen. Overigens geven 60 respondenten (44,1 procent) aan dat hun mate van vertrouwen niet is veranderd door 'neutraal' als antwoord te geven.

### *The blame game - formal accountability*

Naast de NVWA worden ook de pluimveehouders en de overheid, de formal accountability toebedacht. Zij worden echter ook toegerekend dat zij dit niet erkennen, maar eerder afschuiven (the blame game). Wat niet uit de data van de survey is te achterhalen, is de richting van het afschuiven van schuld (wie geeft/krijgt schuld aan/van wie). Zie voor de surveyresultaten in aantallen tabel 5.11a en in percentages tabel 5.11b.

Aantallen (waarden: volledig en grotendeels) N=136	In hoeverre vindt u dat XXX de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus? (vragen 14- 17)	In hoeverre vindt u dat XXX schuld afschuift? (vragen 18-21)
Overheid	89	60
NVWA	117	80
Pluimveehouders	95	85
Resultaten survey in aantallen betreffende schuld hebben en schuld afschuiven in een eigen interpretatie. N=136 Percentages (waarden: volledig en grotendeels) N=136	In hoeverre vindt u dat XXX de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?	In hoeverre vindt u dat XXX schuld afschuift?
Overheid	65,4	44,1
NVWA	86,0	58,8
Pluimveehouders	69,9	62,5

**Tabel 5.11a: en 5.11b:** Resultaten survey betreffende schuld hebben en schuld afschuiven in een eigen interpretatie. N=136.

### *(in)Formal accountability*

De respondenten lijken niet een expliciete keuze te (kunnen of willen) maken bij de vraag wie de (in)formele verantwoording moet dragen, ondanks de hoogste score voor de NVWA. Zie tabel 5.11a voor de surveyresultaten in aantallen en tabel 5.11b voor de surveyresultaten in percentages.

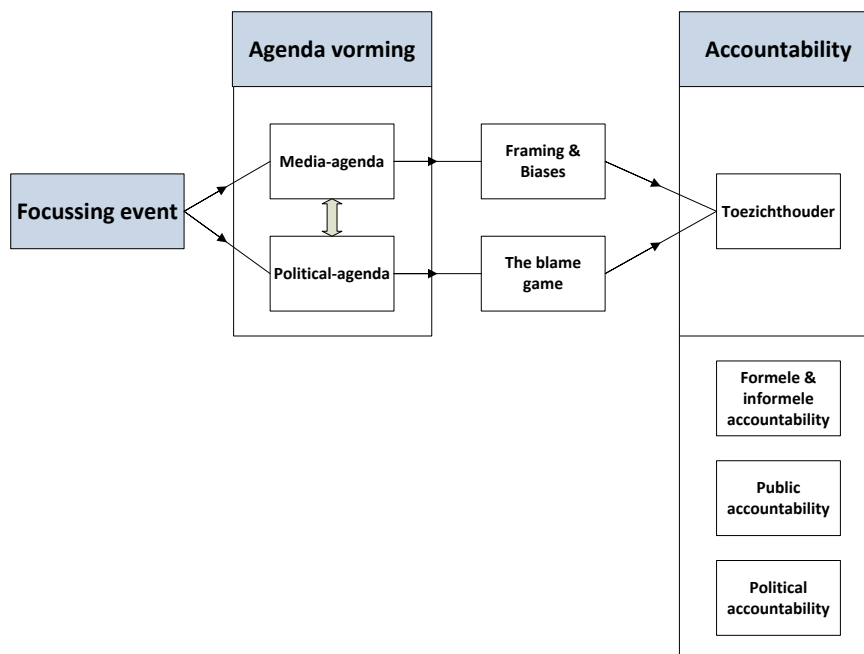
## 6 De casus en de onderzoeksresultaten

### 6.1 Inleiding

Dit onderzoek is gedaan door een theorie gedreven praktisch mixed method onderzoek te doen. De keuze is gemaakt 'theorie gedreven' en 'praktisch mixed method' in twee aparte hoofdstukken uiteen te zetten. Hoofdstuk 7 betreft de casus en de theorie. In dit hoofdstuk betreft het de casus en de onderzoeksresultaten.

De informatie verkregen uit de documenten betreffende de casus (zie hoofdstuk 4) en de onderzoeksmethoden (zie hoofdstuk 5) worden geanalyseerd aan de hand van de zes veronderstelde relaties zoals weergegeven in het conceptueel model (zie hoofdstuk 2). In paragraaf 6.2 is het conceptueel model (voor de leesbaarheid) nogmaals weergegeven en in de daaropvolgende paragrafen komen de veronderstelde relaties aan de orde. Focusing event en media-agenda in paragraaf 6.3, focusing event en political-agenda in paragraaf 6.4, media-agenda en political-agenda in paragraaf 6.5, media-agenda en framing & biases in paragraaf 6.6, political-agenda en the blame game in paragraaf 6.7 en framing & biases, the blame game en accountability toezichthouder in paragraaf 6.8. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de analyse in paragraaf 6.9.

### 6.2 Conceptueel model



**Figuur 6.1:** Conceptueel model, in een eigen interpretatie.

### 6.3 Focusing event en media-agenda

Het mediaonderzoek laat zien dat de casus in de vijf meest gelezen landelijke kranten gedurende twee maanden, te weten juli en augustus 2017, veel aandacht heeft gehad. In deze periode is een piek (een mediahype) waar te nemen: van de 230 artikelen zijn 173 (ruim 75 procent) in de periode van slechts een maand geplaatst en de spreiding is



gelijkmatig over de kranten. Echter, de maanden juli en augustus worden gezien als vakantiemaanden en ook de Tweede Kamer is op reces. Een van de geïnterviewden noemt het nieuws in deze periode 'komkommer-nieuws'. Het laat zien dat media afhankelijk zijn van wat er in de maatschappij gebeurt, volgens deze geïnterviewde. In een van de interviews werd aangegeven dat als een incident -en zeker op maatschappelijk niveau- zich voordoet, er heftige reacties in de media volgen. Met name het persoonlijk leed van de pluimveehouder is, zo laat ook het mediaonderzoek zien, in interviews en ondersteund met beelden onderwerp in de berichtgeving geweest. In deze artikelen stonden de negatieve economische gevolgen en dierenwelzijn van hun kippen (hun product) centraal. De drie geïnterviewde burgers geven unaniem aan dat voor hen media de informatiebron betreffende de casus zijn. Uit de antwoorden op de surveyvragen is af te leiden dat 115 respondenten (84,6 procent) aangeven bekend te zijn met de casus (vraag 1), 87 respondenten (64 procent) vinden dat media de casus dramatiseren (vraag 8) en 52 respondenten (38,2 procent) vinden dat het persoonlijk leed centraal wordt gesteld (vraag 9). De veronderstelde relatie tussen focusing event en media-agenda wordt door twee van de drie onderzoeksmethoden bevestigd, te weten mediaonderzoek en interviews. Aangezien de media-agenda na de factoranalyse is weggevallen, geven de antwoorden op de desbetreffende surveyvragen een indicatie en geen bevestiging van een relatie.

#### 6.4 Focusing event en political-agenda

In de ingezonden stukken van lezers, zoals weergegeven in het mediaonderzoek, is voedselveiligheid met hierin de rol van de toezichthouder regelmatig het onderwerp wat ter discussie naar voren wordt geschoven. De casus wordt, door de burgers, als een belangrijk agendapunt gezien. Uit de antwoorden op vraag 3 van de survey is te zien dat 110 respondenten (80,9 procent) de casus als heel belangrijk/belangrijk ervaren. In het mediaonderzoek komt naar voren dat de casus op de political-agenda thuishoort doordat het overheidsbeleid 'risico's op misstanden vergroot', met bezuinigingsrondes en reorganisaties, als concrete voorbeelden. Maar ook uitspraken als: 'Daar ligt een verantwoordelijkheid bij de politiek. Die moet in deze kwestie de hand in eigen boezem steken'. De veronderstelde relatie tussen political-agenda wordt door twee van de drie onderzoeksmethoden bevestigd, te weten mediaonderzoek en interviews. Aangezien de political-agenda na de factoranalyse is weggevallen, geven de antwoorden op de betreffende surveyvragen een indicatie en geen bevestiging van een relatie.

#### 6.5 Media-agenda en political-agenda

In de tijdlijn van de casus (zie hiervoor paragraaf 4.3) komt de relatie tussen de media-agenda en de political-agenda tot uiting. Op 24 juli 2017 verscheen het eerste artikel in de krant over 'fipronil in eieren', op 2 augustus 2017 was Van Zoeren op de televisie te zien in *Nieuwsuur* en op 3 augustus 2017 (de volgende dag) konden minister Schippers en staatssecretaris Van Dam niets anders doen dan een reactie naar de Tweede Kamer te zenden. Zij stuurden een brief met hierin een overzicht van gebeurtenissen en acties naar aanleiding van dit optreden van Van Zoeren. Op 24 augustus 2017 werd hierover een debat gevoerd en staan het incident en de NVWA op de political-agenda. De wederzijdse invloed

van media-agenda en political-agenda kan niet op basis van de drie onderzoeksmethoden worden bevestigd. Slechts door gebruik te maken van de documentatie over de casus kan hierover een indicatie worden gegeven.

## 6.6 Media-agenda en framing & biases

Zowel in de interviews als in het mediaonderzoek is te zien dat het door media verheffen van een incident tot een crisis waar voedselveiligheid ter discussie wordt gesteld, als frame naar voren wordt gebracht. In een van de interviews werd duidelijk dat de hoeveelheid 'fipronil in eieren' de norm niet gevaarlijk had overschreden. Er was geen sprake van onveilig voedsel en dus ook geen crisis. In een krantenartikel wordt een van de geïnterviewden op dit onderwerp geciteerd en wordt het gebruik van dramatiek (in taal en met name in beeld) door media met het doel het opwekken van emotionele reacties door haar hieraan gekoppeld. Een burger erkent in het interview dat dramatische beelden en 'schreeuwende' krantenkoppen wel de aandacht trekken en nieuwsgierigheid opwekken.

Ook is in het mediaonderzoek -en in de actualiteit mede ten gevolge van de publicatie van het onderzoeksrapport van mevrouw Sorgdrager- te zien dat media de autoriteiten blijven aanspreken, en dan met name met een negatieve toonzetting, op de ontstane situatie. Dat dit zijn weerslag heeft op de mening van de burger over het vertrouwen in de autoriteiten is uit de surveyresultaten op te maken: slechts 7 respondenten (5,1 procent) geven aan een positieve verandering te hebben ervaren en dat 90 respondenten (66,2 procent) vinden dat media het vertrouwen in de autoriteiten ter discussie stellen. Opgemerkt dient te worden dat de geïnterviewde onderzoeksjournalist de rol van media anders formuleert. Hij geeft aan dat media verslag doen van naar buiten gekomen feiten, deze in de publiciteit brengen en mensen verantwoordelijk stellen voor daden. De veronderstelde relatie tussen media-agenda en framing & biases wordt door twee van de drie onderzoeksmethoden bevestigd, te weten mediaonderzoek en interviews. Aangezien de media-agenda na de factoranalyse is weggevallen, geven de antwoorden op de betreffende surveyvragen een indicatie en geen bevestiging van een relatie.

## 6.7 Political-agenda en the blame game

Op 24 augustus 2017 vond een debat in de Tweede Kamer plaats over het incident 'fipronil in eieren' en hiermee stond het op de political-agenda. In het mediaonderzoek is echter ook te lezen dat de verantwoordelijk minister vindt dat zij geen schuld heeft aan de situatie, maar dat zij juiste en voldoende politieke inzichten, betrokkenheid, kennis en visie over de situatie bezit en daarom goed heeft gehandeld. In het mediaonderzoek is te zien dat de overheid de pluimveesector en Chickfriend als schuldigen voor de situatie aanwijzen, maar dat ook de NVWA niet buiten schot blijft. Het debat ging niet over mogelijke oorzaken van de crisis, maar over de gevolgen van het functioneren van de toezichthouder aan wie de uitvoering van het overheidsbeleid is gedelegeerd. In een van de interviews is gezegd dat de overheid de -negatieve- gevolgen van haar beleid afschuift naar de NVWA en niet onderkent dat de mogelijke oorzaak, haar eigen beleid is, te weten bezuinigingen en reorganisaties. De surveyresultaten laten zien dat 89 respondenten (65,4 procent) vinden dat de overheid de

formele verantwoording moet dragen over de casus (vraag 14) en dat 60 respondenten (44,1 procent) vinden dat de overheid schuld afschuift (vraag 18). Wat niet uit de surveyresultaten is te achterhalen is het antwoord op de vraag aan wie, volgens de respondenten, de overheid de schuld afschuift. De veronderstelde relatie tussen political-agenda en the blame game wordt door twee van de drie onderzoeksmethoden bevestigd, te weten mediaonderzoek en interviews. Aangezien de political-agenda na de factoranalyse is weggevallen, geven de antwoorden op de desbetreffende surveyvragen een indicatie en geen bevestiging van een relatie.

## 6.8 Framing & biases, the blame game en accountability toezichthouder

Op het moment dat zaken anders lopen dan gepland of zelfs fout gaan, wordt er naar een schuldige gezocht. De vraag is waarom de 'pijlen', ondanks het gegeven dat alle hoofdrolspelers een zekere mate van schuld wordt toebedacht, met name op de NVWA gericht zijn. De surveyresultaten geven aan dat de NVWA door 89 respondenten (65,4 procent) als schuldige wordt gezien. Het mediaonderzoek laat zien dat de NVWA, naast het ontsmettingsbedrijf Chickfriend, de hoogste scores op 'schuld' heeft. De NVWA wordt 36 keer (van de 103) als schuldige aangewezen (4x door de overheid, 15x door de pluimveesector, 1x door henzelf, 6x door lezers, 8x door journalisten en 2x door de heer Van Vollenhoven). Dit is opmerkelijk, omdat de NVWA als onafhankelijk toezichthouder een horizontale publieke verantwoording draagt (informal accountability). In een van de interviews komt naar voren dat de risicobereidheid van de maatschappij afneemt en dat van de toezichthouder verwacht wordt dat deze erop toeziet dat incidenten zich niet voordoen.

Voedselschandalen doen zich al jaren voor. Media doen over voedselveiligheid dus ook al jaren verslag. En hiermee wordt de NVWA als overheidsinstantie ook al jaren, door onder andere media, aan dit probleem gekoppeld. In een van de interviews wordt dit herkend en onder woorden gebracht met de uitspraak: 'do not blame me, but blame your watchdog'. De wijze waarop media hierover verslag doen, heeft ook invloed op hoe de NVWA wordt beoordeeld, waaronder het toerekenen van schuld. Een van de gesprekspartners spreekt over een door media geformuleerde conclusie dat de NVWA in het fipronil incident de schuldige is. De pluimveesector kampt met forse financiële schade. Zij worden niet schadeloosgesteld, omdat zij hun eigen verantwoordelijkheid voor het naleven van wet- en regelgeving niet zijn nagekomen. Zij zoeken naar een uitweg en dus een schuldige, liefst een die ook nog aansprakelijk kan worden gesteld.

In een gesprek wordt aangegeven dat de NVWA dan wel geen fipronil in de voedselketen heeft gebracht, maar dat het optreden van Van Zoeren in *Nieuwsuur* het incident tot een crisis voor de pluimveesector heeft gemaakt. In het mediaonderzoek is te zien dat het overheidsbeleid door (ex)politici, deskundigen en burgers wordt gezien als een 'falend' overheidsbeleid. Het overheidsbeleid, de vele reorganisaties en bezuinigingsrondes in verhouding tot het groeiende takenpakket van de NVWA, heeft een situatie doen ontstaan waarin de NVWA niet kan voldoen aan de *Kaderstellende visie op toezicht*, menen een aantal gesprekspartners. De overheid schuift haar verantwoordelijkheid over de gevolgen van haar eigen beleid af naar de NVWA. Dat de overheid het budget van de NVWA verhoogt en het

functioneren van de NVWA als onderzoeksvraag definieert, doet hier niets aan af, maar schept wel de gelegenheid het bestaande beleid bespreekbaar te maken en mogelijk te herzien. Overigens staat de beslissing het budget te verhogen los van dit incident, maar was volgens een van de gesprekspartners een aantal maanden daarvoor al genomen. In de interviews en in het mediaonderzoek kan een relatie tussen framing & biases en de accountability van de toezichthouder bevestigd worden, maar niet in de surveyresultaten. Wat betreft de invloed van the blame game op de accountability van de toezichthouder wordt in zowel de interviews, het mediaonderzoek als in de survey een positieve invloed bevestigd.

## 6.9 Samenvatting

De analyse maakt duidelijk dat in vier van de zes veronderstelde relaties zoals weergegeven in het conceptueel model er sprake is van een bevestiging gebruikmakend van twee van de drie onderzoeksmethoden (interviews en mediaonderzoek, maar niet de survey) en een van de veronderstelde relaties (media-agenda en political-agenda) is niet in de onderzoeksmethoden te herkennen, waar de documentenanalyse deze relatie wel aangeeft. Uitsluitend the blame game als beïnvloedende factor op de accountability van de toezichthouder wordt in alle drie de onderzoeksmethoden bevestigd, zie figuur 6.2.



**Figuur 6.2:** Conceptueel model na analyse in een eigen interpretatie.

### *Focusing event en the blame game*

In een situatie waar zaken anders lopen dan wel fout gaan is er sprake van een (of meer) schuldige. De schuldige kan vanwege verschillende redenen proberen de schuld -en de daarbij behorende consequenties- niet te hoeven dragen. Er wordt gezocht naar de mogelijkheid om de schuld bij een ander neer te leggen, om schuld af te schuiven; the blame game. In deze casus zijn er vier hoofdrolspelers (het ontsmettingsbedrijf, de pluimveesector, de overheid en de NVWA). Het ontsmettingsbedrijf wordt strafrechtelijk vervolgd en wordt buiten beschouwing gelaten. De pluimveesector heeft zich niet aan Europese wet- en regelgeving gehouden en wordt daarom niet schadeloosgesteld. De pluimveesector zoekt een manier om de economische problemen te boven te komen. De overheid wijst het verzoek van de sector tot compensatie af en met het ontsmettingsbedrijf hebben ze vrijwillig, formeel en op basis van vertrouwen zakengedaan en dat valt daarom onder bedrijfsrisico. Blijft voor de sector de NVWA over.

### *The blame game en accountability toezichthouder*

De NVWA is geen onderdeel van de voedselketen, maar ziet toe op de voedselketen. De pluimveesector beschuldigt de NVWA van het onjuist uitvoeren van de zes principes zoals geformuleerd in het *Kaderstellende visie op toezicht* en hiermee van het *vergroten* van de crisis. De NVWA erkende dat zij hierop aangesproken mag worden, maar niet op het in de voedselketen brengen dan wel terecht komen van een illegaal middel. Minister Schippers koos ervoor om de formal accountability bij de pluimveesector te leggen, maar zag mogelijk

ook een gelegenheid om het overheidsbeleid aan te passen, zonder gezichtsverlies te leiden, maar zelfs door aan te geven dat zij goed handelde. Zij liet mevrouw Sorgdrager onderzoek doen naar het incident inclusief de positie en rol van de toezichthouder. De NVWA reageerde weinig op de schuldvraag, ondanks het feit dat de NVWA door diverse actoren schuld kreeg. Van Lint benutte het incident en de beschuldigingen om de NVWA -en de reorganisaties, bezuinigingen en de grootte van het takenpakket- weer op de politieke agenda te krijgen met als doel een beleidsverandering.

## 7 De casus en de theorie

### 7.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven, is de keuze gemaakt de casus en de onderzoeksresultaten (zie hiervoor hoofdstuk 6) en de casus en de theorie in twee aparte hoofdstukken op te nemen. In dit hoofdstuk gaat het om de casus en de theorie zoals uiteengezet in het theoretisch kader (zie hiervoor hoofdstuk 2). Opgemerkt dient te worden dat het in dit hoofdstuk gaat om een selectie van de theorie. Er is gekozen dezelfde opbouw als in hoofdstuk 2 aan te houden. Dit om de leesbaarheid en eventueel gewenste naslag te vergemakkelijken. Dit hoofdstuk is dus als volgt opgebouwd: paragraaf 7.2 focusing event, paragraaf 7.3 agendavorming, paragraaf 7.4 accountability, paragraaf 7.5 toezicht en paragraaf 7.6 media. Alle paragrafen openen met een begrip, uitspraak, citaat en/of toelichting op de geselecteerde theorie.

### 7.2 Focusing event

Focusing event, 'a potential trigger for policy change' (Birkland, 1998:53). Het incident 'fipronil in eieren' is als een plotselinge gebeurtenis die veel aandacht kreeg (trigger) te zien. De discussie over voedselveiligheid en wie daarvoor verantwoordelijk is, werd weer op gang gebracht. De toezichthouder reageerde nauwelijks en wachtte rustig af. Hij zag de gelegenheid een ook voor hem ander belangrijk onderwerp, te weten een beleidsverandering (policy change) wat betreft bezuinigingen, reorganisaties en vergroten van het takenpakket onder de aandacht te brengen. Hier is de stromentheorie en dan met name de begrippen 'the window of opportunity' en 'de beleidsentrepreneur' van Kingdon (2011) te herleiden. Maar ook de uitspraak: 'Experienced policy entrepreneurs know that today's newspaper headlines may well become tomorrow's fish wrappings' (Dery, 2000:37) is hier van toepassing. Immers, het rapport van de Algemene Rekenkamer over deze onderwerpen was in 2013 al uitgekomen. In het rapport wordt het niet behalen van de doelstellingen van de bezuinigingen, de reorganisaties en het vergroten van het takenpakket uiteengezet. Naast de toezichthouder zag ook de verantwoordelijk minister een kans, een window of opportunity te openen. De minister zag de mogelijkheid een 'politieke misser' (Birkland, 2004:181) recht te zetten zonder gezichtsverlies te lijden. Immers, in 2001 heeft het kabinet in de *Kaderstellende visie op toezicht* het overheidsbeleid op het gebied van de zes principes van goed toezicht geformuleerd, deze in 2005 herzien en in 2013 heeft de Algemene Rekenkamer de visie geëvalueerd. Het incident 'fipronil in eieren' speelde in 2017, vier jaar na het uitkomen van het evaluatierapport.

### 7.3 Agendavorming

Agendavorming wordt in de theorie wel gezien als een hordenloop, als het overwinnen van barrières om aandacht te krijgen voor een onderwerp (Elder en Cobb, 1984:115; Cobb en Elder in Bekkers et al., 2009:54). Het zijn met name de kenmerken naast de feiten van het onderwerp (Bekkers et al., 2009:55) die aandacht behoeven en allereerst overwonnen

moeten worden voordat zij op de agenda komen en blijven. (1) Interpretatiemogelijkheden, in deze casus het definiëren van de situatie tot een incident dan wel een crisis. En ook wie aan het incident/de crisis schuldig is. (2) De mate waarin het onderwerp een maatschappelijke betekenis heeft. Het betreft in deze casus voedselveiligheid, iets wat iedereen elke dag aan gaat. (3) Tijdspanne is hier het moment dat een eerste (anonieme) melding is gedaan tot aan het moment dat het incident/de crisis ten einde was. Maar ook het moment dat de informatie in media werd uiteengezet, het was 'komkommertijd' in het nieuws. En wat betreft het overheidsbeleid was de periode nog langer. Immers, in 2001 is de *Kaderstellende visie op toezicht* geformuleerd, in 2005 herzien en in 2013 geëvalueerd met een conclusie dat het overheidsbeleid niet functioneerde. (4) Complexiteit is hier het aantal en de interactie tussen de actoren als ook het feit dat alle actoren een zekere mate van schuld hebben, schuld krijgen en schuld afschuiven. (5) Zeldzaamheid is in deze casus niet aan de orde. Het feit dat 2013 al tot het jaar van de voedselschandalen is benoemd en het probleem anno 2017 nog niet opgelost lijkt te zijn, geeft dit aan.

#### 7.4 Accountability

Accountability: 'a social relationship in which an actor feels an obligation to explain and justify his or her conduct to some significant other' (Bovens in Bekkers en Moody 2014:146). Deze definitie van het begrip accountability, geeft een richting aan: verantwoordelijkheid dragen en verantwoording afleggen. In deze casus zijn de vier in de theorie genoemde vormen van accountability te onderscheiden. Afhankelijk van wat als het probleem wordt gedefinieerd (inhoud, proces) en met welke invalshoek het probleem wordt benaderd (oorzaak, gevolg) bepaalt het type accountability. Echter, in alle scenario's is er sprake van een zekere mate van verantwoordelijkheid afschuiven. In de theorie wordt dit the blame game genoemd (Hood, 2011:7). Zodra een onderwerp op de political-agenda staat vanwege een crisis of een ramp, staat de verantwoordelijk minister in de schijnwerpers. Hij is immers ministerieel verantwoordelijk, in de theorie de political accountability (Olsen, 2013:448-449). Hij zal proberen niet alleen het incident of de crisis op te lossen, maar ook zal hij proberen, politiek gezien, goed uit de situatie te komen. In een debat over deze casus stelde de verantwoordelijk minister dat zij juiste en voldoende politieke inzichten, betrokkenheid, kennis en visie over de situatie bezit. In de theorie wordt dit omschreven als het naar voren schuiven van eigen inzichten en overtuigingen met als doel het eigen politieke gewin (Boin et al., 2009:1). En ook dat zij goed heeft gehandeld en dat het dus aan haar niet heeft gelegen. In de theorie the blame avoidance genoemd (Boin et al., 2009:15 en 45). De formal accountability ligt bij degene die zich niet aan wet- en regelgeving heeft gehouden (Bovens in Jacob en Schillemans, 2016:25), te weten de pluimveesector en Chickfriend. Tijdens het debat wees de Tweede Kamer de toezichthouder aan als schuldige voor de crisis, vanwege nalatigheid bij de aanpak van de crisis. Handhaven is een van de taken van een toezichthouder. Ook wordt de toezichthouder aangesproken op de wijze waarop hij een andere taak, te weten de informatieverstrekking naar de burgers heeft vormgegeven. In de theorie de informal en de public accountability genoemd (Jacob en Schillemans, 2016:23 en Philp, 2009:28). De informal accountability betreft in deze casus het proces en is te verdelen in procesonderwerpen waar de toezichthouder geen controle over heeft (opgelegde



bezuinigingen, reorganisaties en het vergroten van het takenpakket) en procesonderwerpen waar de toezichthouder wel controle over heeft (interne bedrijfsprocessen, transparantie en communicatie).

## 7.5 Toezicht

Waar er een toename is in het aantal op de uitvoering toezichthoudende instanties, is er ook een toename in het aantal toezichthoudende instanties die op hun beurt ook weer verantwoording moeten afleggen (Hood et al., 1998:63). Er is sprake van een toenemende 'administrative supervision' (Bekkers en Homburg, 2002:130). In deze casus betreft het geen toename van een toezichthoudende instantie, maar -gezien de reorganisaties bij de toezichthouder- gaat het eerder om een afname van toezichthoudende instanties. Het betreft hier een toename in het takenpakket van de toezichthouder. De toezichthouder moet hierdoor keuzes maken over wie, wanneer en waarom toezicht te houden (risicotoezicht versus systeemtoezicht) en hierover te rapporteren. Hierdoor is de verantwoordelijk minister niet op de hoogte van alles wat er op uitvoerend niveau gebeurt. In de theorie bekend onder het begrip 'information-asymmetry' (Olsen, 2013:448 en 453-455). De zes principes van goed toezicht hebben onder andere als doel de ministeriële verantwoordelijkheid te steunen. Immers, de functie van toezicht wordt gedefinieerd als 'onderdeel van een breder systeem van maatschappelijke checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne' (Tweede Kamer 2000-2001, 27 831 nr.1:22). Doordat de NVWA -door een tekort aan mensen en middelen- niet aan de zes principes van goed toezicht voldoet dan wel kan voldoen, heeft de NVWA doen besluiten het systeem van risicotoezicht toe te passen op de pluimveesector. Deze keuze blijkt een onjuiste keuze te zijn geweest. De NVWA heeft -onopzettelijk- de ministeriële verantwoordelijkheid betreft voedselveiligheid eerder kwetsbaarder gemaakt dan gesteund.

## 7.6 Media

'While the media do not tell people what to think, they tell people what to think about' (McCombs, 1977:89). Media hebben invloed op de publieke opinie doordat zij bepalen wat het belangrijkste onderwerp van de dag is en hoe deze wordt afgebakend, gedefinieerd en geïnterpreteerd. In de theorie bekend onder de begrippen framing & biases (Goffman, 1974:21; Hofstetter en Buss, 1978:517) en de mediatisering van de samenleving (Korthagen, 2011:2). Juli en augustus 2017 werden door een gesprekspartner betiteld als maanden waarin media zich voornamelijk richtten op de ontstane (crisis) situatie. Op dat moment was er geen ander nieuws en waren media afhankelijk van wat er in de maatschappij gebeurde. Maar ook worden de dramatische beelden van gedode kippen en vernietigde eieren en het aan het woord laten van pluimveehouders die negatieve economische gevolgen hebben ondervonden, onder de aandacht gebracht. Immers, media weten dat drama en sensatie beter 'verkopen' (Hood, 2011:11).



## 8 De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord: Wat is de (schuld-)positie van de toezichthouder in de relatie tussen een focusing event en accountability in de casus 'fipronil in eieren'? In paragraaf 8.2 wordt de casus (de focusing event) kort en in hoofdlijnen uiteengezet. In paragraaf 8.3 komt de rol van de hoofdrolspelers aan bod en in paragraaf 8.4 komen de (schuld-)positie van de toezichthouder en in paragraaf 8.5 waarom de schuld naar de NVWA wordt afgeschoven aan de orde.

### 8.2 Casus 'fipronil in eieren'

Op 18 november 2016 ontving de NVWA een anonieme melding over het gebruik van het illegale ontsmettingsmiddel fipronil in leghenstallen. De Belgische regering deed een formeel verzoek aan de NVWA voor een onderzoek naar het gebruik van dit middel op 28 juni 2017. De NVWA blokkeerde op 22 juli 2017 bedrijven na vaststelling van de aanwezigheid van fipronil. In deze ruim acht maanden bleef de pluimveesector het middel gebruiken. Media deden -het was komkommertijd in berichtgeving- op een doordringende manier verslag. De overheid moest reageren en er volgde een debat over het incident. Tijdens het debat waste de verantwoordelijk minister haar handen in onschuld, wees naar de pluimveesector en naar de NVWA. Het incident was inmiddels in de maatschappij, aangezet door media en door het optreden van de NVWA in *Nieuwsuur* op 31 juli 2017, als een crisis gedefinieerd; voedselveiligheid in gevaar. Echter, het aangetroffen gehalte aan fipronil zat onder de maximale risiconorm en er was dus geen crisis, maar een incident. Voor de pluimveehouders was er wel sprake van een -persoonlijke- crisis. Zij leden immers enorme economische verliezen. Intussen waren er -onnodig- miljoenen kippen vergast en miljarden eieren vernietigd.

### 8.3 Rol van overheid, NVWA en media

#### *Overheid*

Als een incident of een crisis zich voordoet, ligt het in de aard van de mens te willen leren en te willen voorkomen dat de situatie zich weer kan voordoen. Er wordt dan snel naar de overheid gekeken. Acties kunnen worden ondernomen om regels aan te passen, organisaties en hun onderlinge samenwerking anders vorm te geven, bestaand beleid aan te passen om maar een paar te noemen. In 2013 constateerde de Algemene Rekenkamer al dat de NVWA niet beschikte over de juiste en voldoende mensen en middelen om het gewenste niveau van de principes van goed toezicht, zoals gedefinieerd in 2001 en geherdefinieerd in 2005, uit te voeren. Desondanks waren ten tijde van de 'fipronil in eieren' incident in 2017 bezuinigingen, reorganisaties en vergroten van takenpakketten van toezichthouders nog steeds het overheidsbeleid.

## NVWA

Het uitgestrekte takenpakket van de NVWA en het als gevolg van opgelegde bezuinigingen verliezen van deskundige medewerkers en daarmee kennis, dwingt de NVWA tot het doen van risicoanalyse in plaats van inspecteurs persoonlijk de pluimveehouders te inspecteren. De NVWA doet er alles aan om aan de zes principes van goed toezicht te voldoen. De bedoelingen zijn goed, maar het ontbreekt aan mensen en middelen. Het handelen van de NVWA wordt gezien als te star, te bureaucratisch, het niet in een interactie met de omgeving zijn en schiet tekort in kennis. Maar ook ontbrak het bij de NVWA aan transparantie en communicatie: er werd onjuiste en onvolledige informatie verstrekt en gebrekkig gecommuniceerd naar de burgers en de pluimveesector.

## Media

Media hebben de rol van verstrekker van informatie aan externe partijen waaronder burgers. Zeker waar het een maatschappelijk onderwerp betreft. Vanaf 2013 ('het jaar van de voedselschandalen') staat voedselveiligheid als maatschappelijk onderwerp regelmatig in de aandacht van media. Media koppelen voedselveiligheid en de NVWA aan elkaar door ze in een adem te noemen. Wat er misging met de voedselveiligheid, was onlosmakelijk verbonden aan de NVWA, volgens de media. Ook maakten media gebruik van taal, beeld en geluid om dramatiek (doden van kippen en vernietigen van eieren) en persoonlijk leed (negatieve economische gevolgen voor de pluimveehouder en de dierenwelzijn van hun kippen) te benadrukken. Hierdoor hebben media ook invloed op de (lage) risicotolerantie van de maatschappij voor bijvoorbeeld voedselveiligheid en hiermee op de kwetsbaarheid en de (schuld-)positie van de NVWA.

### 8.4 (Schuld-)positie van de toezichthouder

De (schuld-)positie is te verdelen in het verantwoording afleggen over de inhoud en het verantwoording afleggen over het proces. In dit onderzoek wordt onder inhoud verstaan het op de markt en het in de voedselketen brengen van een illegaal middel en onder proces het voorkomen dat dit gebeurt. Wat betreft het op de markt brengen van een illegaal middel zijn alle betrokkenen het erover eens dat de NVWA geen schuld heeft en dat deze bij het ontsmettingsbedrijf ligt. Wat betreft het in de voedselketen belanden van het product zijn ook alle betrokkenen het eens dat de NVWA geen schuld heeft, maar dat de pluimveesector hier debet aan is. Voorkomen dat het illegale middel in de voedselketen belandt, wordt als de verantwoordelijkheid gezien van twee partijen:

- De pluimveehouder, hij moet -en zeker als hem een 'wondermiddel' wordt aangeboden- formeel controleren of een voor hem onbekend middel legaal is. Hij had dus kunnen en moeten weten dat dit niet het geval was. Hij heeft zich daarmee niet aan Europese wet- en regelgeving gehouden en wordt daarom niet schadeloosgesteld.
- De NVWA draagt een verantwoordelijkheid voor het toezicht houden op het naleven van regels, op het handhavend optreden bij het overtreden van de regels en het informeren van de maatschappij bij calamiteiten. De NVWA is verantwoordelijk voor

het proces. Het proces kent voor de NVWA twee delen: Ten eerste het deel waar zij geen invloed op heeft, te weten de opgelegde bezuinigingen, reorganisaties en vergroten van haar takenpakket. En ten tweede het deel waar zij wel invloed op heeft, te weten transparantie en communicatie.

Op het tweede deel is de NVWA tekortgeschoten. Transparantie: het op een objectieve manier volledige openheid van zaken geven over gemaakte keuzes, bijvoorbeeld de beslissing waarom bedrijven wel of niet zijn dichtgegooid, en welke risicowaarden worden gehanteerd. Communicatie: tijdige, duidelijke en volledige informatie verstrekken. De uitspraak van Van Zoeren in *Nieuwsuur* heeft onrust en mogelijk zelfs tot paniecreacties geleid in de maatschappij en hierdoor bijgedragen aan het uit de hand lopen van een situatie, van een incident naar een crisis. Media benutten deze plotselinge gebeurtenis (er ontstond zelfs een mediahype) om de verantwoordelijk toezichthouder, de NVWA, als terugkomend nieuwsitem weer negatief in de 'spotlights' te zetten.

### 8.5 Schuld afschuiven naar de toezichthouder

Er zijn in deze casus drie partijen (naast Chickfriend) die schuld lijken te hebben, dan wel krijgen: de overheid vanwege haar 'falend' beleid, de pluimveesector vanwege het niet voldoen aan nationale en Europese wet- en regelgeving en de NVWA door het niet voldoen aan de principes van goed toezicht en dan met name op het punt van transparantie en communicatie. Maar de situatie doet zich voor dat twee betrokkenen -om diverse en voor hen legitieme redenen- proberen buiten schot te blijven. Zij proberen hun eigen verantwoordelijkheid voor en hun bijdrage aan wat is misgegaan af te schuiven.

De overheid liet onderzoek doen naar het ontstaan van het incident, hoe dit in de toekomst is te voorkomen, maar ook naar het functioneren van de NVWA. Aan de NVWA zijn immers het toezien en het handhaven van de door de overheid opgestelde duidelijke regels en normen gedelegeerd. Echter, delegeren betekent niet dat de verantwoordelijk minister de eindcontrole en de eindverantwoordelijkheid overdraagt aan de uitvoerende publieke organisatie, hier de NVWA. Immers, de verantwoordelijk minister behoudt zijn ministeriele verantwoordelijkheid. Maar de verantwoordelijk minister zag -als beleidsentrepreneur- een gelegenheid de window of opportunity te openen om een al jaren 'falend' overheidsbeleid op de politieke agenda te krijgen. Immers, in 2001 zijn de zes principes van toezicht opgesteld, in 2005 herzien en in 2013 na een evaluatieonderzoek als tekortschietend gedefinieerd. Vier jaren later (2017) benadrukt de verantwoordelijk minister dat het aan haar niet heeft gelegen, the blame avoidance. Zij heeft immers ingegrepen door onderzoek te laten doen en het budget van de NVWA te verhogen. Daar waar zij de ministeriele verantwoordelijkheid draagt voor de ontstane situatie, leidt zij geen gezichtsverlies.

De pluimveesector schoof schuld af door aan te geven dat deze sector op basis van vertrouwen heeft gehandeld. En dat het de NVWA is die door onjuiste, onvolledige of te late informatieverstrekking niet heeft voorkomen dat pluimveehouders het middel gebruikten.

Zo werd de NVWA het mispunt van kritiek en kreeg zij schuld in haar schoenen geschoven. De inspecteur-generaal van de NVWA onthield zich -als beleidsentrepreneur- van commentaar en volstond met afwachten tot de window of opportunity voldoende ver was geopend. Met de verhoging van het jaarlijkse budget kwam een eind aan de bezuinigingen die tot reorganisaties hadden gedwongen en die hun neerslag hadden op het functioneren van deze toezichthouder. Op die manier kwam voor de NVWA ondanks de schuldbestand waarin zij was terechtgekomen een voor haar gunstige beleidsverandering.

## 9 De reflectie op het onderzoek

### 9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een reflectie gegeven op het theoretisch kader (paragraaf 9.2), de documentenanalyse (paragraaf 9.3) en de drie onderzoeksmethoden: mediaonderzoek (paragraaf 9.4), interviews (paragraaf 9.5) en survey (paragraaf 9.6). In paragraaf 9.7 worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

### 9.2 Theoretisch kader

De voor dit onderzoek gekozen theorie is ruim opgezet en van verschillende kanten bekeken. Naast bekende en regelmatig geciteerde wetenschappers, zijn ook recente artikelen en publicaties gebruikt. Dit heeft geleid tot een theoretisch kader met aandacht voor in het verleden opgebouwde en bevestigde theorieën, waarbinnen ook de actualiteit een plaats heeft gekregen. Het bevestigen, voortbouwen op en verfijnen van theorieën is zichtbaar in dit onderzoek. Door de theorie over uiteenlopende onderwerpen van verschillende wetenschappers aan elkaar te koppelen, plaatste het de losse theorieën in een context en in een relatie tot elkaar. Het theoretisch kader heeft voldoende informatie gegeven, gaf stof tot nadenken en verder lezen. De eerder gebruikte uitspraak van Isaac Newton 'standing on the shoulders of giants' kwam tot leven.

### 9.3 Documentenanalyse

Het empirische deel van dit onderzoek is te verdelen in (1) toezicht en de toezichthouder (2) de casus 'fipronil in eieren'. Voor het deel toezicht en de toezichthouder is met name gebruik gemaakt van drie documenten: de *Kaderstellende visie op toezicht* uit 2005, een onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2013 en een oratie met als thema transparantie en toezicht uit 2016. Daarnaast zijn Tweede Kamerstukken en wet- en regelgeving gebruikt. Dit om in kaart te krijgen hoe het systeem van toezicht in Nederland is georganiseerd, wie de actoren zijn en hoe deze tot elkaar in relatie staan en dan met name wie, wanneer en waarvoor in de toezichtketen verantwoordelijk is. Op deze manier is de empirie over toezicht en de toezichthouder -mogelijk- ook te gebruiken voor onderzoeken naar andere toezichthouders dan de NVWA. Wat betreft de casus is met name gebruik gemaakt van het rapport van mevrouw Sorgdrager, de website van de NVWA, de website van het Voedingscentrum, krantenartikelen, Tweede Kamerstukken waaronder de Handelingen. Op deze wijze is de casus zo objectief, neutraal en volledig mogelijk in kaart gebracht. De empirische kant van een onderzoek is nooit volledig, maar deze research heeft geleid tot -voor dit onderzoek- afdoende informatie.

### 9.4 Mediaonderzoek

Het mediaonderzoek omvatte de periode 18 november 2016 tot en met 27 september 2017 en daarmee de gehele periode van het incident. Wat betreft de zoekterm 'fipronil', is de

keuze juist geweest, aangezien dit een goede afbakening van het onderzoeksobject heeft gegeven. Het mediaonderzoek is gedaan in de berichtgeving in de vijf grootste landelijke kranten. Mogelijk dat lokale en regionale kranten (rondom Barneveld) gezien het in een direct -en mogelijk persoonlijk- contact staan tussen de pluimveehouder en de (lokale en/of regionale) journalist, de nadruk op andere informatie en beeldvorming had gegeven. Door ook een aantal regionale en lokale kranten in het mediaonderzoek te betrekken was - mogelijk- een objectiever beeld ontstaan en was om die reden interessant voor het onderzoek geweest.

## 9.5 Interviews

Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen met deskundigen op het gebied van politiek, toezicht en media, met direct betrokkenen en met burgers. Met drie deskundigen uit de overheid, de NVWA en de pluimveesector is gesproken. Het interview met een voormalig staatssecretaris van het verantwoordelijk ministerie in deze casus (VWS) gaf een inkijk in het functioneren van de overheid. Wat de NVWA betreft is met de inspecteur-generaal gesproken. Zijn bereidheid de tijd te nemen voor het interview geeft zijn betrokkenheid bij de casus aan. Een hoogleraar toezicht is bereid gevonden haar visie betreffende toezicht en transparantie en communicatie toe te lichten. De pluimveesector is vertegenwoordigd -in dit onderzoek- door de voorzitter van de NVP. Het aan het woord laten van een (of meer) pluimveehouder(s) had een beeld gegeven van een persoonlijke situatie en niet de crisis in een algemeen maatschappelijke context. Door de voorzitter van de NVP aan het woord te laten, is bereikt dat vanuit een 'helicopterview' het incident is benaderd. Wat media betreft is gesproken met een onderzoeksjournalist en de voorzitter van de Commissariaat voor de media. Hiermee zijn vanuit media -als belangrijke speler in deze casus- ook inzichten en meningen naar voren gebracht. De kans dat het spreken van meer dan drie burgers tot meer informatie had geleid, is klein te noemen. Alle geïnterviewden waren bereid alle vragen zoals weergegeven in het interview protocol te beantwoorden. Hiermee is bereikt dat het onderwerp vanuit verschillende invalshoeken is belicht en dat de onderzoeksmethode interviews heeft gewerkt.

## 9.6 Survey

De doelstelling van de survey was het in kaart brengen van de meningen van de burgers. De survey is uitgezet bij contactpersonen van de onderzoeker op het social medium *LinkedIn*, met het verzoek de survey door te sturen. Ook zijn het persoonlijk netwerk, familie- en vriendenkring en medestudenten gevraagd de survey in te vullen en door te sturen. Dit heeft ertoe geleid dat de respondenten veel uit de directe kring van de onderzoeker komen en dit heeft -mogelijk- de bias in zowel leeftijd als opleidingsniveau gegeven. Het betreft hier een maatschappelijk probleem dat alle Nederlanders bezighoudt, en daarom is het aan te bevelen een landelijke enquête-organisatie<sup>6</sup> de survey te laten afnemen. Ook heeft de survey in de factoranalyse de variabelen media-agenda en political-agenda doen wegvallen.

---

<sup>6</sup> Voorbeelden zijn I&O Research en GfK Research.

Gezien de rol van media in deze casus is dat een tekortkoming. De wijze waarop surveyvragen zijn geformuleerd is hoogstwaarschijnlijk hier debet aan geweest. Na het sluiten van de survey, hebben een aantal respondenten -op eigen initiatief- feedback gegeven en de vragen als 'moeilijk' gedefinieerd.

### 9.7 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek zijn drie onderzoeksmethoden toegepast. De resultaten uit de interviews en het mediaonderzoek zijn voor deze casus toereikend om tot een conclusie te komen en de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. Echter, vijf van de zes veronderstelde relaties zijn door de interviews en het mediaonderzoek te bevestigen, maar niet door de survey, door het wegvallen van de variabelen media-agenda en political-agenda na de factoranalyse. Daarbij laat de survey een bias zien op leeftijd en opleidingsniveau. De survey is aan burgers aangeboden die een (in)directe relatie hebben met de onderzoeker.

- Het dient aanbeveling de surveyvragen opnieuw te formuleren en de 'nieuwe' survey uit te zetten in een breder, neutraler en voor de onderzoeker onbekende en representatieve respondenten-groep. Dit neemt -eventueel- de tekortkomingen in de survey weg, waardoor het onderzoek tot meer dan wel betere of andere resultaten kan komen en hiermee tot meer dan wel betere of andere conclusies kan leiden.

Maar het is ook mogelijk het onderzoek toepasbaar te maken voor andere situaties waar er sprake is van een toezichthouder die schuld krijgt voor een incident of crisis waar de toezichthouder geen schuld heeft. Immers, naast de NVWA telt Nederland meer toezichthouders die met -mogelijk- vergelijkbare (schuld-)posities te maken hebben dan wel krijgen.

- Het strekt tot aanbeveling het onderzoek naar casussen bij andere toezichthouders te doen. De theorie is voor meer onderzoeken te gebruiken, te bevestigen en waar mogelijk uit te breiden. Dit betreft ook de empirie met betrekking tot het systeem van toezicht en de toezichthouder. De empirie wat de casus betreft moet vanzelfsprekend op de te onderzoeken casus worden afgestemd. Wat de onderzoeksmethoden betreft zijn interviews met deskundigen op het gebied van politiek, toezicht en media, met direct betrokkenen en met burgers, op de specifieke casus af te stemmen. En ook voor het mediaonderzoek is dit van toepassing.
- Het toepasbaar zijn van het onderzoek bij andere toezichthouders geeft de gelegenheid vervolg (waaronder vergelijkend) onderzoek te doen waar de centrale onderzoeksvraag de (schuld-)positie van de diverse toezichthouders in een incident of crisissituatie is en waar (falend) beleid een centraal thema is.

In dit onderzoek is gebleken dat voor een toezichthouder het proces (het toezien op het naleven van regels) en niet de inhoud (het naleven van regels) onderwerp van schuld hebben, schuld krijgen en/of schuld afschuiven is.

- Het dient aanbeveling te onderzoeken in hoeverre de grootte en complexiteit van het takenpakket, de organisatiestructuur of type, de keuze en uitvoering van bedrijfsvoering en beschikbare budget de beïnvloedende factoren zijn die invloed hebben op de (schuld-)positie van de toezichthouder.

Nederland kent een hybride stelsel van toezichthouders waarvan enerzijds onafhankelijkheid wordt verlangd maar waar tegelijkertijd toezichthouders deel uitmaken van het desbetreffende ministerie. Dat bevordert naar de mening van onder andere Van Vollenhoven hun onafhankelijkheid niet en kan de indruk wekken dat zij het verlengstuk van de private sector worden waarop zij toezicht houden dan wel zich onvoldoende onafhankelijk van hun moederdepartement opstellen.

- Het dient aanbeveling te onderzoeken of aandacht aan bovenstaand aspect moet worden gegeven.



## Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2013). *Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2013/11/20/toezicht-bij-de-nederlandse-voedsel-en-warenautoriteit-na-de-fusie> op 28 juli 2018.
- Algemene Rekenkamer (2018). *Wat is een rechtspersoon met een wettelijke taak?* Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/instellingen-op-afstand-van-het-rijk/vraag-en-antwoord/wat-is-een-rechtspersoon-met-een-wettelijke-taak> op 3 augustus 2018.
- Algemene wet bestuursrecht (2016). *Toezicht op de naleving, artikel 5:11-5:20*. Collegebundel wetteksten Publiekrecht 2016-2017. Deventer: Wolters Kluwer.
- Altheide, D.L. en Snow, R.P. (1992). *Media Logic and Culture: Reply to Oakes*. International Journal of Politics, Culture and Society, vol. 5, no. 3.
- Baarda, B.D., Goede, M.P.M. de en Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Houten/ Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Baron, D.P. (2006). *Persistent media bias*. Journal of Public Economics, vol. 90,1-36.
- Baumgartner, F.R. en Jones, B.D. (1993). *Agendas and instabilities in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beek, K. van, Rouw, R. en Schillemans, T. (2006). *Medialogica: oorzaken, gevolgen en remedies*. Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, jaargang 34/nr 2.
- Bekkers, V., Beunders, H., Edwards, A., Moody, R. en Buljac, J. (2009). *De virtuele lont in het kruidvat*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Bekkers, V. en Homburg, V. (2002). *Administrative supervision and information relationships*. Information Polity 7 (2002) 129-141: IOS Press.
- Bekkers, V. en Moody, R. (2014). *Accountability and the framing power of visual technologies: How do visualized reconstructions of incidents influence public and political accountability discussions?* The Information Society, 30: 144-158: Routledge Taylor & Francis Group.
- Benford, R.D. en Snow, D.A. (2000). *Framing processes and social movements: an overview and assessment*. Annual Reviews Sociological, no. 26, 611-639.
- Bennett, W.L. (2001). *News. The Politics of Illusion*. Addison Wesley Longman.

- Birkland, T.A. (1998). *Focusing events, mobilization, and agenda-setting*. Journal of public policy, vol. 18, 53-74.
- Birkland, T.A. (2004). *'The world changed today': agenda-setting and policy change in the wake of the September 11 terrorist attacks*. Policy research association, vol. 21, 179-199.
- Boin, A., Hart 't, P. en Mcconnell, A. (2009). *Crisis exploitation: Political and policy impacts of framing contests*. Journal of European Public Policy 16, vol.1, 81-106.
- Cobb, R.W. en Elder, C.D. (1983). *Participation in American politics. The dynamics of agenda-building*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Cohen, M.D., March, J.G. en Olsen, J. (1972). *A garbage can model of organizational choice*. Administrative Science Quarterly, vol. 17, 1-25.
- Cuilenburg, J.J., van (1987). *The information society: some trends and implications*. European Journal of Communication, vol. 2, 105-121.
- Dery, D. (2000). *Agenda-setting and problem definition*. Policy studies, vol. 21, 37-46.
- Djerf-Pierre, M., Ekström, M., Håkansson, N. en Johansson B. (2013). *Policy failure or moral scandal? Political accountability, journalism and new public management*. Media Culture & Society, vol. 35, no. 8, 960-976.
- Donner, J.P.H. (2004). *Toespraak bij NVJ-onderzoek naar persvrijheid in Nederland*. Geraadpleegd van [https://www.villamedia.nl/n/nvj/nieuws/2004mei3\\_donner.shtm](https://www.villamedia.nl/n/nvj/nieuws/2004mei3_donner.shtm) op 25 februari 2018.
- Downs, A. (1972). *Up and down with ecology – the 'issue-attention cycle'*. Public interest, vol. 28, 38-50.
- Dyussenov, M. (2017). *Contrasting between focusing, real-world and significant events in agenda-setting: introducing a new typology of 'anchor' events*. Public administration and management.
- Elder, C.D. en Cobb, R.W. (1984). *Agenda-building and the politics of aging*. Policy studies journal, 115-128.
- Esser, F. (2013). *Mediatization as a Challenge: Media Logic versus Political Logic. In Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 155-176.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis*. Cambridge: Harvard University Press.

- Hofstetter, C.R. en Buss, T.F. (1978). *Bias in television news coverage of political events: A methodological analysis*. Journal of Broadcasting, vol. 22, no. 4, 517-530.
- Hood, C. (2011). *The blame game*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C. en Travers, T. (1998). *Regulation inside government: Where new public management meets the audit explosion*. Public Money & Management, 18:2, 61-68: Routledge Taylor & Francis Group.
- Huis voor Klokkenluiders (2018). *Definitie klokkenluider*. Geraadpleegd van <https://huisvoorklokkenluiders.nl/> op 28 augustus 2018.
- Jacobs, S.H.J. en Schillemans, T. (2016). *Media and public accountability: typology and exploration*. Policy & Politics, vol. 44, no. 1, 23-40.
- Ketenborging.nl (2018). Geraadpleegd van <https://ketenborging.nl/> op 28 juli 2018.
- Kingdon, J.W. (2011). *Agenda, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Klandermans, B. (1984). *Mobilization and participation: social-psychological expansions of resource mobilization theory*. American Sociological Association, vol. 49, no. 5, 583-600.
- Korthagen, I. (2011). *Media aandacht maakt het verschil: invloeden van mediatisering op het beleid in Gouda*. Bestuurswetenschappen, vol. 5.
- Korthagen, I. (2013). *Who gets on the news? The relation between media biases and different actors in news reporting on complex policy processes*. Public Management Review, vol. 17, no. 5, 617-642.
- LexisNexis Academic (2018). Geraadpleegd van <https://academic.lexisnexis.nl/> op 25 juli 2018.
- Mazzoleni, G. en Schultz, W. (1999). *Mediatization of Politics: a challenge for democracy?* Political Communication, vol. 16, no. 3, 247-261.
- McCombs, M. (1977). *Agenda-setting function of mass media*. Public relations review, Elsevier, vol. 3, 89-95.
- Meijer, A. (2009). *Understanding modern transparency*. International review of administrative sciences, Sage Journals.
- Michels, A. en Meijer, A. (2008). *Safeguarding public accountability in horizontal government*. Public Management Review vol. 10, issue 2 (2008), 165-173: Routledge Taylor & Frances Group.

- Miljoenennota 2018. *Nota over de toestand van Rijks financiën*. Tweede Kamer. vergaderjaar 2017-2018. 34 775 nr. 1.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Kaderstellende visie op toezicht. Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255004/minder-last-meer-effect-kaderstellende-visie-op-toezicht-2005.pdf> op 27 juli 2018.
- NOS (2017). *LTO: uitspraken NVWA-topman veroorzaken onrust*. Geraadpleegd op 21 september 2017 op <https://nos.nl/artikel/2186079-lto-uitspraken-nvwa-topman-veroorzaken-onrust.html>.
- NOS (2014). *Zeven vragen over de pluimveesector*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2005013-zeven-vragen-over-de-pluimveesector.html> op 28 juli 2018.
- NRC Handelsblad (2004). *Donner verwijt media gebrek aan feitelijkheid*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2004/05/04/donner-verwijt-media-gebrek-aan-feitelijkheid-7684915-a1000732> op 18 oktober 2018.
- NVWA (2016). *NVWA onderzoekt bedrijf na vermoedelijk gebruik illegaal gewasbeschermingsmiddel*. Geraadpleegd van <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2016/09/29/nvwa-doorzoekt-bedrijf-na-vermoedelijk-gebruik-illegaal-gewasbeschermingsmiddel> op 15 oktober 2018.
- NVWA (2018). *Werkzaamheden NVWA in vogelvlucht*. Geraadpleegd van <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/werkzaamheden-van-de-nvwa-in-vogelvlucht> op 27 juli 2018.
- NVWA (2018). *Herkomst fipronil en maatregelen (tijdlijn)*. Geraadpleegd van <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/biociden/fipronil-in-eieren/herkomst-fipronil-en-maatregelen> op 28 juli 2018.
- Olsen, J.P. (2013). *The institutional basis of democratic accountability*. West European Politics, 36:3, 447-473.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. *Onderzoek fipronil in voedselketen*. Geraadpleegd van <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2352/onderzoek-fipronil-in-voedselketen> op 5 augustus 2018.
- Philp, M (2009). *Delimiting democratic accountability*. Political Studies vol. 57, 28-53: Political Studies Association.
- Qualtrics reports (2018). *Surveyresultaten*. Geraadpleegd van [https://erasmusuniversity.eu.qualtrics.com/results/?surveyId=SV\\_eFqHXYjiNYwCTOJ](https://erasmusuniversity.eu.qualtrics.com/results/?surveyId=SV_eFqHXYjiNYwCTOJ)

#/surveys/SV\_eFqHXYjiNYwCTOJ/containers/5b30b503a6b725001932cc9f/pages/Pag\_e\_59429702-5dee-400f-881a-9e9d0e58fee8 op 10 oktober 2018.

- Roelofs, M.V.A.M., Keleman, J.H.M.H., Meijer-Wassenaar, L.C.M., Neyn van Hoogwerff, A.S. de, Pothof, A.M. en Schreurs, J.L.M. (2013). *Toezicht bij de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit na de fusie*. Algemene Rekenkamer: Den Haag.
- RTL Nieuws (2018). *2013: het jaar van de voedselschandalen*. Geraadpleegd van <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/special/2013-het-jaar-van-de-voedselschandalen> op 28 juli 2018.
- Schultz, W. (2004). *Reconstructing mediatization as an analytical concept*. European Journal of Communication, SAGE Publications, vol. 19, no. 1, 87-101.
- Shehata, A. (2010). *Marking Journalistic Independence: Official Dominance and the Rule of Product Substitution in Swedish Press Coverage*. European Journal of Communication, vol. 25, no. 2, 123-137.
- Silfhout, M. van (2014). *Uitgebeend. Hoe veilig is ons voedsel nog?* Oostenwind: Amsterdam en Berlijn.
- Snow, D.A. en Benford, R.D. (1988). *Ideology, frame resonance and participant mobilization*. International Social Movement Research, vol. 1, 197-217.
- Snow, D.A., Rochford, E.B., Worden, S.K. en Benford, R.D. (1986). *Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation*. American Sociological Review, vol. 51, no. 4, 464-481.
- Sorgdrager, W. (2018). *Onderzoek fipronil in eieren*. Enschede: Ipskamp printing.
- SPSS handboek (2018). *Significantie*. Geraadpleegd van <https://spsshandboek.nl/significantie-betekenis/> op 23 augustus 2018.
- Stone, D. (1989). *Causal stories and the formation of policy agenda*. Political Science Quarterly, vol. 104, 281-300.
- Thiel, S. van (2015). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: uitgeverij Coutinho.
- Top 10 lijstjes (2018) geraadpleegd van <https://www.top-10-lijstjes.nl/top-10-meest-gelezen-kranten-nederland/> op 6 juli 2018.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956 nrs. 1-2.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831 nr. 1.

- Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 835 nr. 1.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 26 991 nr. 486.
- Twist, M.J.W., van, Klijn, E.H. en Steen., M., van der (2013). *Over hijgerigheid en lange adem een verkenning van de relatie tussen toezicht en media*. Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid, webpublicatie nr. 67.
- Verschuren, P. en Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Voedingscentrum (2017). *Voedselveiligheid*. Geraadpleegd van <http://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/voedselveiligheid.aspx>. op 21 september 2017.
- Voedingscentrum (2018). *Algemene levensmiddelen verordening*. Geraadpleegd van <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/algemene-levensmiddelenverordening.aspx> op 3 augustus 2018.
- Voedingscentrum (2018). *HACCP*. Geraadpleegd van <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/haccp.aspx> op 28 juli 2018.
- Volkskrant, de (2017). *Topman over eiercrisis: 'Met de wijsheid van nu hadden we anders geadviseerd'*. Geraadpleegd op 1 oktober 2017 op <https://www.volkskrant.nl/economie/topman-over-eiercrisis-met-de-wijsheid-van-nu-hadden-we-anders-geadviseerd~a4518488/>.
- Volkskrant, de (28 september 2017). *Eigenaren Chickfriend blijven in hechtenis*.
- Vries, F., de (2016). *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toekomst?* Oratie bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Toezicht. Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.

## Bijlage 1 Voedselveiligheid

Voedselveiligheid is een term om de veiligheid of onveiligheid van voedsel aan te geven. Voedsel kan besmet zijn met ziekmakers, schadelijke stoffen of productvreemde materialen.

- Omschrijving

De voedselveiligheid in ons land staat op een hoog peil, maar 100% veilig voedsel bestaat niet. Om de risico's te beperken bestaan er heel wat regels waar mensen die voedsel verwerken aan moeten voldoen.

- Ziekmakers

In ons eten kunnen ziekmakers zitten, zoals bacteriën, virussen of parasieten. Deze zijn niet met het blote oog te zien en ook kun je ze niet proeven of ruiken. Ze kunnen zorgen voor een voedselinfectie of een voedselvergiftiging en kunnen klachten als misselijkheid, braken en diarree veroorzaken. Voor het overgrote deel gaat dit vanzelf over. In uitzonderingsgevallen kunnen voedselinfecties ook ernstige gevolgen hebben zoals een hersenvliesontsteking, acuut nierfalen (HUS) of een miskraam bij zwangeren.

Bekende voorbeelden van ziekmakende bacteriën zijn Salmonella, E. coli (EHEC), Listeria en Campylobacter.

Virussen kunnen ook een voedselinfectie veroorzaken en zijn vaak zeer besmettelijk. Een bekend voorbeeld is het norovirus.

Ook parasieten kunnen zorgen voor een voedselinfectie. Vooral de parasiet Toxoplasma gondii is een bekend voorbeeld. Deze kan zitten in rauw vlees of in de ontlasting van katten. Daarom geldt voor zwangeren het advies om geen rauw vlees te eten.

Een groot deel van de voedselinfecties vindt thuis plaats. Door aandacht te besteden aan hygiëne tijdens het kopen, wassen, scheiden, koelen en verhitten kan een voedselinfectie worden voorkomen. Zwangeren, kleine kinderen, ouderen en mensen met een verminderde weerstand zijn extra gevoelig voor ziekteverwekkers.

- Schadelijke stoffen

Alle stoffen waar je te veel van binnenkrijgt zijn schadelijk voor de gezondheid. Sommige stoffen zijn bij kleine hoeveelheden al giftig en andere stoffen pas bij zeer grote hoeveelheden. In de wet zijn voor bijna alle mogelijk schadelijke stoffen afspraken gemaakt van hoeveel je van een stof binnen mag krijgen. Deze regels zorgen er voor dat je niet te veel van deze schadelijke stoffen binnenkrijgt. Als het gaat om schadelijke stoffen in je eten, dan kun je er vanuit gaan dat je eten veilig is. Voorbeelden van schadelijke stoffen zijn:

- Dioxines en PCB's. Deze kunnen zitten in vette dierlijke producten. Door gevarieerd te eten krijg je niet teveel binnen.
- PAK's. Deze kunnen ontstaan bij verbranding. Door veilig te barbecueën en te frituren kun je voorkomen dat je zo min mogelijk in aanraking komt met PAK's.
- Zware metalen zoals cadmium, kwik, lood en tin. Gezondheidsproblemen door zware metalen komen in Nederland bijna niet voor.
- Acrylamide. Deze stof kan ontstaan bij een te hoge verhoging van zetmeelrijke producten zoals aardappelen. Door gevarieerd te eten en veilig te frituren voorkom je dat je te veel acrylamide binnenkrijgt.
- Schimmelgiftstoffen. Schimmels kunnen gifstoffen aanmaken. Door uitgebreide controles hierop krijg je waarschijnlijk minder schimmelgiftstoffen binnen dan schadelijk is voor de gezondheid.
- Algengifstoffen. Algen kunnen gifstoffen aanmaken en deze kunnen in schelpdieren zoals mosselen terecht komen. Er wordt hierop gecontroleerd en wordt algengifstof aangetroffen, dan mogen er geen schelpdieren in dat gebied gevangen worden.
- Natuurlijke gifstoffen zoals solanine, tomatine, agaritine, lectine, glucosinolaten of coumarine.
- Sommige stoffen in kruiden
- Cyanide
- Resten bestrijdingsmiddelen. De regelgeving is streng op het gebruik van bestrijdingsmiddelen. De kans dat je te veel hiervan binnenkrijgt is erg klein.
- Resten antibiotica. Dieren kunnen antibiotica krijgen als ze ziek zijn. Te veel antibiotica is schadelijk voor de gezondheid. De regelgeving is streng en de kans dat je resten van antibiotica binnenkrijgt is klein. Sommige bacteriën kunnen resistent worden tegen antibiotica. Een voorbeeld hiervan is ESBL.
- Resten hormonen. In de Europese Unie mogen geen hormonen aan dieren toegediend worden.

- Resten uit verpakkingen. Verpakkingsmaterialen mogen geen stoffen afgeven aan levensmiddelen die schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens.

- Wat is het verschil tussen risico en gevaar?

Een stof kan gevaarlijk zijn, maar hoeft dan toch geen of een heel klein (verwaarloosbaar) risico te vormen.

Neem bijvoorbeeld de stof nitraat die in eten kan zitten. Potentieel is deze stof gevaarlijk omdat het in het lichaam kan worden omgezet in kankerverwekkende stoffen. Maar in het gewone leven krijgen we er niet genoeg van binnen om ook daadwerkelijk een risico te vormen. En andersom hoeft een stof helemaal niet gevaarlijk te zijn, maar kan het in grote hoeveelheden toch een risico vormen. Water is het bekende voorbeeld: water is niet gevaarlijk, maar neem je er ontzettend veel van, dan kun je er toch dood aan gaan.

In het kort:  $\text{Risico} = \text{Gevaar} \times \text{Blootstelling}$  (hoeveel je met iets in aanraking komt).

- Productvreemde materialen

In ons voedsel kunnen soms onbedoeld vreemde materialen voorkomen zoals stukjes glas of stukjes metaal. Deze horen er niet in thuis. Bij de verwerking van voedsel zijn er regels waaraan voldaan moet worden om te voorkomen dat zulke productvreemde materialen in ons voedsel terechtkomen.

- Allergenen

Sommige mensen hebben last van een voedselovergevoeligheid. Zij kunnen klachten krijgen van bepaalde stoffen in het voedsel. De Europese Unie heeft bepaald dat de stoffen (allergenen) die de meeste overgevoeligheidsreacties veroorzaken op het etiket vermeld moeten worden.

- Additieven (E-nummers)

E-nummers zijn stoffen die aan voedingsmiddelen worden toegevoegd om ze te verbeteren, bijvoorbeeld om de houdbaarheid ervan te kunnen garanderen. Veilige toevoegingen krijgen van de overheid een E-nummer. Het is een garantie die aangeeft dat de overheid de stoffen gecontroleerd en veilig bevonden heeft. Ook biedt een E-nummer de zekerheid dat je er niet te veel van binnenkrijgt.

**Bron:** Voedingscentrum.

Geraadpleegd op 21 september 2017 op <http://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/voedselveiligheid.aspx>.



## Bijlage 2 Interview protocol

Naam geïnterviewde :  
Datum gesprek :  
Duur gesprek :

### Proces:

- Verzoek gesprek te mogen opnemen;
- Duur van het gesprek;
- Wat wordt met de resultaten gedaan?
- Stelt u het op prijs een transcript van het gesprek te ontvangen?
- Mag ik u in het rapport, uiteraard na uw akkoord en in context geplaatst, citeren (naam, alleen functie)?
- Stelt u het op prijs om een papieren/digitale versie van het rapport te ontvangen?

### Onderwerp:

- Relatie tussen een FE en accountability;
- FE is in mijn masterthesis de casus fipronil in eieren aangetroffen.

---

### Vragen

1. Bent u bekend met de casus?
2. Wat is volgens u de casus? Wat is volgens u het probleem?
3. Wie ziet u als de spelers in deze casus?
4. Wie is/zijn volgens u accountable in deze casus?
5. Waarom? Wat maakt deze persoon/personen accountable, de factoren?
6. Hoe is/zijn deze persoon/personen accountable?
7. Heeft u aan mij nog vragen?

---

Veel dank voor het gesprek!

### Bijlage 3 Surveyvragen

*Geachte heer, mevrouw*

**In de zomer van 2017 staat voedselveiligheid (weer) volop in het nieuws: het bestrijdingsmiddel fipronil is in eieren aangetroffen. De eieren worden van de een op de andere dag uit de schappen van de supermarkt gehaald. In het Kamerdebat van 24 augustus staat het optreden van de toezichthouder de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (de NVWA) centraal, maar wat uit het debat ook naar voren komt is dat de meningen verdeeld zijn over de verantwoording, bekend onder de term **accountability**.**

*Voor mijn afstuderen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, studie Bestuurskunde, doe ik onderzoek naar de relatie tussen een plotselinge gebeurtenis (de hierboven beschreven casus) en verantwoording met de rol van de toezichthouder hierin.*

*Het onderzoek zal ongeveer 5 minuten van uw tijd in beslag nemen. Er zal vertrouwelijk met uw gegevens worden omgegaan en de resultaten worden geheel anoniem verwerkt.*

*U maakt met het invullen van deze vragenlijst kans op een waardebon ter waarde van €50,-. Om kans te maken op deze prijs dient u de vragenlijst volledig af te ronden en op de laatste pagina uw e-mailadres in te vullen.*

**Om tot voldoende respondenten te komen, kan ik alle hulp gebruiken. Daarom doe ik graag tevens een beroep op u door u te vragen de link door te sturen naar uw eigen netwerk/contacten.**

*Mocht u nog vragen of opmerkingen hebben over het onderzoek, neem dan contact met mij op via [sandra.tammes@ziggo.nl](mailto:sandra.tammes@ziggo.nl).*

*Hartelijk dank voor uw deelname aan dit onderzoek.*

*Met vriendelijke groet,*

*Sandra*

In hoeverre bent u bekend met de casus?

- helemaal bekend
- redelijk bekend
- neutraal
- matig bekend
- niet bekend

In hoeverre rekent u de casus tot een crisis?

- helemaal een crisis
- grotendeels een crisis
- neutraal
- deels een crisis
- niet een crisis

In hoeverre vindt u de casus belangrijk?

- heel belangrijk
- belangrijk
- neutraal
- redelijk belangrijk
- niet belangrijk

*De volgende 5 vragen gaan over de kwaliteit van de berichtgeving over de casus.*

In hoeverre was de berichtgeving over de casus op tijd?

- helemaal op tijd
- redelijk op tijd
- neutraal
- redelijk niet op tijd
- helemaal niet op tijd

In hoeverre was de berichtgeving over de casus kwantitatief toereikend?

- volledig toereikend
- grotendeels toereikend
- neutraal
- weinig toereikend
- niet toereikend

In hoeverre was de berichtgeving over de casus objectief?

- volledig objectief
- grotendeels objectief
- neutraal
- weinig objectief
- niet objectief

In hoeverre hebben alle actoren in de berichtgeving over de casus de aandacht gekregen?

- alle actoren
- meerderheid van de actoren
- neutraal
- minderheid van de actoren
- slechts 1 actor

*De volgende 3 vragen gaan over de media.*

In hoeverre vindt u dat de media in hun berichtgeving de casus dramatiseren?

- helemaal dramatiseren
- grotendeels dramatiseren
- neutraal
- weinig dramatiseren
- helemaal niet dramatiseren

In hoeverre vindt u dat de media in hun berichtgeving persoonlijk leed centraal stellen?

- helemaal centraal stellen
- grotendeels centraal stellen
- neutraal
- weinig centraal stellen
- helemaal niet centraal stellen

In hoeverre vindt u dat de media het vertrouwen in de autoriteiten ter discussie stellen?

- helemaal ter discussie stellen
- grotendeels ter discussie stellen
- neutraal

- weinig ter discussie stellen
- helemaal niet ter discussie stellen

*De volgende 3 vragen gaan over in hoeverre de berichtgeving invloed heeft op uw oordeelsvorming over de casus.*

In hoeverre heeft de berichtgeving over de casus uw mening over de casus veranderd?

- sterk positief veranderd
- positief veranderd
- neutraal
- negatief veranderd
- sterk negatief veranderd

In hoeverre heeft de berichtgeving over de casus uw geloofwaardigheid van de informatie over de casus veranderd?

- sterk positief veranderd
- positief veranderd
- neutraal
- negatief veranderd
- sterk negatief veranderd

In hoeverre heeft de berichtgeving over de casus uw vertrouwen in de betrokken autoriteiten veranderd?

- sterk positief veranderd
- positief veranderd
- neutraal
- negatief veranderd
- sterk negatief veranderd

*De volgende 4 vragen gaan over wie er de (in)formele verantwoording moet dragen. (in)Formele verantwoording betreft het wel/niet hebben van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.*

In hoeverre vindt u dat de overheid de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?

- volledig formeel
- grotendeels formeel
- neutraal

- grotendeels informeel
- volledig informeel

In hoeverre vindt u dat de toezichthouder de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?

- volledig formeel
- grotendeels formeel
- neutraal
- grotendeels informeel
- volledig informeel

In hoeverre vindt u dat de pluimveesector de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?

- volledig formeel
- grotendeels formeel
- neutraal
- grotendeels informeel
- volledig informeel

In hoeverre vindt u dat het ontsmettingsbedrijf de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?

- volledig formeel
- grotendeels formeel
- neutraal
- grotendeels informeel
- volledig informeel

*De volgende 4 vragen gaan over schuld.*

In hoeverre vindt u dat de overheid schuld afschuift?

- helemaal afschuift
- grotendeels afschuift
- neutraal
- weinig afschuift
- helemaal niet afschuift

In hoeverre vindt u dat de toezichthouder schuld afschuift?

- helemaal afschuift
- grotendeels afschuift

- neutraal
- weinig afschuift
- helemaal niet afschuift

In hoeverre vindt u dat de pluimveesector schuld afschuift?

- helemaal afschuift
- grotendeels afschuift
- neutraal
- weinig afschuift
- helemaal niet afschuift

In hoeverre vindt u dat het ontsmettingsbedrijf schuld afschuift?

- helemaal afschuift
- grotendeels afschuift
- neutraal
- weinig afschuift
- helemaal niet afschuift

*Ten slotte nog twee persoonlijke vragen.*

Wat is uw leeftijd?

- jonger dan 25 jaar
- 25 tot 35 jaar
- 35 tot 45 jaar
- 45 tot 55 jaar
- 55 jaar of ouder

Wat is uw hoogste afgeronde opleidingsniveau?

- lagere school
- voortgezet onderwijs
- MBO
- HBO
- WO

**Wilt u in aanmerking komen voor de waardebon vul dan hier uw e-mail adres in.**

*Heel veel dank voor uw tijd en moeite voor het invullen van de vragen!*

### **Diergezondheid (preventie)**

Dieren gezond houden is van groot belang; Nederland is binnen Europa de grootste exporteur van levende dieren (ongeveer 8 miljoen varkens, kwart miljoen schapen en geiten, 100.000 runderen en kalveren).

Ondernemers als veehouders (ruim 50.000), vee transporteurs (400) exploitanten van verzamelcentra (60) en wasplaatsen (350), importeurs, en producenten van levende producten als sperma, embryo's, broedeieren moeten daarom aan regels voldoen. De regels hebben vooral betrekking op het monitoren en melden van eventuele ziektegevallen, reinigen van hokken en transportmiddelen, en scheiden van dieren naar herkomst. Ook de inrichting van bedrijven moet aan eisen voldoen.

### **Diergezondheid (bestrijding en afhandeling van verdenkingen)**

Als dieren een besmettelijke dierziekte hebben opgelopen is het zaak om de verspreiding ervan snel tegen te gaan. Dierenartsen en veehouders hebben daarin een belangrijke rol. Vroegtijdig melden van ziekteverschijnselen is erg belangrijk om de dierziekte snel de kop in te drukken. Meer hierover vindt u op de pagina 'Melden dierziekte'.

Via het team NVWA-incident- & crisiscentrum voor dierziekten, worden alle verdenkingen van dierziekten afgehandeld. Het crisiscentrum stelt draaiboeken op, traint en begeleidt de mensen in de voorbereiding op crisissituaties, organiseert nationale en internationale oefeningen en adviseert beleidsmakers over effectieve maatregelen voor dierziektebestrijding.

### **Dierenwelzijn**

In regelgeving is vastgelegd hoe mensen met dieren moeten omgaan. Het welzijn van dieren kan op uiteenlopende plaatsen in het geding zijn: bij de veehouder, hobbydierhouder of proefdierinstelling, bij het transport, en bij het slachten.

Aan het houden van dieren worden eisen gesteld op basis van het Besluit en de Regeling houders van dieren en de Wet dieren. Helaas treft de NVWA zo nu en dan schrijnende gevallen van dierverwaarlozing aan. Sociaal-maatschappelijke of financiële problemen van de dierhouder kunnen een onderliggende oorzaak zijn.

Het welzijn van dieren tijdens transport is voor de NVWA een belangrijk aandachtspunt. De Europese transportverordening stelt eisen aan onder andere de duur van het transport, de toegestane belading, drinkwatervoorziening en temperatuurbeheersing. De dieren moeten in ieder geval transportwaardig zijn. Dierenartsen kunnen daar uitsluitsel over geven. Controles vinden plaats bij aanvang van export en tijdens transport.

Voorafgaand aan het slachten moeten dieren, voor zover aan de orde, goed worden verzorgd en gehuisvest en adequaat worden bedwemeld. Bij onbedwemelde slacht gelden aanvullende eisen. Dierenartsen van de NVWA zien toe op de naleving van deze welzijnsregels.

Proefdierinstellingen rapporteren jaarlijks aan de NVWA hoe het lijden van dieren zo veel mogelijk wordt voorkomen. De NVWA voert controles uit bij deze instellingen en brengt jaarlijks een rapportage uit over het welzijn van deze dieren. Meer informatie over eisen aan instellingen voor het uitvoeren van dierproeven (pagina Dierenwelzijn). De NVWA kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden bij de constatering van dierenwelzijnsovertredingen. Zo kan de NVWA een 'bestuurlijke boete' opleggen of een proces-verbaal opmaken die wordt ingestuurd naar het Openbaar Ministerie.



### **Diergeneesmiddelen**

Om de gezondheid van mensen niet onnodig te belasten en de werking van diergeneesmiddelen op peil te houden is het belangrijk dat dierhouders zo min mogelijk middelen gebruiken en alleen middelen die zijn toegestaan.

De NVWA controleert op basis van steekproeven of op basis van bijvoorbeeld gegevens uit het slachthuis. Controles vinden plaats bij veehouders, bij dierenartsen, of bij handelaren en producenten. Ook de handel via internet wordt gemonitord.

### **Vleesketen / Voedselveiligheid in slachthuizen en uitsnijderijen**

Vlees kan makkelijk bederven en mensen ziek maken. Het slachtproces en de verwerking van vlees is daarom aan regels gebonden.

Het toezicht is gestoeld op 3 pijlers. De inrichting van bedrijven moet op orde zijn, de werkprocessen moeten goed omschreven zijn en gebaseerd op HACCP (Hazard analysis of critical control points), en de werkzaamheden moeten goed worden uitgevoerd. Door middel van audits en dagelijks toezicht houdt de NVWA de naleving in de gaten bij meer dan 200 slachterijen en bijna 500 uitsnijderijen.

Informatie over voeding en gezondheid van de dieren bij de veehouder (VKI, voedselketeninformatie) is de laatste jaren belangrijk geworden voor de keuring van dieren en karkassen.

### **Meststoffen**

Dieren in Nederland produceren meer mest dan de Nederlandse bodem zonder schade kan opnemen. Daarom zijn er grenzen gesteld aan het aantal dieren dat veehouders mogen hebben ('dierrechten'), en aan de hoeveelheid mest die in de bodem mag worden verwerkt. Vanwege de overschotten zijn er ook regels gesteld aan het transport van mest. Het dumpen van mest wordt daarmee tegengegaan.

De NVWA controleert of mest in de juiste periode en de juiste hoeveelheden wordt verwerkt en voert controles uit bij transporteurs en verwerkers. Bij de controles werkt de NVWA nauw samen met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland van het ministerie van EZK.

### **Gewasbescherming**

Net als bij diergeneesmiddelen is bij gewasbescherming het streven zo min mogelijk chemische middelen in te zetten, en alleen middelen te gebruiken die zijn toegestaan. Ook uitspoeling naar bodem en water, of verwaaien van middelen, moet zo min mogelijk plaatsvinden. Aan de toelating, het verhandelen en het gebruik van middelen zijn daarom eisen gesteld. De NVWA voert controles uit bij telers, detailhandel en groothandel.

Experts van de NVWA adviseren beleidsmakers, nationaal en internationaal, het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) en de farmaceutische industrie op welke manier ziekten en plagen effectief kunnen worden geweerd. Ook wijst de NVWA op onderzoeksvragen die aan de orde zijn. Meer hierover vindt u op de pagina Gewasbescherming.

### **Natuur**

Natuurgebieden en kwetsbare plantensoorten en diersoorten worden wereldwijd beschermd. De NVWA voert controles uit om te voorkomen dat mensen handelen in plantensoorten of diersoorten die beschermd zijn (zoals de dier- en plantensoorten genoemd op de CITES-verordening). De provincies zien erop toe dat mensen geen verboden activiteiten uitvoeren die schade aanbrengen aan de Nederlandse

natuurgebieden.

Dieren, zoals de tijgermug, of planten, zoals de ambrosia, die niet van nature in Nederland voorkomen en de gezondheid van mensen, dieren of planten in gevaar brengen, worden invasieve exoten genoemd. De NVWA helpt deze soorten te bedwingen. Een speciaal team van de NVWA (team invasieve exoten) maakt risicoanalyses en adviseert over deze risico's.

De NVWA controleert of bedrijven die met genetisch materiaal werken, beschikken over de daarvoor benodigde documenten. Dat gebeurt op basis van het Nagoya Protocol.

De NVWA controleert of bedrijven geen illegaal gekapt hout op de markt brengen en voert de controle uit op de FLEGT vergunningen.

### **Fytosanitaire vrijwaring (handel van ziektevrrije planten)**

Wereldwijd groeit de handel in planten. Ontvangende landen willen gevrijwaard blijven van nieuwe ziekten en plagen. Daarom zijn er internationale afspraken gemaakt over het monitoren van ziekten en plagen en het afgeven van certificaten die bevestigen dat de geïmporteerde planten aan de eisen van het ontvangende land voldoen. Binnen de EU worden daarvoor de plantenpaspoorten gebruikt.

De NVWA voert inspecties uit bij binnenkomst van planten en plantaardig materiaal, voert monitoringprogramma's uit, regisseert bestrijding van eventuele schadelijke organismen. In 2010 was dat bijvoorbeeld het geval met de Aziatische boktor.

4 keuringdiensten verzorgen de afgifte van plantenpaspoorten en fytosanitaire certificaten, onder verantwoordelijkheid van de NVWA.

De NVWA vergaart en beheert wetenschappelijke kennis over plantenziekten en plagen. Daarmee adviseert de NVWA beleidsdirecties over nieuw fytosanitair beleid en markttoegang tot 3<sup>e</sup> landen.

### **Voedselveiligheid industriële levensmiddelen**

Bijna 10.000 bedrijven in Nederland produceren, importeren, koelen of transporteren levensmiddelen waarbij ze moeten letten op de veiligheid of de traceerbaarheid van deze producten.

Alle bedrijven moeten hun werkprocessen hebben gebaseerd op de principes van HACCP (Hazard analysis and critical control points). Aan bedrijven die met dierlijke producten werken worden eisen gesteld aan de inrichting van de gebouwen (vloeren, wanden, wasgelegenheden).

De NVWA inspecteert deze bedrijven en ook hun producten. In dit monitoringonderzoek kijkt de NVWA of producten ziekteverwekkers, verontreinigingen of kankerverwekkende stoffen bevatten. Ook wordt gelet op voorschriften voor etikettering en traceerbaarheid.

Met name de etikettering van stoffen waar mensen allergisch voor zijn, zoals gluten, pinda's, lactose, is van belang.

### **Bijzondere eet- en drinkwaren**

Dieetvoeding voor medisch gebruik, zuigelingenvoeding, voedingssupplementen, kruidenpreparaten, vitaminepreparaten vallen in de categorie 'bijzondere eet- en drinkwaren'. Belangrijk bij deze producten is niet alleen dat er geen ziekteverwekkers in zitten, maar ook dat op het etiket staat wat er in zit, en omgekeerd, dat er in zit wat er op het etiket staat. Bedrijven mogen alleen goedgekeurde gezondheidsclaims op het etiket melden.

De NVWA controleert producten die vrij verkrijgbaar zijn via reguliere winkels, via gezondheidscentra en via internet.

### **Diervoeder**

Verontreinigingen in diervoeder kunnen een gevaar zijn voor de gezondheid van dieren en ook van mensen. Voorbeelden uit het verleden laten dat duidelijk zien (dioxine, melamine). Diervoederbedrijven moeten daarom monitoren of hun grondstoffen schoon zijn, en hun eigen productieprocessen opbouwen volgens de principes van HACCP. In Nederland zijn bijna 4000 bedrijven betrokken bij de productie, transport, verwerking van diervoeders.

De NVWA inspecteert de werkprocessen van de bedrijven en monitort de samenstelling van grondstoffen en diervoeders.

### **Dierlijke bijproducten**

Vet, botten, huid, wol, slachtafval en ook mest zijn . Die kunnen op allerlei manier verwerkt worden tot nuttige producten (bodemverbeteraar, brandstof, leer, gelatine). Maar alléén als er geen risico is voor de gezondheid van mensen mogen ze terug de voedselketen in. Om dierlijke bijproducten veilig te kunnen verwerken heeft de Europese Unie 3 categorieën onderscheiden. Categorie 1-materiaal (hoogste risico) mag alleen worden verbrand en gestort, categorie 3-materiaal (laagste risico) mag onder speciale voorwaarden worden verwerkt tot diervoeder.

De NVWA let bij de oorsprongbedrijven (slachterijen, veehouderijen, retail) op het goed kanaliseren van de verschillende categorieën. Verderop in de keten is het vooral belangrijk dat de verschillende categorieën gescheiden worden verwerkt. Net als bij andere industriële verwerking is de traceerbaarheid belangrijk.

### **Visketen**

In Europa mag je op bepaalde vissoorten niet onbeperkt vissen. Zodoende blijft de populatie van deze soorten op peil. Aan het vissen op zee, het aanlanden, en de verwerking van vis worden daarom eisen gesteld.

De NVWA controleert schepen op zee (motorvermogen, netcapaciteit, logboek, gesloten tijden), het aanlanden van vis in de havens (hoeveelheid en soort). Ook kijkt de NVWA of de binnengebrachte vis ziekteverwekkers of verontreinigingen bevat.

Niet iedereen mag vissen in de handel brengen. De NVWA treedt daarom op tegen illegale vangst van bijvoorbeeld paling of kreeft.

### **Europese en nationale subsidieregelingen**

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), voor een deel aangevuld met nationale regelingen, biedt landbouwers enerzijds ondersteuning in hun inkomen, en anderzijds compensatie (subsidies) voor kosten of inkomensderving als gevolg van (bovenwettelijke) prestaties ten gunste van natuurherstel en ontwikkeling. Bijna € 800 miljoen kan via deze regelingen worden toegekend aan Nederlandse ondernemers. Vanuit de EU volgen hieruit controleverplichtingen (5%) ten aanzien van de fysieke beoordeling van de landbouwpercelen. Dat gebeurt in toenemende mate met teledetectie. Daar waar dit niet volstaat meet en beoordeelt de NVWA ter plekke. Ook voor de natuursubsidies kent de EU controleverplichtingen (5%). De voorwaarden uit de gekozen natuurpakketten beoordeelt de NVWA ter plekke.

Tenslotte zijn de aanvragers van zowel de inkomenssteun als de natuursubsidies gehouden aan het beginsel van cross compliance. Als ondernemers niet aan alle randvoorwaarden voldoen krijgen ze minder subsidie. Controlebevindingen van de NVWA worden bij die beslissing gebruikt. Daarnaast controleert de NVWA een selectie (1%) van aanvragers in de volle breedte van hun bedrijfsvoering op het naleven van de randvoorwaarden.

### **Voedselveiligheid in horeca, retail en instellingen**

Als mensen uit eten gaan, een broodje bestellen, of bijvoorbeeld vlees halen bij de slager moeten ze er van uit kunnen gaan dat het voedsel veilig is. Aan keukens in horeca of instellingen, aan supermarkten en aan speciaalzaken (bakkers, slagers, zuivelspeciaalzaken, visspeciaalzaken) worden daarom eisen gesteld ten aanzien van het bereiden, vervoeren, bewaren en uitstallen van producten. De eisen hebben vooral betrekking op hygiëne, op etikettering en op traceerbaarheid.

Ongeveer 80.000 bedrijven in Nederland leveren voedsel direct aan consumenten. De NVWA inspecteert niet elk jaar alle keukens of alle bedrijven. Bij slechte bedrijven komt de NVWA vaker dan bij goede bedrijven. Notoire overtreders moeten óf verbeteren óf sluiten. Meer hierover is te lezen in het rapport 'Aanpak van notoire overtreders in horeca en ambachtelijke bedrijven'.

### **Tabak**

Vanwege de schade aan gezondheid van mensen zijn aan bijvoorbeeld tabaksreclame en roken in openbare gelegenheden beperkingen gesteld.

De NVWA controleert of de regels worden nageleefd. Meer hierover vindt u op de pagina Rook en tabak.

### **Veilige consumentenproducten**

Naast levensmiddelen krijgen consumenten te maken met uiteenlopende producten (non food) die risico's voor de gezondheid met zich meebrengen. Zo kan bijvoorbeeld cosmetica bacteriën of kankerverwekkende stoffen bevatten. Op speelgoed kan loodhoudende verf zitten. Loszittende delen kunnen ingeslikt worden. Kermisattracties kunnen ondeugdelijk zijn. Electrotechnische apparaten kunnen snel kortsluiting geven. Beschermingsmiddelen op gereedschap kunnen ontbreken. Vanuit Europese wetgeving en de Nederlandse warenwet zijn er daarom eisen gesteld aan de veiligheid van consumentenproducten.

De NVWA inspecteert producten bij binnenkomst in (lucht)havens en in winkels.

Onveilige producten laat de NVWA door producenten, importeurs of winkeliers uit de handel halen.

### **Import (dieren, dierlijke producten, planten, levensmiddelen, consumentenartikelen)**

Veel producten (dierlijke producten, levensmiddelen, consumentenartikelen) planten en dieren komen de Europese Unie binnen via Nederlandse (lucht)havens. Producten met een hoog risico, zoals de producten uit Japan na het kernongeval in Fukushima, worden intensief geïnspecteerd. Producten met minder risico worden steekproefsgewijs gecontroleerd. De Douane is daarbij een belangrijke partner van de NVWA.

### **Export (idem)**

Export is belangrijk voor de Nederlandse economie. Planten, dieren, dierlijke producten, levensmiddelen en consumentenartikelen kunnen alleen geëxporteerd worden als er verklaringen bij zitten waarin een bevoegde instantie aangeeft dat de producten voldoen aan de eisen van het ontvangende land. In de Nederland is de NVWA die bevoegde instantie.

**Bron:** NVWA.

Geraadpleegd van <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/werkzaamheden-van-de-nvwa-in-vogelvlucht> 27 juli 2018.

## Bijlage 5 Mediaonderzoek, aantallen

<b>De Telegraaf</b>	Overheid	NVWA	Pluimveesector	Chickfriend	Overige	Totaal
Overheid		3	2	2	0	7
NVWA	0	1	0	1	0	2
Pluimveesector	0	4		2	1	7
Chickfriend	0	0	0		0	0
Overige	1	5	2	3	2	13
Totaal	1	13	4	8	3	29

<b>NRC Handelsblad</b>	Overheid	NVWA	Pluimveesector	Chickfriend	Overige	Totaal
Overheid		1	0	0	0	1
NVWA	0		0	1	0	1
Pluimveesector	0	3		1	1	5
Chickfriend	0	0	0		0	0
Overige	0	6	3	2		11
Totaal	0	10	3	4	1	18

<b>de Volkskrant</b>	Overheid	NVWA	Pluimveesector.	Chickfriend	Overige	Totaal
Overheid		0	0	0	0	0
NVWA	0		2	0	1	3
Pluimveesector	0	0		1	0	1
Chickfriend	0	0	0		0	0
Overige	0	1	1	5		7
Totaal	0	1	3	6	1	11

<b>Trouw</b>	Overheid	NVWA	Pluimveesector	Chickfriend	Overige	Totaal
Overheid		0	1	1	0	2
NVWA	0		0	0	0	0
Pluimveesector	0	3		2	0	5
Chickfriend	0	0	0		0	0
Overige	0	2	0	4	1	7
Totaal	0	5	1	7	1	14

<b>Algemeen Dagblad</b>	Overheid	NVWA	Pluimveesector	Chickfriend	Overige	Totaal
Overheid		0	0	0	0	0
NVWA	0		0	0	0	0
Pluimveesector	0	5	3	10	0	18
Chickfriend	0	0	0		0	0
Overige	1	2	2	3		8
Totaal	1	7	5	13	1	26

## Bijlage 6 Mediaonderzoek, passages

### Overheid

Algemeen Dagblad, 9 augustus 2017

Ook VVD-Europarlementariër Jan Huitema 'maakt zich zorgen' over de eenheid binnen Europa. 'Er is nu wantrouwen tussen de nationale autoriteiten. Het is simpel: er bestaan Europese normen voor fipronil. Nationale voedsel- en warenautoriteiten moeten toezien op naleving van die normen, zo nodig maatregelen nemen en contact houden met de Europese Commissie. Daar gaat nu iets fout.'

Trouw, 10 augustus 2017

Juist onder de kabinetten Balkenende (2002-2010), met CDA-ministers op Landbouw, werd het toezicht op de voedselveiligheid onderhevig gemaakt aan de belangen van de landbouw en voedingsindustrie: minder controles en regeldruk, meer verantwoordelijkheid voor de sector zelf. De NVWA (eerder onder meer Keuringsdienst van Waren genaamd) werd overgeplaatst van het ministerie van volksgezondheid naar dat van landbouw. Onder het mom van 'toezicht op toezicht' werd de uitvoeringsorganisatie opgedragen zich te beperken tot administratieve controles en werd een groot deel van haar inspecteurs wegbezuinigd. Hoewel voedsel in Nederland en de rest van Europa nog steeds relatief veilig is, mag het geen verrassing zijn dat deze maatregelen de risico's op misstanden vergrootten.

de Volkskrant, 11 augustus 2017

In dat debat zou de NVWA zeker onder vuur komen te liggen. Toch wil Van den Berg [hoogleraar toxicologie Universiteit Utrecht] niet simpelweg met de beschuldigende vinger naar de NVWA wijzen. Hij wijst op de vele bezuinigingsrondes en reorganisaties die de organisatie de afgelopen vijftien jaar meemaakte. Sinds begin dit decennium halveerde de mankracht van de NVWA bijna. 'Dat heeft onvermijdelijk geleid tot een afname in deskundig personeel en technische mogelijkheden om stoffen te meten die buiten het vaste patroon vallen. 'Daar ligt een verantwoordelijkheid bij de politiek, vindt hij. 'Die moet in deze kwestie de hand in eigen boezem steken.'

NRC Handelsblad, 15 augustus 2017

Elk opeenvolgend kabinet heeft opnieuw bezuinigd op de dienst. 'De NVWA is door de politiek niet goed toegerust op haar taken', zegt Henk Bleker, die van 2010 tot 2012 als staatssecretaris van Landbouw verantwoordelijk was voor het instituut - en een bezuiniging daarop. Politiek Den Haag had bovendien besloten dat het bedrijfsleven voor keuringen moet betalen. Toezicht 'wordt door politici van links tot rechts' gezien als een probleem van het bedrijfsleven 'niet als een publiek belang', zegt Bleker. Volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid, die onderzoek deed naar aanleiding van het paardenvleesschandaal, is die beslissing naïef geweest. De overheid is er 'ten onrechte van uitgegaan dat het bedrijfsleven meer verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid zou nemen.'

Bleker is tegenwoordig voorzitter van Vee en Logistiek Nederland, de belangenorganisatie van veehandel, -vervoer en -export. In die rol noemt hij het systeem van toezicht 'kafka-achtig', omdat het 'star, bureaucratisch en onvoorspelbaar functioneert.'

De Telegraaf, 26 augustus 2017

Lezer: Ondanks het 'wegduikgedrag' van minister Schippers, staatssecretaris Van Dam en de NVWA is duidelijk dat zij hebben gefaald in de aanpak van het fipronil schandaal. Sommige eierboeren gaan failliet.

De Telegraaf, 28 augustus 2017

'Heel opvallend', zegt SGP-Kamerlid Dijkgraaf. Ook CDA-Kamerlid Geurts is het opgevallen: 'Reflectie was in het debat dat we hebben gehouden ook al ver te zoeken. Minister Schippers zei: 'Wat ik heb gedaan, heb ik goed gedaan'. Kamerlid Ouwehand van de dierenpartij vindt dat de bewindslieden het wel heel erg makkelijk neerzetten als een probleem van de voedselwaakhond: 'Ze hebben niet het lef om zelf hun verantwoordelijkheid te nemen.'

### *Pluimveesector*

Algemeen Dagblad, 24 juli 2017

Wel krijgt de sector een keiharde tik, meent De Haan. 'Na de vogelgriep is dit opnieuw negatief nieuws.' De voorzitter gaat ervanuit dat de onderzochte bedrijven zich niet bewust waren van het gebruik van een verboden middel. 'Natuurlijk is het hun verantwoordelijkheid om te weten welke stoffen er in stallen gebruikt worden. Maar je kunt dat niet helemaal honderd procent zelf uitzoeken.'

De Volkskrant, 2 augustus 2017

Kippeneieren worden normaal gesproken niet getest op de aanwezigheid van fipronil of andere verboden middelen. De NVWA-woordvoerder: 'In eerste instantie is het bedrijfsleven zelf verantwoordelijk voor het op de markt brengen van veilige eieren. Er was eerder geen aanleiding de pluimveebedrijven te onderzoeken op de aanwezigheid van fipronil.'

De Telegraaf, 7 augustus 2017

'Vorige week zei ik nog dat het om vele miljoenen ging, nu denk ik dat dit is opgelopen tot enkele tientallen miljoenen. Supermarkten zijn vooral veel geld kwijt aan het terughalen van besmette eieren en aan het laten vernietigen ervan. Die schade willen we verhalen op de veroorzaker van deze crisis - de pluimveesector - maar dat is op dit moment niet het belangrijkste.' 'Het vertrouwen van consumenten in de supermarkten is beschadigd. Dat vertrouwen moeten we nu gaan herstellen. Onze prioriteit ligt bij de consument.'

De Telegraaf, 11 augustus 2017

Lezer: Ruim een derde vindt dat de boeren zelf schuld hebben aan de hele kwestie. 'De pluimveehouders die dit is overkomen hebben boter op hun hoofd', zo vindt een stemmer. 'Ze hadden beter moeten opletten met wat voor schoonmaakbedrijf ze in zee gingen.'

NRC Handelsblad, 12 augustus 2017

Heeft een boer niet ook een eigen verantwoordelijkheid om gifstoffen als fipronil buiten zijn bedrijf te houden? 'Natuurlijk, maar boeren wisten niet dat er fipronil in het middel zat dat nou eindelijk wél werkte tegen de bloedluis bij hun kippen.' Iets wat te mooi klinkt om waar te zijn, is dat vaak ook. 'Zeker, maar voor zover de boeren wisten, was het betrokken reinigingsbedrijf gecertificeerd. Moet de boer dat certificaat dan vervolgens weer gaan controleren?' Hij zucht. 'Een boer is een ondernemer, geen ambtenaar die de hele dag druk is met regels. Als een boer dat had gewild, was-ie wel bij de NVWA gaan werken.'

NRC Handelsblad, 17 augustus 2017

Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de veiligheid van producten die ze op de markt brengen. Chickfriend weigerde pluimveehouders te vertellen waarmee ze bloedluis bestreden. Kippenboeren hadden echter in een openbaar register kunnen zien dat Chickfriend niet gecertificeerd was, schrijven de bewindspersonen.

NRC Handelsblad, 25 augustus 2017

Maar helemaal stil wordt het ook [in de debatzaal] . Want waar pluimveehouders de afgelopen weken vooral kritiek hadden op de NVWA, worden ze nu hard op hun eigen verantwoordelijkheid gewezen. Kamerleden van GroenLinks, PvdA en D66 vragen zich af waarom boeren geen argwaan hadden gekregen van het 'wondermiddel' van Chickfriend, beter dan elk ander middel.

Minister Schippers zegt best te kunnen begrijpen dat pluimveehouders de behandeling 'een uitkomst' vonden, maar 'boeren moeten checken of een middel is toegestaan'. Bovendien gebruikte Chickfriend niet alleen stiekem fipronil, het gebruikte ook een ander middel dat niet toegestaan is bij ongediertebestrijding: Dega16. Dat hadden boeren wél kunnen weten, want dat middel stond gewoon op de factuur.

Trouw, 25 augustus 2017

Minister Schippers toonde in het spoeddebat enig begrip voor het handelen van de kippenboer: 'Bloedluis is verschrikkelijk. Dan komt er een nieuw spul op de markt. Hè hè, wat een uitkomst, denken de pluimveehouders. Maar zij zijn verplicht na te gaan of een product mag worden toegelaten in hun stal. En dat is hier niet gebeurd.'

Trouw, 25 augustus 2017

Lezer: Een aantal pluimveehouders gebruikte het middel zonder zich er adequaat van te hebben vergewist dat het middel naast effectief ook veilig zou zijn. Voor de kip, maar ook voor de volksgezondheid. Zij voldeden dus niet aan de wet en hun nalatigheid stortte een hele sector in crisis en zorgde voor de zoveelste schok in het vertrouwen in de veiligheid van ons voedsel. Zoveel onkunde, zoveel zorgeloosheid, is daar wel een stelsel van toezicht en controle tegen opgewassen?

Algemeen Dagblad, 28 augustus 2017

Hoewel de NVWA een grote inschattingsfout maakte, waardoor meer boeren dan nodig met Chickfriend in zee gingen, ligt de schuld niet alleen bij de overheid. Boeren zijn verplicht te



controleren of een middel dat zij gebruiken in hun stallen wel op de lijst van toegestane middelen staat. Dega-16 (waar het fipronil in zat) staat er niet op. Ook had Chickfriend geen bewijs van vakbekwaamheid.

### *Chickfriend*

Algemeen Dagblad, 2 augustus 2017

Hennie de Haan van pluimveehoudersorganisatie NVP: 'Boeren zijn te goeder trouw met dit bedrijf in zee gegaan. Hoe konden ze bevroeden dat er een verboden gifstof was bijgemengd?'

de Volkskrant, 5 augustus 2017

Het leek deze week af en toe wel alsof de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zelf die fipronil in de eieren had gestopt. De kritiek van columnisten en voedselexperts richtte zich nauwelijks op de bazen van Chickfriend en Poultry-Vision, de bedrijven die verantwoordelijk zijn voor de verspreiding van fipronil in kippenstallen (een NVWA woordvoerder).

NRC Handelsblad, 15 augustus 2017

Een punt van kritiek is dat de NVWA traag en zeer beperkt met de buitenwereld communiceert. Zo ook in de huidige crisis. Boeren en bedrijven klagen dat zij niet weten waar ze aan toe zijn. De Tweede Kamer voelt zich onvoldoende geïnformeerd over wat er aan de hand is. De Belgische tegenhanger van de NVWA zou een maand en vijf pogingen gewacht hebben op informatie over het stalontsmettingsbedrijf Chickfriend, dat wordt verdacht van het verspreiden van fipronil. En als consumenten rechtstreeks aangesproken worden gaat het mis.

Trouw, 24 augustus 2017

Het bedrijf ChickFriend, verantwoordelijk voor de fipronilbesmettingen in de pluimveesector, blijkt nog een verboden gif te hebben gebruikt. Het gaat om amitraz, een 'matig toxische stof die effecten kan hebben op het centrale zenuwstelsel.'

De Telegraaf, 24 augustus 2017

Hoeveel steken de NVWA en de verantwoordelijke bewindslieden ook hebben laten vallen, het is het ontsmettingsbedrijf Chickfriend dat stallen reinigde met verboden middelen en daar kennelijk geen open kaart over speelde. Chickfriends 'wondermiddel' om bloedluis te bestrijden is de oorzaak van de eiercrisis. Het bedrijf zal de opgelopen schade niet volledig kunnen vergoeden, maar dat wil nog niet zeggen dat er belastinggeld naar de kippenboeren moet.

De Telegraaf, 28 augustus 2017

Lezer: Onze regering heeft nu oud-minister Winnie Sorgdrager de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar hoe deze fipronil-ramp heeft kunnen ontstaan. Het antwoord hierop lijkt me heel simpel: de ramp is namelijk ontstaan doordat twee ondernemers, die eigenaar waren van het Barneveldse bedrijf Chickfriend, bewust of onbewust hun eigen winst

belangrijker vonden dan de gezondheid van onze hele samenleving. Dát is hoe de ramp ontstaan is. Een andere oorzaak is er niet.

De Telegraaf, 28 september 2017

Martin van de B. (31) uit Barneveld en Mathijs IJ. (24) uit Nederhemert worden verdacht van het in gevaar brengen van de volksgezondheid door het leveren of toepassen van het middel fipronil in stallen met leghennen. Kippenboeren hebben voor miljoenen aan schade geleden, honderdduizenden kippen zijn geruimd.

[NVWA](#)

Trouw, 10 augustus 2017

‘Ik neem dit heel hoog op’, reageerde CDA-Kamerlid Jaco Geurts gisteren. Mocht de NVWA eind vorig jaar niet goed hebben opgelet, dan is dat volgens SP'er Frank Futselaar 'onaanvaardbaar'. Hij wijst erop dat de eiercrisis dan mogelijk niet onder het bedrijfsrisico van boeren valt, maar te wijten kan zijn aan de nalatigheid van de NVWA.

De Telegraaf, 11 augustus 2017

Lezer: Waar gewerkt wordt, worden fouten gemaakt. Maar in het eierschandaal heeft de NVWA niets fout gedaan volgens inspecteur-generaal Rob van Lint. Dat klopt, ze hebben niets gedaan. Ze hadden wel een tip gekregen dat er verboden fipronil was gebruikt bij het ontluizen van kippenstallen maar dat was voor hen geen aanleiding om ook de eieren te onderzoeken. Ze hadden geen aanwijzing gekregen dat de eieren uit die vergiftigde stallen ook fipronil bevatten. Daarom onderzochten ze niets. Zullen we de NVWA maar opheffen? Dan kunnen ze ook geen fouten meer maken.

De Telegraaf, 11 augustus 2017

Maar Hennie de Haan, voorzitter van de pluimveehoudersvakbond NVP, trekt haar conclusies wel degelijk. ‘Achteraf kijk je natuurlijk de koe in de kont, maar driekwart van de bedrijven die nu in de problemen zijn gekomen, had geen fipronil gebruikt als de NVWA de melding in november publiek had gemaakt. Nu kon stalreiniger Chickfriend nog maandenlang zonder problemen de boer op, zonder dat de pluimveehouders wisten dat ze fipronil gebruikten.’

Algemeen Dagblad, 12 augustus 2017

Pieter van Vollenhoven uitte vorige week in deze krant zijn zorgen over de voedselveiligheid in Nederland. De voedselwaakhond maakt een potje van het toezicht op ons eten, stelde de praktijkhoogleraar risicomangement aan de Universiteit Twente.

Viel de oude Keuringsdienst van Waren onder het ministerie van Volksgezondheid, nu is het ministerie van Economische Zaken hoofdverantwoordelijk voor de NVWA. Dat leidt ertoe dat niet altijd de voedselveiligheid voorop staat, volgens Van Vollenhoven, maar geregeld de economische belangen van de landbouw en voedingsindustrie. ‘Helaas is de inspectie in de praktijk geen voedselwaakhond, maar een verlengstuk van het economisch beleid.’

NRC Handelsblad, 12 augustus 2017

Dertig pluimveehouders stellen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Chickfriend en het Belgische Poultry Vision aansprakelijk voor de schade aan hun bedrijven. Dat zegt hun advocaat Anita Winter van Bout Advocaten tegen NRC. Die schade loopt mogelijk in de miljoenen euro's. De kippenboeren vinden dat de schade aan hun bedrijf, die volgens Winter per bedrijf 'in de tonnen loopt', voorkomen of beperkt had kunnen worden als de NVWA eerder had gehandeld. Eerder deze week bleek dat de toezichthouder eind vorig jaar al een tip had gekregen over het gebruik van fipronil bij de bestrijding van bloedluis in de pluimveesector.

Algemeen Dagblad, 18 augustus 2017

Het schandaal met het insecticide fipronil is een direct gevolg van falend toezicht. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), die de veiligheid van ons voedsel controleert, is stelselmatig uitgekleeft door de politiek.

De Telegraaf, 19 augustus 2017

Zo niet, [kippenboer] Helmus Torsius. Hij is woedend op de keuringsdienst NVWA die het probleem liet versloffen en te laat in actie kwam. 'Als ze wel meteen in actie waren gekomen door de melding in november 2016 serieus te nemen, dan hadden we maar 10% van deze ellende gehad', zegt Torsius. 'Ik zocht op internet een bestrijdingsmiddel. Vond het bedrijf Chickfriend, waarvan de site er goed en professioneel uitzag, met filmpjes en zo', vertelt hij. 'Ik vroeg nog aan die jongens wat er inzat. 'Dat is het geheim van de smid' zeiden ze. 'Anders gaan anderen het ook maken. Maar het is biologisch en afbreekbaar.' Ook waren ze IKB-gecertificeerd. Moet ik dan al mijn leveranciers onderzoeken?'

de Volkskrant, 25 augustus 2017

De Tweede Kamer wijst de toezichthouder op de voedselproductie NVWA aan als schuldige in de eiercrisis. De Voedsel- en Warenautoriteit is nalatig geweest bij de aanpak van de crisis na eerste tips dat het verboden gif fipronil bij de eierproductie werd gebruikt. Dit bleek donderdag tijdens een extra ingelast debat in de Tweede Kamer.

Trouw, 26 augustus 2017

De boeren vinden dat het optreden van de NVWA de schade heeft verergerd. Die beschikte al in november over informatie dat op grote schaal fipronil in kippenstallen werd gebruikt tegen bloedluis. De kippenboeren vinden dat deze informatie met hen gedeeld had moeten worden, zodat zij toen al maatregelen hadden kunnen nemen. Volgens Van Dam kon de NVWA dit niet, omdat de informatie de aanleiding was voor een strafrechtelijk onderzoek.

Trouw, 28 augustus 2017

Lezer: Irene van Staveren wijst op het onderscheid tussen risico's en onzekerheden (Trouw, 29 augustus). Risico's zijn in te schatten, dus daar kan een ondernemer zich tegen verzekeren. Onzekerheden niet, dus daar zal de overheid moeten bijspringen. Zoals de kans dat het overheidstoezicht faalt. Zij heeft een punt, en de kippenboeren (daar hebben we het natuurlijk over) maken een behoorlijke kans in hun procedure tegen de NVWA. Op de NVWA is de laatste jaren fors bezuinigd, en in ruil daarvoor zijn de kosten van het toezicht

afgewenteld op de bedrijven die gecontroleerd moeten worden. Dat is een algemene tendens: bijna alle inspecties brengen de kosten van toezicht in rekening bij de branche. Maar ja, dat stimuleert het marktdenken, en terecht: als je ervoor moet betalen, mag je kwaliteit eisen. En als de NVWA signalen over fipronil stelselmatig heeft genegeerd, dan is dat domweg wanprestatie. Betalen, heren!

Algemeen Dagblad, 6 september 2017

Hennie de Haan: De NVWA heeft mensen over de kling gejaagd. Die dacht alleen maar in procedures. Blokkeerde hele bedrijven, in plaats van alleen de stallen waar Chickfriend was geweest. De uitslagen van monsters lieten soms twee weken op zich wachten. Bij de ministeries leek maar niet door te dringen hoe ernstig de situatie was.

## Bijlage 7 Mediaonderzoek, beschuldigingen aan het adres van de NVWA

	De Telegraaf	NRC Handelsblad	de Volkskrant	Trouw	Algemeen Dagblad	TOTAAL
Te snel, te voorbarig bedrijven op slot zetten					2	2
Denken in procedures	1				2	3
Te laks, niet meteen controleren en optreden	1		5		3	9
Te laat reageren op EU-regels en berichtgeving			1		2	3
Paniek zaaien				3	2	5
Te strenge meetwaardes hanteren					1	1
Geen aandacht voor anonieme meldingen en klokkenluider	1	3	5	3	7	19
Publiekswaarschuwing geven op basis van 1 incident				1	1	2
Constante wijzigingen in informatie-verstrekking			1	4	2	7
Onvolledige informatie			1		2	3
Onnodig onderzoek uitbreiden naar kippenvlees			1	1	2	4
Geen onderscheid maken tussen goede en foute eieren	1	1	3	1	2	8
Te late melding van het probleem	4	3		3	8	18
Onduidelijkheid over het wel/niet zijn van een acuut gevaar voor de voedselveiligheid	3	1	8	7	6	25
Communicatie in het algemeen	2	1	6	5	5	19
Uitspraak Van Zoeren in <i>Nieuwsuur</i>		6	5	4	7	22
Weinig transparantie van bedrijfsvoering	1					1
Doen meer aan risicoanalyse dan het nemen van steekproeven	1		1		2	4
Fipronil staat niet op lijst risicoanalyse				1	1	2
Het niet hebben van een draaiboek bij crisissituaties		1				1
Niet goed functionerend toezichtstelsel		2				2
Onvoldoende kennis van toxicologie bij de inspecteurs	1		4		3	8

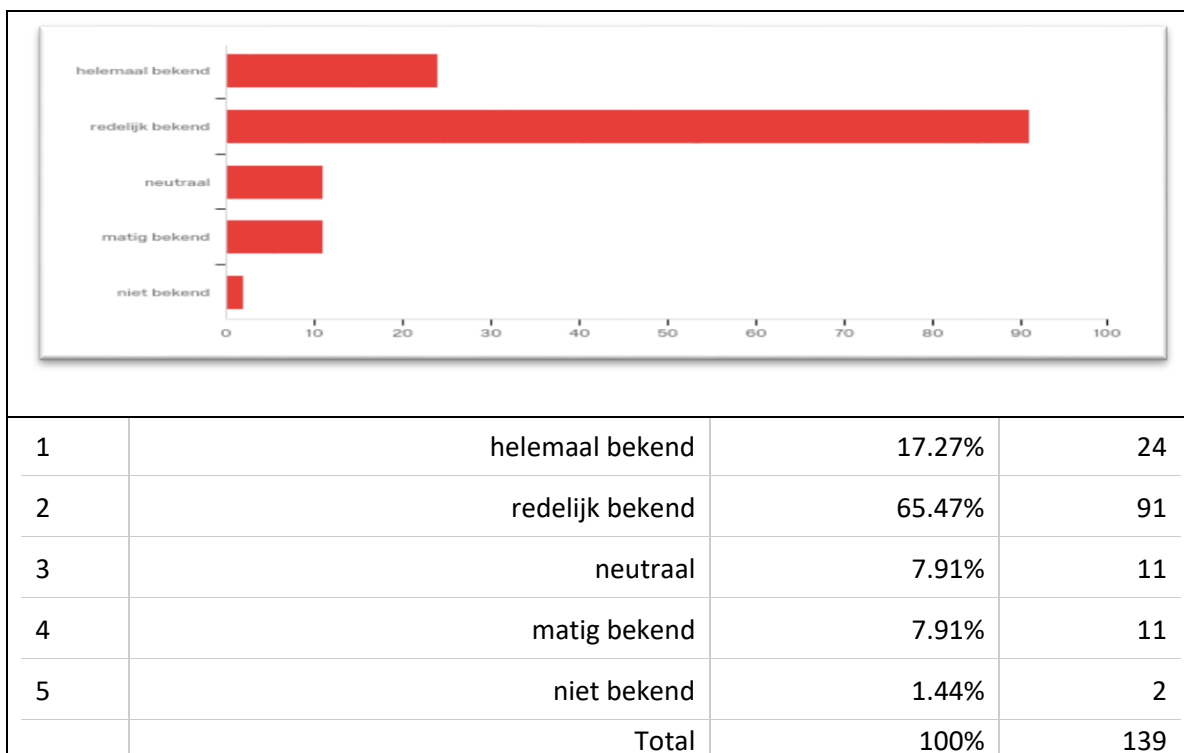
Niet volledige- opsomming van waar de NVWA wel van wordt beschuldigd, in een eigen interpretatie.

## Bijlage 8 Principes goed toezicht versus genoemde schuldpunten NVWA

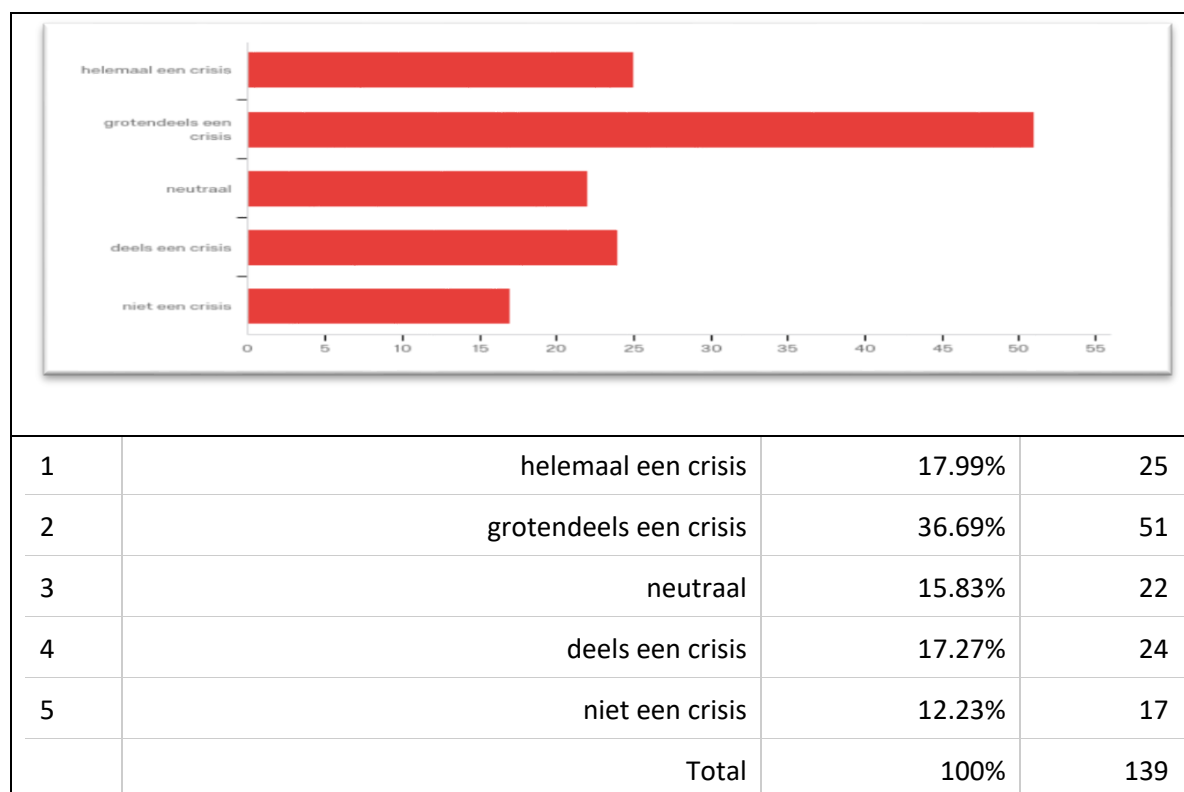
1. Bureaucratie (– Slagvaardig)
  - Denken in procedures
  - Te strenge meetwaardes hanteren
  - Doen meer aan risicoanalyse dan het nemen van steekproeven
  - Fipronil staat niet op lijst risicoanalyse
  - Het niet hebben van een draaiboek bij crisissituaties
  - Niet goed functionerend toezichtstelsel
2. Communicatie (– Transparantie)
  - Geen onderscheid maken tussen goede en foute eieren
  - Te late melding van het probleem
  - Onduidelijkheid over het wel/niet zijn van een acuut gevaar voor de voedselveiligheid
  - Communicatie in het algemeen
  - Uitspraak Van Zoeren in *Nieuwsuur*
3. Informatie (– Samenwerkend)
  - Constante wijzigingen in informatieverstrekking
  - Onvolledige informatie
4. Omgevingsgerichtheid (– Onafhankelijk)
  - Te laat reageren op Europese regels en berichtgeving
  - Geen aandacht voor anonieme meldingen en klokkenluider
  - Weinig transparantie van bedrijfsvoering
5. Kennis (– Professioneel)
  - Te snel, te voorbarig bedrijven op slot zetten
  - Onnodig onderzoek uitbreiden naar kippenvlees
  - Onvoldoende kennis van toxicologie bij de inspecteurs
6. Houding en gedrag (– Selectief)
  - Te laks, niet meteen controleren en optreden
  - Paniek zaaien
  - Publiekswaarschuwing geven op basis van 1 incident.

## Bijlage 9 Antwoorden op de surveyvragen

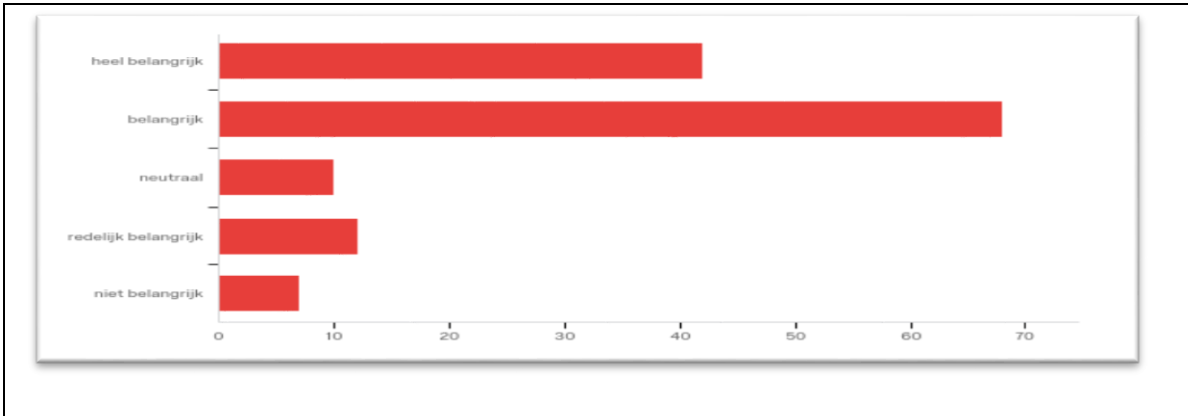
1) In hoeverre bent u bekend met de casus?



2) In hoeverre rekent u de casus tot een crisis?

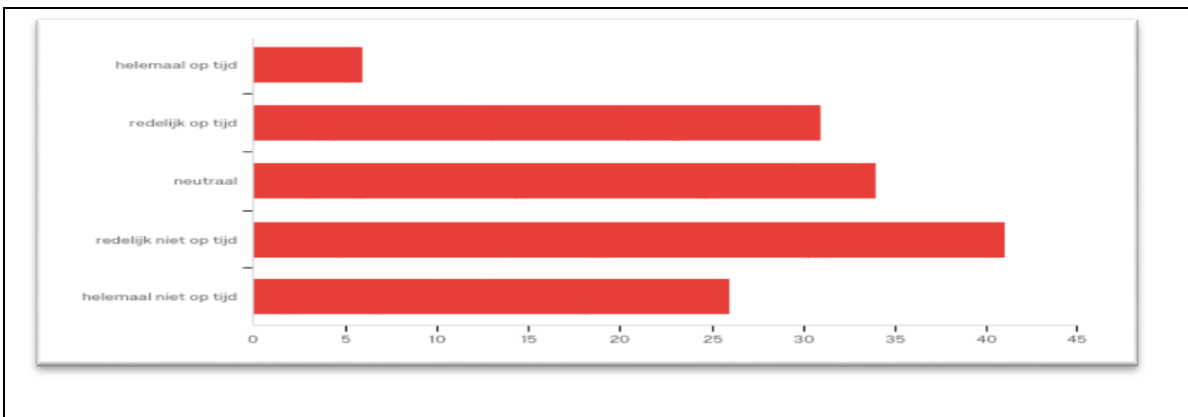


3) In hoeverre vindt u de casus belangrijk?



1	heel belangrijk	30.22%	42
2	belangrijk	48.92%	68
3	neutraal	7.19%	10
4	redelijk belangrijk	8.63%	12
5	niet belangrijk	5.04%	7
	Total	100%	139

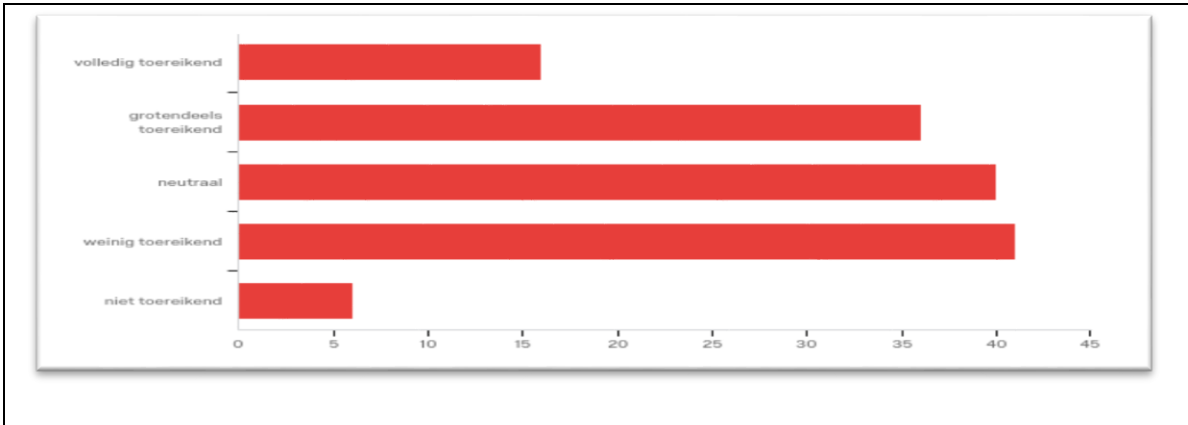
4) In hoeverre was de berichtgeving over de casus op tijd?



1	helemaal op tijd	4.35%	6
2	redelijk op tijd	22.46%	31
3	neutraal	24.64%	34
4	redelijk niet op tijd	29.71%	41
5	helemaal niet op tijd	18.84%	26
	Total	100%	138

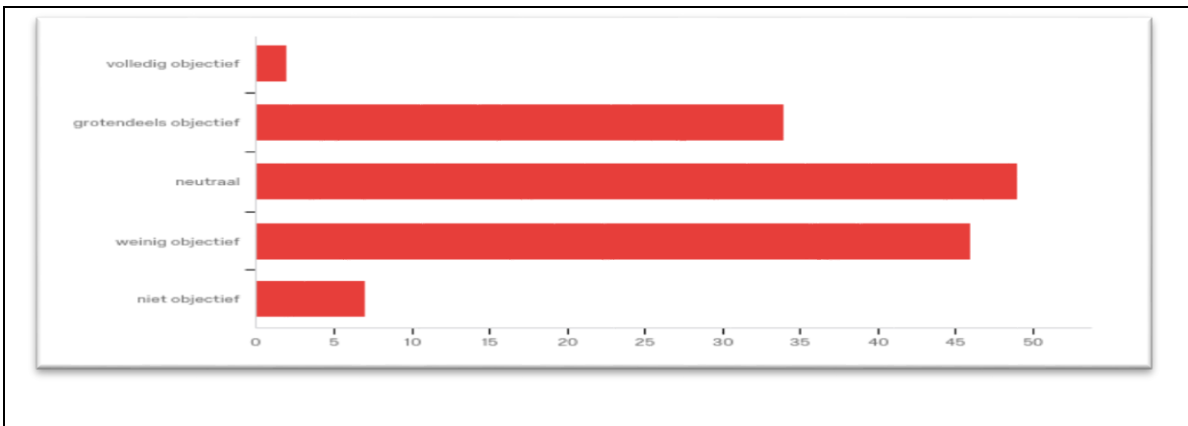


5) In hoeverre was de berichtgeving over de casus kwantitatief toereikend?



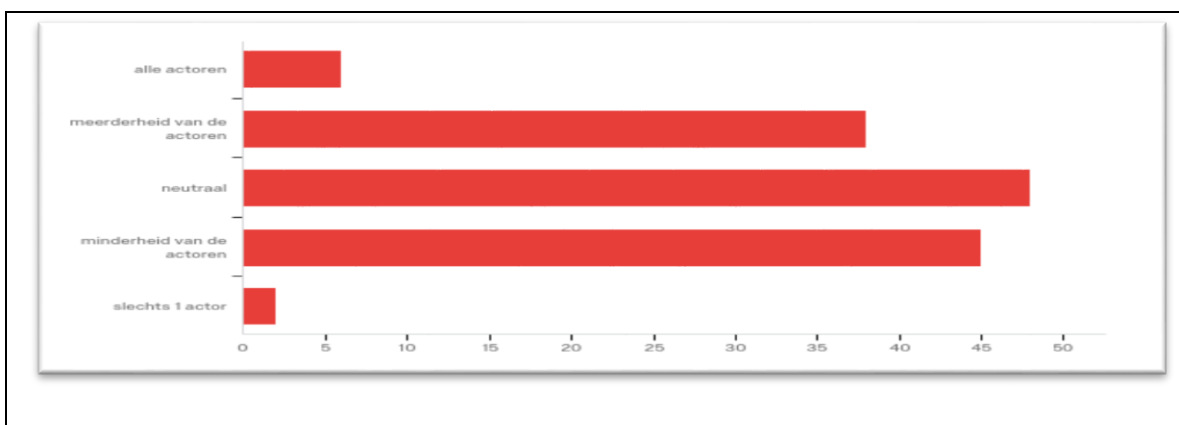
1	volledig toereikend	11.51%	16
2	grotendeels toereikend	25.90%	36
3	neutraal	28.78%	40
4	weinig toereikend	29.50%	41
5	niet toereikend	4.32%	6
	Total	100%	139

6) In hoeverre was de berichtgeving over de casus objectief?



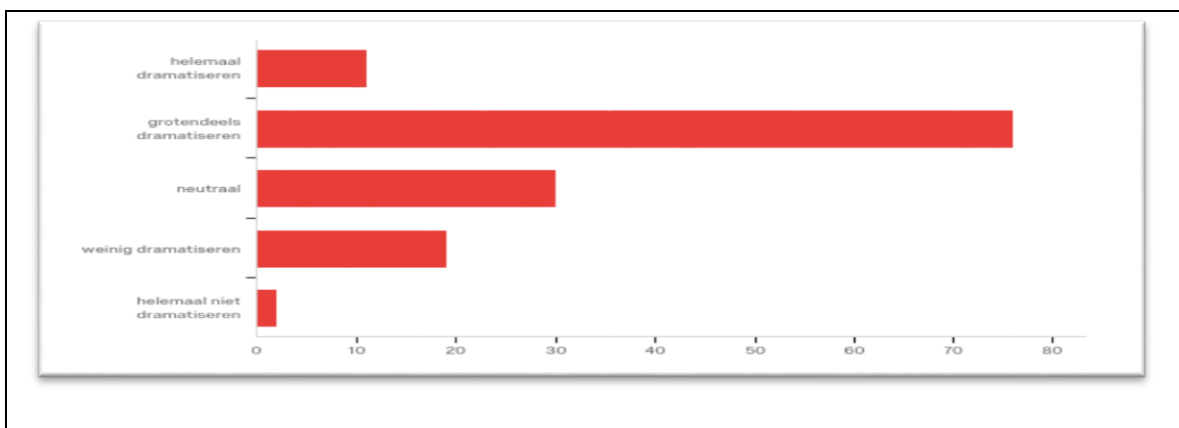
1	volledig objectief	1.45%	2
2	grotendeels objectief	24.64%	34
3	neutraal	35.51%	49
4	weinig objectief	33.33%	46
5	niet objectief	5.07%	7
	Total	100%	138

7) In hoeverre hebben alle actoren in de berichtgeving over de casus de aandacht gekregen?



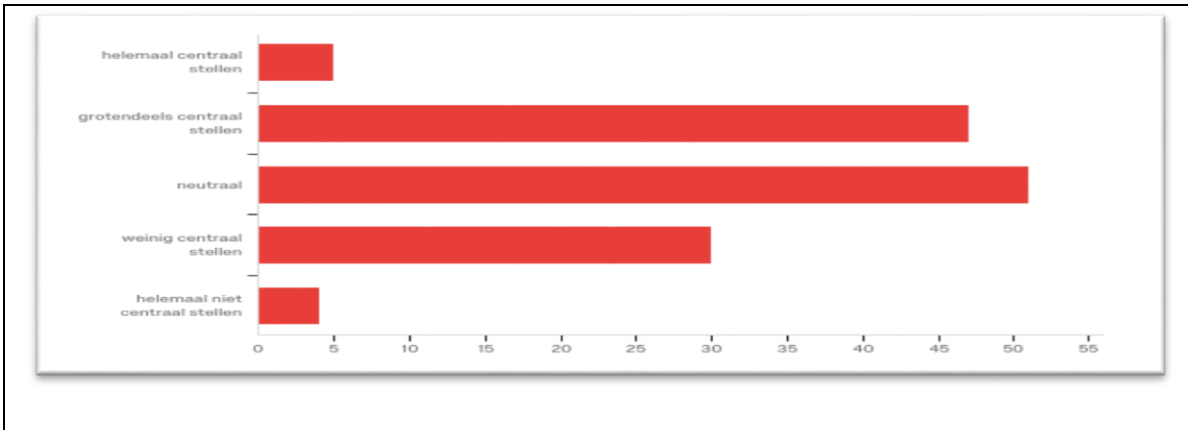
1	alle actoren	4.32%	6
2	meerderheid van de actoren	27.34%	38
3	neutraal	34.53%	48
4	minderheid van de actoren	32.37%	45
5	slechts 1 actor	1.44%	2
	Total	100%	139

8) In hoeverre vindt u dat de media in hun berichtgeving de casus dramatiseren?



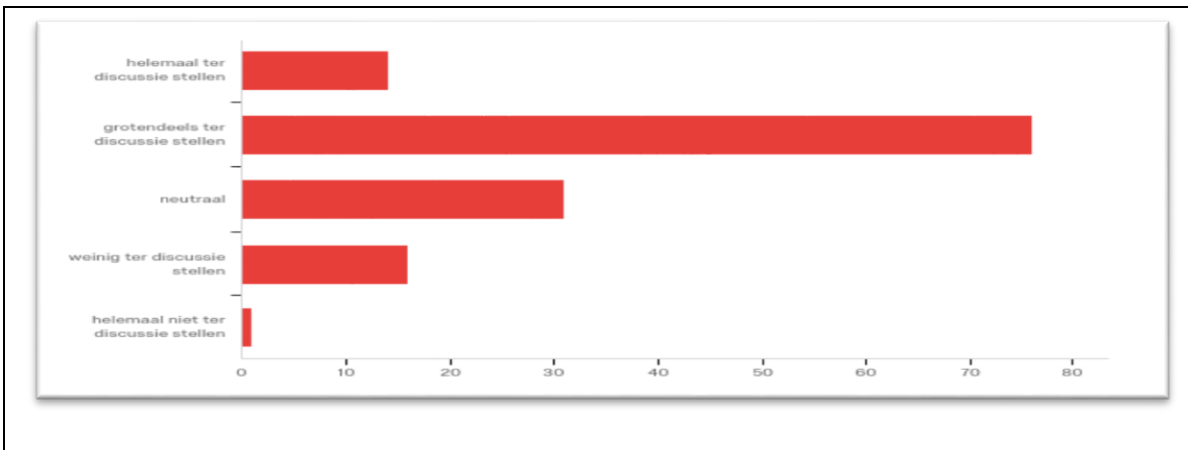
1	helemaal dramatiseren	7.97%	11
2	grotendeels dramatiseren	55.07%	76
3	neutraal	21.74%	30
4	weinig dramatiseren	13.77%	19
5	helemaal niet dramatiseren	1.45%	2
	Total	100%	138

9) In hoeverre vindt u dat de media in hun berichtgeving persoonlijk leed centraal stellen?



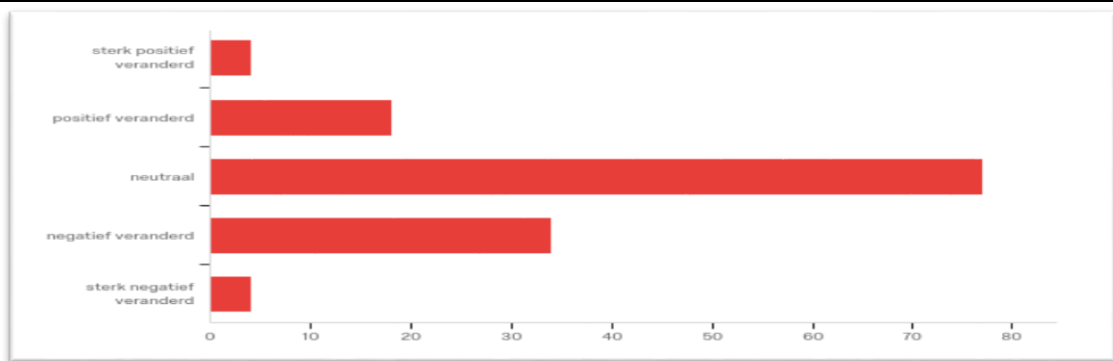
1	helemaal centraal stellen	3.65%	5
2	grotendeels centraal stellen	34.31%	47
3	neutraal	37.23%	51
4	weinig centraal stellen	21.90%	30
5	helemaal niet centraal stellen	2.92%	4
	Total	100%	137

10) In hoeverre vindt u dat de media het vertrouwen in de autoriteiten ter discussie stellen?



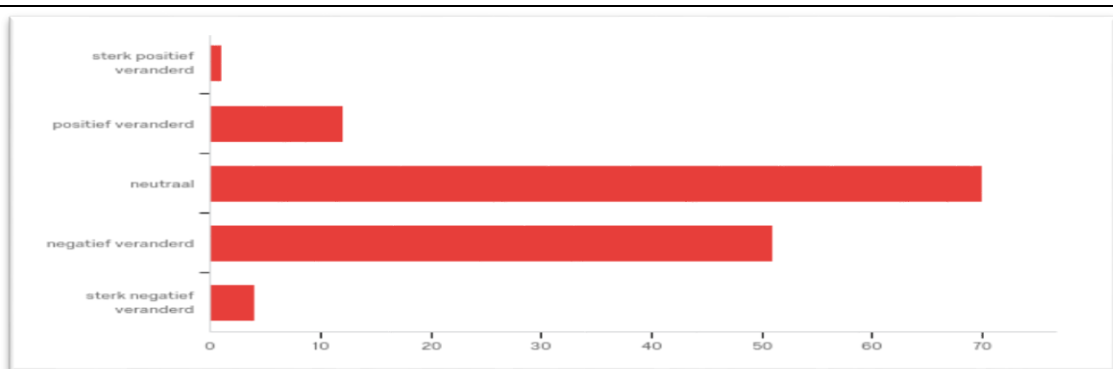
1	helemaal ter discussie stellen	10.14%	14
2	grotendeels ter discussie stellen	55.07%	76
3	neutraal	22.46%	31
4	weinig ter discussie stellen	11.59%	16
5	helemaal niet ter discussie stellen	0.72%	1
	Total	100%	138

11) In hoeverre heeft de berichtgeving over de casus uw mening over de casus veranderd?



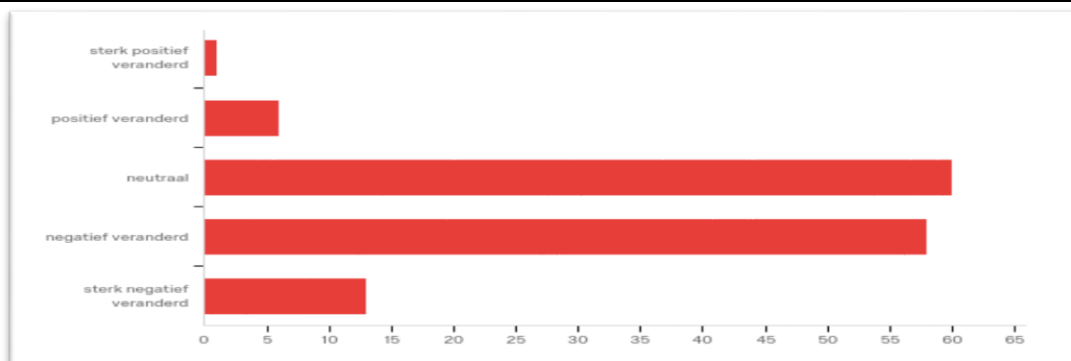
1	sterk positief veranderd	2.92%	4
2	positief veranderd	13.14%	18
3	neutraal	56.20%	77
4	negatief veranderd	24.82%	34
5	sterk negatief veranderd	2.92%	4
	Total	100%	137

12) In hoeverre heeft de berichtgeving over de casus uw geloofwaardigheid van de informatie over de casus veranderd?



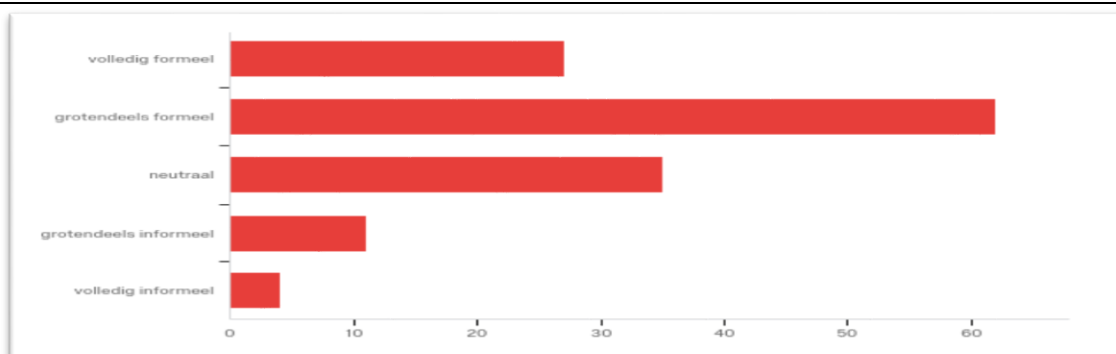
1	sterk positief veranderd	0.72%	1
2	positief veranderd	8.70%	12
3	neutraal	50.72%	70
4	negatief veranderd	36.96%	51
5	sterk negatief veranderd	2.90%	4
	Total	100%	138

13) In hoeverre heeft de berichtgeving over de casus uw vertrouwen in de betrokken autoriteiten veranderd?



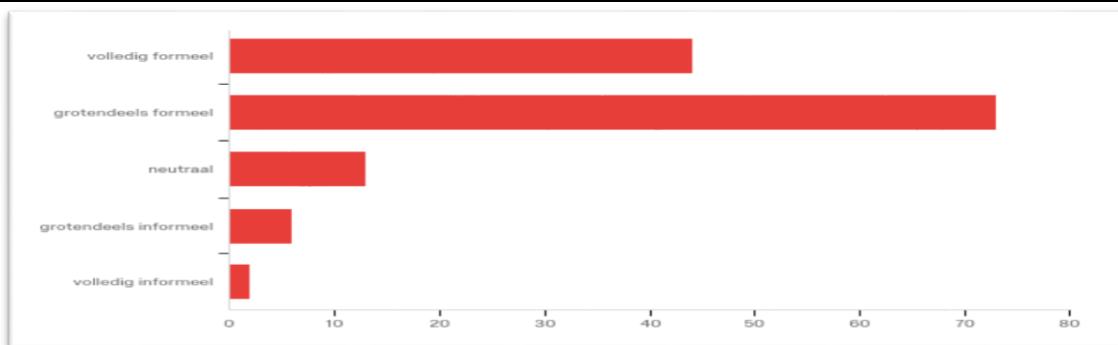
1	sterk positief veranderd	0.72%	1
2	positief veranderd	4.35%	6
3	neutraal	43.48%	60
4	negatief veranderd	42.03%	58
5	sterk negatief veranderd	9.42%	13
	Total	100%	138

14) In hoeverre vindt u dat de overheid de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?



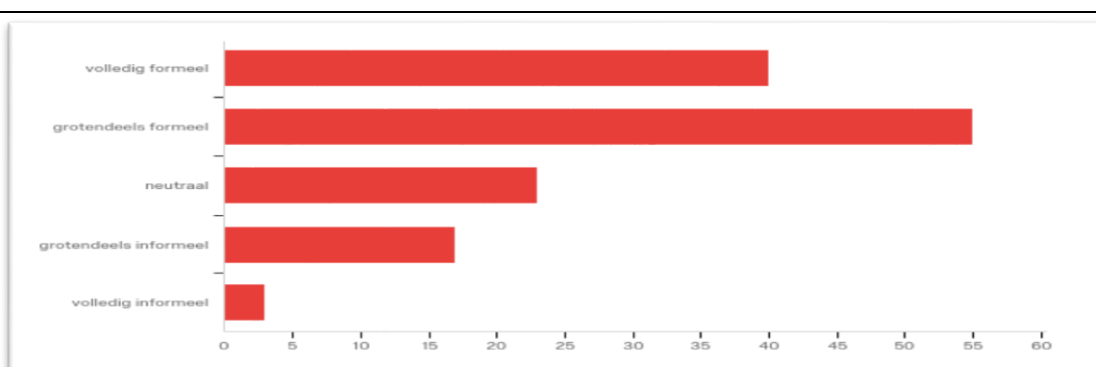
1	volledig formeel	19.42%	27
2	grotendeels formeel	44.60%	62
3	neutraal	25.18%	35
4	grotendeels informeel	7.91%	11
5	volledig informeel	2.88%	4
	Total	100%	139

15) In hoeverre vindt u dat de toezichouder de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?



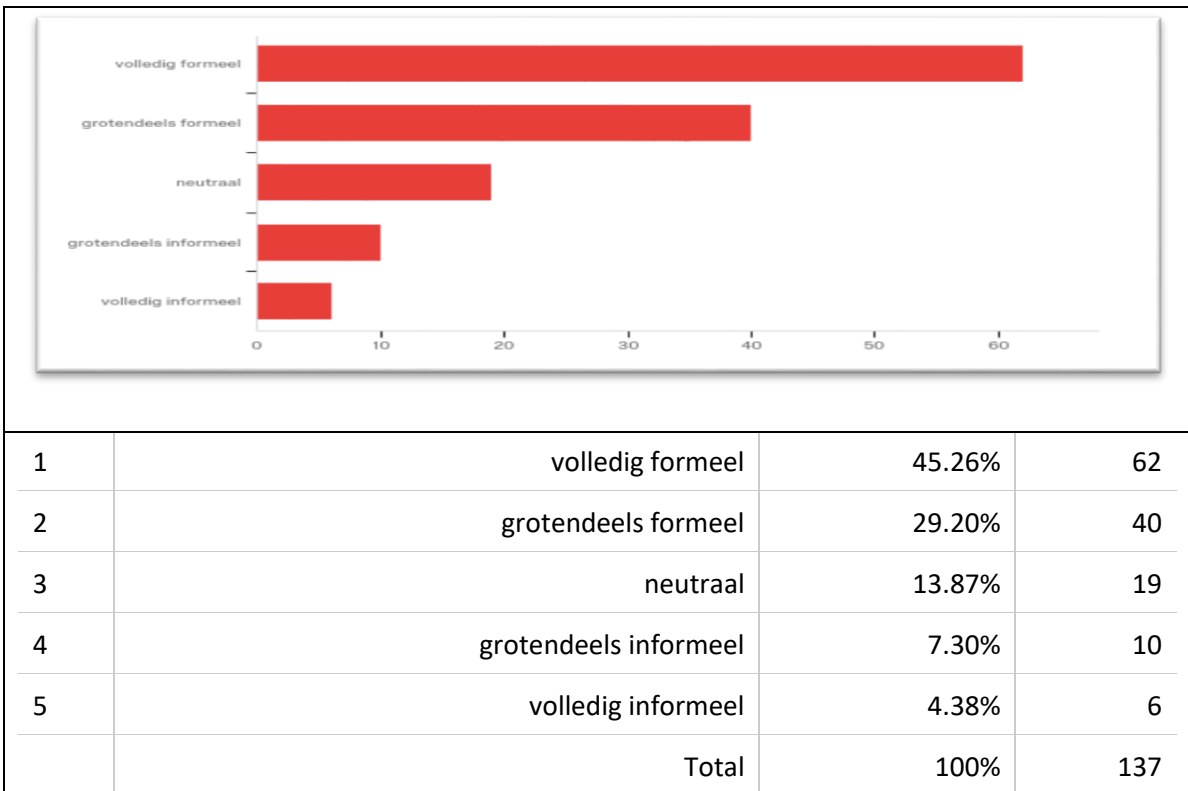
1	volledig formeel	31.88%	44
2	grotendeels formeel	52.90%	73
3	neutraal	9.42%	13
4	grotendeels informeel	4.35%	6
5	volledig informeel	1.45%	2
	Total	100%	138

16) In hoeverre vindt u dat de pluimveesector de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?

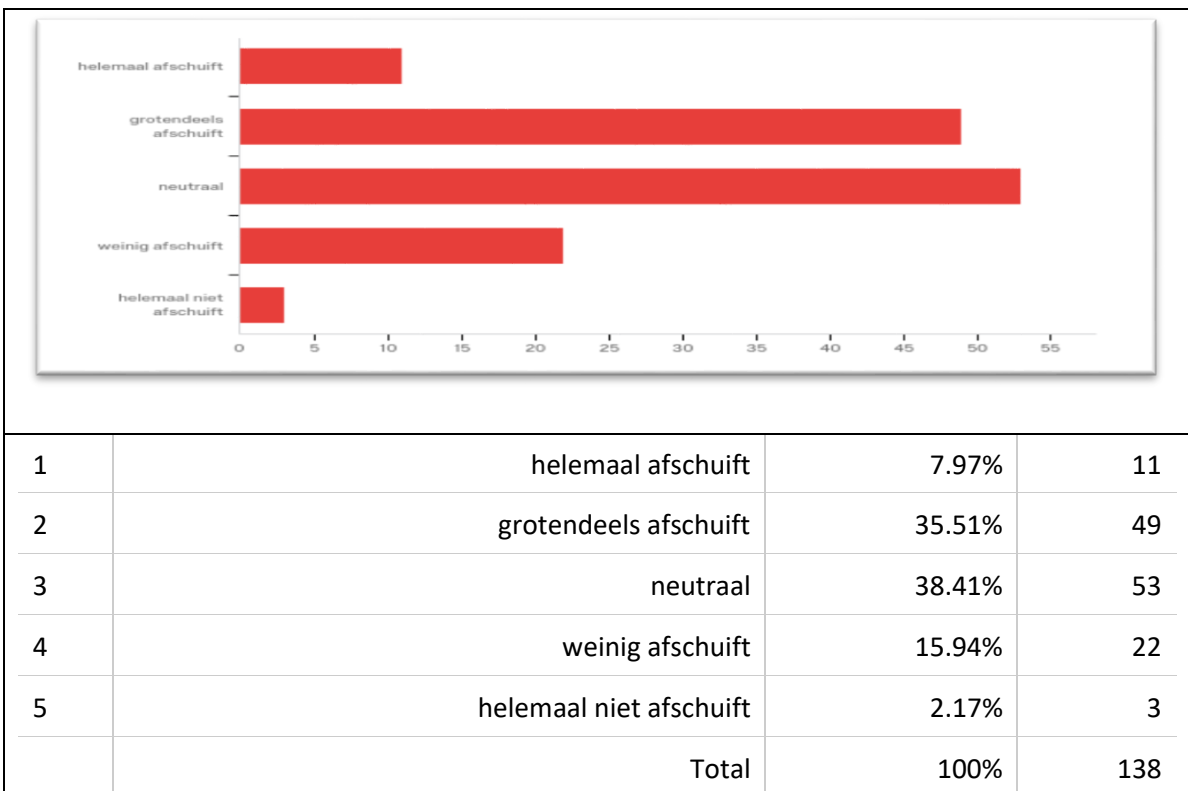


1	volledig formeel	28.99%	40
2	grotendeels formeel	39.86%	55
3	neutraal	16.67%	23
4	grotendeels informeel	12.32%	17
5	volledig informeel	2.17%	3
	Total	100%	138

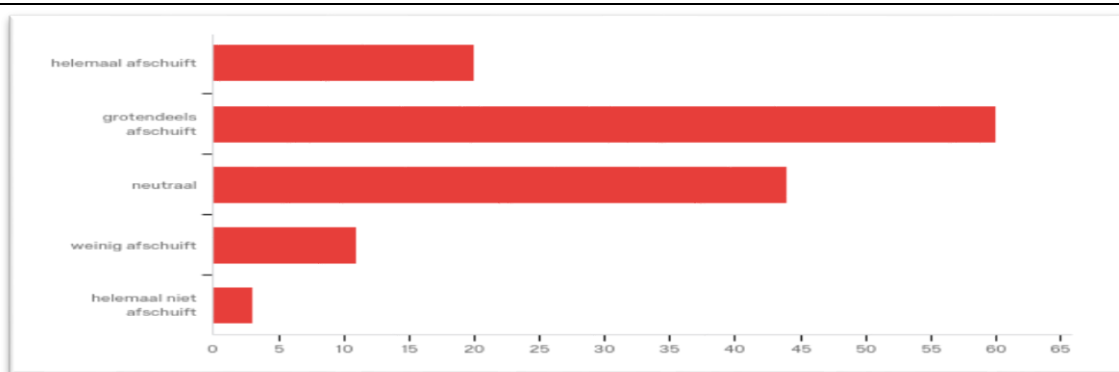
17) In hoeverre vindt u dat het ontsmettingsbedrijf de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?



18) In hoeverre vindt u dat de overheid schuld afschuift?

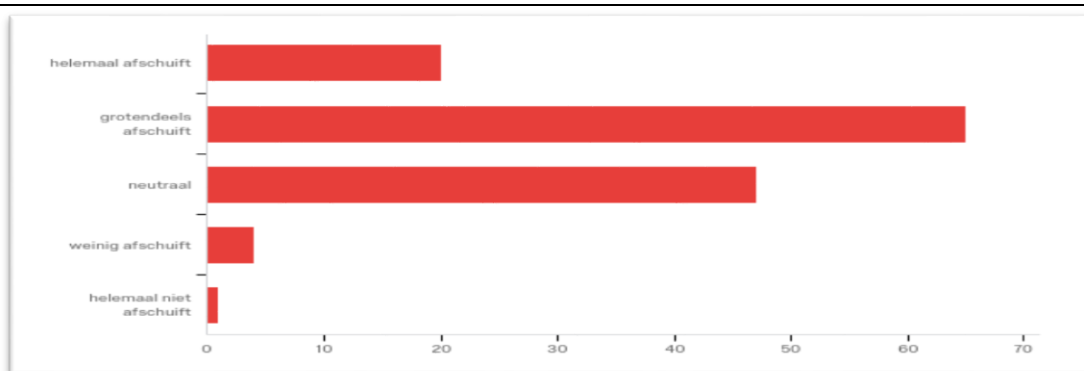


19) In hoeverre vindt u dat de toezichthouder schuld afschuift?



1	helemaal afschuift	14.49%	20
2	grotendeels afschuift	43.48%	60
3	neutraal	31.88%	44
4	weinig afschuift	7.97%	11
5	helemaal niet afschuift	2.17%	3
	Total	100%	138

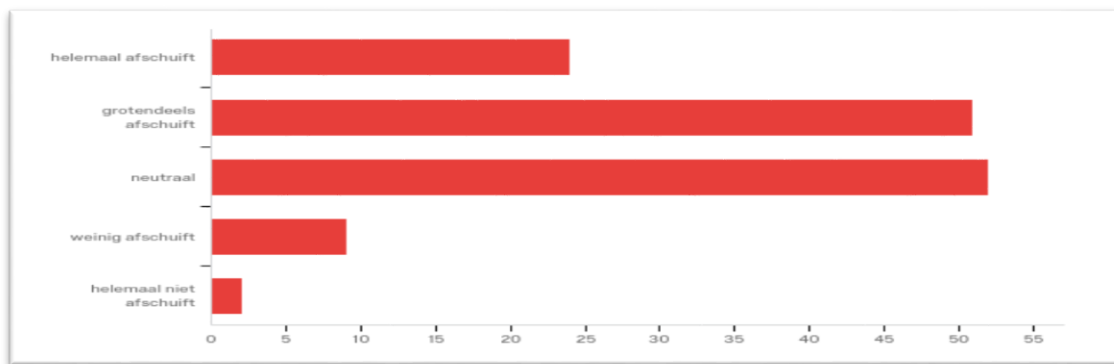
20) In hoeverre vindt u dat de pluimveesector schuld afschuift?



1	helemaal afschuift	14.60%	20
2	grotendeels afschuift	47.45%	65
3	neutraal	34.31%	47
4	weinig afschuift	2.92%	4
5	helemaal niet afschuift	0.73%	1
	Total	100%	137



21) In hoeverre vindt u dat het ontsmettingsbedrijf schuld afschuift?



1	helemaal afschuift	17.39%	24
2	grotendeels afschuift	36.96%	51
3	neutraal	37.68%	52
4	weinig afschuift	6.52%	9
5	helemaal niet afschuift	1.45%	2
	Total	100%	138

## Bijlage 10 Factor Matrix

	Factor					
	1	2	3	4	5	6
In hoeverre was de berichtgeving over de casus kwantitatief toereikend?	1,000					
In hoeverre hebben alle actoren in de berichtgeving over de casus de aandacht gekregen?	,396					
In hoeverre vindt u dat de pluimveesector de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?		,740	-,575	,331		
In hoeverre vindt u dat de toezichthouder schuld afschuift?	-,300	,664		-,664		
In hoeverre vindt u dat de overheid schuld afschuift?		,479		-,305		
In hoeverre vindt u dat de toezichthouder de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?		,444	,338			
In hoeverre vindt u dat de pluimveesector schuld afschuift?		,402		-,311		
In hoeverre vindt u dat het ontsmettingsbedrijf de (in)formele verantwoording moet dragen over de...		,337				
In hoeverre vindt u dat de overheid de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?		,484	,738	,462		
In hoeverre heeft de berichtgeving over de casus uw vertrouwen in de betrokken autoriteiten veranderd?					-,621	,346
In hoeverre rekent u de casus tot een crisis?					,613	,438
In hoeverre bent u bekend met de casus?						
In hoeverre heeft de berichtgeving over de casus uw geloofwaardigheid van de informatie over de c...	,302				-,398	,533
In hoeverre heeft de berichtgeving over de casus uw mening over de casus veranderd?					-,434	,493
In hoeverre vindt u de casus belangrijk?					,469	,484

## Bijlage 11 Rotated Factor Matrix

	Factor					
	1	2	3	4	5	6
In hoeverre rekent u de casus tot een crisis?	,811					
In hoeverre vindt u de casus belangrijk?	,757					
In hoeverre bent u bekend met de casus?	,318					
In hoeverre vindt u dat het ontsmettingsbedrijf de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?	,307					
In hoeverre vindt u dat de toezichthouder schuld afschuift?		,972				
In hoeverre vindt u dat de overheid schuld afschuift?		,585				
In hoeverre vindt u dat de pluimveesector schuld afschuift?		,459				
In hoeverre heeft de berichtgeving over de casus uw geloofwaardigheid van de informatie over de casus?			,722			
In hoeverre heeft de berichtgeving over de casus uw vertrouwen in de betrokken autoriteiten veranderd?			,703			
In hoeverre heeft de berichtgeving over de casus uw mening over de casus veranderd?			,672			
In hoeverre vindt u dat de overheid de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?				,950		
In hoeverre vindt u dat de toezichthouder de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?				,554		
In hoeverre was de berichtgeving over de casus kwantitatief toereikend?					,973	
In hoeverre hebben alle actoren in de berichtgeving over de casus de aandacht gekregen?					,348	
In hoeverre vindt u dat de pluimveesector de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?						,974

Extraction Method: Maximum Likelihood.

Rotation Method: Quartimax with Kaiser Normalization.<sup>a</sup>

a. Rotation converged in 6 iterations.

Een aantal van de uitkomsten vraagt om actie:

1. De vierde vraag van factor 1 valt buiten de toon. De vraag 'In hoeverre vindt u dat het ontsmettingsbedrijf de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?' is niet relevant voor het in kaart brengen van de bekendheid met de casus. Door deze vraag te verwijderen stijgt de Cronbach's Alpha naar een waarde van ,659 (betrouwbaarheidsanalyse).
2. De twee vragen van factor 5: 'In hoeverre was de berichtgeving over de casus kwantitatief toereikend?' en 'In hoeverre hebben alle actoren in de berichtgeving over de casus de aandacht gekregen?' zijn een waardeoordeel over 'kwantiteit' en 'mate van aandacht', die voor dit onderzoek niet relevant zijn.
3. De vraag van factor 6: 'In hoeverre vindt u dat de pluimveesector de (in)formele verantwoording moet dragen over de casus?', is niet relevant voor het beantwoorden van de centrale vraag in dit onderzoek.

## Bijlage 12 SPSS Assumptions

	Voorwaarden	Toetsingsmethode	Waardenbeoordeling	Model 1	Model 2	Model 3
1	Afwezigheid van residuals (afwijkingen)	Durbin-Watson-test	De waarde ligt tussen 0 en 4, maar idealiter rond de 2.	1.905	2.424	1.605
2	Aanwezigheid van een lineaire relatie tussen de afhankelijke variabele en de onafhankelijke variabelen zowel afzonderlijk als gezamenlijk	Scatter plot	Visueel	Oké	Oké	Oké
		Partial regression plot	Visueel	Oké	Oké	Oké
3	Aanwezigheid van homoscedasticiteit van de data (variantie/spreiding van waarden is gelijk/homogeen)	Scatter plot	Visueel	Oké	Oké	Oké
		Partial regression plot	Visueel	Oké	Oké	Oké
4	Aanwezigheid van multicollineariteit van de data (twee of meer variabelen correleren sterk/vertonen een samenhang)	Pearson Correlation	De correlatie van de onafhankelijke variabelen mag niet hoger zijn dan .7	<.7	<.7	>.7
		Tolerance waarde	De waarde moet hoger zijn dan .1	>.1	>.1	>.1
5	Afwezigheid van significante outliers (buiten het normale patroon), high leverage points (uitschieters naar boven) or highly influential points (sterke beïnvloedende zaken).	Outliers: Casewise Diagnostics (SDR1)		1 outlier gefilterd	4 outliers gefilterd	2 outliers gefilterd
		Leverage points (LEV_1)	Waarden lager dan .2 zijn goed, tussen .2 en .5 zijn risicovol en hoger dan .5 is niet goed.	Geen >.2	Geen >.2	Geen >.2
		Influential points: Cook's Distance values (COO_1)	Waarden moeten onder de 1 liggen.	Geen >.1	Geen >.1	Geen >.1
6	Aanwezigheid van een-binnen redelijkheid- normale verspreiding van de residuals/errors (de afwijkingen).	Histogram	Visueel	Oké	Oké	Oké
		P-P Plot	Visueel	Oké	Oké	Oké
		Q-Q Plot	Visueel	Oké	Oké	Oké

## Bijlage 13 Regressieresultaten

Variabele	Unstandardized regression coefficient of <i>B</i> coefficient	Standard error of the coefficient	Standardized coefficient of <i>Beta</i> coefficient	Sig.	
-----------	---	-----------------------------------	---	------	--

### Model 1

Constant	4.643	.654			
Focusing event	-.003	.054	-.005	.956	
Leeftijd	.014	.073	.018	.845	
Opleiding	.022	.110	.018	.839	
R square					.001

Framing & biases, regressieresultaten in een eigen interpretatie

### Model 2

Constant	3.791	.675			
Focusing event	.077	.055	.122	.167	
Leeftijd	-.156	.076	-.179	.041	
Opleiding	-.050	.114	-.038	.661	
R square					.060

The blame game, regressieresultaten in een eigen interpretatie

### Model 3

Constant	-.427	.289		.142	
Framing & biases	-.004	.032	-.004	.905	
The blame game	.726	.030	.906	.000	
Leeftijd	-.009	.026	-.012	.740	
Opleiding	.005	.039	.005	.891	
R square					.826

Accountability (schuld-) positie van de toezichhouder, regressieresultaten in een eigen interpretatie