

Het temmen van de toekomst

Van een veiligheids- naar een risicocultuur

Beatrice de Graaf

Inleiding

Sinds 2005 presenteert de Nederlandse overheid een Strategie voor de Nationale Veiligheid (SNV), waarin de dreigingen en risico's zijn benoemd die 'de vitale belangen' van de staat raken. In de laatste Nationale Risicobeoordeling (NRB), als onderdeel van de SNV, werd het volgende rijtje 'scenario's' gepresenteerd:

- digitale veiligheid: 'Cyberspionage';
- klimaat: 'Satellietuitval, veroorzaakt door een zonnestorm';
- polarisatie en radicalisering: actualisering van de drie bestaande scenario's 'salafisme' tot één nieuw scenario 'Onrust over salafisme';
- terrorisme: 'Reactie op exogeen jihadisme';
- internationale vraagstukken: 'Crisis buiten de Europese Unie';
- klimaat: Griep пандеміе: actualisering van de twee bestaande scenario's 'griep пандеміе' tot twee nieuwe scenario's 'Milde griep пандеміе' en 'Ernstige griep пандеміе' (Rijksoverheid, 2011)

Opvallend aan deze opsomming is de brede opvatting van veiligheid: veiligheid omvat hier zowel misdaad (cybercrime, radicalisering, terrorisme) als volksgezondheid, milieuveiligheid en defensie. Naast de geografische uitbreiding van het thema veiligheid, van Nederlands grondgebied tot aan het heelal, valt ook de uitbreiding in temporele zin op. Veiligheid omvat niet alleen bestaande dreiging, maar wordt ook opgevat als risico, dus als de berekenbare kans dat een dreiging zich in de toekomst voordoet. Die nieuwe tijdsdimensie wordt bovendien ook zo geformuleerd, dat niet alleen berekenbare risico's in de toekomst erbinnen vallen, maar dat zelfs onberekenbare, maar voorstelbare 'worst case'-scenario's als concrete dreiging worden opgevat. Het denken in chronologische, lineaire dimensies over dreiging en onveiligheid, heeft hier plaats gemaakt voor de voortdurende confrontatie met allerlei denkbeeldige dreigingen die zich in de virtuele wereld ('what if') afspelen. Niet de mathematische kans of de berekenbare afstand van de dreiging in tijd en ruimte, maar de verbeelding is de drijvende kracht achter die rampscenario's geworden.

In dit artikel stellen we de verschuiving aan de orde van een veiligheids- naar een risicocultuur. Onderzoekers zoals Beck, Valverde, Amoore, Renn en in Nederland De Goede, Boutellier, Van Asselt en Schuilenburg hebben vanuit criminologisch, sociologisch of cultuurwetenschappelijk perspectief al veelvuldig de opmars geanalyseerd van 'risk governance': het complex van besluitvormingsmechanismen en processen gericht op het beheersen van risico's, het verminderen van kwetsbaarheid en managen van onzekerheid (vgl. Valverde & Mopas, 2004;

Beatrice de Graaf

Klinke & Renn, 2002; Renn, 2008; Van Asselt & Van Bree, 2011; Amoore & De Goede, 2008; Schuilenburg, 2009). Hier willen we evenwel wat langer stilstaan bij de historische context van die verschuiving. Want hoe kunnen we die verschuiving op het gebied van 'risk governance' ook in Nederland historisch op het spoor komen zonder op ahistorische wijze meteen allerlei noviteiten te postuleren?

Een van de eerste en belangrijkste bijdragen aan historisch veiligheidsonderzoek leverde de Duitse historicus Werner Conze. Hij publiceerde in 1984 een belangrijk hoofdstuk over 'Sicherheit' in het invloedrijke begripshistorische handboek *Geschichtliche Grundbegriffe*. Volgens Conze speelde het begrip 'securitas' gedurende de Middeleeuwen nog niet zo'n grote rol in het dagelijkse leven. Pas na de godsdienstoorlogen in de zeventiende eeuw werd veiligheid een belangrijk argument in de wijze waarop de nieuwe moderne staten hun heerschappij en gezag uitbreidden en legitimeerden.¹ Het *object* van veiligheidsbeleid verschoof van de regulering van persoonlijke verhoudingen en veiligheid (denk bijvoorbeeld aan de *Geleitbriefe* die Middeleeuwse reizigers bij zich droegen om hun immuniteit en veiligheid te garanderen) naar dat van territoriale en geografische veiligheid zoals Thomas Hobbes dat in 1651 in zijn standaardwerk *Leviathan* formuleerde (Hobbes, 2010 [1651]). Vanaf de achttiende eeuw werden de bevolking en de samenleving als geheel in toenemende mate gezien als het object van veiligheidsbeleid. Conzes overzicht van de ontwikkeling van veiligheidsdenken is nog steeds de historische sleuteltekst op dit terrein. Afgezien van Conze heeft de geschiedschrijving van veiligheid zich in theoretische zin nauwelijks verder ontwikkeld (zie ook Härter, 2003, 2010; Rauer, 2011; De Graaf, 2011).²

Op het gebied van de geschiedenis van risico is er eveneens meer gezegd en geschreven door sociologen dan door historici (Bernstein, 1996/1998). *Sociologisch* risico-onderzoek is een gevestigde tak van onderzoek geworden, terwijl het met de *historiografie* van risico nog maar mager is gesteld (Simon, 2007; Zedner, 2007, 2009; Schinkel, 2011; historisch vooral: Zwierlein, 2011: 16-24; Favier, 2002; Kempe & Rohr 2003; ook Deleuze, 1995; Garland, 2001). Voor onderzoekers geïnteresseerd in langer lopende trends en contextuele duidingen ligt de meerwaarde van de bovengenoemde aanzetten van Conze en van de historische risicosociologie in de oproep om veiligheidsbeleid niet als een 'black box' te zien waarbij alleen de uitkomst telt, maar om uitvoeriger stil te staan bij de historische contingenties, de verschillende factoren en bestuurlijke, politieke en persoonlijke keuzes die ertoe leidden dat overeenkomstige incidenten en dreigingen in verschillende periodes en landen een volstrekt verschillend veiligheidsbeleid tot gevolg hadden. Het element van tijd speelt in die veranderende veiligheidsculturen een belangrijke rol, zoals we hieronder zullen zien.

Omdat er nog niet of nauwelijks echt historische overzichten zijn geschreven over veiligheid en risico³ in Nederland (dus vanuit historisch-empirisch perspectief, en

1 Conze, 1984. Foucault heeft soortgelijke doch minder historische ideeën ontwikkeld: Foucault, 2004: 4.

2 We moeten hier nog één andere poging vermelden: die van de Franse historicus Lucien Febvre, die in 1956 voorstelde om de 'geschiedenis van veiligheid' als de geschiedenis van een sentiment (namelijk angst) in kaart te brengen. Febvre, 1956.

3 Enkele uitzonderingen daargelaten, zoals Van Gerwen & Van Leeuwen, 1998.

niet als opmaat voor een sociaalwetenschappelijk exposé), is het interessant om die gepostuleerde verschuiving ook vanuit Nederlands perspectief te historiseren, of daar in ieder geval een aanzet toe te geven (zie ook De Graaf, 2012). Historiseren houdt in dat een bepaalde ontwikkeling, in dit geval de verschuiving van lineair dreigingsdenken naar 'risk governance', in een bepaalde tijd werd beleefd, werd bediscussieerd en zich in ideeën, besluitvormingsprocessen en maatregelen uitte. Historisering richt zich zowel op de bredere, culturele horizon en op de 'Begriffsgeschichte', als ook op concrete 'gebeurtenissen' en dus op 'Ereignisgeschichte'.

In dit artikel beperken we de historisering van de overgang van 'veiligheids-naar-risico-denken' in Nederland tot een algemene beschouwing. Dat doen we aan de hand van enkele belangrijke 'triggermomenten' op het gebied van onveiligheid en risicobeleving zoals die zich uitdrukten in overheidsrapporten, nieuw beleidsjargon en bijbehorende praktijken op landelijk niveau. We zullen in de eerste paragraaf stilstaan bij de veranderde temporele context waarin het huidige veiligheids- en risicobeleid zich afspeelt, en daar het historische begrip 'timescape' op plakken, zoals dat geïntroduceerd is door Barbara Adam. Vervolgens vullen we in de tweede en derde (chronologisch geordende) paragrafen dat 'timescape' nader in door de historische ontwikkeling van het veiligheids- en risicodenken binnen de beleids- en bestuursarena op het gebied van rampen en risico's in kaart te brengen. We zullen zien dat Ulrich Becks 'risicomaatschappij' ook op de geschiedenis van het Nederlandse veiligheidsbeleid van toepassing is, maar dat het wel zaak is om niet alleen bij algemene culturele en technologische veranderingen stil te staan, maar ook bij concrete politiek-bestuurlijke belangen. Ook voltrok die verschuiving zich niet in de jaren 1970 en 1980, zoals Beck voor Duitsland stelt, en ook niet pas na 2001, maar in de loop van de jaren 1990. In de vierde paragraaf wordt duidelijk hoe de verbeelding van '9/11' als een radicale breuk met het verleden een versnelling van allerlei nieuwe risicomaatregelen opleverde en tot de voorlopige consolidatie van het dispositief van 'nieuwe risico's' leidde (Amoore & De Goede, 2005: 150).

Dit artikel is dus niet zozeer een weerlegging of uitdaging van de bestaande sociaalwetenschappelijke literatuur op het gebied van veiligheids- en risicodenken, maar geeft er wat meer historische handen en voeten aan. Hoe zat het dan precies met die verschuiving, wanneer deed die zich voor, wat was de exacte historische aanleiding en het momentum voor Nederland? Tegelijkertijd kan in zo'n kort bestek vanzelfsprekend geen volledigheid van die historische analyse worden nagestreefd. Dit artikel moet dan ook als niet meer dan een aanzet tot een historisering van de opkomst van 'risk governance' in Nederland worden beschouwd, waarbij de aanzet vooral de grote lijnen betreft.

Modern-apocalyptische timescapes

De socioloog Willem Schinkel heeft 'veiligheid' wel eens omschreven als een intersubjectief proces met als resultaat een 'geanticiperde toestand van schadeloosheid in de toekomst'. Die definitie is interessant, want hij koppelt veiligheid daar-

Beatrice de Graaf

mee aan een besef van tijd. De filosoof Jeremy Bentham schreef in de negentiende eeuw al: 'Security turns its eye exclusively to the future' (geciteerd in: Zedner, 2009: 29; Schinkel, te verschijnen). Die notie wordt door Schinkel onderschreven. Veiligheidsbeleid is gericht op een geprojecteerde toekomst. Geschiedschrijving over veiligheid moet dus niet alleen gaan over de contemporaine toestand van oorlog of vrede, over de af- of aanwezigheid van dreigingen in een bepaalde periode, maar ook over de ideeën, emoties en verwachtingen ten aanzien van de toekomst (Kaufmann, 1973: 156-169). Om veiligheid te kunnen historiseren, moet worden onderzocht hoe toekomstige toestanden van veiligheid in verschillende periodes werden verbeeld en gedacht. Wat was de specifieke tijdshorizon van een bepaald historisch veiligheidsbeleid? Welke types van toekomstige dreigingen werden er opgeroepen?

In deze paragraaf introduceren we het begrip 'timescape', als aanduiding voor de veranderde temporele context waarin het huidige veiligheids- en risicobeleid zich afspeelt, voordat we bekijken hoe die verschuiving van een veiligheids- naar een risicocultuur ook in Nederland heeft postgevat. Veiligheidscultuur houdt het samenspel in van gepercipieerde dreigingen, vitale belangen en bijbehorende praktijken. Een risicocultuur richt zich op de gepercipieerde risico's, belangen en dito praktijken. Het verschil tussen beide begrippen zit in de uitbreiding van veiligheidsbeleid in tijd en ruimte naar het rijk van het denkbeeldige. Veiligheid is een lineair begrip, een risico heeft betrekking op waarschijnlijkheid en verbeelding. Een risicocultuur vereist dus de benodigde praktijken om die ingebeelde toekomst, die 'worst case'-scenario's zichtbaar te maken, maar dicteert ook veel omvangrijkere, preventievere en proactievere maatregelen om ze beheersbaar te houden. Analoog aan Marieke de Goede vatten we het begrip cultuur hier op als een fluïde en open concept, dat 'remains uneven and incomplete, as cultures usually are' (De Goede, 2011: 6-7).

Volgens de socioloog en risico-onderzoekster Barbara Adam voltrekt het sociale en politieke leven zich in collectieve, specifieke en historisch bepaalde culturele 'timescapes'. Zo'n 'timescape' beschrijft de manier waarop tijdgenoten hun tijd beleven en de toekomsthorizon zien van de tijd waarin zij leven en werken (Adam, 1998). Heel kort gezegd ziet Adam een opeenvolging van verschillende 'timescapes' in de geschiedenis die de omgang met dreiging en risico bepaalden. In de vroegmoderne periode zagen mensen gevaren, catastrofes en dreigingen als natuurlijk en door God gestuurd. De menselijke en de goddelijke tijdsdimensie liepen naadloos in elkaar over, en het einde der tijden was altijd nabij. Kerk en religie waren onlosmakelijk deel van het sociale en publieke leven. Geloof in een hoger wezen hielp mensen om de gevolgen van rampen en tegenspoed te dragen. Na de Verlichting nam de invloed van religieuze praktijken op de moderne samenleving af. Er ontstond een idee van menselijke controle, van de mogelijkheid tot beheersing van zowel de natuurlijke als de menselijke omgeving. De vroegmoderne 'timescape' van een goddelijke, apocalyptische tijdshorizon maakte plaats voor een open, optimistische en controleerbare, beheersbare toekomst. De toekomst kon worden getemd.

In de twintigste eeuw bleek dat rampen en risico's echter niet alleen door mensen werden 'opgelost' maar ook werden voortgebracht. De grote 'social engineering'-

projecten van de twintigste eeuw – fascisme, nationaalsocialisme en communisme – leidden tot dood en verderf op een tot dan toe ongekende, industriële schaal. De technologische vooruitgang produceerde zijn eigen rampen, zoals het ongeluk met de kernreactor in Tsjernobyl in 1986 duidelijk maakte. Adam, maar ook sociologen zoals Ulrich Beck, claimen dat de wereld sindsdien in een nieuw ‘timescape’ is beland: dat van een ‘extended present’ gekoppeld aan een ‘closing of the future’. Via sociale media leven mensen voortdurend in het hier en nu, maar worden ze tegelijkertijd onophoudelijk met allerlei imminente rampen en risico’s geconfronteerd. En daarmee moeten mensen het doen. Die voortdurende verbeelding van de Apocalyps kent geen goddelijke troost meer. En de mogelijkheid van een menselijke oplossing is discutabel geworden: menselijk-technologische vindingen kunnen immers zelf weer nieuwe, ongekende risico’s opleveren.

Die seculier-apocalyptische ‘timescape’ beïnvloedt ook het huidige veiligheidsbeleid – en wordt er mede door gevoed (Beck, 1986, 1999, 2002; Adam & Van Loon, 2000; Mythen & Walklate, 2006). Het enige wat overheden binnen dat timescape nog rest is ‘to feign control over the uncontrollable’. Het gaat in alle eerlijkheid vooral om de *schijn* van veiligheid en effectief risicomanagement (Beck, 2002: 41; zie ook: Beck, 1999). Risicomanagement is daarmee tevens een modus van beleid en bestuur geworden, risico-onderzoekers spreken wel van ‘risk governance’ (zie Van Asselt, 2005; Van Asselt & Van Bree, 2011), of van risicomanagement als een paradoxale (want per definitie niet te controleren) ‘taming of the future’ (Aradau & Van Munster, 2008: 23-40). Sterker nog, primair risicomanagement (het proberen te beheersen van het eigenlijke risico) wordt hierdoor steeds vaker afgelost door secundair risicomanagement: een vorm van besluitvorming gericht op het afdekken van het secundaire risico, dat van bestuurlijk falen. Dat wil zeggen dat onduidelijke verantwoordelijkheden en besluitvorming in onzekere situaties – wat een typisch kenmerk is van het ‘nieuwe risicodenken’ – worden teruggebracht tot standaardprotocollen en veiligheidsdraaiboeken. Zo kan politieke verantwoordelijkheid voor ‘decisions which must be made in potentially undecidable situations’ worden afgewenteld (Power, 2004: 10), terwijl daarmee het primaire risico natuurlijk geenszins beter onder controle is gebracht. Alleen de schijn van beheersing en de bestuurlijke indekking zijn beter geregeld.

De hierboven geschetste samenvatting is natuurlijk sterk generaliserend. Dat is ook de kritiek die al vaak op sociologen zoals Beck is geuit. Maar tegelijkertijd biedt het concept van ‘timescapes’ historici mooie aanknopingsmogelijkheden. Want hoe zit het met die ‘timescapes’ en de bijbehorende verschuiving van een veiligheids- naar een risicocultuur in Nederland? Wie of wat waren de actoren, de ‘triggers’ en de ‘drijvers’ achter die verschuiving als we van die algemeen macrosociologische context naar de concretere beleidsarena afdalen?

Beatrice de Graaf

Veiligheidsdenken in Nederland in de jaren 1970 en 1980

Over de toename van proactieve en preventieve terrorisme- en misdaadbesteding sinds de jaren 1990 is al wel veel geschreven.⁴ Over de geschiedenis van risicodenken met betrekking tot rampen en volksgezondheid in Nederland zijn nog geen overzichtswerken beschikbaar, in ieder geval niet in historisch perspectief, terwijl dit voor een beter begrip van de huidige risicocultuur van groot belang is.⁵ Daarom hier een kort overzicht van de veranderingen van veiligheids- en risicodenken binnen de Nederlandse beleids- en bestuursarena.

De agendering van milieu- en gezondheidsrisico's in de Nederlandse centrale beleids- en bestuursarena begon inderdaad in de jaren 1970. In zoverre gaat Ulrich Becks 'Risikogesellschaft' (1986) ook voor Nederland op. Ook in Nederland manifesteerden zich nieuwe 'actoren' op milieu- en veiligheidsgebied die we onder de noemer 'nieuwe sociale bewegingen' kunnen samenvatten. Die bewegingen introduceerden andere opvattingen over oorlog, vrede en veiligheid in de politieke arena, met de daarbij behorende nieuwe (postmateriële) normen en waarden. Zo keerden nieuwe milieu- en vredesorganisaties zich tegen het regeringsoptimisme en het geloof in kernwapens en kerntechnologie, zoals dat bijvoorbeeld sprak uit de 'Nota inzake kernenergiebeleid' van minister van Economische Zaken Harry Langman van maart 1972. De in 1971 opgerichte Werkgroep Kernenergie reageerde met een eigen 'Kernenergienota'. En ze probeerden met allerlei acties de veiligheids- en milieuagenda te beïnvloeden. Op 28 september 1974 organiseerden de Landelijke Stroomgroepen Stop Kalkar de eerste demonstratie tegen de drieprocentheffing op de elektriciteitsrekening (bedoeld om de kweekreactor Kalkar te financieren). De Bezinningsgroep Energie, overigens mede opgericht door minister Trip (PPR), riep de regering op om af te zien van de verdere bouw van kerncentrales. Het Verbond van Wetenschappelijke Onderzoekers zette dat verzoek met advertenties en eigen acties kracht bij.

De aandacht voor klimaatverandering, vervuiling en de uitputting van grondstoffen nam enorm toe. Als nasleep van de tweede oliecrisis en de antikernwapenbeweging ontstond er een steeds grotere en actievere maatschappelijke beweging. Kerken, vredesorganisaties, vakbonden en wetenschapsverbanden speelden daarin een rol. Die ontwikkeling paste in het internationale plaatje. Het gezaghebbende 'Brandt Report' (het verslag van een onafhankelijke commissie onder leiding van voormalig kanselier Willy Brandt) van 1980 stelde dat 'few threats to peace and survival of the human community are greater than those posed by the prospects of cumulative and irreversible degradation of the biosphere on which human life depends' (geciteerd in Brauch et al., 2003: 81). Minister van Economische Zaken Jan Terlouw nam analoog aan Brandts oproep het initiatief tot een 'Brede Maatschappelijke Discussie'. Zo werd er tussen 1981 en 1983 een serie gesprekken georganiseerd over het Nederlandse energiebeleid, in het bijzonder over kernenergie (Gabriëls, 2001). In 1984 adviseerde de organisator van die

4 Zie Zedner, 2007. Voor Nederland onder andere (maar volstrekt niet uitputtend): Schinkel, 2011; Van der Woude, 2010.

5 De economische geschiedenis van verzekeringen wordt hier buiten beschouwing gelaten.

gesprekken, oud-minister en jonkheer Maurits de Brauw, de regering af te zien van de bouw van meer kerncentrales. Die legde het advies eerst naast zich neer, maar de kernramp in Tsjernobyl in 1986 leidde alsnog tot zo'n moratorium.

Na de val van de Muur en het einde van de Koude Oorlog deed zich een institutionalisering voor van al die voormalige sociale bewegingen. Ngo's op het gebied van vrede, veiligheid en mensenrechten werden via subsidies en projectorganisaties ingekapseld in het beleid van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingszaken en Defensie (vgl. de bijdragen in De Graaf & Hellema, 2011). Dat gold ook voor de antikernenergiebeweging, die eveneens een rol kreeg in de debatten en adviseringen op het gebied van het Nederlandse energiebeleid. Zo gingen veel ngo's en sociale bewegingen, waaronder ook de antikernenergiebeweging, aan hun eigen succes ten gronde. Kernenergie was immers met succes als bedreiging geagendeerd, dus de noodzaak van nieuwe acties viel een beetje weg. Waar de vredesbeweging de ommezwaai maakte naar een professionele verzameling lobbyorganisaties voor mensenrechten en op die manier haar positie binnen beleid en bestuur wist te verankeren, raakte de maatschappelijke inspraak op energiegebied buiten beeld. Wel telden de 'groene' natuurbeschermingsorganisaties (Wereld Natuur Fonds, Greenpeace, Natuurmonumenten, de Dierenbescherming) in de jaren 1980 al zo'n vier miljoen leden. Maar die organisaties hielden en houden zich niet of nauwelijks bezig met milieu- en volksgezondheidsrisico's.

Bij het ontbreken van een slagvaardige, professionele en goed georganiseerde milieubeweging (zoals in Duitsland) domineerden incidenten de publieke beeldvorming rond gevaren voor milieu en volksgezondheid. De ongevallen in Flixborough in 1974, waar een explosie in een petrochemische fabriek tot grote schade leidde, en in Seveso, waar in 1982 een gifwolk uit een pesticidenfabriek ontsnapte, maakten ook in Nederland indruk.⁶ Het ongeluk met de kerncentrale in Tsjernobyl in 1986 veroorzaakte een nog grotere onrust en leidde tot een graasverbod en een verbod op de verkoop van geogoste bladgroente in Nederland (in België werden overigens weer helemaal geen maatregelen genomen).⁷ Het Brundtland Report van 1987, dat voor het eerst over 'environmental security' sprak, werd dan ook goed ontvangen. Het (in 1909 opgerichte en in 1984 door een fusie hernoemde) Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu publiceerde in 1988 zijn eerste integrale milieurapport *Zorgen voor Morgen*. In 1993 werd de eerste Volksgezondheid Toekomstverkenning (VTV) uitgebracht.

De veiligheidscultuur die hierboven is omljnd was aan het begin van de jaren 1990 dus een set van gepercipieerde dreigingen en vitale belangen zoals ze *binnen de departementale commissies* waren geformuleerd. De cultuur was formalistisch, reactief, weinig activistisch en niet gericht op publieke lobbycampagnes. De praktijken beperkten zich tot sectorale rapporten en onderzoeken van experts. Deze institutionalisering en inbedding van sociale bewegingen in de burelen van de overheid (in tegenstelling tot het blijvende maatschappelijke activisme en de

6 In Nederland kwam dat jaar een eerste studie uit over risico's rond grote industriële projecten, zoals hier te lande in de Rijnmond: *Risk analysis of six potentially hazardous industrial projects in the Rijnmond area. A pilot study* (Dordrecht: Reidel, 1982).

7 'Wat deed Nederland tijdens Tsjernobyl', *EenVandaag*, 18 maart 2011.

Beatrice de Graaf

polarisatie in de Bondsrepubliek bijvoorbeeld) had te maken met het Nederlandse representatieve bestel, waardoor publieke protesten zich snel naar de oprichting van politieke partijen, parlementaire en gouvernementele activiteiten laten vertalen. In zoverre week de Nederlandse veiligheidscultuur wel af van het door Beck gepostuleerde 'Risikogesellschaft', want van een 'Gesellschaft', een 'epistemic community' op het gebied van veiligheid en risico was in tegenstelling tot de levendige protestcultuur rondom kernenergie, milieu- en militaire veiligheid in de (toen nog West-Duitse) Bondsrepubliek weinig sprake.

Verschuiving naar een risicocultuur in de jaren 1990

In de jaren 1990 werd de sectorale, besloten veiligheidscultuur langzaam opengebroken. Ook in Nederland voltrok zich een verschuiving van veiligheids- naar risicodenken. Die verschuiving had grofweg drie drijvers: (1) nieuwe technologieën, die de (virtuele) toekomst beter in beeld brachten en nieuwe veiligheidsmaatregelen en -praktijken mogelijk maakten, (2) de exponentiële groei van het medialandschap, die zorgde namelijk voor een toenemende aandacht voor slachtofferschap, en (3) de opkomst van de populistische 'Fortuyn-beweging'. De rol van technologie en managementtechnieken is ook al door Beck benoemd, en door De Goede en Amoore nader uitgewerkt (Valverde & Mopas, 2004; Klinke & Renn, 2002; Renn, 2008; Van Asselt & Van Bree, 2011; Amoore & De Goede, 2008; Schuilenburg, 2009; De Goede, 2011: 6-7; Beck, 2002: 41; 1999). Furedi, Weiman en Nacos hebben de rol van de media in kaart gebracht (Weiman, 1983; Nacos & Torres-Reyna, 2007; Furedi, 2007). Maar hoe vertaalden algemene mediatechnische en technologische ontwikkelingen zich naar concrete politieke veranderingen op het gebied van veiligheid en risico in Nederland?⁸

In de jaren 1970 en 1980 waren er ook wel rampen en incidenten geweest. Denk aan de explosie bij DSM Geleen in 1975, toen een naftakraker na een revisiebeurt werd opgestart en een gaswolk ontplofte. Daarbij kwamen 14 mensen om het leven en raakten er 109 gewond. Of aan de treinramp in Schiedam in 1976, waarbij 24 doden en 5 zwaargewonden te betreuren waren. En dan laten we brandongevallen en andere vliegtuigongelukken nog buiten beschouwing.⁹ In de jaren 1970 en 1980 waren de wetenschappelijke expertise en bijbehorende computermogelijkheden echter nog niet ver genoeg ontwikkeld om grote rekenmodellen voor rampen en ongevallen te programmeren.

Minstens net zo belangrijk was de toegenomen aandacht voor de schuldvraag en voor het slachtofferschap. Lange tijd was er geen wetenschappelijk, cultureel en politiek draagvlak om incidenten tot algehele en collectieve veiligheidsdreigingen te transformeren of om daaraan zo nadrukkelijk schuldvragen en verantwoordelijkheidskwesties te koppelen. Dat gebeurde pas in de loop van de jaren 1990 (Van Duin, 1992; Muller, 2011).

8 Zie voor terrorisme onder meer: De Goede, 2008.

9 Zie bijvoorbeeld het overzicht van rampen op Nederlands grondgebied vanaf 1946: <www.zero-meridean.nl/ramp_sel.html#15jul96>, geraadpleegd op 2 mei 2012.

Rond 1999 zien we in Nederland een verschuiving van een klassiek veiligheidsdispositief naar een proactief risicodispositief, met de daarbij behorende onzekerheden en emoties. Die verschuiving werd voor het eerst pas goed zichtbaar tijdens de publieke hoorzittingen van de parlementaire enquête naar aanleiding van de Bijlmerramp (1997-1999). Die enquête kan als het triggermoment in de ontwikkeling van een risicocultuur worden beschouwd. De hoorzittingen van de enquêtecommissie begonnen in januari 1999 en gaven voor het eerst in de Nederlandse parlementaire geschiedenis zeer uitgebreid aandacht aan de emoties van slachtoffers, nabestaanden, hulpverleners en bewoners van de Bijlmermeer. Dat kon ook niet anders, want die waren op televisie en in de media al uitgebreid aan het woord en in beeld geweest.¹⁰ Die beelden, die er voor die tijd eigenlijk niet of nauwelijks waren geweest, brachten een hele nieuwe dynamiek in het veiligheidsdebat.

De fenomenen van mediatisering en dramatisering (via *realtime* beelden en verslaggeving) van het nieuws waren een gevolg van de verschuiving van een informatie- naar een aandachtsmarkt. De media concurreren immers niet alleen meer om de hoogste informatiewaarde, maar vechten om de schaarse aandacht van de burger die omkomt in de informatievloed. De communicatie-expert Gabriel Weiman trok daar de volgende conclusie uit: 'All the media want is to look for the dramatic features of a good story' (Weimann, 1983: 38, 45; Nacos & Torres-Reyna, 2007: 101). In die informatievloed springen de dramatische verhalen er het eerste uit, en die worden gretig gelezen. Personifiëring van het nieuws, in de vorm van aandacht voor persoonlijke belevenissen, ervaringen en slachtofferschap, is dus een onvermijdelijk gevolg van die dramatisering van het nieuws.

Dat bleek niet alleen op te gaan voor de Bijlmerramp. Parallel aan de hoorzittingen van de Bijlmercommissie brak op 25 februari 1999 de veteranenziekte uit, tijdens de West-Friese Flora. Die uitbraak was één van de grootste in de geschiedenis en had 32 doden en 306 gewonden tot gevolg. Volgens betrokken experts was het dankzij nieuwe epidemiologische inzichten en theorieën voor het eerst mogelijk om de uitbraak systematisch te analyseren en de oorzaken vast te stellen (Den Boer et al., 2002).

Een jaar later voltrok zich de vuurwerkrampe in Enschede, die plaatsvond nadat er brand uitbrak bij S.E. Fireworks op 13 mei 2000. Daarbij kwamen 23 mensen om het leven en raakten er 950 gewond. Bij die ramp ging het niet om kennis van volksgezondheid en epidemieën, maar om de menselijke schuldvraag. Was de brand aangestoken, kon de directeur van S.E. Fireworks onzorgvuldigheid worden verweten? Al snel kreeg ook 'de overheid' als zodanig ervan langs, vanwege vermeend laks optreden op het gebied van regelgeving en regelhandhaving op het gebied van vuurwerk en andere ontplofbare stoffen.

Dat rampen en dreigingen zich via allerlei 'makelaars in onrust' (oppositionele kamerleden, politici, activisten, belangengroepen) vertaalden in publieke commotie en parlementaire hoorzittingen was nieuw. Zo ontstond er een besef dat het reactieve en sectorale veiligheidsdenken niet voldeed. Ook de centrale overheid

10 Tweede Kamer, *Parlementaire Enquête Vliegcramp Bijlmer, 1997-1999*, zie voor de integrale verslagen van de hoorzitting: <www.sdn.nl/enquete.htm>.

Beatrice de Graaf

zag zich gedwongen een rol spelen bij de preventie van zware ongevallen. Een nieuwe risicocultuur was geboren: die cultuur drukte zich uit in percepties van ‘nieuwe risico’s’, die via de media en de nieuwe rekenmodellen en digitale revolutie verbeeld konden worden, werden gedragen door nieuwe en oude actoren (experts, nieuwe projectdirecties, slachtoffernetwerken, parlementariërs) en leidden tot méér aandacht en nieuwe maatregelen.

Uit de literatuur blijkt dat in 1993 een eerste toekomstrapportage werd opgesteld (door het RIVM). Binnen bepaalde sectoren golden er voor die tijd al circulaire op het gebied van externe risico’s, plaatsgebonden of groepsrisico’s (zoals bij de Spoorwegen of met betrekking tot aardgasleidingen), maar pas na 1999 werden allerlei sectorale veiligheidsinstanties samengevoegd. Zo werd in 1999 de Raad voor de Transportveiligheid ingesteld, die verantwoordelijk werd voor alle onderzoeken in de transportsector, inclusief het wegverkeer en de buisleidingen. De vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de cafébrand in Volendam op 1 januari 2001 gaven de doorslag. Daarna nam de regering besluiten die tot centralisering en standaardisering van alle samengebundelde risicorichtlijnen op het gebied van milieu, infrastructuur en gezondheid leidden (Projectdirectie Externe Veiligheid (VROM), 2002). Vanaf 2004 wijdden de officiële organen en ministeries tientallen rapporten aan het ondervangen en omgaan met ‘nieuwe risico’s’.¹¹

Daarmee had het ‘risicodenken’ zijn intrede gedaan in de Nederlandse beleids- en bestuursarena. Die cultuur omvatte ook nieuwe praktijken, die veel meer dan voorheen rekening hielden met ‘schuldvraag’ en politieke ‘schadeclaims’, en die werden aangezwengeld door voornoemde ‘makelaars in onrust’. Want bij dramatische verhalen van slachtoffers hoort immers ook een dader. En aangezien bij gezondheids- of milieuongevallen een criminele dader meestal niet te vinden is, wordt de blik gericht op de overheid, als verantwoordelijke voor het onheil.

De consolidatie van de ‘nieuwe risico’-cultuur vanaf 2001

Dit risicodenken, afkomstig uit de hoek van milieu en volksgezondheid, werd na 2001 aangedreven door de ‘Fortuyn-revolte’ en kreeg voeding vanuit het domein van de misdaad- en terrorismebestrijding. De opkomst van populistische partijen, de angst voor terrorisme na 9/11 (in Nederland vooral aangezwengeld door de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004) leidden tot een enorme opleving van een manicheïsch veiligheidsdenken. In dat denken stond ‘het falen van de elites’ centraal. De overheid had ‘gefaald’, want de aanslagen waren immers niet voorkomen. De politiek-culturele dreiging van terrorisme, salafisme, of zelfs immigratie en de ‘opkomst van de Islam’ waren een teken aan de wand voor de ‘puinhopen van paars’ (vgl. Fortuyn, 2002). Dreigingspercepties en ‘vitale belangen’ werden steeds meer gedramatiseerd en gemediatiseerd door de nieuwe partijen en actoren die daar electoraal baat bij hadden. De vraag naar slachtoffers en daders, schuldigen en gedupeerden kwam steeds meer centraal te staan.

11 Zie bijvoorbeeld de websites van de directies van IenM, Veiligheid en Justitie, het RIVM en ook van de in februari 2005 opgerichte Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Voor een deel hadden die ‘falende elites’ dit predikaat aan zichzelf te wijten. Want omdat de overheid sinds de jaren 1990 steeds meer uitging van het principe van ‘efficiency’ en zich als een manager ging gedragen, meent ze dat ze gevaren en risico’s *kan* beteugelen.¹² Omdat de overheid zich tevens steeds meer als een bedrijfstak is gaan zien, meent ze dat ze dat ook *moet* doen. Haar klanten – de burgers – willen immers niet anders. De overheid werd een onderneming in het reduceren van risico’s, een bedrijfstak gespecialiseerd in collectieve voorzorg. In termen van *New Public Management*-denken werden dienstverlening en marketing sleutelwoorden. Die bestuursrationaliteit produceerde tegelijkertijd ook méér controle en toezicht. De afnemer van de verzorgingsproducten – de burger – werd ook gezien als producent van onveiligheid die in de gaten moest worden gehouden. Geen wonder dat diezelfde burger de overheid begon te wantrouwen en dat populistische stromingen het tij mee hadden.

Het ‘timescape’ van de Fortuyn-beweging, dat al snel door de media en de publieke opinie werd overgenomen, was cultureel-apocalyptisch en gericht tegen een heel specifieke groep burgers (immigranten en moslims). De Nederlandse cultuur zou ten onder gaan, het multiculturalisme was ten dode opgeschreven en alleen een herijking van de Nederlandse waarden en normen kon het land nog redden.¹³ En als die ondergang zich nu nog niet manifesteerde, dan wel in de zeer nabije toekomst. Het ‘nieuwe risico’ was een ‘moral panic’ geworden.

Van der Woude heeft uitvoerig aangetoond hoe de antiterrorismewetgeving van 2004 tot stand kwam. Met die nieuwe wetten, maar nog meer in de nieuwe ‘all hazard approach’ van de Strategie Nationale Veiligheid die in 2005 werd gepresenteerd, werd de institutionalisering van de ‘nieuwe risico’-cultuur voltooid. Opmerkelijk genoeg was in dit cultureel-apocalyptische raamwerk voor veiligheidsrisico’s door technologische ontwikkelingen, of voor milieu- en gezondheidsbedreigingen minder aandacht dan voor terrorisme en misdaadbestrijding. De veiligheidsdispositieven tussen 2001 en 2010 werden gedomineerd door de ‘strijd tegen terrorisme’, openbare orde en veiligheid, of door nieuwe risico’s zoals nucleaire proliferatie en cybersecurity – door ‘man made’ dreigingen dus. Maatregelen werden in een steeds vroeger stadium genomen en richtten zich niet langer op een concrete dreiging of vijand, maar op een ‘onveiligheidsgevoel’, ingegeven door een mogelijk risico in de toekomst. Het ‘bevorderen van een veiliger samenleving’ was een centrale doelstelling van de kabinetten Balkenende I, II en III,¹⁴ het daaropvolgende kabinet borduurde daarop voort. De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie kondigden aan dat ze zouden uitzoeken hoe de onveiligheidsgevoelens van burgers positief beïnvloed konden worden (SCP, 2006: 9). Pas na 2008, bij het uitblijven van nieuwe incidenten die in dit raamwerk pasten en door het uitbreken van de financieel-economische crisis, nam de politieke en publieke prioriteit van de aandacht voor terrorisme en radicalisering

12 Zie voor een uitstekende kritiek hierop: Berg, 1998.

13 In 2011 stelde publicist Bart-Jan Spruyt het apocalyptische gehalte van de waarschuwingen van de PVV in deze periode nog aan de kaak. ‘Wilders indirect verantwoordelijk voor Breivik’, 26 juli 2011, NOS.

14 Zie Minister van Justitie, minister van Binnenlandse Zaken, *Naar een veiliger samenleving* (Den Haag, oktober 2002).

Beatrice de Graaf

af. Het achterliggende risicodenken van het ‘temmen van de toekomst’ bleef echter bestaan.

De bijbehorende risicocultuur die sinds de jaren 2000 heeft postgevat, is evenwel lastig onder één noemer te vangen. In de Strategie Nationale Veiligheid staan rijpe en groene dreigingsinschattingen door elkaar. Veel concrete beleidspraktijken worden nog niet voorgesteld. Ook al is er op papier een centrale veiligheidsstrategie geformuleerd, beleid en bestuur zijn in Nederland nog altijd sterk via departementale autonomie geordend. Mede daardoor zit er een groot verschil tussen de risicocultuur op het gebied van openbare orde, nationale veiligheid en terrorisme enerzijds (de ‘man made’ dreigingen) en de risicocultuur op het gebied van milieu en volksgezondheid (de ‘acts of God’). Die laatste ‘cultuur’ is nog steeds vooral een zaak van experts en semipublieke agentschappen zoals het RIVM en kenmerkt zich door een gebrek aan politisering.

Tegelijkertijd is de risicocultuur ook sterk geografisch en economisch geconditioneerd. Over de risico’s van gaswinning in Groningen leken alleen de bewoners van Noordoost-Groningen zich druk te maken, terwijl minister Henk Kamp van Economische Zaken in maart 2013 in een Kamerbrief laconiek vaststelde dat daar weinig aan is te doen: ‘De Groningse gaswinning kan niet binnen afzienbare tijd vervangen worden door gasimport of door andere maatregelen’, aldus de minister.¹⁵ Economisch profijt wint het hier vooralsnog van risicodenken (vgl. bijvoorbeeld S. de Graaf, 2013). De discussie over de risico’s van schaliegasboringen is bij de afronding van dit artikel (mei 2013) net op gang gekomen. Ook hier lijkt de speelruimte van het ‘nieuwe risico’-denken te worden begrensd door overwegingen van economische en financiële aard.

Die gespletenheid van de ‘nieuwe risico’-cultuur is overigens niet helemaal een typisch Nederlands verschijnsel. In 1998 schreven veiligheidsonderzoekers van de Copenhagen School al dat in vergelijking met ‘security’-gerelateerde dreigingen, waar incidenten en de politieke instanties de veiligheidsagenda hoofdzakelijk bepalen, bij ‘safety’ de kring van wetenschappers en experts een doorslaggevende rol speelt (Buzan, Wæver & De Wilde, 1998: 71-72). Dat is interessant en opmerkelijk, omdat in de literatuur veiligheidsbeleid altijd sterk aan ‘de staat’ en zijn klassieke geweldsmonopolie wordt gekoppeld. Bij de ‘verveiliging’ van volksgezondheids- en milieuproblemen spelen overheden ook wel een rol. Maar die rol is vaak faciliterend of reactief. Bovendien is die rol sterk afhankelijk van andere belangen: economische en financiële.

In de beleidsmatige en bestuurlijke besluitvorming rond ‘nieuwe risico’s’ wordt de toon tot nog toe vooral gezet door wetenschappers en ambtenaren. De nadruk ligt op ‘nieuwe wetenschappelijke inzichten’, die gegroepeerd worden rond thema’s, en op de beoordeling daarvan in termen van kosten en baten. Tekenend daarvoor is het rapport *Nuchter omgaan met risico’s* uit 2003 (RIVM, 2003). Er spreekt uit dit rapport een technologische, expertmatige en rationele kijk op veiligheid, en een enigszins zorgelijke beoordeling van emoties en onrust. Die worden zelfs als een extra risico (bovenop de al bestaande risico’s) opgevat, want irrationeel en

15 Minister Kamp (EZ), Brief aan de Kamer, 25 januari 2013, p. 4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 529, nr. 1.

niet nuchter. Deze wetenschappelijk-beleidsmatige kring, die bepalend is voor het officiële risicodispositief met de daarbij behorende maatregelen en praktijken, staat zo op voortdurende voet van spanning met de mogelijkheid van ‘incidenten’ en de daarbij behorende publieke en mediale reacties.

De nieuwe risicocultuur is onlosmakelijk verbonden met de toegenomen aandacht voor maatschappelijke onrust en emoties van burgers. De kosten-batenanalyse en de wetenschappelijk-positivistische focus op het waarschijnlijkheids/onwaarschijnlijkheidsgehalte van veiligheidsrisico's belichamen slechts een beperkt begrippenpaar: dat van economisch nut en van beschikbare wetenschappelijke kennis. Maar juist bij de bestaande onzekerheden over de effecten van de vermoede risico's schieten die waarden tekort. In het debat over nieuwe risico's dat in de media, vanuit de samenleving wordt gevoed, gaat het óók over de verdeling van risico's, over risicogelijkheid, over de mogelijkheid van burgers tot inspraak en informatie en over de vraag of bepaalde groepen burgers niet buitenproportioneel gedupeerd zijn. Wiens belangen worden als ‘vitaal’ beschouwd, en welke groepen worden als ‘marginaal’ buiten spel gezet? De Ombudsman pleitte onlangs voor risicobeleid dat meer rekening hield en beter recht deed aan het ‘perspectief van de burger’ (Brenninkmeijer, 2011). Het schermen met bureaucratische protocollen, rechtsgelijkheid of andere vormen van secundair risicomangement doet aan die emoties evenmin recht.¹⁶

Conclusie

Te snel en te gemakkelijk wordt nog wel eens geconcludeerd dat zich na ‘9/11’ een grote omslag op het gebied van veiligheid heeft voltrokken. Dat er tegenwoordig veel sneller moord en brand wordt geroepen, dat de overheid met het modewoord veiligheid in de mond te snel maatregelen neemt en symboolpolitiek bedrijft. De WRR constateerde in zijn recente rapport *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid* dat op basis van empirisch onderzoek een eventuele risico-regelreflex, of beter gezegd, incident-regelreflex *niet* kan worden vastgesteld. Het is dus niet zo dat lokale of nationale overheden na een incident stelselmatig nieuwe wetten of regels bedenken (die dan na verloop van tijd vaak weer worden versoepeld). Dat is te simpel gesteld. Het rapport stelt bovendien terecht dat er niets mis mee is om na incidenten te bedenken hoe je voortaan beter kunt omgaan met onzekerheden (WRR, 2011). Met dit artikel hebben we de gepostuleerde overgang van veiligheids- naar risicodenken in een bredere, historische context willen plaatsen, zowel in grote, cultureel-historische context, als in de context van de ontwikkelingen in de concrete Nederlandse beleids- en bestuursarena.

We hebben ten eerste gezien dat zich een hele serie algemene maatschappelijke en culturele veranderingen heeft voorgedaan die de druk op de overheid en de wens van die overheid om ‘iets te doen’ met nieuwe risico's heeft vergroot, of het

16 Vgl. bijvoorbeeld de antwoorden van de respondenten in: Platform Gezondheid en Milieu, 2009: 11.

Beatrice de Graaf

nu om misdaadbestrijding gaat, of om milieugezondheid. Seculier-apocalyptische *timescapes* maken het onmogelijk om veiligheidsrisico's te bagatelliseren, te relativiseren of weg te stoppen in expertcommissies. De media en allerlei ophef rond incidenten herinneren de overheid daar wel aan. Het dispositief van de 'nieuwe risico's' is *here to stay*. Daar zullen de 'makelaars in onrust' wel voor blijven zorgen.

Ten tweede duurde het in Nederland toch wat langer dan Ulrich Beck en de vele andere genoemde sociologen stelden, voordat die opkomst van de risicomatenschap zich ook concreet, in historische gebeurtenissen en discours, in Nederland manifesteerde. De verschuiving van een veiligheids- naar een risicocultuur voltrok zich hier pas in de jaren 1990, zowel op het vlak van milieu en volksgezondheid, als vanaf 2001 ook op het gebied van misdaadbestrijding en terrorisme. De drie drijvers hierachter waren (1) technologie, (2) de exponentiële groei van het medialandschap, maar toch vooral (3) de Fortuyn-beweging en de opkomst van populistische partijen. Dankzij enkele belangwekkende triggermomenten (vooral de Bijlmerramp en de vuurwerkcramp) en de toegenomen gevoeligheid voor slachtofferschap werden dreigingspercepties inzet van een politiek debat, meer dan ooit tevoren. Nieuwe projectdirecties binnen ministeries speelden hierop in. Met behulp van social media en de digitale revolutie werden apocalyptische scenario's in beeld gebracht of in expertcommissies tot een Strategie van de Nationale Veiligheid verwerkt. De overheid lijkt een onderneming geworden voor het reduceren van risico's, een bedrijfstak gespecialiseerd in collectieve voorzorg, waarbij nationale veiligheid inmiddels 'alle vitale belangen' omvat, en het subject is uitgebreid van acute naar mogelijke en zelfs denkbeeldige dreigingen en risico's die zich nog 'achter de horizon bevinden'.

Tegelijkertijd is er een vreemde asymmetrie waar te nemen. De verschuiving van veiligheids- naar risicodenken en het uitdijende virtuele 'timescape' van angst en 'worst case'-scenario's geldt niet in algemene zin voor het gehele grondgebied van het Koninkrijk. Er doen zich opvallende geografische verschillen voor in de tolerantie voor en de omgang met 'nieuwe risico's'. Dat dispositief blijkt sterk discriminatoir te zijn. Voor Oost-Groningen worden andere maatstaven aangelegd dan voor de Randstad, bijvoorbeeld. Ook blijkt er een groot verschil te zitten tussen de tolerantiedrempel voor misdaadgerelateerde onveiligheid, of het nu om 'gewone' criminaliteit gaat of om terrorisme, en die voor volksgezondheid en milieu. In de bestuurs- en beleidsarena worden die laatste risico's veel sterker vanuit het discours van experts en vanuit 'nuchtere' effectiviteitsberekeningen behandeld, terwijl een 'evidence based' omgang met nieuwe risico's op het gebied van misdaad of terrorisme juist dikwijls het veld moet ruimen voor symboolpolitiek.

De risicocultuur gaat in Nederland (nog) niet gepaard met de claim- en afschuifpraktijken die daar in landen als de Verenigde Staten deel van uitmaken (aangedreven door commerciële stakeholders in het veiligheidsdomein). Grote groepen burgers die financiële schadevergoedingen eisen, zijn een zeldzaamheid. Maar dat kan nog komen, denk aan de kritiek die de slachtoffers van de schietpartij in Alphen aan den Rijn op 9 april 2011 hebben over het gebrek aan nazorg, of aan de

nasleep rond de Q-koorts.¹⁷ De 'afrekencultuur' is bovendien een terugkerend element in talkshows en in de debatten in de Tweede Kamer geworden. Politici worden vaker aangesproken op hun vermeend gebrek aan empathie bij veiligheidsrampen, denk aan de burgemeester van Moerdijk, of aan het optreden van Verdonk na de Schipholbrand. Zo bezien is de verschuiving van een veiligheids- naar een risicocultuur nog lang geen afgesloten proces, waarbij vooral de trend van claim- en afschuifpraktijken, van prioritering of juist marginalisering van bepaalde veiligheidsclaims (van de bewoners in Oost-Groningen bijvoorbeeld) en de rol van de 'makelaars in onrust' opvallen.

Literatuur

- Adam, B. (1998), *Timescapes of Modernity. The Environment & Invisible Hazards*. Londen: Routledge.
- Adam, B. & J. van Loon (red.) (2000), *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. Londen: Sage.
- Amoore, L., & M. de Goede (2005), 'Governance, Risk and Data Veillance'. *Crime, Law & Social Change* 43: 149-173.
- Amoore, L. & M. de Goede (2008), 'Introduction: governing by risk in the War on Terror'. In: L. Amoore & M. de Goede (Eds.), *Risk and the War on Terror*. Londen: Routledge, 5-19.
- Aradau, C. & R. van Munster (2008), 'Taming the future. The dispositive of risk in the war on terror'. In: L. Amoore & M. de Goede (Eds.), *Risk and the War on Terror*. Londen: Routledge, 23-40.
- Asselt, M.B.A. van (2005), 'The Complex Significance of Uncertainty in a Risk Era: Logics, manners and strategies in use'. *International Journal for Risk Assessment and Management* (Special issue on Uncertainty) 5 (2/3/4), 125-158.
- Asselt, M.B.A. van & L. van Bree (2011), 'Uncertainty, precaution and risk governance' (editorial). *Journal of Risk Research*, Special issue 'Uncertainty, precaution and risk governance' 14 (4), 401-408.
- Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Beck, U. (1999), *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (2002), 'The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited'. *Theory, Culture & Society* 19 (4), 39-55.
- Berg, A.H. (1998), *De eigen aard van de overheid*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Bernstein P.L. (1996/1998), *Against the Gods. The remarkable story of risk*. John Wiley & Sons.
- Boer, J.W. den, E.P.F. Yzerman, J. Schellekens, K.D. Lettinga, H.C. Boshuizen, J.E. van Steenbergen et al. (2002), 'A Large Outbreak of Legionnaires' Disease at a Flower Show, the Netherlands, 1999'. *Emerg Infect Dis*. [serial on the Internet]. 2002 Jan [date cited]. Geraadpleegd op <wwwnc.cdc.gov/eid/article/8/1/01-0176.htm>.
- Brauch, H.G. et al. (eds.) (2003), *Security and environment in the Mediterranean. Conceptualising security and environmental conflicts*. Berlijn: Springer.

17 'Nazorg schietincident 9 april 2011', site van de gemeente Alphen aan den Rijn, 31 maart 2012. <e-loket.alphenaandenrijn.nl/Smartsite.shtml?id=79906>. Zie ook de volgende website: <bloedbadalphenaanndenrijn.nl>.

Beatrice de Graaf

- Brenninkmeijer, A. (2011), 'Risico's, chaos en het perspectief van de burger. Een introductie op deze bundel'. In: J. van Tol, I. Helsloot & F. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Amsterdam: Boom, 15-35.
- Brundtland Commission (1987), *Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development*. World Commission on Environment and Development. Gepubliceerd als bijlage bij General Assembly document A/42/427, *Development and International Cooperation: Environment*, 2 augustus 1987.
- Buzan, B., O. Wæver & J. de Wilde (1998), *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers.
- Conze, W. (1984), 'Sicherheit, Schutz'. In: O. Brunner, W. Conze & R. Koselleck (eds.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, deel 5, Stuttgart, 831-862.
- Deleuze, G. (1995), 'Postscript on Control Societies'. In: *Negotiations: 1972-1990*. New York: University of Columbia Press, 177-182.
- Duin, M.J. van (1992), *Van rampen leren*. Den Haag: Haagse Drukkerij en Uitgeversmaatschappij.
- Favier, R. (red.) (2002), *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*. Grenoble: MSH Alpes.
- Febvre, L. (1956), 'Pour l'histoire d'un sentiment. Le besoin de sécurité', *Annales* 11, 244-247.
- Fortuyn, P. (2002), *De puinhopen van acht jaar paars*. Uithoorn: Karakter.
- Foucault, M. (2004), *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*. Parijs: Gallimard.
- Furedi, F. (2007), *Invitation to terror. The Expanding Empire of the Unknown*. New York/Londen: Continuum.
- Gabriëls, R. (2001), *Intellectuelen in Nederland, Politieke controverse over kernenergie, armoede en Rushdie*. Amsterdam: Boom.
- Garland, D. (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gerwen, J. van & M.H.D. van Leeuwen (red.) (1998), *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*. Amsterdam: Nederlands economisch historisch archief.
- Goede, M. de (2008), Beyond risk: premediation and the post-9/11 security imagination. *Security Dialogue*, 39 (2-3), 155-176.
- Goede, M. de (2011), *European Security Culture. Preemption and Precaution in European Security. Inaugural lecture*. Amsterdam.
- Graaf, B. de (2011), *Waar zijn wij bang voor? Veiligheidsdenken en de angst voor de ander*. FORUM Jaarlezing. Utrecht/Rotterdam: Forum/Guys & Godoy.
- Graaf, B. de (2012), 'De historisering van veiligheid'. *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 125 (3), 304-313.
- Graaf, B. de & D. Hellema (2011), *Civic Diplomacy. Diplomatie: tussen macht en mensenrechten*. SIM special 33. Met medewerking van Leon van Damme. Utrecht: SIM.
- Graaf, S. de (2013), 'Gaswinning mag nooit ten koste gaan van veiligheid burgers', *Reformatorisch Dagblad*, 16 februari.
- Härter, K. (2003), 'Sicherheit und Frieden im frühneuzeitlichen Alten Reich: Zur Funktion der Reichsverfassung als Sicherheits- und Friedensordnung 1648-1806'. *ZHF* 30, 413-431.
- Härter, K. (2010), 'Security and "Gute Policey" in Early Modern Europe: Concepts, Laws, and Instruments'. *Historical Social Research* 35 (4), 41-65.

- Hobbes, T. (2010 [1651]), *Leviathan. Or the matter, forme, and power of a common-wealth ecclesiasticall and civill*. Ian Shapiro ed., Yale University Press.
- Kaufmann, F.-X. (1973), *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchung zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*. Stuttgart: Enke.
- Kempe, M. & C. Rohr (eds.) (2003), *Coping with the Unexpected. Natural disasters and their Perception*. Strond.
- Klinke, A. & O. Renn (2002), 'A new approach to risk evaluation and management: Risk-based, precaution-based, and discourse-based strategies'. *Risk Analysis*, 22 (6), 1071-1094.
- Minister van Justitie, minister van Binnenlandse Zaken (2002), *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag, oktober.
- Muller, E. (ed.) (2011), *Crises in Nederland: Rampen, rellen, gijzelingen en andere crises*. Deventer: Kluwer.
- Mythen, G. & S. Walklate (eds.), *Beyond the Risk Society*. Berkshire: Open University Press.
- Nacos, B.L. & O. Torres-Reyna (2007), *Fuelling Our Fears. Stereotyping, Media Coverage, and Public Opinion of Muslim Americans*. Lanham et al.: Rowman and Littlefield.
- Platform Gezondheid en Milieu (2009), *Signalen uit de samenleving*. Achtergrondrapport Gezondheid en Milieu bij het symposium op 19 maart 2009.
- Power, M. (2004), *The Risk Management of Everything. Rethinking the Politics of Uncertainty*. Londen: Demos.
- Projectdirectie Externe Veiligheid (VROM), *Voortgang kabinetsbeleid inzake externe veiligheid*. EV2002.022611, 4 april 2002. Zie: <www.relevant.nl/download/attachments/3506449/1ste+Voortgangsrapportage+externe+veiligheid%2C+2001.pdf?version=1&modificationDate=1224763873931>.
- Rauer, V. (2011), 'Von der Schuldkultur zur Sicherheitskultur. Eine begriffsgeschichtliche Analyse 1986-2010', *Security and Peace* 29 (2), 66-72.
- Renn, O. (2008), *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*. Londen: Earthscan.
- Rijksoverheid (2011), *Strategie nationale veiligheid. Bevindingenrapportage*, p. 5. Bijlage bij: Rijksoverheid, *Nationale Risicobeoordeling*, Den Haag. <www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/08/15/nationale-risicobeoordeling-2011.html>.
- RIVM (2003), *Nuchter omgaan met risico's*. RIVM rapport 251701047/2003. Bilthoven.
- Schinkel, W. (2011), 'Prepression: The Actuarial Archive and New Technologies of Security'. *Theoretical Criminology* 15 (4), 365-380.
- Schinkel, W. (te verschijnen), 'Veiligheid als medium. Naar een sociologie van securitisering'. In: B. de Graaf & W. Schinkel (eds.), *Veiligheidsdenken in historisch en sociologisch perspectief*, te verschijnen.
- Schuilenburg, M. (2009), 'De securisering van de samenleving. Over de relatie tussen veiligheidszorg, bestuur en quasistrafrecht'. *Krisis* 3, 6-22.
- Simon, J. (2007), *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford: Oxford University Press.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2006), *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*. Den Haag: SCP.
- Valverde, M. & M. Mopas (2004), 'Insecurity and the Dream of Targeted Governance'. In: W. Larner & W. Walters (eds.), *Global Governmentality: Governing International Spaces*. Londen: Routledge, 232-250.
- Weiman, G. (1983), 'The Theater of Terror: Effects of Press Coverage'. *Journal of Communication* 33 (1), 38-45.

Beatrice de Graaf

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2011), *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Den Haag.
- Woude, M.A.H. van der (2010), *Wetgeving in een veiligheidscultuur. Totstandkoming van anti-terroriswetgeving gezien van maatschappelijke en (rechts)politieke context*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Zedner, L. (2007), 'Pre-Crime and Post-Criminology?' *Theoretical Criminology* 11 (2), 261-281.
- Zedner, L. (2009), *Security*. Londen: Routledge.
- Zwierlein, C. (2011), *Der gezähmte Prometheus. Feuer und Sicherheit zwischen Früher Neuzeit und Moderne*. Göttingen.