

## ‘Taming the future?’ Een historisch perspectief op de omgang met nieuwe risico’s en onzekerheid

*De invulling van het begrip veiligheid is door de tijd heen veranderd, afhankelijk van de afspraken en percepties die domineerden in een bepaalde plaats en tijd. Dit is ook de reden dat veiligheidsbeleid bij vergelijkbare dreigingen en risico’s, in verschillende landen en tijdsperiodes, totaal verschillende vormen aan kan nemen. Waar veiligheid zich in vroegere tijden nog voornamelijk op militair, territoriaal en criminologisch vlak bevond, breidde dit zich in de jaren ‘80 uit naar milieu- en volkgezondheid met de daarbij behorende nieuwe normen en waarden. In onze huidige tijd waarin risico’s op omkomen nog nooit zo klein zijn geweest, wordt de bedreiging hiervan des te sneller ‘gevoeld’. Hierin speelt de media een grote rol, o.a. via dramatisering en personifiëring van de berichtgeving. Tegelijkertijd is de roep en roeping van de overheid op risicogebied steeds groter geworden. De overheid meent dat ze risico’s kan beteugelen (‘taming of the future’), en dat ze – omdat de burgers dat willen – dat ook moet doen. Opmerkelijk is hier de faciliterende rol van de overheid, aangezien voornamelijk wetenschappers en experts bepalen hoe nieuwe risico’s gesignaleerd worden en dus wat de nieuwe risico’s zijn. Binnen deze rationele werkwijze blijkt weinig ruimte voor emoties en maatschappelijke onrust, terwijl hier in de samenleving wel grote behoefte aan is en het negeren hiervan in de praktijk grote negatieve consequenties kan hebben.*

*Om de spanning tussen de wetenschappelijk-beleidsmatige kring en de maatschappelijke onrust (al dan niet vergroot door de media) te verminderen zou een nieuw afwegingskader opgezet moeten worden waarin meer ruimte is voor emoties. Burgers geven aan behoefte te hebben aan risicomanagement waarbij het voorzorgsprincipe en de bescherming van de burger voorop staat (in plaats van welvaart en economie) en waar meer aandacht is voor eerlijkheid, transparantie en rechtvaardigheid. Ook zou het handig zijn als de overheid zich meer zou verdiepen in de manieren om niveaus van stress en onzekerheid te verlagen (‘coping mechanisms’), zodat zij deze positief kunnen beïnvloeden.*

# 'Taming the future?' Een historisch perspectief op de omgang met nieuwe risico's en onzekerheid

*Prof. dr. Beatrice de Graaf, hoogleraar conflict en veiligheid in historisch perspectief,  
Universiteit Leiden*

## Inleiding

Drie dagen na de kernramp in het Japanse Fukushima, die plaatsvond na de zeebeving in Sendai en de daaropvolgende Tsunami op 11 maart 2011, sprak de Duitse kanselier Angela Merkel een 'atoom-moratorium' uit. Alle 17 Duitse kerncentrales werden drie maanden stilgelegd en getest op eventuele risico's. Zeven centrales werden daarna gesloten. Op 30 juni besloten de *Bundestag* en de *Bundesrat* om ook alle overige centrales voor 2022 te ontmantelen. De totale 'Atomausstieg' was een feit.<sup>1</sup> Ook India, Pakistan, Rusland en Spanje kondigden veiligheidsonderzoeken aan. Israël en Venezuela maakten bekend hun plannen voor een eerste kerncentrale voorlopig te bevriezen. Andere landen gaven aan dat er met hun centrales niets aan de hand was. Ook in Nederland waren nauwelijks bezorgde geluiden te horen. Minister van Economische Zaken (EZ) Maxime Verhagen kondigde zelfs aan desgewenst vergunningen uit te willen geven voor de bouw van nieuwe kerncentrales. In januari 2012 besloten de energieconcerns Delta en RWE/Essent echter zelf om daarvan af te zien, ze zagen het met het oog op de economische crisis niet zitten. Niet de politiek of het maatschappelijk middenveld en de risico's voor de volksgezondheid, maar de markt, was dus doorslaggevend voor het Nederlandse energiebeleid.<sup>2</sup>

Met andere woorden, veiligheid is niet een uitvloeisel van fysieke of politieke omstandigheden en gebeurtenissen alléén. Aan die gebeurtenissen of omstandigheden moet ook betekenis worden toegekend door personen en instanties. En dat gebeurt per tijd en plaats op volstrekt verschillende wijze, zelfs bij vergelijkbare dreigingen. Die veiligheidsdreigingen moeten immers eerst nog geduid worden en hun plaats krijgen in politieke en bureaucratische besluitvormingsprocessen en procedures. Dat lijkt een vanzelfsprekende constatering. Maar meestal wordt veiligheid niet op die manier geduid. Geschiedenissen van veiligheid, of het nu gaat om 'security' (veiligheid als afwezigheid van intentionele, door mensen bewust veroorzaakte

dreiging en risico's) of om de 'safety' (veiligheid als bescherming tegen onbedoelde ongelukken, rampen en crises), nemen vaak de veranderingen en sleutelmomenten in de ontwikkeling van veiligheidsbeleid als uitgangspunt. Zelden wordt in kaart gebracht hoe complex en ingewikkeld die ontwikkeling was, of dat nieuwe wetten, maatregelen of instanties ook andere vormen hadden kunnen aannemen. Bij de gepostuleerde onvermijdelijkheid, noodzakelijkheid en onmiddellijkheid rond veiligheid worden niet vaak kanttekeningen geplaatst.

In dit essay wordt onderzocht *hoe* veiligheidsthema's op de nationale politieke agenda komen te staan. Voordat er nagedacht kan worden over de 'signalering van nieuwe risico's' en/of 'onzekerheden',<sup>3</sup> moeten we eerst begrijpen hoe, wanneer, waardoor en door wie (of wat) veiligheidsthema's over het algemeen opkomen. Het is niet genoeg om simpelweg te wijzen naar de aanwezigheid van 'nieuwe risico's'. Risico's waren er vroeger immers ook, net zoals onzekerheden, ongekende catastrofes en rampen. Ik wil hier betogen dat het hele idee van die 'nieuwe risico's' een gevolg en afspiegeling is van de veranderende opvattingen in politiek, cultuur en beleid over veiligheid en de taak van de overheid daarin.

We zullen daarom eerst stilstaan bij de stand van zaken op het gebied van veiligheids- onderzoek. Daarna laten we zien hoe processen van 'securitisering' werken en hoe iets op de nationale veiligheidsagenda komt te staan. Welke veranderende tijds- en toekomstbeelden (*timescapes*) zitten daarachter? Wat is sinds de jaren tachtig het 'dispositief' (de lens) waardoor bedreigingen voor het milieu en de volksgezondheid worden beschouwd? En welke gevolgen heeft dat nieuwe dispositief voor de politieke legitimiteit van beleid en bestuur?

## Stand van zaken op het gebied van veiligheidsgeschiedschrijving

'Veiligheid' is vanouds een onderwerp van de criminologie en de politieke wetenschappen en ging altijd meer over misdaad, geweld, oorlog en conflict dan over milieu en volksgezondheid. Het onderzoeksveld van de criminologie richt zich sinds de negentiende eeuw vooral op de beveiliging van de 'publieke orde' en de bescherming van de samenleving tegen geweld en criminaliteit. De politieke wetenschappen, in het bijzonder de leer van de Internationale Betrekkingen (IB), ontwikkelden zich in de jaren vijftig als discipline die zich bezig hield met onderzoek naar externe bedreigingen, invasies en militaire aanvallen.<sup>4</sup>

Aanhangers van de realistische visie op veiligheidspolitiek definieerden veiligheid meestal in een essentialistische zin, als een uitvloeisel van een natuurlijke, statische behoefte tot autonomie en soevereiniteit. Die behoefte kon eenvoudig worden berekend op basis van de aanwezigheid en omvang van de natuurlijke resources ten opzichte van die van de omringende staten.<sup>5</sup> In de jaren zeventig werd het concept van veiligheid weliswaar uitgebreid met sociale, culturele en economische elementen, maar het kon nog steeds in een objectieve, statische zin worden berekend en bepaald.<sup>6</sup> Die realistische aanpak leed echter een gevoelige nederlaag met het

einde van de Koude Oorlog. Want die had ze immers niet aan zien komen. (Neo-)realistische wetenschappers kregen flink wat kritiek te verduren omdat ze de 'security failures' van 1989-1991 – maar hier valt ook te denken aan de opkomst van het jihadistisch terrorisme – niet hadden voorspeld.<sup>7</sup>

Toch waren er al eerder kritische onderzoekers die het concept van veiligheid op een niet-statische, niet-realistisch/positivistische wijze invulden, zowel binnen de politieke wetenschappen, maar ook al binnen de historische wetenschap. Een van de eerste en belangrijkste historische bijdragen aan die nieuwe vorm van 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. Het overheersende concept in die periode was het begrip 'pax', dat naar een status van spirituele rust en orde refereerde en nog niet of nauwelijks betrekking had op een geografisch afgebakende territoriale vrede of veiligheid, en al helemaal niet op welzijn of volksgezondheid. Pas na de godsdienstoorlogen in de zeventiende eeuw werd veiligheid één van de pijlers waarop de nieuwe moderne staten hun heerschappij en gezag uitbreidden en legitimeerden.<sup>8</sup>

Het *object* van veiligheidsbeleid – dat wat beschermd moet worden – verschoof van de regulering van persoonlijke verhoudingen en veiligheid (denk bijvoorbeeld aan de begeleidingsbrieven die middeleeuwse reizigers bij zich droegen om hun immuniteit en veiligheid ten opzichte van heren en heersers te garanderen) naar dat van territoriale en geografische veiligheid.<sup>9</sup> Vanaf de achttiende eeuw werden bovendien ook de bevolking en de samenleving steeds meer als object van veiligheidsbeleid beschouwd. Er werd bovendien een koppeling gemaakt tussen veiligheid en welzijn: 'policy', waaruit later het begrip 'politie' werd afgeleid, was in de 18<sup>e</sup> eeuw nog een verzamelbegrip voor veiligheidstoezicht, controle, staatsrecht, volkshuishouding én welzijn. De eerste politiediensten dienden zowel zorg te dragen voor opsporing en vervolging als voor de goede orde, de zeden en het publieke welzijn.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> Afgezien van Conze en Febvre heeft de geschiedschrijving van veiligheid zich in theoretische zin nauwelijks verder ontwikkeld.<sup>12</sup>

Wel is er sindsdien meer gebeurd op het gebied van 'risico', dat ook als veiligheids-thema kan worden beschouwd.<sup>13</sup> De link tussen veiligheid en onzekerheid en risico werd in de jaren tachtig onderzocht door sociologen zoals Douglas en Wildavsky, Perrow, Beck en Luhmann. Naar aanleiding van een aantal grote rampen, zoals Bhopal (1984), Tsjernobyl (1986) en het Challenger Space Shuttle ongeval (1986) begonnen deze sociologen na te denken over veiligheid als risico in het sociale, economische, technologische en milieuwetenschappelijke domein.<sup>14</sup> Na het einde van de Koude Oorlog ontwikkelde de discipline van risico-onderzoek op historisch en

sociologisch gebied zich pas echt goed, en werd een gevestigde tak van onderzoek.<sup>15</sup> In de jaren negentig concludeerden criminologen en filosofen, zoals Deleuze (1995), dat 'veiligheid' een middel en instrument van 'governance' was geworden. Veiligheidsdenken en risicomanagement veranderden de westerse samenlevingen in een 'security society' of een 'society of control' (Garland). Preventie en een gedepolitiseerde vorm van risicomanagement wonnen terrein en verdrongen klassieke politiek-ideologische debatten.<sup>16</sup>

Klassieke veiligheidsdomeinen (militair, territoriaal, juridisch, criminologisch) werden uitgebreid naar nieuwe terreinen van milieu- en volksgezondheid. 'Human security' werd het nieuwe dispositief. Volgens de nieuwe onderzoeksrichting *Critical Security Studies* was 'veiligheid' geen statische of objectieve grootheid, maar het resultaat van een proces van historische contingenties en sociale constructie.<sup>17</sup> Veiligheid kreeg steeds een nieuwe invulling, afhankelijk van de intersubjectieve afspraken en percepties die domineerden in een bepaalde tijd of plaats.

Die invalshoek is uitgewerkt door een groep van IB'ers in Copenhagen, rond de Deense onderzoekers Barry Buzan and Ole Wæver (en ook de Nederlandse politicoloog Jaap de Wilde maakt hiervan deel uit).<sup>18</sup> De 'Copenhagen School' postuleert veiligheid als een intersubjectief proces dat mogelijk wordt gemaakt door 'speech acts' (taalhandelingen), verricht door relevante 'actoren'. Dat kunnen autoriteiten, politieke partijen, bewindslieden, ngo's of andere relevante groepen of publieke figuren zijn. Hun bijdrage aan het debat ligt in de constatering dat veiligheid pas een zaak van beleid en politiek wordt als het als zodanig op de agenda wordt gezet. Dit proces van 'securitisering' ('verveiliging' is de Vlaamse term) kan leiden tot een 'oplossing', tot institutionele aanpassing aan de nieuwe dreiging, tot een verlies van belangstelling, of – in het ergste geval – tot een nederlaag. In zo'n geval ontstaat er een hele nieuwe beleidssituatie.<sup>19</sup> Onderzoekers zoals de psycholoog Paul Slovic, de antropoloog Mary Douglas en de politicoloog Aaron Wildavsky deden al wel onderzoek naar de invloed van politiek en cultuur op risicoperceptie, maar de Copenhagen School ontwikkelde echt een empirisch-historische methodologie om dat proces in kaart te brengen.

Deze onderzoekslijn biedt ook voor onderzoekers naar 'safety' een bruikbaar instrumentarium om veiligheid als een dynamisch, communicatief en intersubjectief proces in kaart te brengen. 'Securitisering' vraagt naar de actoren die veiligheid 'uitspreken', naar het 'subject' (wie of wat vormt de dreiging), naar het 'object' (wie of wat moet er worden beschermd, welke waarden zijn er in het geding) en naar de context van de dreiging. Bovendien geeft de theorie, of beter gezegd, methodologie, van 'securitisering' ook ruimte voor onderzoek naar de vraag wanneer zo'n proces van veiligheidspolitieke agendasetting niet werkt, wanneer er sprake is van 'counter-securitization' of 'de-securitization'.<sup>20</sup> Wanneer komt een milieuprobleem of bedreiging van de volksgezondheid op de nationale agenda, en wanneer verdwijnt het weer? Of wanneer leidt veiligheidsbeleid juist tot allerlei conflicterende posities of zelfs grote maatschappelijke onrust en protest?

Voordat we op de Nederlandse situatie ingaan, wil ik aan het bovenstaande instrumentarium van 'securitisering' nog drie noties toevoegen: dat van 'timescapes', van veiligheidsdispositieven en van het verband tussen veiligheid en politieke legitimiteit.

## De historisering van veiligheid

Voor 'safety'-onderzoekers geïnteresseerd in langerlopende trends en contextuele duidingen ligt de meerwaarde van de bovengenoemde aanzetten van Conze, van de risicosociologie en van de Copenhagen School 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.<sup>21</sup> Om nog iets meer historische en culturele diepgang aan de methodologie van 'securitisering' te geven, verrijken we het nog met drie extra concepten: 'timescapes', veiligheidsdispositieven en politieke legitimiteit.

### 1. De introductie van het begrip 'timescapes'

De socioloog Willem Schinkel<sup>22</sup> omschreef 'veiligheid' als een intersubjectief proces met als resultaat een 'geanticiperde toestand van schadeloosheid in de toekomst'. Die definitie is interessant, want hij koppelt veiligheid aan een besef van tijd. De filosoof Jeremy Bentham schreef al: 'security turns its eye exclusively to the future'.<sup>23,24</sup> Die notie van tijd wordt hier onderstreept. Veiligheidsbeleid is gericht op een geprojecteerde toekomst. Analyse van veiligheidsdenken en -beleid moet dus niet alleen gaan over de contemporaine toestand van oorlog of vrede, over de af- of aanwezigheid van natuurcatastrofes of milieu- en volksgezondheidsdreigingen in bepaalde periode, maar ook over de ideeën, emoties en verwachtingen aangaande de toekomst.<sup>25</sup> Om veiligheid goed te kunnen historiseren, moet dus ook worden onderzocht hoe de 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?

Volgens de socioloog en risico-onderzoekster Barbara Adam leven we in collectieve, zeer specifieke en historisch bepaalde 'timescapes'. Zo'n 'timescape' beschrijft de manier waarop tijdgenoten hun tijd beleven en de toekomsthorizon zien van de tijd waarin zij leven en werken.<sup>26</sup> 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 van 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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> Risicomanagement is daarmee tevens een modus van beleid en bestuur geworden, risico-onderzoekers spreken wel van 'risk governance',<sup>29</sup> of van risicomanagement als een paradoxale (want per definitie niet te controleren) 'taming of the future'.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> Terwijl daarmee het primaire risico natuurlijk geenszins beter onder controle is gebracht. Alleen de schijn van beheersing en de bestuurlijke indekking zijn beter geregeld.

Op de generaliserende omgang met de geschiedenis door sociologen zoals Beck is natuurlijk wel wat af te dingen. Maar tegelijkertijd biedt het concept van 'timescapes' historici mooie aanknopingsmogelijkheden. Want hoe zit het dan wél met die 'timescapes'? Is het echt zo dat het denken over risico, onveiligheid en onzekerheid in de vroegmoderne tijd nauwelijks ruimte liet voor menselijke planning en helemaal tot God's voorzienigheid was gereduceerd? De eerste historische studies over verzekeringen en brandveiligheid laten zien dat er ook in de zeventiende eeuw al

sprake was van 'vooruitgangsgeloof'.<sup>32</sup> En is het huidige veiligheidsbeleid echt zo apocalyptisch, of is dat vooral een Europees of Amerikaans verschijnsel? Licht dat aan de sociale media of zijn er andere factoren in het spel? Kan de toekomst nu juist wel of niet meer worden getemd? Maar waarom worden daartoe dan nog steeds zoveel pogingen ondernomen? Studies met een oog voor dit soort sociologische en filosofische noties van tijd en tijdshorizon geven meer diepgang aan het huidige onderzoek naar nieuwe risico's.

## *2. De operationalisering van veiligheidsdispositieven in de geschiedschrijving*

Om de ontwikkeling van veiligheidsbeleid in de tijd en door de tijd beter, en dus systematischer, te kunnen volgen, is het handig om een consistent werkbegrip van 'veiligheid' te hebben; een begrip dat tevens iets verder is geoperationaliseerd dan de eerdere definities. Dat concept ontleen we aan de Franse filosoof Michel Foucault. Hij introduceerde in de jaren zeventig het begrip 'dispositief', dat hij ontwikkelde om beter zicht op de praktijken van macht en kennis in modern samenlevingen te krijgen. Foucaults dispositief is niet zomaar een 'apparaat' (de letterlijke vertaling ervan), maar 'a thoroughly heterogeneous ensemble consisting of discourses, institutions, architectural forms, regulatory decisions, laws, administrative measures, scientific statements, philosophical, moral and philanthropic propositions – in short, the said as much as the unsaid'.<sup>33</sup> Hij gebruikte dat begrip om het samenspel van machtsrelaties op een bepaald moment in de tijd te kunnen identificeren zonder die relaties tot vaste structuren te hoeven reduceren. Een dispositief is een manier om naar een sociaal fenomeen te kijken, zijn 'main function [is] that of responding to an urgent need'.<sup>34</sup> Dit begrip is dus ook goed toe te passen op veiligheidsbeleid en de daarbij behorende praktijken. Veiligheid wordt immers altijd beargumenteerd vanuit het nut, de noodzaak en de urgentie om een dreigend politiek of maatschappelijk probleem aan te pakken.<sup>35</sup> Het begrip 'veiligheidsdispositief' bevat bovendien zowel de concepten, de beschikbare kennis, de praktijken als de emoties die opspelen wanneer iets of iemand als een potentiële dreiging wordt beschreven.<sup>36</sup> Tegelijkertijd brengt een veiligheidsdispositief zelf ook nieuwe vormen van kennis en techniek voort om met die vermeende dreiging om te gaan. Heel concreet vinden we 'veiligheidsdispositieven' terug wanneer het gaat over 'misdaadbestrijding', 'terrorismebestrijding', 'klimaatbeheersing', 'waterschaarste', of tegenwoordig 'kindermisbruik', 'cybersecurity' of 'Elektromagnetische Velden (EMV)'<sup>37</sup> – risicotermen die zowel verwijzen naar concrete incidenten of dreigingen, maar ook gepaard gaan met prioritering, politisering, bepaalde normen en waarden, nieuwe technieken en maatregelen.<sup>38</sup>

Veiligheidshistorici zullen zich vaak bezighouden met de 'veiligheidsdispositieven' van de moderne staat, zoals die zich sinds de achttiende eeuw ontwikkelden. Vanaf dat moment was er namelijk sprake een 'verstatelijking' van veiligheidsproblemen, via processen van departementalisering en differentiëring van veiligheidsbeleid in verschillende beleidsterreinen. Er ontstonden centrale overheden die zich opwierpen als organisatoren van welzijn voor de samenleving en daar instrumenten, zoals de politie voor ontwikkelden. Moderne veiligheidsdispositieven waren vaak ruimtelijk geordend (rond steden, staatsgrenzen), maakten onderscheid tussen



binnenlandse en buitenlandse veiligheid, tussen natuur en cultuur, hadden betrekking op de beheersing van de toekomst, op de burgerlijke samenleving als object van veiligheidsbeleid (dat wat beschermd moest worden), op waarden zoals orde, discipline of landsbelang, ze maakten gebruik of legitimeerden de implementatie van nieuwe technologieën (informatie-uitwisseling, rubricering, normering, profiling). Veiligheid werd sinds het einde van de negentiende eeuw tevens onlosmakelijk onderdeel van het partijpolitieke spel.

We zullen zien dat het overkoepelende veiligheidsdispositief van nationale staten en van internationale organisaties sinds de jaren tachtig, onder invloed van de opkomst van seculier-apocalyptische *timescapes*, steeds meer een 'risicodispositief' is geworden. Dat dispositief kan worden omschreven als een modus 'to govern social problems'. Het risicodispositief 'can be understood more systematically as a combination of rationalities and technologies, a "family of ways of thinking and acting, involving calculations about probable futures in the present followed by interventions into the present in order to control that potential future"'. Met 'risico' worden dan niet alleen bekende dreigingen in de toekomst bedoeld, maar ook de 'unknown unknowns', de ongekende risico's. Een risicodispositief creëert een specifieke relatie met de toekomst via het monitoren van de toekomst, het bedenken en berekenen van wat die toekomst zou kunnen brengen en de pogingen om potentiële schadelijke effecten te voorkomen en te minimaliseren.<sup>39</sup>

Van zowel kerncentrales, EMV als terrorisme is zelfs na grondig onderzoek tot op heden niet met zekerheid te zeggen wat de effecten ervan op de lange termijn zullen zijn of hoe het zich als dreiging zal manifesteren.<sup>40</sup> Overheden (en burgers) zien dat echter niet als argument om het er dan maar bij te laten. Via allerlei elementen van scenariodenken, verbeelding, 'premediation'<sup>41</sup> en 'Delphi-rondes' (bevragingen van experts over hun worst case vermoedens en toekomstvoorspellingen) wordt toch getracht de 'toekomst te temmen'. Zo worden beelden en scenario's van apocalyptische dreigingen en effecten bedacht en opgeroepen die onzekerheden niet wegnemen, maar beleid in het hier en nu dicteren. Tegen de achtergrond van een alomtegenwoordig apocalyptisch-presentistisch *timescape* is er immers nauwelijks ruimte is om die (weliswaar volslagen onzekere) dreiging te relativeren of te ontkennen.

Tegelijkertijd ontsluit dit nieuwe risico- en onzekerheidsdispositief de politieke arena voor klachten, gevoelens en emoties van betrokken, bezorgde of gedupeerde burgers. Want als beleid gericht is op het in kaart brengen van onzekerheden en het 'temmen van de toekomst', dan volstaan wetenschappelijk-technologische inzichten niet. Onzekerheid laat immers ruimte voor emoties, en de verbeelding van onzekerheid veroorzaakt zelf allerlei emoties die direct ingrijpen in de bestuurs- en besluitvormingsprocessen.

### **3. De koppeling van veiligheid aan legitimiteit**

En dat brengt ons bij het laatste concept dat bijdraagt aan een beter begrip van de context en achtergrond van het huidige veiligheids- en risicodenken: het aspect van politieke legitimiteit. Om een veiligheidsdispositief op de politieke agenda te krijgen

en om te zetten, is in moderne democratieën altijd een element van legitimiteit vereist. Politieke legitimiteit wordt wel begrepen als een proces van normatieve evaluatie, waaruit vervolgens "the ascribed quality of legitimacy" ontstaat. Het tegenovergestelde is ook mogelijk, dan hebben we het over een iteratief proces van contestatie en debat dat bestaande instanties of praktijken ondermijnt.<sup>42</sup> In beide gevallen gaat het debat over veiligheid vaak gepaard met 'legitimatory statements': verklaringen, die bepaalde zaken definiëren als een object van legitiem veiligheidsbeleid door specifieke "patterns of (de)legitimation" op te roepen.<sup>43</sup> Dat klinkt nogal vaag, maar de definitie maakt het mogelijk om te onderzoeken in welke vorm nieuwe wetten, instituties of andere veiligheidspraktijken gelegitimeerd werden. Hoe werd de strijd tegen terrorisme in verschillende landen onderbouwd? Hoe werd en wordt de aanpak van milieu- en volksgezondheidsrisico's gelegitimeerd? Hoe zag de publieke of politieke steun eruit? Hoe werd die steun gemobiliseerd, en door wie?

Neem bijvoorbeeld het concept van 'human security'. De Verenigde Naties introduceerde het begrip in 1994 in het UNDP jaarverslag, waarin werd gesteld dat 'menselijke veiligheid' zowel milieuveiligheid, economische, voedsel-, gezondheids-, gemeenschaps- en politieke veiligheid omvatte.<sup>44</sup> De bedoeling was, dat de Koude Oorlogsfocus op militaire dreigingen en bijbehorende maatregelen verbreed moest worden naar nieuwe benaderingen van veiligheid. Zowel het 'subject' als het 'object' van veiligheidsbeleid werden dus enorm vergroot. Ook milieuproblemen zoals waterschaarste en opwarming van de aarde konden de veiligheid immers bedreigen en tot nieuwe types van oorlogen en anarchie leiden.<sup>45</sup> Maar terwijl de regering Clinton inderdaad serieus werk maakte van 'human security' en in dat kader ook milieuproblemen 'securitiseerde', bleven veel Europese landen sceptischer.<sup>46</sup>

Voor veiligheids- en risico-onderzoekers kan het verhelderend zijn om het verloop van veiligheidsdispositieven, hun bijbehorende veiligheidspolitieke agendasetting en de flankerende processen van politieke legitimering door de tijd heen te volgen. De koppeling van veiligheid aan politieke legitimiteit opent bovendien nog een interessante invalshoek: die van het ontstaan en het effect van samenzwerings-theorieën.<sup>47</sup> Want wat gebeurt er als allerlei nieuwe, maatschappelijke 'actoren' iets als veiligheidsprobleem willen 'framen', maar de overheid gaat er niet in mee? Of wanneer overheden juist wel tegen de wil van groepen burgers in een veiligheidsdreiging op de agenda willen zetten?<sup>48</sup> Denk bijvoorbeeld aan de hausse aan complottheorieën rond '9/11'<sup>49</sup>, of aan de felle debatten tussen tegenstanders en aanhangers van 'global warming'-theorieën.

## Veiligheidsdenken (over 'safety') in Nederland

Maar nu eerst even terug naar de 'securitisering' van milieu- en gezondheidsrisico's in Nederland. Dat proces voltrok zich eigenlijk pas vanaf het begin van de jaren zeventig. En dat was te danken aan de opkomst van een serie nieuwe 'actoren' op milieu- en veiligheidsgebied die we onder de noemer 'nieuwe sociale bewegingen'

kunnen samenvatten. Die bewegingen introduceerden namelijk andere opvattingen over 'subject' en 'object' van veiligheidsbeleid 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 EZ Langman van maart 1972. De in 1971 opgerichte Werkgroep Kernenergie reageerde met een eigen 'Kernenergienota'. En ze probeerden met allerlei acties de veiligheids- en milieugenda te beïnvloeden. Op 28 september 1974 organiseerden de Landelijke Stroomgroepen Stop Kalkar de eerste demonstratie tegen de drie-procentheffing 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 (zure regen!) 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. Dat paste ook wel bij de internationale ontwikkelingen. Het Brandt Report 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'.<sup>50</sup> De overheid gaf toe aan die internationale en maatschappelijke druk (die soms ook met gewelddadige acties en demonstraties gepaard ging). Minister van EZ Jan Terlouw nam het initiatief tot een 'Brede Maatschappelijke Discussie'. Onder leiding van Jonkheer De Brauw werden er tussen 1981 en 1983 een serie gesprekken georganiseerd over het Nederlandse energiebeleid, in het bijzonder over kernenergie.<sup>51</sup> In 1984 adviseerde De Brauw de regering af te zien van de bouw van meer kerncentrales. Die legde het advies eerst naar zich neer, maar de kernramp in Tsjernobyl in 1986 leidde alsnog tot zo'n moratorium.

De val van de Muur en het einde van de Koude Oorlog leidden tot een herijking van de opvattingen en debatten over veiligheid en dreiging. De vredesorganisaties institutionaliseerden hun contacten met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en werden vanaf het einde van de Koude Oorlog via subsidies en projectorganisaties ingezet bij het overheidsbeleid.<sup>52</sup> Dat gold ook voor de anti-kernenergiebeweging, die eveneens een rol kreeg in de debatten en advisering op het gebied van het Nederlandse energiebeleid. De antikernenergiebeweging ging aan zijn eigen succes echter langzaam ten gronde. Kernenergie was immers met succes 'gesecuritiseerd', 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

tachtig 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 indruk.<sup>53</sup> 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 geogste bladgroente in Nederland (in België werden overigens weer helemaal geen maatregelen genomen).<sup>54</sup> Het Brundtland Report van 1987, dat voor het eerst over 'environmental security' sprak, werd dan ook goed ontvangen.<sup>55</sup> Het (in 1909 opgerichte en in 1984 door een fusie hernoemde) Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) publiceerde in 1988 zijn eerste integrale milieuraapport *Zorgen voor Morgen*. In 1993 werd de eerste Volksgezondheid Toekomstverkenning (VTV) uitgebracht.

Begin jaren negentig was er inmiddels een besef ontstaan dat het reactieve en sectorale veiligheidsdispositief niet voldeed. Ook de centrale overheid kon een rol spelen bij de preventie van zware ongevallen. Rond 1999 zien we daarom ook 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), na de Legionella-uitbraak in Bovenkarspel (1999) en in de reacties op de vuurwerkram্প in Enschede (2000). De hoorzittingen van 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.<sup>56</sup> Parallel aan die hoorzittingen brak op 25 februari van dat jaar 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.<sup>57</sup> Bij de vuurwerkram্প in Enschede, die plaatsvond nadat er brand uitbrak bij S.E. Fireworks op 13 mei 2000, kwamen 23 mensen om het leven en raakten 950 gewond. Bij die ramp ging het niet om kennis van volksgezondheid en epidemieën, maar om de menselijke schuldvraag. Was de brand aangesticht, 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 waren nieuwe ontwikkelingen. Voor die tijd waren er ook wel 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 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.<sup>58</sup> Maar de maatschappelijke onrust, de media-aandacht en de nadruk op emoties en slachtofferschap waren in die gevallen gering. De wetenschappelijke expertise en bijbehorende computermogelijkheden waren nog minder ver ontwikkeld. En van de huidige veelvoud van media (klassieke, commerciële en sociale) die de risico's en lotgevallen van slachtoffers breed uitmeten, was nog geen sprake. Zodoende was lange tijd nog 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 negentig.<sup>59</sup>

De opkomst van dit nieuwe risicodispositief laat goed zien hoe ook in Nederland rond 1999-2000 het *timescape* was veranderd. De nieuwe sociale bewegingen waren in de jaren zeventig en tachtig al wel veel kritischer ten aanzien van overheidsoptimisme over technologie en vooruitgang. De Club van Rome had immers de eerste doemscenario's al geschetst. Tegelijkertijd was de milieu- en vredesbeweging zelf nog wel een duidelijke exponent van het geloof in de maakbaarheid en de omkeerbaarheid van ontwikkelingen. Pas in de loop van de jaren tachtig daagde het besef dat maakbaarheidsgeloof en de economische vooruitgang zélf allerlei nieuwe, nog grotere risico's voortbrachten; risico's die niet meer plaatsgebonden, maar wereldwijd tot rampspoed leidden. Sindsdien is de toekomst gesloten en apocalyptisch tegelijkertijd.

Omdat de westerse samenleving sinds het einde van de Koude Oorlog tevens wordt gekarakteriseerd door het wegvallen van vertrouwde sociale kaders en een daarmee gepaard gaand moreel onbehagen,<sup>60</sup> is de behoefte aan veiligheid echter alleen maar groter geworden.<sup>61</sup> Die behoefte wordt ingegeven door het feit dat de overheid zichzelf minder als probleemeigenaar van criminaliteit en onveiligheid ziet. De overheid legt de verantwoordelijkheid hiervoor meer bij de burger en maatschappelijke organisatievormen, die in strikte zin niet met veiligheid te maken hebben – zoals het gezin, de school of het buurtwerk. Tegelijkertijd begint de burger door het wegvallen van vertrouwde hiërarchieën en instellingen (on)veiligheid ook sneller te 'voelen'. Eindigheid en sterfelijkheid worden uitgebannen, maar bedreiging daarvan wordt ook sneller gevoeld. Dat ligt ook aan de toegenomen *medialisering en dramatisering* (via realtime beelden en verslaggeving) van het nieuws en de verschuiving van een informatie- naar een aandachtsmarkt. De media concurreren niet meer met de hoogste informatiewaarde, maar vechten om de schaarse aandacht van de burger die omkomt in de informatievloed. Daardoor is de verbeelding van rampen en catastrofes een veel grotere rol in de berichtgeving gaan innemen. We leven in een mediale wereldsamenleving, die gedicteerd wordt door mediologica en de dramatisering van de beeldvorming en informatievloed om ons heen. '*All the media want is to look for the dramatic features of a good story*', zoals mediagoeroe Weiman schreef. Want in die informatievloed springen de dramatische verhalen er het

eerste uit, en die worden gretig gelezen. De aanslagen van 9/11 zijn een dramatisch hoogtepunt van die ontwikkeling, die echter al daarvoor inzette.<sup>62</sup> Grofweg sinds 2001 leven we mediaal gesproken in een toestand van permanente catastrofe (in een 'entgrenzten Erwartung van Katastrophen')<sup>63</sup>, waarin de 'power of nightmares' ons via de media in de ban houdt.<sup>64</sup> Ook personifiëring van het nieuws, in de vorm van aandacht voor persoonlijke belevenissen, ervaringen en slachtofferschap is een kenmerk van die dramatisering van het nieuws. Aan de confrontatie met dood en verderf via doorlopende beelden en interviews met betrokkenen is nauwelijks meer te ontkomen. De vraag is of die beelden van angst en onheil in een verbeelde toekomst nog getemd kunnen worden.

Tegelijkertijd is de roep en de roeping van de overheid op veiligheids- en risicogebied alleen maar groter geworden. Die ontwikkeling in beleids- en bestuurskundig denken kan worden samengevat met de term 'New Public Management' – ook die ontwikkeling valt onder het risicodispositief en heeft dat dispositief überhaupt mogelijk gemaakt. Want omdat de overheid steeds meer uitgaat van een wetenschappelijk-rationeel beheersingsprincipe, meent ze dat ze gevaren en risico's *kan* beteugelen.<sup>65</sup> 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 wordt zo een onderneming in het reduceren van risico's, een bedrijfstak gespecialiseerd in collectieve voorzorg. In termen van *New Public Management*-denken zijn dienstverlening en marketing sleutelwoorden geworden. De andere kant van de medaille is een toename van controle en toezicht. De afnemer van de verzorgingsproducten – de burger – is immers tegelijkertijd de producent van onveiligheid die in de gaten moet worden gehouden. Geen wonder dat diezelfde burger de overheid begint te wantrouwen. Bovendien: als de overheid een onderneming is, dan is ze alleen gericht op haar eigen winst. En niet op het allerindividueelste deelbelang van de burger. Denk in dit verband aan de toename van georganiseerd wantrouwen vanuit het maatschappelijke midden (huismoeders!) tegen de inentingcampagne tegen baarmoederhalskanker in 2009.

De dramatisering, personifiëring en 'klantgerichtheid' van de overheid hebben dus tot een – in negatieve bewoordingen geformuleerde – 'klaag- en claimcultuur' geleid. In positieve termen kan worden gesteld dat er meer ruimte is gekomen voor slachtofferschap en de daarmee gepaard gaande behoefte aan erkenning. De overheid kan zich niet meer aan de schuldvraag (en samenhangende roep om financiële schadevergoedingen) onttrekken.

## Het veiligheidsdispositief van 'nieuwe risico's' vanaf 2004

Ook in Nederland consolideerde het 'risico- en onzekerheidsdispositief' zich. Risicodenken vond zijn neerslag in antiterrorismewetgeving (in 2004) en in de nieuwe 'all hazard approach' van de Strategie Nationale Veiligheid die in 2005 werd gepresenteerd en sindsdien als richtlijn voor het prioriteren van nationale veiligheidsthema's geldt. De rol van politieke partijen en de *politisering* van veiligheid

mag hierbij niet worden uitgevlakt. Tegen de achtergrond van de Fortuyn-revolte vanaf 2001, de angst voor terrorisme na 9/11, in Nederland vooral aangezwengeld door de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004, was er sprake van een enorme opleving van 'veiligheidsdenken'. In dat denken stond 'het falen van de elites' centraal. 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'.<sup>66</sup> 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 hele specifieke groep burgers (immigranten en moslims). De Nederlandse cultuur zou ondergaan, het multiculturalisme was ten dode opgeschreven en alleen een herijking van de Nederlandse waarden en normen kon het land nog redden.<sup>67</sup>

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 misdaadbesteding. 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. Dat lag vooral aan de politisering van veiligheid als onderdeel van het proces van 'securitisering'. 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 dit – security-gedomineerde – veiligheids- en risicodispositief af. Het achterliggende risicodispositief van het 'temmen van de toekomst' bleef echter bestaan.

Want het heeft inmiddels ook voet gevat in het domein van volksgezondheid en milieu. 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 groeprisico's (zoals bij de Spoorwegen of met betrekking tot aardgasleidingen), maar pas na de Vuurwerkcramp in Enschede (hieronder meer) in 2000 nam de regering besluiten die tot centralisering en standaardisering van risicoricthlijnen op gebied van milieu, infrastructuur en gezondheid leidden.<sup>68</sup> Vanaf 2004 wijdden de officiële organen en ministeries tientallen rapporten aan het ondervangen en omgaan met 'nieuwe risico's'. Het 'risicodenken' had zijn intrede gedaan in de Nederlandse beleids- en bestuursarena.

Het opmerkelijke verschil met het risicodispositief op 'security'-gebied is vooralsnog het gebrek aan 'politisering' enerzijds en de grote rol van experts anderzijds, al dan niet vermengd met ngo's in het bepalen en signaleren van nieuwe risico's, die via semiautonome agentschappen zoals de RIVM dan ook tot officieel overheidsbeleid leiden. Dat is niet een typisch Nederlands verschijnsel. In 1998 schreven de grondleggers 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.<sup>69</sup> 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.

In Nederland bestaat het risicodispositief op het gebied van volksgezondheid vooral uit een woud van relaties tussen commissies van experts, beleidsmakers en een paar ngo's. Binnen dat netwerk vervult de RIVM een centrale rol op het gebied van volksgezondheid en milieu. Het RIVM bepaalt hoe 'nieuwe risico's worden gesignaleerd, en dus wat die nieuwe risico's zijn. Vooralsnog gaat dat via een voortdurend debat met een pool van wetenschappers over scenario's en toekomstverwachtingen *van die wetenschappers*. Op basis van nieuwe inzichten over bekende risico's wordt bepaald wat de te verwachten dreiging is voor de volksgezondheid en of daar wat aan gedaan moet worden. Signaleringen hebben dus een duidelijk 'truth effect'. Ze selecteren op grond van technologische expertise de te verwachten risico's en transformeren die daarmee in bestaande beleidspunten. Voor de hierboven aangehaalde publieke en maatschappelijke emoties en onrust is ook wel een plekje ingeruimd: in het RIVM-rapport uit 2011 is steeds een aparte kolom voor de omvang van die geprojecteerde onrust gereserveerd.<sup>70</sup> 'Maatschappelijke onrust' lijkt daarmee echter niet zozeer een argument voor een bepaalde aanpak op te leveren, maar eerder als een eigen, additioneel risico bovenop het risico van de volksgezondheid te worden beschouwd.

Wat verder opvalt, is de depolitisering van risicomanagement (zeker in vergelijking met het 'security'-domein). Politieke partijen lijken vooralsnog nauwelijks met milieu- en veiligheidsrisico's te willen scoren, enkele Kamervragen van de SP, GroenLinks en de Partij van de Dieren daargelaten. Dat ligt op het gebied van openbare orde & veiligheid, misdaadbestrijding en terrorisme wel anders. Alleen rond incidenten vlamt de politieke en publieke aandacht op. Ook voor de gewone en de sociale media is in de beleidsteksten en rapporten over risicosignalering wel wat belangstelling, maar een centrale rol in het proces van 'securitisering' van volksgezondheidsrisico's lijken de media niet te hebben, alleen bij incidenten speelt het 'twittergevaar' een rol. In het kielzog van die depolitisering blijft de rol van het bedrijfsleven of de commercie echter nog wel te zeer onderbelicht. Besluitvorming is weliswaar vooral een zaak van wetenschappers en beleidsmakers, maar het is de vraag hoe groot de invloed van commerciële lobbygroepen hierop is. Illustratief voor zo'n relatie zou de belangenverstrengeling kunnen zijn tussen veeartsen als verkopers van antibiotica en de lobby voor het gebruik van deze middelen in de veehouderij als groeibevorderaar. Maar naar de rol van dergelijke lobby's binnen processen van 'securitisering' en 'desecuritisering' (dus het ontkennen dat er een veiligheidsrisico is, cq. trachten dat risico van de agenda af te halen) van risico's rond volksgezondheid en milieu moet nog meer onderzoek worden gedaan.

In de beleidsmatige en bestuurlijke besluitvorming 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.<sup>71</sup> Er lijkt uit dit rapport een technologische, expertmatige en rationele kijk op veiligheid te spreken, en een enigszins zorgelijke beoordeling van emoties en onrust. Die worden zelfs als additioneel risico opgevat, want irrationeel en niet nuchter. Deze wetenschappelijk-beleidsmatige kring, die bepalend is voor het officiële risicodispositief met de daarbij behorende maatregelen en praktijken, staat dus op voortdurende voet van spanning met de mogelijkheid van 'incidenten' en de daarbij behorende publieke en mediale reacties. Hoe verhoudt dit gedepolitiseerde en wetenschappelijk-technologische risicodispositief zich dan tot het begrip van politieke legitimiteit?

## **Sociaal-maatschappelijke en politieke gevolgen van het nieuwe risicodispositief**

Dat emoties en maatschappelijke onrust er wel degelijk toe doen, blijkt wanneer we het verband onderzoeken tussen het risicodispositief en politieke legitimiteit. Dat doen we met een voorbeeld, gekozen uit de recente praktijk van maatschappelijke onrust rond gezondheidsrisico's, in dit geval het risico dat mogelijk veroorzaakt zou kunnen worden door EMV. Dat gezondheidsrisico is per definitie een onzekerheid, omdat er nog te weinig gegevens over de lange termijn beschikbaar zijn om met wetenschappelijke argumenten te kunnen betogen of ontkennen dat hoogspanningsmasten, transformatorhuisjes, mobiele telefoons, zendmasten of andere elektronische apparatuur schade voor de volksgezondheid opleveren. Daardoor is het een onderwerp dat regelmatig terugkeert op de publieke en politieke agenda.

In 1999 deed de Europese Raad voor het eerst aanbevelingen gedaan over de competenties en bevoegdheden van de EU op het gebied van EMV.<sup>72</sup> In datzelfde rapport riep de EC de lidstaten op om te werken aan goede veiligheidsmaatregelen tegen EMV-straling en om een basisraamwerk van beperkingen en referentieniveaus van straling vast te leggen.<sup>73</sup> In een besluit van 2004 ging de Commissie nog verder en stelde ze harde beperkingen aan de blootstelling van bevolkingen aan EMV-straling.<sup>74</sup> Het EMV-*risico* was daarmee op Europees niveau 'gesecuritiseerd'. Tegelijkertijd moest de Commissie in juni 2007 erkennen dat 'more than two decades of scientific research have so far produced no concluding evidence of adverse health effects from exposure to electromagnetic fields. However, there are still significant gaps in knowledge, namely in what concerns the effects of long-term exposure'.<sup>75</sup> Met andere woorden, het '*nieuwe risico*' was eerder een nieuwe onzekerheid dan een risico dat berekend kon worden. De focus van de EC lag dan ook vooral op de '*knowledge gaps*' die opgevuld moesten worden.

In de tussentijd peilde de Eurobarometer in oktober en november 2006 de gevoelens in de verschillende landen. Een aantal zaken vallen op. Ten eerste nam de beleving van EMV als veiligheidsrisico, opgedeeld in verschillende technische bronnen van EMV, af naarmate die technologie langer op de markt was. Slechts 14 procent van de bevroegde Europeanen maakte zich zorgen over de veiligheidsrisico's van huishoudelijke apparaten, 18 procent zag computers als een risico voor de

volksgezondheid, terwijl 28 procent zich zorgen maakte over het stralingseffect van mobiele telefoons. Zendmasten voor mobiele telefoons maakten 36 procent van de geïnterviewden zenuwachtig. Los van die chronologische afname van angst en bezorgdheid stond echter de zorg over veiligheidsrisico's veroorzaakt door hoogspanningskabels. Die werden door 37 procent van de Europeanen als gezondheidsrisico gezien.<sup>76</sup>

Ten tweede valt de sterke spreiding van de risicobeleving op. Terwijl 51 procent van de Finnen, 41 procent van de Nederlanders en 38 procent van de Esten van mening was dat zendmasten voor mobiele telefoons geen veiligheidsrisico vormden, waren maar 2 procent van de Grieken en 6 procent van de Italianen angstvrij. Grof gezegd nam de bezorgdheid voor EMV-straling toe in de zuidelijke lidstaten, bij oudere burgers en bij vrouwen. Jongeren en personen in de Noordwest-Europese landen waren het minste bang voor EMV-straling. Het rapport geeft daarvoor een belangrijke verklaring, onderbouwd met bevragingen en percentages. Naarmate de tevredenheid over de informatieverstrekking door de overheid toenam, waren minder burgers bezorgd over de straling. Dat verband verklaart de hoge mate van bezorgdheid in de zuidelijke lidstaten: die burgers waren ook het meest ontevreden over het functioneren van hun overheid, de transparantie van EMV-infrastructuur en de informatievoorziening als geheel.<sup>77</sup>

Deze casus toont twee verbanden aan: 1) een negatieve relatie tussen de bekendheid (in de zin van de gewenning aan en de alledaagse omgang ermee) met nieuwe technologieën en het bezorgdheidsniveau, en 2) een negatieve relatie tussen de tevredenheid over informatieverstrekking door de overheid en het bezorgdheidsniveau. De tweede relatie zegt iets over de politieke legitimiteit. In de zuidelijke lidstaten leidt ontevredenheid over transparantie van bestuurlijke processen en de mate van informatieverstrekking door de overheid tot grotere bezorgdheid voor EMV-risico's. Volgens het rapport kan die bezorgdheid niet aan de bevolkingsdichtheid of hogere aantallen zendmasten o.i.d. terug te voeren zijn. Tegelijkertijd kan worden vermoed dat bezorgdheid over gezondheidsrisico's en frustratie over gebrekkige informatie en toegankelijkheid van lokale of nationale overheden voor klachten die politieke legitimiteit verder ondergraven. Met andere woorden, op basis van dit rapport kan het vermoeden worden geformuleerd dat een gebrekkige politieke legitimiteit, uitgedrukt in gebrekkige bestuurlijke en politieke besluitvormings- en informatietrajecten, leidt tot grotere maatschappelijke onrust en bezorgdheid over bepaalde gezondheidsrisico's, en dat die onrust de legitimiteit van bestuur en beleid verder ondermijnt. Het 'nieuwe risicodispositief' wordt dus niet alleen gevoed door onzekerheid, maar ook door moreel onbehagen en ontevredenheid over de stand van de democratie.

Hoe zit dat nu in Nederland? Nederland scoort hoog in Europa op niveaus van vertrouwen en transparantie.<sup>78</sup> Dat blijkt ook wel uit dit rapport. De tevredenheid over de mate van informatieverstrekking is hoog. Maar laten we er eens een voorbeeld van klachten over een nieuw risico bijnemen. In Nederland verzamelde het in 1994 met subsidie van het toenmalige ministerie van VROM opgerichte

Meldpuntennetwerk Gezondheid en Milieu klachten van (groepen) burgers over EMV-risico's.<sup>79</sup> De opstellers van het rapport stellen vast dat de meeste klachten binnenkwamen direct na het uitrollen van het GSM-netwerk eind 1998 en na 'commotie' in de media in 2006. Dat duidt dus, net als in het Eurobarometerrapport, op een onbehagen over nieuwe technologieën dat afneemt naarmate de bekendheid met mobiele telefonie toeneemt. Ook waren vrouwen en ouderen in de klachtenpopulatie oververtegenwoordigd. In de 'casusbeschrijvingen' valt echter ook een serie klachten op waarbij de klagers zich opwinden over het gebrek aan inspraak, informatie en zeggenschap over de plaatsing van zendmasten. Dat duidt dus eveneens over een verband tussen veiligheidszorgen enerzijds en frustratie over het gebrek aan transparantie en informatie anderzijds.<sup>80</sup> Ook de commotie rond de CO<sub>2</sub>-opslag in Barendrecht in 2010 geeft aan dat dit soort onzichtbare en onzekere bedreigingen in Nederland tot grote politieke protesten kunnen leiden.<sup>81</sup>

Wanneer het om grote incidenten gaat, zoals de brand bij Chemiepack in Moerdijk of de reeds aangehaalde vuurwerkramp, is de commotie sinds 1999/2000 sowieso voorgeprogrammeerd. Naar aanleiding van die ongevallen werden de lokale en nationale overheden meteen aangesproken door grote groepen burgers en politieke partijen op hun falende verantwoordelijkheid en op de gebrekkige regelgeving. Bij dat soort incidenten wordt dus ook sneller de politieke legitimiteit van die (lokale) overheid ter discussie gesteld.

Ook de publieke hoorzitting over de gevolgen van de Q-koorts die de Nationale ombudsman eind april 2012 organiseerde, toont het verband tussen politieke legitimiteit en de omgang met nieuwe risico's aan, in het bijzonder het verband met informatie en transparantie. Niet het uitbreken van de Q-koorts of het gebrek aan preventie werd de overheid als falen voorgehouden, maar de te lange geheimhouding, de – in de ogen van de slachtoffers – onrechtvaardige verdeling van het risico en de weigering om daar excuses voor aan te bieden. De slachtoffers van de Q-koorts die op die hoorzitting hun verhaal konden doen, verweten de toenmalige minister van Landbouw Gerda Verburg dat ze wel de geitenhouders informeerde en schadeloosstelde, maar niet de omwonenden. Minister van VWS Ab Klink werd erop aangesproken dat hij niet bereid was om voor de gedupeerde individuen een schadeloosstelling te regelen, of om zijn spijt over hun leed te betuigen. Beide ministers hielden inderdaad voet bij stuk en betoogden dat zij volgens de voorschriften en protocollen hadden gehandeld en dat zij in het kader van rechtsgelijkheid van burgers voor de wet geen uitzonderingen konden maken.<sup>82</sup> Het is nog te vroeg om te stellen dat er nu rond de Q-koorts sprake is van een politieke legitimiteitskwesitie. Wel kan worden vastgesteld dat de overheid, juist om politiek falen te voorkomen en om verantwoordelijkheden van te voren helder vast te leggen (om er later niet op te worden aangesproken), zich erg vastklemt aan het reeds vermelde concept van 'secondair risicomangement' door middel van bureaucratisering en protocollering van veiligheidsrisico's.<sup>83</sup> Dat die protocollen het primaire risico van catastrofes of incidenten niet kunnen uitsluiten, staat bij voorbaat vast. Maar op die manier kan wel worden vastgelegd hoe te handelen in onzekere situaties zonder bestuurlijk, juridisch of formeel-politiek fouten te maken.

Het risicodispositief is dus bij uitstek een dispositief dat – gegeven de existentiële onzekerheid waarin de besluitvormer verkeert – gericht is op het creëren van formeel-juridische legitimiteit – en daarmee weinig ruimte laat voor inhoudelijke legitimiteit of ethische verantwoording.

Wanneer we terugkeren naar de hierboven vastgestelde situatie dat het risico-dispositief in handen is van een selecte kring van wetenschappers, al dan niet verweven met ngo's en commerciële lobbygroepen, en constateren dat in tijden van incidenten bestuurders terugvallen op protocollen en scenario's die hen formele legitimiteit moeten garanderen, blijkt wel dat er voor emoties zoals de hoop op erkenning, spijt of tegemoetkoming bij gedupeerden weinig ruimte is. Tegelijkertijd worden dergelijke incidenten tegen de achtergrond van toegenomen aandacht voor persoonlijke verhalen, menselijk leed en slachtofferschap in de media verder uitvergroot. Er zit dus een intrinsieke spanning in het dispositief van 'nieuwe risico's': de wetenschappelijk-rationele benadering van onzekerheid en de politiek-bestuurlijke pogingen tot het temmen daarvan via (primair en secundair) risicomanagement staan op gespannen voet met de behoefte van burgers naar genoegdoening en een eerlijke omgang met hun zorgen (die al dan niet zijn uitvergroot door medialisering en dramatisering). Kleinere of grotere crises in de politieke legitimiteit zullen zich dus blijven voordoen.

## Hoe dan wel

In dit essay heb ik willen betogen dat het tijd is voor een beter besef van 'securitiseren' van nieuwe veiligheidsrisico's en onzekerheden. Hoe komt het dat iets als probleem van volksgezondheid of milieuveiligheid op de nationale veiligheidsagenda komt te staan? 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 is om na incidenten te bedenken hoe je voortaan beter om kunt gaan met onzekerheden.<sup>84</sup> In dit essay hebben we 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. 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*.

De claim- en afschuifcultuur die daar in landen als de Verenigde Staten deel van uitmaakt (aangedreven door commerciële stakeholders in het veiligheidsdomein) heeft in Nederland gelukkig nog lang niet zulke proporties. 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.<sup>85</sup> De 'afrekencultuur' is vooral een element dat in talkshows terugkeert. Van een *politieke* afrekencultuur was tot nog toe vooral op het domein van veiligheid en openbare orde, misdaadbestrijding en terrorisme sprake, hoewel lokaal en incidenteel ook politici op grond van hun vermeend gebrek aan empathie werden aangesproken (denk aan de burgemeester van Moerdijk, of aan het optreden van Verdonk na de Schipholbrand).

Wel hebben we gezien dat het dispositief van de nieuwe risico's gekenmerkt wordt door een intrinsieke spanning tussen het bestuurlijk-technocratische en technologische netwerk van experts en ambtenaren en hun nadruk op rationaliteit en nuchterheid enerzijds en de uitingen van maatschappelijke onrust, al dan niet via de media, anderzijds. Inmiddels gaan er al stemmen op om tot een fundamenteel ander afwegingskader van nieuwe risico's te komen waarbij ook emoties als gerechtvaardigde argumenten in het debat worden meegenomen. Sabine Roeser betoogt elders in deze bundel en in haar oratie dat 'morele emoties' een vorm van praktische rationaliteit zijn. Van een scheiding tussen ratio en emotie kan helemaal niet worden gesproken.<sup>86</sup> Ander onderzoek toont aan dat burgers zich in hun klachten of onvrede omtrent risico's en onzekerheden laten inspireren door hun eerdere ervaringen met autoriteiten of overheden, en erg hechten aan een open en transparante omgang daaromtrent. Van 'irrationaliteit' zonder meer kan dus geen sprake zijn, het zijn daarentegen *andere* emoties die tot *andersoortige* kennisvragen, afwegingen en behoeftes leiden.<sup>87</sup>

Het is gebleken dat het dispositief van de 'nieuwe risico's en onzekerheden' onlosmakelijk verbonden is 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 te kort. Het moet óók gaan 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. Ook de Ombudsman pleitte onlangs voor risicobeleid dat meer rekening hield en beter recht deed aan het 'perspectief van de burger'.<sup>88</sup> Het schermen met bureaucratische protocollen, rechtsgelijkheid of andere vormen van secundair risicomanagement doen aan die emoties evenmin recht.

In 2009 publiceerde het Platform Gezondheid en Milieu een rapport *Signalen uit de samenleving*. Daarin werden de bevindingen gepresenteerd van de meldingen die het Meldpunt Gezondheid en Milieu de jaren daarvoor bijeen had gebracht en had geanalyseerd omtrent nieuwe risico's voor de volksgezondheid. Volgens het rapport lieten 'verschillende respondenten weten een fundamentele wijziging in gerichtheid

te willen, waarbij niet welvaart en economie voorop staan, maar het zorgprincipe en de bescherming van de burger'. Niet 'het bruto nationaal product', maar 'het persoonlijk welbevinden' van de burger zou 'leidraad voor politiek handelen' moeten zijn. Respondenten wensten ook meer keuzemogelijkheden en beleidsalternatieven voorgeschoteld te krijgen voordat er vlak voor hun huis weer een serie zendmasten werd geplaatst. Ze vonden bovendien dat er meer rekening gehouden moest worden, via een doelgroepenbeleid, voor de meest kwetsbare groepen, zoals ongeboren kinderen en baby's. En ze ergerden zich vooral aan het langs elkaar heen werken van verschillende instanties ter sprake. Uit dit rapport is dus al een hele serie van 'morele emoties' te destilleren die niet zomaar als 'hype', 'Nimby-gedrag' of hysterie te diskwalificeren zijn, maar een behoefte aan eerlijkheid, transparantie en rechtvaardigheid laten zien.<sup>89</sup>

Binnen een afwegingskader voor nieuwe risico's zou ruimte kunnen worden gemaakt voor een reflectie op dit soort overwegingen van verontruste burgers. En dan dienen die emoties en onrust niet als additioneel risico in een laatste kolom te worden weggestopt, zoals in het reeds aangehaalde rapport van de RIVM uit 2011, maar in de besluitvorming en omgang met risico's te worden meegenomen. In vloeibare, moderne samenlevingen is die omgang met onzekerheid – niet alleen onzekerheid op technologisch of wetenschappelijk gebied, maar ook als emotie – cruciaal. De overheid kan, zonder overdreven verwachtingen te wekken, wel degelijk trachten sociaalpsychologische 'coping mechanismen' positief te beïnvloeden.

In de sociaal-psychologie zijn 'coping mechanismen' de technieken waarmee mensen bewust of onbewust trachten niveaus van stress en onzekerheid te verminderen.<sup>90</sup> Op het gebied van nieuwe veiligheidsrisico's zou het interessant zijn om daar eens uitgebreider onderzoek naar te laten doen. Want het 'temmen van onzekerheid' is nu bij uitstek het kenmerk van het 'nieuwe risico'-dispositief. Helpt het als overheden of bewindslieden 'spijt' betuigen of meelevens uitspreken? Laat meelevens stressniveaus dalen? Of leidt het alleen tot meer schadeclaims? Volgens een groep onderzoekers rond de jurist Arno Akkermans leiden spijtbetuigingen eerder tot herstel, en juist minder snel schadeclaims: 'Er bestaan voldoende aanwijzingen om aan te nemen dat het niet-ervullen van immateriële behoeften negatieve mechanismen in de kaart speelt, zoals secundaire victimisatie en secundaire ziekte winst, die belemmerend zijn voor het herstel. En omgekeerd kan worden aangenomen dat het wel-ervullen van immateriële behoeften positieve mechanismen bevordert, zoals procedurele rechtvaardigheid, die goed zijn voor het herstel. Dat is eens te meer problematisch als men bedenkt dat bij personenschade ook juridisch gezien herstel vóór schadevergoeding gaat'.<sup>91</sup> Dergelijk onderzoek biedt dus interessante handvaten voor de overheid om bij de omgang met nieuwe risico's en de gevolgen daarvan ook stil te staan bij dit soort 'coping mechanisms', immateriële behoeften en emoties.

We weten voorts dat kennis en informatie mensen een beter gevoel van beheersbaarheid en controle geeft. Maar wanneer sorteren rijksvoorlichtingscampagnes effect, waardoor worden verschillende doelgroepen aangesproken? Bij 'risicogroepen', zoals burgers in de lagere inkomensklassen, achterstandsgebieden

of met een lagere opleiding, is de onmacht om de juiste informatie uit de stroom aan entertainment en infotainment te filteren vaak juist een probleem. Mensen met diabetes, om een voorbeeld van een risicogroep te noemen, zijn slecht verzekerd. Ze hebben vaak sowieso niet zoveel 'coping mechanismen' tot hun beschikking, psychologische noch financieel-economische. Ze zijn niet in staat te verhuizen, omdat het voor hen onmogelijk is een hogere hypotheek te verkrijgen. Zo verdeelt het 'risicodispositief' de samenleving langs lijnen van risicodragend en risicoarm. De risicodragenden zullen onherroepelijk met steeds meer veiligheidsrisico's geconfronteerd worden, en niet over de mogelijkheden bezitten om daar wat aan te doen. De risicovrijen gaan gewoon ergens anders wonen.

Tegelijkertijd kan een teveel aan opleiding en mondigheid juist leiden tot allerlei vormen van burgeractiviteit op gezondheidsgebied die de overheid liever niet ziet, zoals de mobilisatie van moeders met dochters rond de vaccinatie tegen baarmoederhalskanker liet zien. De Franse filosoof Pierre Rosanvallon brak een lans voor burgers die activiteiten van 'counterdemocracy' organiseren.<sup>92</sup> Maar wanneer klachten en protesten overgaan in complottheorieën, tast dat de politieke legitimiteit en uitvoeringskracht van de overheid aan. En het verhoogt het wantrouwen in de samenleving, wat weer nadelige gevolgen heeft voor de 'coping mechanismen' in de omgang met onveiligheid en stress.

Met andere woorden, we weten nog lang niet welke gevolgen, politieke en sociaal-maatschappelijke risico's het nieuwe risicodispositief zelf met zich meebrengt, en welke precieze verbanden er zijn tussen overheidsoptreden rond rampen en risico's enerzijds en de maatschappelijke onrust en stressniveaus van burgers daaromtrent anderzijds. Wat wel vast staat is dat signalering van nieuwe risico's in een tijdperk van seculier-apocalyptische verbeelding misschien wel structureel in goede handen is van experts en ambtenaren, maar dat er binnen de beleids- en besluitvormingskaders ruimte moet komen voor de rol van morele emoties en de invloed van veiligheidsrisico's en onzekerheden op sociaal-maatschappelijke 'coping mechanismen'.

'Salus populi suprema lex esto', schreef Cicero ('Het welzijn van het volk is de hoogste wet').<sup>93</sup> Veiligheid is een voorwaarde voor het opbloeien van sociale deugden. Het is een rechtsgoed dat geïnstitutionaliseerd moet worden in correct en slagvaardig opererende instanties. Maar bij het 'temmen van de toekomst' en het identificeren en mogelijk voorkomen van onveiligheid en nieuwe risico's moet altijd worden bedacht dat er een verband is tussen 'the good life' en 'just institutions',<sup>94</sup> en dat 'goed' en 'rechtvaardig' veiligheidsbeleid en risicomangement niet alleen op kosten-batenanalyses, protocollering of wetenschappelijke berekeningen kan berusten.

## Noten

1. Die Bundeskanzlerin, *Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Bundesaußenminister Guido Westerwelle zu den Folgen der Naturkatastrophen in Japan sowie den Auswirkungen auf die deutschen Kernkraftwerke*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 14 maart 2011.
2. Vgl. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Brief aan de Kamer betreffende 'Randvoorwaarden voor de bouw van nieuwe kerncentrales', 11 februari 2011, ETM/ED / 11015856; 'Vier vragen over kernenergie in Nederland', *NOS*, 15 maart 2011, <http://nos.nl/artikel/225895-vier-vragen-over-kernenergie-in-nederland.html>; Ministerie van ELI, 'Plannen nieuwe kerncentrales', 30 januari 2012, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kernenergie/plannen-voor-nieuwe-kerncentrales>.
3. In het recente rapport *Evenwichtskunst* definieert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'risico's' als 'calculeerbare veiligheidsproblemen, omdat de aard en omvang van het potentiële gevaar, de kansen en de effecten voldoende bekend en onbetwist zijn'. 'Onzekerheden' zijn veiligheidsproblemen waarbij 'het zicht op de relaties tussen oorzaken en effecten gebrekkig is', die nog 'niet onomstotelijk vast staan', en waarvan 'de effecten controversieel zijn en de meningen over wat normatief wel en niet acceptabel is, uiteen lopen'. WRR, *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid* (Den Haag 2011), p. 14-15.
4. Helga Haftendorn, 'The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline Building in International Security', in: *International Studies Quarterly* 35 (1991), p. 3-17; Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder 1991); Stephen M. Walt, 'The Renaissance of Security Studies', in: *International Studies Quarterly* 35 (1991), p. 211-239; Ole Weaver en Barry Buzan, 'After the Return to Theory: The Past, Present, and Future of Security Studies', in: Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies* (Oxford 2007), p. 383-402.
5. Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy* (Princeton 1978); Richard Smoke, *National Security and the Nuclear Dilemma* (New York 1987).
6. Vgl. Jessica Tuchman Mathews, 'Redefining Security', in: *Foreign Affairs* 68 (1989), p. 162-177; Walter F. Mondale, 'Beyond Détente: Toward International Economic Security', in: *Foreign Affairs* 53 (1974), p. 1-23.
7. John Lewis Gaddis, 'International Relations Theory and the End of the Cold War', in: *International Security* 17 (1992), p. 5-58; John Lewis Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History* (Oxford 1997); Richard Ned Lebow en Thomas Risse-Kappen (ed.), *International Relations Theory and the End of the Cold War* (New York 1997).
8. Werner Conze, 'Sicherheit, Schutz', in: Otto Brunner, Werner Conze en Reinhart Koselleck (red.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, deel 5, (Stuttgart: Klett-Cotta, 1984), p. 831-862. Ook Foucault had al soortgelijke ideeën ontwikkeld, maar minder historisch: Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979* (Parijs 2004), p. 4.
9. Zie ook: Thomas Hobbes, *Leviathan: Or the Matter, Forme, and Power of a Common-Wealth Ecclesiastical and Civil (1651)*, ed. by Ian Shapiro, (Yale: Yale University Press, 2010).
10. Franz-Ludwig Knemeyer, 'Polizei', in: Brunner e.a. (red.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, deel 4 (Stuttgart: Klett-Cotta, 1978), p. 875-894.
11. Lucien Febvre, 'Pour l'histoire d'un sentiment. Le besoin de sécurité', in: *Annales* 11 (1956), p. 244-247.
12. Zie ook Karl Härter, 'Sicherheit und Frieden im frühneuzeitlichen Alten Reich: Zur Funktion der Reichsverfassung als Sicherheits- und Friedensordnung 1648-1806', in: *ZfH* 30 (2003), p. 413-431; Id., 'Security and Gute Policey' in Early Modern Europe: Concepts, Laws, and Instruments', in: *Historical Social Research* 35 (2010) nr. 4, p. 41-65; Valentin Rauer, 'Von der Schuldkultur zur Sicherheitskultur. Eine begriffsgeschichtliche Analyse 1986-2010', in: *Security and Peace* 29 (2011) nr. 2, p. 66-72; Beatrice de Graaf, *Waar zijn wij bang voor? Veiligheidsdenken en de angst voor de ander*. FORUM Jaarlezing (Utrecht/ Rotterdam: Forum/Guys & Godoy, 2011).
13. Peter L. Bernstein, *Against the Gods. The remarkable story of risk* (John Wiley & Sons 1996/1998).
14. M. Douglas en A. B. Wildavsky, *Risk and Culture: An essay on the selection of technical and environmental dangers* (Berkeley: University of California Press, 1982); C. Perrow, *Normal accidents. Living with high-risk technologies* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984); U. Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne* (Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1986).
15. Zie J. Simon, *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear* (Oxford: Oxford University Press, 2007); Lucia Zedner, 'Pre-Crime and Post-Criminology?', in: *Theoretical Criminology* 11 (2007), nr. 2, p. 261-281; Idem, *Security* (Londen: Routledge, 2009); W. Schinkel, 'Prepression: The Actuarial Archive and New Technologies of Security', in: *Theoretical Criminology* 15 (2011), nr. 4, p. 365-380; Historisch vooraf: Cornel Zwielerlein, *Der gezähmte Prometheus. Feuer und Sicherheit zwischen Früher Neuzeit und Moderne* (Göttingen 2011), p. 16-24; René Favier (red.), *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire* (Grenoble 2002); Michael Kempe en Christian Rohr (red.), *Coping with the Unexpected. Natural disasters and their Perception* (Strond 2003).



16. G. Deleuze, 'Postscript on Control Societies', in: *Negotiations: 1972-1990* (New York: University of Columbia Press, 1995), p. 177-182; David Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society* (University of Chicago Press, 2001).
17. Ole Weaver, 'Security The Speech Act. Analysing the Politics of a Word', in: *Copenhagen Centre for Peace and Conflict Research*, Working Paper 19. 1989; Christopher Daase, 'Sicherheitspolitik und Vergesellschaftung. Ideen zur theoretischen Orientierung der sicherheitspolitischen Forschung', in: Christopher Daase e.a. (red.), *Regionalisierung der Sicherheitspolitik* (Baden-Baden 1993), p. 39-64; Peter Katzenstein (red.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York 1996); Barry Buzan en Ole Waever (red.), *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder 1998); Jutta Weldes, Mark Laffey, Hugh Gusterson en Raymond Duvall (red.), *Cultures of Insecurity. States, Communities, and the Production of Danger* (Minneapolis 1999).
18. Zie Barry Buzan en Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge 2009), p. 212-218.
19. Zie Barry Buzan e.a., *Security. A New Framework for Analysis* (Boulder 1998), p. 24 e.v.; Ole Waever, 'Securitization and Desecuritization', in: R.D. Lipschutz (red.), *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), p. 46-86; Thorsten Bonacker en Jan Bernhardt, 'Von der security community zur securitized community. Zur Diskursanalyse von Versicherheitlichungsprozessen am Beispiel der Konstruktion einer europäischen Identität', in: Alexander Siedschlag (ed.), *Methoden der Sicherheitspolitik* (Wiesbaden 2006), p. 219-242.
20. De Copenhagen School spreekt onder meer van 'referent subject' (de dreigende persoon of zaak), 'referent object' (dat wat als bedreigd wordt verondersteld), 'speech act' (hoe, wanneer wordt iets uitgesproken, met welk gezag), van bijbehorende waarden, van types 'risk assessment', van bijbehorende 'audiences' en van de 'proximate' of 'distal context'. Zie Thierry Balzacq, 'A theory of securitization. Origins, coreassumptions, and variants', in: Balzacq (ed.), *Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve* (Londen en New York 2011), pp. 1-30.
21. Vgl. Beatrice de Graaf, 'De historisering van veiligheid. Nieuwe aanzetten tot een geschiedschrijving van veiligheid', in: *Tijdschrift voor Geschiedenis* (special issue) (2012), nr. 3, p. 304-313.
22. De Graaf en Schinkel richtten in 2010 gezamenlijk het Onderzoeksnwetwerk Securitiserings op, dat een secretariaat aan de Campus Den Haag heeft. Belangstellenden kunnen zich aanmelden via [b.a.de.graaf@cdh.leidenuniv.nl](mailto:b.a.de.graaf@cdh.leidenuniv.nl).
23. Geciteerd in: L. Zedner, *Security*, p. 29.
24. Willem Schinkel, 'Veiligheid als medium. Naar een sociologie van securitiserings', ongepubliceerd manuscript, december 2011.
25. Franz-Xaver Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchung zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften* (Stuttgart 1973), p. 156-169.
26. Barbara Adam, *Timescapes of Modernity. The Environment & Invisible Hazards* (Londen: Routledge, 1998).
27. Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne* (Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1986); Idem, *World Risk Society* (Cambridge: Polity Press, 1999); Idem, 'The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited', in: *Theory, Culture & Society* 19 (2002) nr. 4, p. 39-55; B. Adam en J. van Loon (red.) *The Risk Society and Beyond. Critical Issues for Social Theory* (Londen: Sage, 2000); G. Mythen en S. Walklate (red.), *Beyond the Risk Society* (Berkshire: Open University Press, 2006).
28. Beck, 'The Terrorist Threat', p. 41; zie ook: Idem, *World Risk Society* (Cambridge: Polity Press, 1999).
29. Zie M.B.A. van Asselt, 'The Complex Significance of Uncertainty in a Risk Era: Logics, manners and strategies in use', in: *International Journal for Risk Assessment and Management* (Special issue on Uncertainty) 5 (2005), nr. 2/3/4, p. 125-158; M.B.A. van Asselt en L. van Bree, 'Uncertainty, precaution and risk governance' (editorial), in: *Journal of Risk Research*, Special issue "Uncertainty, precaution and risk governance" 14 (2011), nr. 4, p. 401-408.
30. Claudia Aradau en Rens van Munster, 'Taming the future. The dispositive of risk in the war on terror,' in: Louise Amoore en Marieke de Goede (red.), *Risk and the War on Terror* (Londen/New York 2008), p. 23-40.
31. Michael Power, *The Risk Management of Everything. Rethinking the Politics of Uncertainty* (Londen: Demos, 2004), p. 10.
32. Cornel Zwielerlein, *Der gezähmte Prometheus. Feuer und Sicherheit zwischen Früher Neuzeit und Moderne* (Göttingen 2011).
33. Michel Foucault, 'The Confession of the flesh', Interview in C. Gordon (ed.) *Power/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1980), p. 194-228, hier: 194.
34. Idem, p. 195.
35. Vgl. Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)* (Paris 2004), hfst. 4.
36. Foucault, 'The Confession of the flesh', p. 195-196.

37. De onzekerheden die bestaan rond de effecten van elektriciteitsvoorziening, de zogeheten extreem laagfrequente velden van 50 en 60 Hz, en mobiele communicatie (radiofrequente elektromagnetische velden of elektromagnetische straling).
38. Vgl. Niklas Moeller, 'The concepts of Risk and Safety', in: S. Roeser, Rafaela Hillerbrand, Martin Peterson en Per Sandin (ed.) *Handbook of Risk Theory* (Springer 2012), p. 55-86.
39. Claudia Aradau en Rens van Munster, 'Taming the future. The dispositive of risk in the war on terror', in: Louise Amoore en Marieke de Goede (ed.), *Risk and the War on Terror* (Londen/New York 2008), p. 23-40, hier: p. 25.
40. Vgl. EU Scientific Committee on Toxicity, Ecotoxicity and the Environment, *Opinion on Possible effects of Electromagnetic Fields (EMF), Radio Frequency Fields (RF) and Microwave Radiation on human health* (Brussel: European Commission, DG Health and Consumer Protection, 2001). Document C2/JCD/csteop/EMF/RF30102001/D(01); J.D. Boice Jr, J.K. McLaughlin, *Epidemiologic studies of cellular telephones and cancer risk. A review* (Stockholm: Statens Strålskyddsinstitut (Swedish Radiation Protection Authority), 2002). SSI report 2002:16.7; Zie ook de publicaties van de Gezondheidsraad, bijvoorbeeld Gezondheidsraad, *Elektromagnetische velden: Jaarbericht 2006 / Electromagnetic Fields: Annual Update 2006* (Den Haag: Gezondheidsraad, 2007). Publicatie nr. 2007/06.14c.
41. Onder 'premediation' wordt hier verstaan: activiteiten, gericht op het uitbeelden van, speculeren over of plannen rond mogelijke gebeurtenissen in de toekomst. Zie Marieke de Goede, 'Premediation and the Post-9/11 Security Imagination,' in: *Security Dialogue* 39 (2008), nr. 2/3, p. 155-176.
42. Met dank aan Jelle van Buuren: P.L. Berger en T. Luckmann (ed.), *The Social Construction of Reality* (Garden City, New York: Doubleday, 1966), p. 112; J. Parkinson, 'Legitimacy problems in deliberative democracy', in: *Political Studies* 15 (2003), nr. 1, pp. 180-196, hier: 184; J. Steffek, 'Discursive legitimation in environmental governance', in: *Forest Policy and Economics* 11 (2009), p. 313-318, hier: 314; T. Leeuwen, *Discourse and Practice, New Tools for Critical Analysis* Oxford Scholarship Online, 2008; R. Jackson, 'Constructing Enemies: "Islamic Terrorism" in Political and Academic Discourse', in: *Government and Opposition* 42 (2007), nr. 3, p. 394-426, hier: 395.
43. Z. Krell-Laluhová en S. Schneider, 'Discourse and the democratic quality of political order in Britain, Germany and Switzerland. A discourse analytical perspective'. Paper for presentation at the ESPR Joint Sessions Workshop, University of Uppsala, Zweden, april 13-18, 2004, p.17.
44. United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994* (Oxford/New York: Oxford University Press, 1994), p. 22-24.
45. Robert Kaplan, 'The Coming Anarchy. How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet', in: *The Atlantic Monthly* 273 (1994), nr. 2, p. 44-76, hier: 58.
46. R.A. Matthew, 'In Defense of Environment and Security Research', in: *Environmental Change and Security Project Report*, (2002), nr. 8, p. 109-24, hier: 111; Thomas Homer-Dixon en Jessica Blitt (ed.), *Ecoviolence: Links Among Environment, Population, and Security* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1998); Thomas Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence* (Princeton: Princeton University Press, 1999); K.M. Lietzmann en G. Vest, 'Environment and Security in an International Context: Executive Summary Report, NATO/Committee on the Challenges of Modern Society Pilot Study', in: *Environmental Change and Security Project Report*, (1999), nr. 5, p. 34-48.
47. Op dit moment verricht Jelle van Buuren hiernaar onderzoek vanuit politiek-wetenschappelijk perspectief en toegepast op de opkomst van 'systeemhaat' in Nederland in de laatste decennia. Hij is verbonden aan de Campus Den Haag (alsmede aan de VIDI-onderzoeksgroep van de auteur) en lid van de onderzoeksschool 'politieke legitimiteit' van de Universiteit Leiden.
48. In mei/juni 2012 vond hierover een conferentie plaats die de relatie tussen veiligheidsdispositieven en complottheorieën in de geschiedenis in kaart probeerde te brengen. Zie: <https://collab.vuw.leidenuniv.nl/sites/enemies-of-the-state/seminar-security-dispositives/Pages/default.aspx#callforpapers>.
49. De grondlegger van politieke theorievorming over samenzweringstheorieën en hun functie is: R. Hofstadter, *The Paranoid Style in American Politics and Other Essays* (Cambridge, Massachusetts: First Harvard University Press, 1996). Zie verder: S. Aupers, 'Everything is connected: Naar een sociologie van paranoia en complottheorieën', in: *Sociologische Gids*, jg. 49 (2002), nr. 3 (2002), pp. 313-326; B. McArthur, 'They're out to Get Us: Another Look at our Paranoid Tradition', in: *The History Teacher*, jg. 29 (1995), nr. 1, p. 37-50; S.R. Goldzwig, 'Conspiracy rhetoric at the dawn of the new millennium: A response', in: *Western Journal of Communication*, 66 (2002), nr. 4, pp. 492-506; J. Bartlett en C. Miller, *The power of unreason. Conspiracy theories, extremism and counter-terrorism* (Londen: Demos, 2010); J.R. White, 'Political Eschatology: A Theology of Antigovernment Extremism', in: *American Behavioral Scientist*, jg. 44 (2001), nr. 6, p. 937-956.
50. Geciteerd in: Hans Günter Brauch e.a. (red.), *Security and environment in the Mediterranean. Conceptualising security and environmental conflicts* (Berlijn: Springer, 2003), p. 81.

51. R. Gabriëls, *Intellectuelen in Nederland, Politieke controverse over kernenergie, armoede en Rushdie* (Boom: Amsterdam, 2001).
52. Vgl. de bijdragen in: Beatrice de Graaf en Duco Hellema, *Civic Diplomacy. Diplomatie: tussen macht en mensenrechten*. SIM special 33. Met medewerking van Leon van Damme (Utrecht: SIM, 2011).
53. 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).
54. 'Wat deed Nederland tijdens Tsjernobyl', *EenVandaag*, 18 maart 2011.
55. Brundtland Commission, *Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development* (World Commission on Environment and Development 1987). Gepubliceerd als bijlage bij General Assembly document A/42/427, *Development and International Cooperation: Environment*, 2 augustus 1987.
56. Tweede Kamer, *Parlementaire Enquête Vliegcramp Bijlmer*, 1997-1999, zie voor de integrale verslagen van de hoorzitting: <http://www.sdn.nl/enquete.htm>.
57. J.W. Den Boer, E.P.F. Yzerman, J. Schellekens, K.D. Lettinga, H.C. Boshuizen, J.E. Van Steenbergene a., '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 <http://wwwnc.cdc.gov/eid/article/8/1/01-0176.htm>
58. Zie bijvoorbeeld het overzicht van rampen op Nederlands grondgebied vanaf 1946: [http://www.zero-meridean.nl/ramp\\_sel.html#15jul96](http://www.zero-meridean.nl/ramp_sel.html#15jul96), geraadpleegd op 2 mei 2012.
59. M.J. van Duin, *Van rampen leren* (Den Haag 1992); Erwin Muller (ed.), *Crises in Nederland: Rampen, rellen, gijzelingen en andere crises* (Deventer: Kluwer, 2011).
60. Vgl. Hans Boutellier, *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf* (Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2002; herziene druk 2005); Manuel Castells, *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. 1* (Cambridge, MA/Oxford, UK: Blackwell, 1996); Zie Zygmunt Bauman, *Community. Seeking Safety in an Insecure World* (Cambridge: Polity, 2001); *The Individualized Society* (Cambridge: Polity, 2001).
61. Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht* (Den Haag: SCP, 2006), 34.
62. Gabriel Weimann, 'The Theater of Terror: Effects of Press Coverage', in: *Journal of Communication* 33 (1983), nr. 1, pp. 38-45, hier 38 en 45; Brigitte L. Nacos en Oscar Torres-Reyna, *Fuelling Our Fears. Stereotyping, Media Coverage, and Public Opinion of Muslim Americans* (Lanham et al.: Rowman and Littlefield, 2007), p. 101.
63. Markus Holzinger, *Weltrisikogesellschaft als Ausnahmestand*, p. 97.
64. Documentaire: Adam Curtis, 'The Power of Nightmares', 2005. <http://www.archive.org/details/ThePowerOfNightmares>; Cf. Frank Furedi, *Invitation to terror. The Expanding Empire of the Unknown* (New York/Londen: Continuum, 2007); Cf. Altheide, *Terror Post 9/11*, especially chapter 7, 'Terrorism Programming'.
65. Zie voor een uitstekende kritiek hierop: A.H. Berg, *De eigen aard van de overheid* (Den Haag 1998).
66. Vgl. Pim Fortuyn, *De puinhopen van acht jaar paars* (Uithoorn: Karakter 2002).
67. Onlangs stelde publicist Bart-Jan Spruyt het apocalyptische gehalte van de waarschuwingen van de PVV in deze periode nog aan de kaak. Hij vergat daarbij dat zijn eigen conservatieve beweging hier ook een bijdrage aan had geleverd. 'Wilders indirect verantwoordelijk voor Breivik', 26 juli 2011, *NOS*.
68. Projectdirectie Externe Veiligheid (VROM), *Voortgang kabinetsbeleid inzake externe veiligheid*. EV2002.022611, 4 april 2002. Zie: <http://www.relevant.nl/download/attachments/3506449/1ste+Voortgang+angsrapportage+externe+veiligheid%2C+2001.pdf?version=1&modificationDate=1224763873931>.
69. Barry Buzan, Ole Wæver en Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 1998), p. 71-72.
70. Zie RIVM, *Wetenschappelijke signalering milieugezondheidsrisico's*. Rapportage in het kader van de brede maatschappelijke signalering van het ministerie van IenM. RIVM Rapport 630789007/2011 (RIVM 2011).
71. RIVM, *Nuchter omgaan met risico's*. RIVM rapport 251701047/2003 (Bilthoven 2003).
72. 1999/519/EC.
73. 1995/519/EC.
74. 2004/40/EC.
75. European Commission/Special Eurobarometer 272a, *Electromagnetic Fields*. Report (juni 2007), p. 2.
76. Idem, p. 5-6.
77. Idem, p. 10, 12, 15, 18, 20, 26, 34-35.
78. European Foundation for Improvement of Living and Working Condition, *Second European Quality of Life Survey* (Luxembourg: EFILWC, 2009), p. 56.
79. M. Ticheler en U. Proost, *Klachten van burgers over de invloeden van asbest, hoogspanningslijnen en radiofrequente elektromagnetische velden* (in opdracht van het ministerie van IenM), augustus 2011, p. 21-58.

80. Idem, p. 6, 43, 53-54. Maar het rapport was er niet op gericht dit soort 'politieke' klachten stelselmatig op te tekenen en (kwantitatief) te analyseren, het blijft dus bij een opsomming van wat incidentele klachten
81. Zie: <http://www.netwerk.tv/uitzending/2010-04-06/hoe-veilig-de-co2-opslag-barendrecht>.
82. Zie: Nationale ombudsman, *Openbare hoorzitting Q-koorts. Verhalen en tijdslijn* (Den Haag, 24 april 2012); 'Ombudsman: excuus voor Q-koorts kan helend werken', in: *Algemeen Dagblad*, 23 april 2012.
83. Michael Power, *The Risk Management of Everything. Rethinking the Politics of Uncertainty* (Londen: Demos, 2004), p. 10.
84. WRR, *Evenwichtskunst*, p. 21-25.
85. 'Nazorg schietincident 9 april 2011', site van de gemeente Alphen aan den Rijn, 31 maart 2012. <http://e-loket.alphenaandenrijn.nl/Smartsite.shtml?id=79906>. Zie ook de volgende website: <http://bloedbadalphenaanndenrijn.nl/>.
86. Sabine Roeser, 'Intuitions, Emotions and Gut Feelings in Decisions about Risks: Towards a Different Interpretation of 'Neuroethics'', in: *The Journal of Risk Research* 13 (2010), p. 175-190; Idem, 'Emotional Reflection about Risks', in: Idem (ed.), *Emotions and Risky Technologies* (Berlijn: Springer, 2010), p. 231-244; Idem, 'Moral emotions as guide to acceptable risk', in: S. Roeser, Rafaela Hillerbrand, Martin Peterson en Per Sandin, *Handbook of Risk Theory* (Berlijn: Springer, 2012).
87. Zie bijvoorbeeld C. Marris, B. Wynne, P. Simmons en S. Weldon, *Public Perceptions of Agricultural Biotechnologies in Europe* (Lancaster: UK Lancaster University, 2001). Final Report of the PABE research project funded by the Commission of European Communities (Contract number: FAIR CT98-3844 (DG12 - SSM)). Zie: [http://csec.lancs.ac.uk/archive/pabe/docs/pabe\\_finalreport.pdf](http://csec.lancs.ac.uk/archive/pabe/docs/pabe_finalreport.pdf); C. Marris, *Public views on GMOs: deconstructing the myths. Stakeholders in the GMO debate often describe public opinion as irrational. But do they really understand the public?* [viewpoint]. EMBO reports 2001,2(7): p. 545-8.
88. Alex Brenninkmeijer, 'Risico's, chaos en het perspectief van de burger. Een introductie op deze bundel', in: Jan van Tol, Ira Helsloot en Ferdinand Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (Amsterdam: Boom, 2011), p. 15-35.
89. Platform Gezondheid en Milieu, *Signalen uit de samenleving. Achtergrondrapport Gezondheid en Milieu bij het symposium op 19 maart 2009* (2009), p. 11.
90. Vgl. voor een uitleg van 'coping mechanisms', als de wijze waarop mensen omgaan met stress: C.R. Snyder (ed.) *Coping: The Psychology of What Works* (New York: Oxford University Press, 1999).
91. Vgl. A.J. Akkermans, 'Enkele praktijkervaringen met empirisch juridisch onderzoek op het snijvlak van gezondheid en recht', in: W.H. van Boom, I. Giesen & M. Smit (red.), *Civilologie: opstellen over empirie en privaatecht* (Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2012), p. 93-108, hier: 97.
92. Vgl. Pierre Rosanvallon, *Counter-democracy. Politics in an age of distrust* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).
93. Eigen vertaling; Cicero, *De Legibus*, III, 3.
94. Zie *Paul Ricoeur, Oneself as Another* (translation: Kathleen Blamey; Chicago: University of Chicago Press, 1992), 180, 262.