



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Kijken naar gevaren: Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid

Huysmans, F.; Steenbekkers, A.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Huysmans, F., & Steenbekkers, A. (2002). *Kijken naar gevaren: Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Kijken naar gevaren

Kijken naar gevaren

Over maatschappelijke percepties
van externe veiligheid

Frank Huysmans
Anja Steenbekkers



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, december 2002

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2002

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

ISBN 90-377-0120-5

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

Inhoud

1	Ter introductie	7
2	(Moderniserings-)risico's: technologische en overige risico's	13
3	De sociale aspecten van moderniseringsrisico's	22
4	Communicatie over externe veiligheidsrisico's in de praktijk	30
5	Externe veiligheid: aanbevelingen voor communicatie tussen burgers en de overheid	39
	Noten	45
	Geraadpleegde literatuur	46
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	50

1 Ter introductie

Achtergrond

In het voorjaar van 2002 benaderde de directie Externe Veiligheid van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) het Sociaal en Cultureel Planbureau met het verzoek een studie te verrichten naar de maatschappelijke perceptie van risico's die gepaard gaan met het produceren, vervoeren en distribueren van gevaarlijke stoffen. De directie wil naast haar primaire taak, de aanscherping van het beleid rond deze zogenaamde 'externe veiligheid', in haar beleid ook aandacht besteden aan de sociaal-culturele aspecten van risico's. Ze wenst met name meer inzicht te verkrijgen in de achtergronden van maatschappelijke onrust die gevaarlijke stoffen geregeld veroorzaken.

Het SCP had reeds een enkele studie verricht naar risicopercepties (Poortinga, Dekker en Van Male 2000) en was bezig zich breed te oriënteren op het onderwerp 'risico's'. Dit ter voorbereiding op een eventueel uit te voeren studie naar het omgaan met risico's in Nederland. Voor deze studie kwam het verzoek van VROM te vroeg. Overeengekomen werd daarom dat het SCP geen empirisch onderzoek zou verrichten maar in essayvorm een overzicht zou geven van theorie en onderzoek over risicopercepties. Hierbij zou een van de doelen waartoe de directie Externe Veiligheid was opgericht, te weten het vertrouwen van de burger in de overheid als risicoregulator pogen te herstellen, centraal moeten staan.

Lezing van literatuur over risico's en percepties suggereerde dat een belangrijke oorzaak van veel ongenoegen en ongerustheid, kortom wantrouwen, bij burgers is te vinden in de wijze waarop communicatie tussen burgers en overheid gestalte krijgt. Het doel van dit essay is dan ook middels een grotendeels theoretisch getinte analyse licht te werpen op de rol die communicatie tussen overheid, industrie en burgers speelt in het ontstaan van (al dan niet overdreven) risicopercepties. Aangezien deze communicatie zich afspeelt temidden van, en deels ook via, massamedia als dagbladen, radio, televisie en internet, wordt aandacht besteed aan de dagelijkse praktijk van professionele informatieverzamelaars en -verspreiders: journalisten. Op basis van deze analyse worden enkele aanbevelingen gedaan voor risicocommunicatie vanuit de overheid richting de burger.

Bij het schrijven van het essay is uitgegaan van een lezer die niet of minder vertrouwd is met het sociologische en communicatiewetenschappelijke onderzoek rond het onderwerp. Het verhaal is bedoeld als een brede, algemene inleiding in de wijze waarop de burger naar de hem omringende gevaren kijkt. Als de opzet slaagt, zal deze lezer aan het eind meer oog hebben voor de gevoeligheden bij burgers voor de voor hen moeilijk te bevatten gevaren die hen omringen. De reacties die deze gevoeligheden oproepen, kunnen zorgvuldig geplande communicatie-inspanningen van de overheid doorkruisen of zelfs tegenwerken met als resultaat meer bezorgdheid en protest in plaats van minder. Degenen die daarentegen reeds vertrouwd zijn

met termen als risicocommunicatie en -perceptie zullen hooguit wat nieuwe invalshoeken, maar ook weinig verrassingen aantreffen. Voor hen is het essay dan ook niet primair geschreven.

De nadruk die wordt gelegd op theoretische analyse kan niet verhullen dat er behoefte is aan cijfermateriaal over de mate waarin burgers zich zorgen maken over gevaarlijke stoffen. De waarde van cijfermateriaal voor de bevolking als geheel is echter beperkt. Discussies over de externe veiligheidsproblematiek hebben vaak een sterk lokaal karakter. Ze zijn gecentreerd rond veiligheidsknelpunten: chemische industrie, explosievenopslag, vliegvelden en rangeerterreinen waaromheen veel mensen wonen. Hoe onveilig 'de gemiddelde burger' zich voelt, is daarom voor het maatschappelijk debat niet echt relevant; het gaat primair om de relatief kleine groep mensen die het direct aangaat (en pas secundair, nadat de media er aandacht aan besteden, ook om wat de andere burgers hiervan vinden). Desondanks kon de verleiding niet worden weerstaan toch middels enkele cijfers te schetsen hoe de bezorgdheid in Nederland zich verhoudt tot die in het omringende EU-buitenland. Voor het verhaal zelf hebben deze cijfers geen directe relevantie en daarom zijn de tabellen en hun interpretatie in aparte kaders geplaatst.

Feitelijke risico's en percepties van risico's

'Eerst waren er risico's, daarna de verhalen van de risico's. De risico's waren klein, maar de verhalen maakten de risico's groter'. Deze parafrasering van de openingsregels van een recent historisch werk over de Tweede Wereldoorlog¹ zal velen die zijn betrokken bij het beheersen van industriële risico's als muziek in de oren klinken. Want hoe verwaarloosbaar klein de kans het slachtoffer te worden van een ramp ook mag zijn, de burger laat zich in zijn handelen niet altijd leiden door rationele risicocalculaties. Als een risico eenmaal in de belangstelling staat, wordt erover gepraat. En als erover gepraat wordt, gaan mensen zich er zorgen over maken. In de sociologie staat dit fenomeen bekend als het Thomastheorema. Situaties worden door mensen van een betekenis voorzien. Als zij volgens deze 'situatiedefinities' gaan handelen, worden de definities ook werkelijk in de zin van objectief waarneembaar (Zijderveld 1973, 1974). Vertaald naar de omgang met risico's: experts hebben vaak het gevoel dat de maatschappelijke zorg in geen verhouding staat tot het 'werkelijke' risico. Ten onrechte of niet – dat mensen dingen doen of laten op basis van deze angsten is een realiteit.

Sinds de Bijlmerramp en 'Enschede' staat de veiligheid rond industriële activiteiten en het vliegverkeer sterk in de aandacht. Het ervaren van dergelijke incidenten heeft burgers en ook de media alert gemaakt op het bestaan van mogelijke onzichtbare gevaren in de woonomgeving. Dit essay zoomt in op zogenaamde risico's van 'externe veiligheid',² waarmee in het milieubeleid risico's van industriële activiteiten voor de omgeving worden aangeduid. Hoewel het gaat om gebeurtenissen – ontploffingen, ontsnappend gas, neerstortende vliegtuigen – met een zeer kleine kans van voorkomen, komen ze voor, en aangezien gewaarschuwde mensen voor twee tellen, leiden ze tot maatschappelijke onrust.

Er gaapt met andere woorden geregeld een kloof tussen ‘feitelijke’, volgens de maatstaven van wetenschap en techniek berekende risico’s, en de maatschappelijke perceptie van risico’s. Niet zelden wordt het ontstaan van de kloof geweten aan gebrekkige kennis bij de burger of aan een gebrekkige communicatie over risico’s van de zijde van experts (Kasperson et al. 1988; Kasperson 1992). Maar niet alles is te verklaren vanuit de grenzen aan de rede en de redenaarskunst. Een kansberekening is moeilijk aannemelijk te maken voor degenen die, in alle rationaliteit, weten dat er twee mogelijkheden zijn: ze zullen ooit slachtoffer worden – of niet. Verzekeringen dat ‘wanneer iedereen zich aan de procedures houdt, een ramp in feite niet kan voorkomen’ kunnen zelfs averechts werken. Eenieder kan uit zijn geheugen voorbeelden noemen van technologische systemen en handelingsprocedures ter voorkoming van calamiteiten die door menselijk falen ontstane rampen niet konden tegenhouden (denk bijvoorbeeld aan Tsjernobyl en Enschede). Ook overheid en industrie kunnen niet garanderen dat hun personeel, ondanks het bestaan van interne veiligheidsprocedures, nooit een fout zal maken. Daarnaast kan juist de aanwezigheid van technische controlesystemen onachtzaamheid bij het personeel in de hand werken.

De geïnformeerde burger weet bovendien dat technische berekeningen altijd schattingen blijven. Ze zijn met een onzekerheidsmarge omgeven en daarmee open voor ter zake kundige kritiek. Verder weet deze burger dat het voor wetenschappers onmogelijk is alle risico’s die ons op korte en lange termijn bedreigen in kaart te brengen. Er zijn potentieel oneindig veel risico’s voor de toekomst verbonden met beslissingen die in het heden worden genomen. Het verleden heeft ons geleerd dat ook na rationele afwegingen zaken ernstige negatieve gevolgen kunnen hebben. Neem alleen maar het onderzoek naar de toxiciteit van alle industrieel geproduceerde stoffen, afzonderlijk en in combinatie. Een test of een bepaalde stof kankerwekkend is kost veel geld, de levens van een flink aantal muizen, en aardig wat menskracht. Lang niet elke stof, laat staan het onbegrensde aantal combinaties van stoffen in verschillende doseringsverhoudingen, kan worden getest. Er moet dus een prioriteitstelling plaatsvinden waarvoor de informatie niet voorhanden is en ook alleen tegen hoge kosten kan worden verkregen (zie Douglas en Wildavsky 1983: 53). Kortom: de geïnformeerde burger weet dat expertkennis sterke beperkingen kent en hij in zijn dagelijks leven gevaren loopt waarvan het bestaan mogelijk pas over decennia zal worden blootgelegd. Hij slaat de soms heftige debatten tussen wetenschappers wellicht zelfs geamuseerd gade, in de wetenschap dat het hier gaat om een debat dat bij gebrek aan rationele gronden een sterk normatief karakter heeft.

Een ‘rationaliteitsdeficiet’ kan dus niet de enige oorzaak zijn van de kloof tussen het risico en het maatschappelijke verhaal over het risico (zie Peters 1994: 344). In de sociaal-wetenschappelijke literatuur zijn structurele oorzaken aangegeven, waarvan er enkele in dit essay de revue zullen passeren. Wat buiten kijf staat – want in het verleden is gebleken – is dat het maatschappelijke verhaal en het daarop gebaseerde protest uiteindelijk van groter belang kan zijn bij de keuze van politieke maatregelen dan de feitelijke grootte van de risico’s. Gegeven deze stand van zaken is het van belang een idee te krijgen van de redenen waarom risicopercepties niet altijd in ver-

houding staan tot de ‘werkelijke’ risico’s (al is op de ‘werkelijkheid’ van die risico’s ook wel het een en ander af te dingen; zie verderop).

Een maatschappijtheoretische visie: communicatie over risico’s

Een sociologische behandeling van het thema ‘risico’ neemt afstand van technische definities en calculaties van risico’s die mensen lopen in het dagelijkse bestaan (wonend nabij chemische industrie) of door zich op een zeker moment in te laten met een activiteit (naar een vakantiebestemming vliegen of onder de rook van een elektriciteitscentrale gaan wonen). In een dergelijke duiding van het thema gaat het erom hoe over risico en veiligheid wordt gedacht en gepraat, dus over cognitie en communicatie. In vergelijking met de min of meer exacte berekening van risico’s mag het bestuderen van de sociale perceptie daarvan ‘soft’ lijken. De consequenties van die perceptie voor het politieke handelen blijken in een democratie uiteindelijk vaak van groter gewicht dan de technische specificaties van risico’s. Psychische en sociale definities van technologische risico’s te bestuderen is derhalve onontbeerlijk indien men de sociale dynamiek wil kunnen begrijpen die aan het thema kleeft. Hierbij wordt de maatschappijtheorie van de socioloog Luhmann als belangrijkste inspiratiebron gebruikt (zie voor Nederlandstalige inleidingen in diens werk Blom 1997 en Laermans 1999).

Het gaat in dit essay dus niet om de volgens de maatstaven van wetenschap en techniek gedefinieerde ‘feitelijke’ risico’s, maar om de vraag of en hoe er over risico’s wordt *gedacht door* en *gecommuniceerd* tussen *risicoveroorzakers*, *risicodragers* en *risicoregulators*. De eersten zijn vaak bedrijven (maar ook de overheid zelf), de tweeden zijn vaak burgers (maar ook overheidsinstellingen of andere bedrijven) en de derden zijn de landelijke, provinciale en gemeentelijke overheden. Perceptie van risico’s is daarbij geen puur individuele aangelegenheid. In het publieke debat, waarin massamedia en inmiddels ook het internet een belangrijke rol spelen, worden sommige risico’s uitvergroot (ze krijgen overmatig veel belangstelling) en andere, vaak grotere risico’s blijven buiten beeld. Opnieuw kunnen de chloortransporten als voorbeeld dienen. In reactie op de media-aandacht voor de vermeende gevaren ervan, zeker in het licht van de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten, heeft het sociale protest tegen deze transportrisico’s vrij snel geleid tot politiek handelen.

Er zit zogezegd een sociale dynamiek in de perceptie van bedreigingen van de (externe) veiligheid. De vraag luidt dan ook hoe het komt dat sommige risico’s veel maatschappelijke aandacht krijgen en soms tot openlijk protest leiden, en andere niet of nauwelijks? (Douglas en Wildavsky 1983). Die vraag is moeilijk van een eensluidend antwoord te voorzien omdat daarbij in concrete gevallen vele factoren in wisselende combinaties een rol (kunnen) spelen.

Inhoud van het essay

De externe veiligheidsrisico’s van industriële inrichtingen en activiteiten, waar het in eerste instantie om te doen is, vallen onder de brede noemer ‘risico’ die hier centraal

zal staan. Er zijn echter ook duidelijke verschillen aan te wijzen tussen dit soort risico's (met een kleine kans op voorkomen en dan vaak grote gevolgen) en andere soorten (zoals milieuvervuiling: meer sluipend, mogelijk veel catastrofaler in *the long run*). Ook deze verschillen spelen een rol bij de perceptie van en communicatie over risico's (Slovic 1987, 1992; Renn 1992). We beginnen het essay daarom met een karakterisering van de verschillende soorten risico's die er zijn en benoemen overeenkomsten en verschillen tussen externe veiligheidsrisico's en andere risico's. Enkele empirische gegevens geven daarbij een illustratie van de bezorgdheid van Nederlanders over industriële en andersoortige risico's, en plaatsen deze in Europees perspectief.

Met deze kennis gewapend bespreken we risico's in een breed kader. Centraal in het verhaal staat de rol die *communicatie* speelt in de verhouding tussen overheid, bedrijven en omwonenden. 'Risicocommunicatie' wordt in een brede betekenis gebruikt (zie Woudenberg 1999). Niet alleen informatievoorziening van de overheid richting de burger valt eronder, maar alle communicatie – langs formele (media) en informele wegen (gesprekken), tussen burgers en overheid maar ook tussen burgers en bedrijven en tussen burgers onderling – die de risicovolheid van bepaalde activiteiten tot thema heeft. In een volgende paragraaf wordt die toespitsing op communicatie, en met name de rol van de nieuwsmidia, nader gestalte gegeven. Kern van het essay vormt de stelling dat *een communicatiebeleid, voortbouwend op beleidsmaatregelen ter beperking van waarschijnlijkheid én impact van calamiteiten, nodig is om acceptatie van risico's, en vertrouwen in de overheid als bewaker van eenmaal geaccepteerde risico's, dichterbij te brengen*. Het essay mondt uit in aanbevelingen voor een communicatiestrategie rond externe veiligheidsrisico's, die erop gericht moet zijn het vertrouwen van de burger rond externe veiligheidsrisico's terug te winnen.

Beperkingen

Het zal duidelijk zijn dat bij de bespreking van een ruim thema als 'risico' zekere beperkingen in acht moeten worden genomen. De eerste beperking is dat het hier gaat over risico's en niet over feitelijke rampen die ermee verbonden zijn. Men zou een onderscheid kunnen aanbrengen tussen communicatie over risico's vóór, tijdens en na een ramp. In dit essay gaat het over de eerste soort, dus over communicatie die de *mogelijk catastrofale gevolgen* van een menselijke activiteit tot thema heeft. Als de catastrofe zich heeft voltrokken, krijgt communicatie een ander karakter. Voor communicatie tijdens een ramp reserveert men in het algemeen de term 'crisiscommunicatie'. Deze communicatie-inspanningen hebben tot doel zo snel mogelijk een chaotische situatie onder controle te krijgen. Communicatie na een ramp heeft doorgaans een sterk evaluatief karakter en is erop gericht vast te stellen wat er precies is fout gegaan en hoe soortgelijke incidenten in de toekomst kunnen worden voorkomen.

Een tweede beperking is dat over de overheid meestal in het enkelvoud wordt gesproken. Er wordt dus niet of nauwelijks gedifferentieerd naar gemeentelijke, provinciale en landelijke overheid. Deze beperking beoogt de analyse compacter te

maken, maar heeft als nadeel dat niet wordt ingegaan op de verschillende verantwoordelijkheden van rijk, provincie en gemeente op risico(communiqué)gebied. Dit terwijl het externe veiligheidsbeleid op landelijk niveau wordt gecoördineerd en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering grotendeels bij de gemeenten (het college van burgemeester en wethouders) berust. Het ingaan op de verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen zou de analyse echter nog een flink stuk complexer hebben gemaakt, hetgeen de duidelijkheid zeker niet ten goede was gekomen. We laten deze analyse voor het moment over aan anderen.

Vooraf moet verder duidelijk zijn dat ook met deze kennis gewapend er geen concrete toekomstvoorspellingen kunnen worden gedaan. Hoe het maatschappelijk debat rond risico's en daadwerkelijke incidenten in de praktijk verloopt, is steeds afhankelijk van specifieke omstandigheden, uitlatingen van de één, reacties daarop van de ander, enzovoort. Het behoeft geen betoog dat we in Nederland na 'Enschede' de gevaren van de productie en opslag van vuurwerk met grotere aandacht volgen dan ervoor. Wel kan men met deze kennis de actuele ontwikkelingen in de publieke discussie rond externe veiligheid beter structureren en er daardoor gericht op reageren.

2 (Moderniserings-)risico's: technologische en overige risico's

Dankzij de technologische ontwikkeling is in onze samenleving de levensverwachting hoger dan ooit tevoren en is ook de kwaliteit van leven enorm verbeterd. Wel bestaat er een ambivalente houding ten opzichte van de techniek: enerzijds ziet men die techniek als oplossing voor een groot aantal problemen, maar tegelijkertijd is men bang voor de gevolgen van bepaalde toepassingen.

Toch is het ervaren van gevaren niet uitsluitend iets van deze tijd; er zijn voorbeelden uit de Griekse, Egyptische en Romeinse beschavingen van pogingen om technologische en natuurlijke gevaren te bedwingen. Deze voorbeelden hebben niet alleen betrekking op natuurlijke rampen door overstromingen en epidemieën, maar ook op problemen die wij veelal met de industriële ontwikkeling in verband brengen zoals geluidhinder, lucht- en waterverontreiniging, afvalproblemen en toxiciteit van stoffen.

In de westerse samenleving zijn er vanaf de veertiende eeuw al sporen waaruit blijkt dat de stedelijke overheid zich tegen verontreinigingen weerde en dat er publieke protesten waren tegen allerlei vormen van vervuiling. Vanaf de negentiende eeuw, toen de samenleving door het industrialisatieproces overging van een agrarisch-verstedelijkte samenleving naar een industriële samenleving, gingen gevaren van technologische aard een steeds grotere rol spelen. Door de versnelling in afzonderlijke technische ontwikkelingen sinds de Tweede Wereldoorlog (eerst chemische en kernenergie, later biotechnologie), ontstond er een 'technisch milieu' waarvan de mens even afhankelijk werd als vroeger van de grillen van de natuur (Van Gerwen en Van Leeuwen 2000).

Wat zijn moderniseringsrisico's?

Door de technologische vooruitgang zijn veel gevaren waartegen we vroeger machteloos stonden geheel of gedeeltelijk onschadelijk gemaakt. Met vaccinaties zijn besmettelijke ziekten teruggedrongen, er zijn Deltawerken gebouwd tegen het wassende water, de landbouw is met wetenschappelijke kennis gemoderniseerd zodat voor hongersnoden in dit deel van de wereld niet gevreesd hoeft te worden, en wilde dieren zijn uitgeroeid of leven ver buiten de door mensen bewoonde wereld. Het betekent niet dat we nu helemaal veilig zijn voor deze bedreigingen. Ook nu zijn er nog dodelijke ziekten, loopt het land nog wel eens vol met water en zijn er gebieden in de wereld die erg kwetsbaar zijn voor misoogsten en waar je het gevaar loopt door een wild dier verslonden te worden. Maar de ergste bedreigingen zijn ingedamd, en als de resterende bedreigingen groot zijn, maken we de weg vrij (geld, noodwetten) voor de bestrijding ervan.

De technologische vooruitgang heeft echter ook nieuwe gevaren geschapen die potentieel veel bedreigender zijn dan de 'ingedamde oude'. Sinds de jaren zestig van

de twintigste eeuw zijn we ons er langzaam van bewust geworden dat de technologische vooruitgang ons paradoxaal genoeg lijkt terug te werpen in de tijd, doordat ze als bijeffect nieuwe gevaren produceert. Een belangrijke mijlpaal was het rapport van de Club van Rome, *Grenzen aan de groei* uit 1972, dat in één klap duidelijk maakte dat de wijze van produceren van dat moment niet tot in lengte van dagen kon doorgaan vanwege de beperkte grondstofvoorraden. In de jaren daarna kwam de milieuvervuiling steeds sterker op de voorgrond te staan. Waar eerst een groepje natuurbeschermers aandacht vroeg voor het milieu, werd eind jaren 1970, begin jaren 1980 de zorg over het milieu steeds breder gedragen. Achtereenvolgens werd de publieke opinie onder meer geconfronteerd met bodemvervuiling (Lekkerkerk in 1978), luchtvervuiling, zure regen/bossterfte, het gat in de ozonlaag en het broeikas-effect. Door de rampen in Harrisburg (1979) en Tsjernobyl (1986) kwamen ook de gevaren van het 'schone' alternatief voor energieproductie met fossiele brandstoffen naar de voorgrond. De vuurwerkramp in Enschede heeft de aandacht in Nederland de laatste jaren verlegd naar externe veiligheid, ofwel de gevaren voor de omgeving die uitgaan van bedrijfsterrainen waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt alsmede het transporteren van die stoffen. Meer specifiek gaat het om de gevaren voor mensen die geen deel hebben aan de betreffende activiteit (zie Luhmann 1996b: 46).

Kenmerkend voor 'nieuwe risico's' is dat het gaat om potentiële gevolgen van menselijk handelen, waarvan de aard en omvang van de gevolgen onbekend zijn (maar in potentie catastrofaal, onomkeerbaar en met effect op de zeer lange termijn) en waarvan het onduidelijk is welke risicoreducerende maatregelen erbij passen (vgl. De Boer 1997). In vergelijking met 'vroegere' risico's gaat het daarbij om risico's die zich op grotere schaal, vaak zelfs globaal, afspelen (milieuvervuiling, stijging zeespiegel; zie Beck 1986). Ook speelt de vervlechting van moderne technologieën hierbij dikwijls een rol. Een storing in een technisch systeem kan via ketenwerking tot storingen in de werking van andere systemen leiden met onvoorspelbare gevolgen. De onzekerheid rond de millenniumwisseling over het mogelijk niet langer functioneren van computers is een treffend voorbeeld. Weliswaar was er wel een oplossing voorhanden: alle verdachte computers zouden op tijd op resistentie moeten worden doorgelicht. Door de uitgebreidheid, verwevenheid en complexiteit van het technologische systeem (globale vertakkingen op wereldschaal van miljoenen computers, die voor hun eigen functioneren deels afhankelijk zijn van de 'input' van andere), kon men er niet zeker van zijn dat de ketenwerking niet toch grote gevolgen zou gaan hebben.

Welke risico's kunnen worden onderscheiden?

In het algemeen worden de bedreigingen voor de veiligheid van groepen mensen naar hun aard in drie categorieën onderverdeeld:

- bedreigingen van *natuurlijke* aard: van blikseminslag, storm, bosbrand en overstroming tot orkaan, aardbeving, meteorinslag en (pan)epidemische ziekteverwekkers;
- bedreigingen van *technologische* aard: verkeersongevallen, industriële ongevallen,

brand of explosie in publieke gebouwen, bezwijken van constructies, ernstige lucht-, water of bodemverontreiniging, vergiftiging van voedsel of water, uitval van (collectieve) diensten zoals reiniging, ziekenhuis, uitval van systemen (water-, voedsel-, energie- of communicatievoorziening);

- bedreigingen van *sociale* aard: oproer, terreur, (burger) oorlog, paniek, (massa)moord om godsdienstige, politieke of etnische redenen, massalestaking, revolutie.

Geldof (1999) onderscheidt sociaal-economische risico's, ecologische risico's en individualiseringsrisico's. Externe veiligheidsrisico's behoren in dit kader tot het ecologische risico. Naar de bron van gezondheidsrisico's onderscheidt de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2001) risico's door rampen ('man made' en natuurlijk), risico's door technologie, door milieufactoren en klimaatverandering, door infectieziekten en andere besmettelijke ziekten, door voeding en tot slot risico's door sport, avontuurlijk toerisme en liefhebberijen, vervoer en arbeidsomstandigheden. Externe veiligheidsrisico's vallen hier onder de noemers rampen en technologie.

Ongerustheid over industriële risico's in cijfers

Maken Nederlanders zich zorgen over de risico's die verbonden zijn met industriële activiteiten? Een onderzoek uit de periodieke Eurobarometerreeks geeft hierop een antwoord (Melich 2001). Het tijdstip waarop het onderzoek is uitgevoerd heeft als voordeel en tegelijkertijd als nadeel dat het vóór de datum van de vuurwerkramp in Enschede (13 mei 2000) ligt. Het voordeel is dat de Nederlandse gegevens beter vergelijkbaar zijn met die uit andere landen dan wanneer het onderzoek na 'Enschede' zou zijn uitgevoerd. Het nadeel is dat het effect van de ramp op de bezorgdheid over industriële risico's in Nederland buiten beeld blijft. De gerapporteerde cijfers geven vermoedelijk een onderschatting van de huidige bezorgdheidsgevoelens. Om dit zeker te weten, zou eenzelfde meting voor en na een incident moeten zijn uitgevoerd. Een incident waarvan enige belevingsgegevens vóór en na het gebeuren beschikbaar zijn, betreft het neerstorten nabij Schinveld (Zuid-Limburg) op 13 januari 1999 van een Amerikaans militair AWACS-tankvliegtuig van de NAVO-basis Geilenkirchen. In een reguliere gezondheidsenquête van de GGD drie maanden tevoren was informatie verzameld over onder meer de hinderbeleving van vliegtuiggeluid (Hajema et al. 2000). In de vervolgenquête een jaar na het incident is opnieuw gevraagd naar de ervaren hinder en tevens naar het ervaren van onveiligheidsgevoelens. Het onderzoek vond plaats onder de omwonenden van de rampplek en er is ook gebruik gemaakt van een controlegroep die wel hinder ondervindt van het vliegverkeer, maar op 20 km afstand van de rampplek woont. In dit onderzoek is een significante toename van hinder van vliegverkeer geregistreerd in de groep omwonenden. De grotere hinder was ook 7-20 keer groter dan in de controlegroep. Deze toename duidt op een vergrote gevoeligheid voor omgevingsinvloeden sinds het incident. Ruim de helft van de groep omwonenden voelt zich na het incident onveilig wat betreft het wonen nabij het vliegveld en het wonen onder de aanvliegroete. Dit is twintig tot dertig keer zo veel als in de controlegroep. Het incident lijkt derhalve invloed te hebben gehad op de risicobeleving van de omwonenden, maar veel minder op die van mensen die verder weg wonen. Dat laatste relativeert dan weer de invloed van een incident voor de bezorgdheidsgevoelens van 'de burger' in het algemeen.

Uit tabel 1 komt naar voren dat in het voorjaar van 1999 57% van de Nederlanders zich tamelijk of zeer bezorgd zei te maken over de risico's van industriële productie. Voor de Europese Unie als geheel ligt dat percentage hoger: tweederde van de EU-inwoners zegt zich zorgen te maken over industriële risico's. Wanneer de EU-landen met elkaar worden vergeleken, valt op dat er een grove driedeling is te maken tussen de drie Scandinavische landen, de zuidelijke landen (inclusief het niet zo zuidelijke Frankrijk) en de landen ertussenin. Hoe zuidelijker, hoe meer men zich zorgen maakt over deze risico's, met de Grieken als koplopers: negen van de tien. Van de bevolkingen der 'middenlanden' zijn de Luxemburgers het koelst en de Belgen het meest bezorgd; Nederland neemt een tussenpositie in.

Tabel 1 Ongerustheid over gevaren verbonden aan industriële activiteiten (in % van de bevolking van 15 jaar en ouder)

	helemaal niet / niet zo	ongerust tamelijk / zeer	weet niet
noord			
Denemarken	46	52	2
Finland	48	49	3
Zweden	63	33	4
midden			
België	30	68	2
Duitsland	35	63	3
Ierland	36	61	3
Luxemburg	49	47	4
Nederland	40	57	2
Oostenrijk	39	55	6
Verenigd Koninkrijk	39	57	4
zuid			
Frankrijk	26	73	2
Griekenland	10	89	1
Italië	20	75	5
Portugal	19	79	2
Spanje	25	73	2
Europese Unie	31	66	3

Bron: Eurobarometer 51.1 (april-mei 1999) SCP-bewerking

Vanuit het (historisch) perspectief van de verzekerbaarheid van risico's in de zin van onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen worden door Van Gerwen en Van Leeuwen (2000) vijf groepen van risico's ('toekomstige gebeurtenissen met kans op een materieel verlies') onderscheiden:

- Levenscyclus* potentiële tegenspoed in levenscyclusfasen, bijv. als gevolg van een grote kinderschare, partnersterfte of hoge ouderdom;
- Ziekte* gezondheidsrisico's en inkomensderving ten gevolge van ziekte;
- Werkloosheid* inkomensrisico's van loonafhankelijken en kleine zelfstandigen;
- Bezit* schade aan productiemiddelen, woningen en huisraad;
- Rampen* plotseling optredende, meestal onverzekerbare grote schade zonder aansien des persoons (bijv. door oorlog, natuurgeweld of milieu-incidenten).

Het plaatsen van risico's in historisch perspectief maakt de veranderlijkheid van de risico's zelf en van de opvattingen erover zichtbaar (zie ook Luhmann 1991; Blom en Nijhuis 1997). Pestepidemieën komen niet meer voor maar er zijn andere voor in de plaats gekomen, en men gaat met asbest anders om sinds de causale relatie tussen asbest en kanker bekend is. In sommige gevallen geldt die veranderlijkheid eveneens voor opvattingen over oorzaken, aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid, preventie en bestrijding. In een dergelijke opvatting van risico's zijn externe veiligheidsrisico's te plaatsen in de categorie 'rampen', alhoewel de gevolgen van dergelijke risico's te herkennen zijn in overige categorieën, namelijk ziekte (of sterven), werkloosheid en verlies van bezittingen.

Welke karakteristieken van risico's beïnvloeden de bezorgdheid erover?

Mensen kijken verschillend aan tegen de diverse risico's en de bezorgdheid erover loopt niet altijd in de pas met de feitelijke risico's die men loopt. Wat maakt nu dat men al dan niet bezorgd is over uiteenlopende risico's?

Uit diverse onderzoeken is bekend dat een aantal parameters de waargenomen ernst van risico's (mede) bepalen. Renn (1992: 65) noemt vier factoren. Ten eerste is er een zwak verband tussen de waargenomen risicovolheid van een activiteit en het verwachte aantal doden en verliezen. Ten tweede is het catastrofische potentieel van belang. Risico's met een lage waarschijnlijkheid van voorkomen maar grote gevolgen (in afwijking van het vorige punt niet alleen voor mensen maar ook voor gebouwen, leefmilieu etcetera) worden als dreigender opgevat dan meer waarschijnlijke risico's met kleinere gevolgen. Ten derde zijn er de waargenomen kwalitatieve kenmerken van een risicobron of de risicosituatie, zoals de bekendheid met het risico en de afweging van kosten en baten die men bij het lopen van het risico heeft. Ten vierde is de waargenomen oorzaak van het risico van belang: is het de technologie, een menselijke activiteit of de natuur?. Sommige mensen hebben een positievere houding ten aanzien van technologische innovaties en zijn eerder bereid ermee gepaard gaande risico's voor lief te nemen dan degenen die negatiever staan ten opzichte van de technologie (zie Becker en Van Rooijen 2001).

Bezorgdheid over industriële en andere risico's

De risico's verbonden met industriële activiteiten nemen op het lijstje van de Nederlanders een zesde plaats in na de bezorgdheid over afvalstoffen, de vervuiling van zee en kust, schade aan dieren, planten en hun natuurlijk milieu, luchtvervuiling, en de vervuiling en het lawaai in de stad. Aan de andere kant maken zij zich er in groteren getale zorgen over dan het geval is bij de vervuiling van binnenwateren, de productie van nucleaire energie en natuurrampen. Het ligt voor de hand dat na de vuurwerkrampe in Enschede de prioriteitenlijst zal zijn bijgesteld. De vergelijking met andere landen laat zien dat de zesde plaats voor industriële risico's binnen de Europese context een relatief hoge is. Na Griekenland (plaats vier) en Duitsland en Oostenrijk (plaats vijf) is Nederland het vierde land in de reeks van vijftien. Voor de EU als geheel staan de industriële

risico's op plaats zeven. Een duidelijk hogere plaats op de bezorgheidsranglijst neemt in de EU-landen de vervuilingproblematiek in. Luchtvervuiling is bron van zorg nummer één in de vijf zuidelijke landen, terwijl vervuiling van zee en kust ondanks het meetellen van 'landlocked' Oostenrijk en Luxemburg in de EU als geheel nog net iets hoger scoort. Nederland scoort opvallend hoog bij de zorg over afvalstoffenrisico's, de zorg om de leefomgeving van planten en dieren alsmede het lawaai en de vervuiling in de stedelijke leefomgeving. Mogelijk speelt in de laatste twee gevallen het gegeven mee dat Nederland het dichtstbevolkte land van de vijftien is. Al met al is duidelijk dat, relatief gezien, de industriële risico's noch in Nederland, noch in de EU als geheel bovenaan het lijstje staan.

Tabel 2 Rangorde in bezorgdheid over veertien zaken in EU-landen, bevolking van 15 jaar en ouder, 1999 (1=meest bezorgd, 14=minst bezorgd)

	noord			midden					zuid				EU			
	Den	Fin	Zwe	Bel	Dui	ler	Lux	Ned	Oos	VK	Fra	Gri		Ita	Por	Spa
vervuiling																
rivieren en meren	3	2	2	4	8	1	5	8	10	3	5	3	5	2	4	5
zee en kust	1	1	1	3	3	2	7	2	7	1	2	2	3	3	3	1
lucht	7	4	5	1	2	3	1	4	4	4	1	1	1	1	1	2
landbouw	5	6	6	5	9	5	4	7	9	6	4	7	4	6	7	6
dieren en planten																
schade aan habitat	4	5	4	6	4	6	6	3	3	2	6	5	6	4	5	4
ontwikkeling biotechnologie	6	9	7	10	10	8	10	10	8	9	10	10	11	11	11	10
jacht	14	14	14	14	14	12	13	14	14	11	13	12	12	12	13	13
industrie																
afvalstoffen	2	3	3	2	1	4	2	1	1	5	3	6	2	5	2	3
nucleaire energie	8	7	8	9	7	7	3	9	2	7	9	9	10	9	6	9
industriële risico's	9	8	10	7	5	9	8	6	5	10	7	4	9	7	8	7
verkeer																
motorsport in natuurgebieden	12	11	11	13	13	13	12	11	13	13	14	14	14	13	14	14
schade door toerisme	11	13	13	12	12	14	14	12	12	14	12	13	13	14	12	12
stad: lawaai en vervuiling	10	10	9	8	6	10	9	5	6	8	8	11	7	10	9	8
natuurrampen																
natuurrampen	13	12	12	11	13	11	11	13	11	12	11	8	8	8	10	11

Bron: Eurobarometer 51.1 (april-mei 1999) SCP-bewerking

Door Meertens et al. (1994) is een aantal andere cognitieve dimensies van waargenomen riskantheid van activiteiten gevonden. Zij specificeren het catastrofische potentieel naar de fysieke en de sociale omvang van de schade en naar de tijdsverdeling van de mogelijke schade (directe versus uitgestelde effecten). Als kwalitatieve kenmerken van risicosituaties noemen zij nog de veronderstelde beheersbaarheid van gevolgen (door de persoon zelf of door experts), ervaring met of voorstelbaarheid van gevolgen en tot slot belang/helderheid van verwachte voordelen. Aanvullende cognitieve dimensies zijn de vrijwilligheid van blootstelling en de mogelijk schadelijke intenties van de risicoschepper (bij misdrijf of sabotage). Blake (1995) noemt nog een aantal andere factoren die van invloed zijn op de (individuele) risicoperceptie: de mate van consensus over de risico's, de maatschappelijke aanvaardbaarheid van risico's en het vertrouwen in de informatiebron. Sjöberg (1998) voegt daaraan toe dat de emotionele reactie op risico's ('ongerustheid') groter is naarmate het risico meer concreet en sensorisch bedreigend is.

Verschillende culturele groepen, maar ook groepen met verschillende betrokkenheid (experts versus leken), kunnen aan deze zaken uiteenlopende gewichten toekennen en daardoor uitkomen op verschillende risico-oordelen. Op basis van dergelijke dimensies kan een beoordelingsprofiel van riskante activiteiten of situaties worden opgesteld, te gebruiken voor bijvoorbeeld classificatiedoeleinden. Zoals de risico-inschatting verschilt tussen de diverse groepen betrokkenen, zo verschillen deze groepen ook in hun oordeel over de aanvaardbaarheid van risico's. De uiteenlopende ideeën over de grootte van risico's vormen (ten dele) de verklaring voor de maatschappelijk onrust die ontstaat als gevolg van bepaalde technologische risico's (vgl. Meertens et al. 1994).

In dit hoofdstuk is een aantal typologieën/classificaties van risico's de revue gepasseerd en is aan de hand daarvan besproken welke kenmerken van risico's tot bezorgdheid en gevoelens van bedreiging blijken te leiden. Door integratie van bovenstaande typologieën van risico's en kennis over beoordelingsdimensies van risico's, ontstaat het volgende beeld over moderniseringsrisico's. Deze worden gekenmerkt door de inschatting van de kans op incidenten

- die het gevolg zijn van menselijk handelen in een moderne technologische structuur (complexiteit, verwevenheid, ketenstructuur);
- met potentieel grootschalige ecologische (milieuvervuiling, klimaatverandering) gevolgen en ingrijpende persoonlijke (verwonding, ziekte of sterven) en sociale (werkeloosheid, verlies van huis en haard, verlies aan werkgelegenheid) gevolgen;
- die qua aard, oorzaak, omvang, ernst, vermijdbaarheid en aanvaardbaarheid met grote onzekerheden zijn omgeven.

Duidelijk mag zijn dat wat door mensen als bedreigend wordt ervaren niet altijd datgene is wat – in de ogen van experts – daadwerkelijk het meest bedreigend voor die mensen is. Voor de externe veiligheidsproblematiek is deze bespreking van belang

omdat ze bijvoorbeeld aangeeft dat mensen zich waarschijnlijk ook in de toekomst ongeruster zullen maken over een onwaarschijnlijke ontploffing met grote schade dan een waarschijnlijker incident met ontsnapping van giftig gas met veel minder grote gevolgen.

Toch is de waarde van deze wetenschap ook beperkt. Ze biedt *geen* inzicht in de dynamiek die het ontstaan van ongerustheid en protest in concrete situaties kenmerkt. In meer theoretisch getinte literatuur komen structurele kenmerken van het risicodebat tussen burgers, overheid en industrie aan het licht die een interpretatie bieden voor het ontstaan van ongerustheid en protest ‘in real life’. Kenmerkend voor moderniseringsrisico’s is namelijk óók dat ze terug te voeren zijn op *weloverwogen beslissingen van maatschappelijke actoren in het verleden, die toekomstige beslissingsmogelijkheden van anderen beperken*. In het volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan.

3 De sociale aspecten van moderniseringsrisico's

In het voorgaande hoofdstuk zijn diverse karakteristieken van risico's belicht die voor verschillende niveaus van bezorgdheid in de maatschappij verantwoordelijk zijn, of die maken dat de ene persoon bezorgder is dan een ander in een vergelijkbare of zelfs in dezelfde risicosituatie. Ook vanuit het gegeven dat betrokkenen vanuit divergerende rollen verschillen in hun risicoperceptie is het interessant te zien hoe over risico's wordt gedacht en gesproken. Hoe gaat de maatschappij om met het gegeven dat vrijwel elk besluit risico's met zich meebrengt? Welke sociale dynamiek ligt hieraan ten grondslag? Deze vragen worden beantwoord met begripsvorming van een wat algemener karakter (zie voor inleidingen Krimsky & Golding 1992; Nassehi 1997, 1999; Peretti-Watel 2000, 2001). De maatschappijtheorie van Niklas Luhmann biedt een interpretatiekader waarbinnen risico's, het sociale protest eromheen en de communicatie tussen betrokkenen met elkaar in verband worden gebracht. In dit hoofdstuk behandelen we risico's en sociaal protest. Het volgende hoofdstuk behandelt de maatschappelijke communicatie over risico's. Daarin wordt de rol van de massamedia in het creëren van werkelijkheidspercepties belicht. In het afsluitende hoofdstuk 5 worden uit deze beschrijvende analyses enkele mogelijke consequenties voor communicatie over risico's vanuit de overheid afgeleid.

Risico's in de risicosociologie

Een sociologisch perspectief op risico's stelt eerst en vooral de maatschappelijke perceptie van risico's centraal, dus hoe over risico's wordt gedacht en (vooral) gesproken (Luhmann 1986). Een risico, zo stelt de socioloog Luhmann die we hier als leidsman zullen nemen, bestaat uit de te anticiperen mogelijke negatieve gevolgen in de toekomst van een beslissing die in het heden wordt genomen. We spreken over risico's wanneer onzekerheid bestaat over de mogelijke gevolgen van onze beslissingen voor toekomstige situaties. Welbeschouwd zijn alle beslissingen omgeven met onzekerheid over toekomstige gevolgen, maar lang niet altijd wordt die onzekerheid tot onderwerp van gedachte of gesprek.³ Een beslissing nemen betekent altijd wel het uitsluiten van bepaalde toekomstige mogelijkheden. Prioriteit geven aan de ene beleidsmaatregel betekent automatisch dat aan andere maatregelen minder geld gependend kan worden. Dit is wat Luhmann 'tijdbinding' noemt: het beperken van het aantal mogelijke gebeurtenissen dat de toekomst voor ons in petto heeft als gevolg van het nemen van een beslissing in het heden. En bij het nemen van een beslissing weet men dat het achteraf gezien een verkeerde beslissing kan zijn. Toch moet men een beslissing nemen, want ook het niet beslissen kan als het negeren van mogelijke handelingsalternatieven – en dus als een beslissing – worden aangemerkt. Het begrip risico, aldus Luhmann (1992: 143), mikt precies op het verschil tussen de beoordeling voor en na het optreden van een schade. Riskant zijn alleen die beslissingen, die men bij het optreden van een schade zou betreuren (vgl. Luhmann 2000b).

Men kan aanvoeren dat een dergelijk risicobegrip wel erg veel omvat. Toch is het van belang de relatie tussen beslissing, toekomst, onzekerheid en risico voor ogen te houden bij het inperken van de thematiek. Die inperking is gelegen in de sociale kosten van een beslissing: de mate waarin ze sociaal protest provokeert. Lang niet alle beslissingen beperken de toekomstige handelingsmogelijkheden van anderen. Waar en wanneer dat wel het geval is, kan een sociaal conflict ontstaan. Degenen die besluiten tot het aangaan van een risicovolle onderneming, confronteren anderen – omwonenden, weggebruikers – met een extern gevaar waaraan zij wel worden blootgesteld maar waaraan zij tegelijkertijd niets kunnen doen. Wat voor de beslissers een risico is (een afwijking van een nooit te bereiken 100% zekerheid als het over de toekomst gaat), is voor de getroffen en een gevaar. De laatsten worden beperkt in hun handelingsmogelijkheden. Zij willen in de komende jaren verhuizen, maar het huis wordt flink minder waard. En de oogst uit de eigen moestuin kan ook niet meer veilig en dus met smaak geconsumeerd worden. De spanning uit zich in het toeschrijven van verantwoordelijkheid voor de gevolgen van een beslissing door de getroffen en aan de beslissers (Luhmann 1991: 122ff.).

Die spanning kan deels onschadelijk worden gemaakt langs drie wegen: met risicocalculatie, met verzekeringen en met vertrouwen. Middels risicocalculatie (ook wel risicoanalyse genoemd) wordt een schatting gegeven van de kans op een schadelijk incident en de gevolgen – het aantal getroffen en de materiële schade. Het risico is in technisch opzicht een bepaalde weging van de kans van voorkomen van een incident maal de grootte van de gevolgen die het met zich meebrengt (zie Open Universiteit 1998: 25). In sociaal-wetenschappelijke optiek vervult de risicocalculatie voornamelijk een sociale functie: het bieden van een rationele basis voor het besluit over het al dan niet aangaan van het risico. Ze biedt daarmee ook de basis voor de calculatie van de verzekerbaarheid van risico's. Hoewel verzekeringen niet kunnen voorkomen dat een fabriek ontploft, kunnen ze wel het financiële leed verzachten of zelfs wegnemen. Een te groot risico wordt door verzekeraars echter geschuwd, of zal de premie zo opstuwen dat het zich niet verzekeren de rationeel te verkiezen optie wordt. Dan rest alleen nog vertrouwen: men negeert bepaalde mogelijke gebeurtenissen en neutraliseert zo gevaren die men niet uit de weg kan ruimen maar het eigen handelen ook weer niet onmogelijk moeten maken (Luhmann 2000a [1968]: 30).

In het spanningsveld zijn individuen, organisaties/bedrijven en de overheid/politiek betrokken. De rol die elk van hen inneemt, is overigens niet altijd eenduidig. Veel omwonenden van Schiphol zijn, naast risicodragers, als gebruikers van de luchthaven medeverantwoordelijk voor het veroorzaken van risico's. De rol van de overheid is soms die van beslisser (of: risicoveroorzaker), meestal die van risicoregulator: de instantie die de risico's in goede banen moet leiden op grond van afwegingen van (economische) voors en (ecologische) tegens. Het niet verlenen van een uitbreidingsvergunning voor een producent van chemicaliën kan tot gevolg hebben dat het concern zich beraadt op een andere vestigingsplaats. Dat is goed nieuws

voor de omwonenden en minder goed nieuws voor de werknemers. Elke beslissing brengt mogelijke positieve én negatieve repercussies met zich mee die in het heden principieel niet kenbaar zijn (alleen de ernst ervan kan worden ingeschat) maar die in 'toekomstige hedens' (*künftige Gegenwart* zoals ze bij Luhmann heten) wel kenbaar zullen zijn – met mogelijke gevolgen voor de beslissers 'van toen': die hadden achteraf gezien beter een andere afweging kunnen maken. Zij kunnen zich erop beroepen dat zij slechts konden beschikken over de kennis 'van toen', maar desondanks blijft er een air van mislukking achter.

Wat verklaart de tegenwoordige maatschappelijke aandacht voor risico's?

Rechtvaardigt alleen het ontstaan van moderniseringsrisico's de term risicomaatschappij? Dat is maar zeer de vraag. Er wordt wel eens gesteld dat naarmate gevaren meer en meer onder controle kunnen worden gebracht, mensen des te gevoeliger worden voor de resterende risico's en er des te heviger op reageren. Als die diagnose juist is, is dus niet zozeer de min of meer 'feitelijke' hoeveelheid risico's waaraan we blootstaan maar de (psychische en sociale) perceptie ervan doorslaggevend voor het gebruik van het etiket risicomaatschappij (Beck 1986: 28f). Hoe is de huidige gevoeligheid en het denken en communiceren in termen van risico's dan te verklaren? Zijn er sociale en/of culturele mechanismen aan te duiden die haar zouden kunnen verklaren? In de literatuur zijn er minstens twee te vinden.

De eerste verklaring komt uit de koker van Luhmann. Hij ziet een verband tussen risicogevoeligheid van de maatschappij en de wijze waarop tijd wordt waargenomen in het denken en communiceren. Sinds de Verlichting zijn cyclische ('de geschiedenis herhaalt zich') en eschatologische ('het voor allen nakende einde der tijden') tijdsvoorstellingen minder plausibel geworden. In dergelijke voorstellingen vormen heden en toekomst nog een *eenheid*. Maar het vooruitgangsideaal dat inherent is aan het moderne denken was niet te verenigen met de voorstelling van een zich repeterende geschiedenis. Continue herhaling van hetzelfde in een ander jasje duidt immers niet op progressie. Daarnaast leidde het complexer worden van de maatschappij – met de relatieve verzelfstandiging van haar domeinen – economie, recht, politiek, wetenschap, kunst – tot een veelheid aan naast elkaar bestaande ritmes en tijdhorizonten waardoor de voorstelling van een voor allen nakend einde der tijden minder goed voorstelbaar werd (Luhmann 1991: 47; Blom en Nijhuis 1997).

In plaats van de eerdere voorstellingen wordt in de loop van de moderne tijd een lineair tijdsconcept gangbaar met een open toekomst – een toekomst die niet gedetermineerd is en tevens onvoorspelbaar. Wat we over die toekomst kunnen zeggen is dat ze anders zal zijn dan het verleden en het heden. Hierdoor begint men tijd ook reflexief waar te nemen. Vanuit het besef dat de toekomst onvoorspelbaar is, begint men een onderscheid te maken tussen de toekomst van nu en het nu van de toekomst. Men kijkt in het heden als het ware vanuit de toekomst terug op het nu ('Zal de aanleg van de Betuwelijn achteraf een verstandige beslissing blijken te zijn geweest?').

Door het zich openen van de toekomst wordt de maatschappij zich meer en meer bewust van het ongemakkelijke feit dat de toekomst door beslissingen en handelingen in het heden medebepaald wordt, hoewel men de toekomst niet kan kennen (Luhmann 1997: 1091). Men denke aan het debat rond grote infrastructurele projecten als de Betuwelijn. Deze zullen gevolgen hebben voor de economische concurrentiepositie van Nederland, maar men zal nooit weten of de sterke investeringen in het goederenvervoer per spoor (en niet over de weg of het water) achteraf de juiste zullen blijken te zijn geweest. Het in de eigen waarneming meer en meer ruimte krijgen voor het nemen van beslissingen die de toekomst mede vormgeven, gaat ermee gepaard dat aan de onderbouwing van deze beslissingen ook eisen van rationaliteit worden gesteld. Het is echter geen automatisme dat die grotere beslissingsruimte ten aanzien van de toekomst ook als vanzelf gepaard gaat met een groter aantal rationele kostenbatenafwegingen. Het tegendeel ligt misschien wel meer voor de hand (Douglas en Wildavsky 1983; Luhmann 1990).

De tweede verklaring houdt verband met de technologische vooruitgang zelf. Het voorgaande indachtig kan er een begripsmatig onderscheid worden gemaakt tussen gevaren en risico's. Wanneer bedreigingen niet aan eigen handelingen (beslissingen) kunnen worden toegerekend, spreken we over gevaren; wanneer ze wel kunnen worden toegerekend aan het eigen handelen, spreken we over risico's (Luhmann 1990, 1991). Duidelijk is dan dat er in de loop van de modernisering *perceptueel* steeds meer *gevaren* tot *risico's* zijn geworden, omdat in veel gevallen de technische kennis voorhanden is gekomen waarmee gevaren kunnen worden ingedamd. Dezelfde gebeurtenissen die ons vroeger 'overkwamen', komen nu binnen het bereik van het beheersbare, oftewel het menselijk handelen. Het uitblijven van dat laatste wordt dan verwijtbaar. Toen in 1995 de rivierdijken op breken stonden, ontstaken velen in woede vanwege het feit dat het mogelijk was geweest de dijken te verbreden en verhogen. In aardbevingsgebieden kunnen gebouwen zo worden geconstrueerd dat ze tot een zekere kritieke bevingsterkte niet zullen instorten. Naast de gevaren die tot risico's zijn geworden, zijn de bijeffecten van de industrialisering per definitie risico's want het gevolg van menselijke ingrepen in natuur en landschap. Denk aan de brandgevaarlijkheid van verkeerstunnels, de ongevalskans door de complexiteit van het spoorwegnet en een belangrijk deel van de al genoemde milieu- en externe veiligheidsrisico's.

Het moeten omgaan met de potentieel schadelijke bijproducten van de technologische vooruitgang betekent een terugslag in het vooruitgangdenken. Bij de productie van vooruitgang ontstaan als moeilijk te vermijden bijproducten milieuschades en bedreigingen van de veiligheid. Dit dwingt tot een reflectie op het vooruitgangdenken, aangezien de vooruitgang ondergraven wordt door haar eigen bijverschijnselen. Met een bonmot: de modernisering ziet zich gedwongen, zichzelf te moderniseren. Er moeten nieuwe technologische of andere oplossingen worden gevonden voor onder meer de ecologische achteruitgang (zie voor deze discussie Beck 1986; Beck & Bonß 2001; Beck, Giddens & Lash 1996).

Een belangrijk kenmerk van moderniseringsrisico's is dat het vaak om onverzekerbare risico's gaat. In het geval van milieuvervuiling kan de schade globaal zijn en is ze niet te compenseren. Ook in het geval van industriële risico's kan de schade zodanig groot zijn dat verzekeraars niet kunnen uitkeren zonder zelf ten onder te gaan (en dat valt buiten het 'normale bedrijfsrisico'). Het onverzekerbare karakter maakt risicodragers extra protestbereid. Ze worden ten eerste met gevaren geconfronteerd waaraan ze niets kunnen doen, en kunnen zich ook nog eens niet verzekeren tegen de gevolgen waarmee hun handelingsbehoefte ook nog eens wordt gefrustreerd.

Wat verklaart het sociale protest tegen deze risico's?

De socioloog Beck (1986: 25) stelt dat in de modernisering de productie van *welvaart* gepaard gaat met de productie van *risico's*. Als gevolg daarvan raken de problemen en conflicten die met de sociale verdeling van welvaart gepaard gaan, langzaam maar zeker ondergesneeuwd door de problemen en conflicten die met de sociale verdeling van risico's verband houden. Rijkdom en armoede zijn natuurlijk niet verdwenen, maar de welvaartsproductie heeft er wel toe geleid dat werkelijke materiële nood is verdwenen door het vangnet van de sociale zekerheid. En de door de modernisering geproduceerde risico's zijn van een omvang en reikwijdte die historisch ongekend is. Nucleaire rampen zoals die in Tsjernobyl bedreigen in potentie de gezondheid of zelfs het leven van flora en fauna in grote delen van de wereld. Kortom: hoge welvaart gaat gepaard met grote breekbaarheid. Er ontstaat logischerwijs een verlangen naar bescherming en handhaving van die welvaart (vgl. Boutellier 2002: 3).

In de eerder gepresenteerde begripsbepaling zijn risico's per definitie terug te voeren op beslissingen. Wat voor beslissers een risico van het eigen handelen is (bijvoorbeeld de bouw van een chloorfabriek; aanvaardbare afwijking van ideale, onbereikbare 100% zekerheid) is voor omwonenden een (extern) gevaar. Sinds de jaren zeventig is er naar aanleiding van de milieuvervuiling een sterkere politisering van risicovragen waarneembaar. Bedreigingen waren er in de vorm van natuurrampen en besmettelijke ziekten natuurlijk altijd al; wat er in de moderne maatschappij is bijgekomen, is dat gevaren vaker als risico's worden aangemerkt omdat ze kunnen worden herleid tot (het uitblijven van) beslissingen van maatschappelijke actoren: bedrijven, de politiek en het openbaar bestuur. Dat maakt dat het zin heeft, om ertegen te zijn en ertegen te ageren (Luhmann 1991: 3). 'One issue'-bewegingen zoals de milieubeweging en comités van verontruste buurtbewoners grijpen – juist omdat het aangaan van risico's veelal wel via de regels van politiek, recht en economie verloopt – naar de 'buitenparlementaire oppositie' om langs deze weg alsnog te bereiken dat het dreigende gevaar wordt afgewend.

Beslissers beroepen zich op experts, die een andere invulling van het risicobegrip hanteren dan de getroffen. Wat voor experts een risico is, zien getroffen immers vaak als een gevaar. Peters (1994: 342-343) noemt vier dimensies waarop percepties van experts en getroffen kunnen verschillen en die daarmee het protest versterken: 1 experts verstaan onder risico's maar enkele schadedimensies (aantal doden,

- gezondheidsschade, vermogensschade) terwijl buiten de expertgemeenschap ook andere dimensies bij het risico worden geteld (bijvoorbeeld de ontwrichting van de lokale gemeenschap, zoals in Enschede);
- 2 bij de experts komt onzekerheid alleen als de 'waarschijnlijkheid van voorkomen' van een incident voor, terwijl leken ook andere vormen van onzekerheid aanspreken (bijvoorbeeld de onzekerheid of de risico-inschatting wel juist is, dat wil zeggen of er toch geen consequenties zijn die we nu nog niet kennen zoals dat in vroegere tijden bij asbest het geval was);
 - 3 het risicobegrip van experts is precies gedefinieerd, kwantitatief en beperkt in reikwijdte, terwijl dat van leken gecompliceerd, vaag, kwalitatief en emotiegeladen is en het door verschillende personen verschillend wordt gebruikt;
 - 4 het risicobegrip van experts is beschrijvend en beperkt tot de eigenschappen van de bron van de risico's, terwijl leken ook evaluaties van deze beschrijvingen meenemen: de gevoelens die ze oproepen.

In het risicodebat gaan voor- en tegenstanders van het aangaan van risico's dus uit van een verschillend begrip van 'risico'. Voorstanders zijn te vinden onder bedrijven die risicovolle technologie exploiteren en de technici/wetenschappers (al dan niet onafhankelijk) die risicocalculaties uitvoeren. Zij interpreteren een risico als een onvermijdelijke afwijking van totale veiligheid. Tegenstanders zijn vaak degenen die zich door de beslissingen van de voorstanders 'getroffen' voelen. Zij hebben vaak geen deel aan de 'winst' die met de risicovolle technologie wordt geboekt (of wel, zoals in het geval van goedkope kernenergie, maar in hun ogen valt de winst/verliesrekening nadelig uit) maar worden potentieel wel met de gevaren van die technologie geconfronteerd. Voorstanders hanteren, zo stelt Luhmann (1990, 1991), in hun denken en communiceren over risico's de onderscheiding risico/veiligheid, tegenstanders de onderscheiding risico/gevaar. Men verstaat dus onder 'risico' iets fundamenteel anders. Dit maakt dat het debat tussen voor- en tegenstanders zo moeizaam verloopt, ja dat beide partijen, hoewel zij elkaars standpunten en zienswijzen kunnen begrijpen, niet nader tot elkaar kunnen komen.

Naast onenigheid over risicocalculatie versterkt ook de onverzekerbaarheid van sommige 'verwijtbare' risico's het protest. Verzekeraars dekken zich in tegen grootschalige calamiteiten en beroepen zich in het voorkomende geval op overmacht vanwege de uitzonderlijkheid van de gebeurtenis (in sommige landen, onder welke de Verenigde Staten, heet dit in wetsteksten een 'Act of God'). Voor zulke gevallen is een particuliere Stichting Nationaal Rampenfonds in het leven geroepen (1935) en kan de overheid een ernstig incident tot ramp verklaren in de zin van art. 1b Wet rampen en zware ongevallen, zodat de onverzekerde schade van gedupeerden (deels) kan worden vergoed (Van Deudekom 1999: 261ff.). Zowel het Rampenfonds als de overheid houden echter een slag om de arm. De ramp moet van een zekere omvang zijn, wil aan de criteria voor uitkering zijn voldaan. Zo bestaat naast het risico op een ramp dus ook nog het risico op het verlies van vermogen wanneer het tot een daadwerkelijke schade mocht komen.

Was vroeger de inzet van technologie in de productie vanzelfsprekend, nu wordt ze steeds meer onderwerp van wetenschappelijke en politieke discussies. De publieke opinie kijkt daarbij steeds kritisch mee. Veiligheid is met de huidige aandacht voor moderniseringsrisico's een kostbaar goed, dat tegen hoge economische kosten moet worden gewaarborgd. De vraag, wat nog een aanvaardbaar risico mag heten en wat niet meer, lijkt van groter belang te worden.

Het protest dat moderniseringsrisico's oproepen, is ook te verklaren uit de ongrijpbaarheid ervan. Veel van deze risico's onttrekken zich aan de directe waarneming. Materiële nood maakt zich voelbaar door honger, koude, ziekte; asbestvervuiling in eerste instantie niet. De kans dat een fabriek in de lucht vliegt, is niet waarneembaar; wat waarneembaar is, is dat het is ontploft of niet is ontploft. De uitstoot van schadelijke stoffen is meestal even onzichtbaar, onhoorbaar, onvoelbaar en vaak ook onruikbaar. Pas na wetenschappelijke onderzoek en de communicatie daarvan (soms al eerder, bijvoorbeeld bij een verhoogd aantal ziektegevallen) wordt het probleem sociaal relevant. Juist omdat kennis – een sociaal product – nodig is om de risico's te kunnen waarnemen, zijn risico's zo gevoelig voor sociale definitieprocessen. Wetenschappelijke kennis bezit geen monopolie op wat rationeel is en wat niet. Bovendien kunnen er geen normatieve principes uit worden afgeleid. De wetenschap kan kansen op sterfte door een risico aangeven, maar kan er niet bij vertellen of dit een aanvaardbaar risico is. Wat aanvaardbaar is, wordt in het maatschappelijke debat bepaald. Daarnaast wordt wetenschappelijke kennis over het risicogehalte van bepaalde activiteiten of technologieën door voortschrijdend inzicht regelmatig bijgesteld. Wat eerst voor ongevaarlijk doorging, geldt later als riskant. Sluipende milieu- of gezondheidsschade komt soms pas na jaren aan de oppervlakte. De wetenschappelijke kennis van vandaag kan daarmee inferieur zijn aan die van morgen. Die wetenschap maakt nog eens extra onzeker.

Protest ontstaat verder doordat de voor- en nadelen van riskante technologie sociaal ongelijk zijn verdeeld. De voordelen gaan vaak uit naar een beperkte groep mensen, bijvoorbeeld de eigenaar en werknemers van een bedrijf dat chemische stoffen produceert en deze op de markt afzet. De (al dan niet potentiële) nadelen betreffen vaak een grotere groep die er geen baat bij heeft: de omwonenden van de chemische industrie en van de eventuele transportwegen. Beide groepen doen een beroep op de overheid vanuit hun specifieke belangen. Het bedrijf wenst een gezond bedrijfs-economisch klimaat, de omwonenden een veilige en gezonde woonomgeving. Beide partijen onderstrepen ook de voordelen van het eigen standpunt voor de tegenpartij. Het bedrijf beroept zich op de werkgelegenheid die het biedt. De omwonenden stellen daartegenover dat het bedrijf belang heeft bij verplaatsing naar dunner bevolkte regio omdat dit de kosten van verzekering tegen calamiteiten zal verlagen en het bedrijf er een 'verantwoordelijkheidsbewust' imago aan kan ontleen (vgl. Luhmann 1991: 116ff.).

Het debat tussen beslissers en getroffen en draait om de toerekening van verantwoordelijkheid. Vaak vinden getroffen en dat de beslissers verantwoordelijkheden aangaan

die hun beslissingsbevoegdheid – vanwege de aard en schaal van de risico's – te boven gaan. Het is dus niet slechts een conflict tussen de overheid als hoeder van het algemeen belang en de getroffen en de getroffenen die hun particuliere belang pogen veilig te stellen.

De overheid (landelijk, provinciaal, gemeentelijk) treedt op in de rol van risicoregulator en soms ook in die van risicoveroorzaker ('beslisser'). In het eerste geval zijn haar taken beperkt tot het creëren van en toezicht houden op regels waaraan een bedrijf zich heeft te houden. In het tweede geval is de overheid zowel veroorzaker als toezichthouder, dus speler én scheidsrechter. Deze combinatie van rollen maakt haar voor de risicodragers (de 'getroffenen') partijdig: zij zou er immers belang bij kunnen hebben informatie over de mogelijke schadelijkheid van haar activiteiten 'onder de pet te houden'.

Vanuit de aard van hun werk – verschillende standpunten en belangen kunnen overzien en tegen elkaar afwegen – wordt soms een (zwaar) beroep gedaan op het doorzettingsvermogen van bestuurders. Belangengroepen weten regelmatig op succesvolle wijze protest te mobiliseren tegen een genomen beslissing. Maatschappelijke bewegingen als Greenpeace vertegenwoordigen grote groepen sympathisanten/contribuanten en hun protest legt daarom gewicht in de schaal. Er moet daarom zorgvuldig worden uitgelegd wat ertoe heeft bewogen de beslissing zó te nemen en niet anders. In een door protest reeds verhit klimaat is zulks niet eenvoudig. Vaak wordt in dergelijke gevallen door de overheid een beroep gedaan op risicocommunicatie (zie voor een overzicht Gutteling en Wiegman 1996). Maar het is maar zeer de vraag of communicatie de structurele problemen – de verschillende risicopercepties van risicoveroorzaker en risicodragers – kan oplossen. Communiceren over risico's is moeilijk, zoals in het volgende hoofdstuk zal worden besproken.

Resumerend

In dit hoofdstuk is vanuit een maatschappijtheoretisch perspectief inzichtelijk gemaakt welke factoren bijdragen aan het ontstaan van sociaal protest aangaande (voorgenomen) risicovolle activiteiten. Duidelijk is geworden dat aan een risico vrijwel altijd een beslissing door maatschappelijke actoren vooraf is gegaan, die toekomstige handelingsmogelijkheden voor anderen beperkt. Omdat elke beslissing een keuze is, is ze in principe vermijdbaar; dit heeft vaak sociaal protest tot gevolg. Verklaringen voor de huidige gevoeligheid voor risico's zijn gevonden in een aantal structurele ongelijkheden tussen risicoveroorzakers en -getroffenen. Met deze constatering in het achterhoofd lijkt de sleutel tot het verkleinen van de kloof tussen 'perceptie' en 'werkelijkheid' te liggen in communicatie over risico's.

4 Communicatie over externe veiligheidsrisico's in de praktijk

Uiteenlopende werkelijkheidspercepties van risicoveroorzakers en getroffen en, zo werd in het vorige hoofdstuk gesteld, leiden gemakkelijk tot onenigheid. Hoewel communicatie tussen betrokkenen de aangewezen weg lijkt om meningsverschillen uit de weg te ruimen, kunnen er structurele belemmeringen zijn. Een cruciale hinderpaal is de manier waarop men tegen risico's aankijkt. Voor risicoveroorzaker en -regulator is een *risico* een afwijking van een onbereikbare situatie van 100% zekerheid. Voor getroffen en (bij externe veiligheid zijn dit meestal de omwonenden) is een *risico* een *gevaar*, omdat zij niet degenen zijn die het risico aangaan maar er wel door worden geraakt. Het uit de weg ruimen van een dergelijk welhaast ingebakken wantrouwen vraagt om zorgvuldige en beheerste communicatie van alle betrokkenen. Dat is geen sinecure, vooral wanneer de gemoederen reeds verhit zijn geraakt. Sociaal protest vindt namelijk plaats in een maatschappelijke omgeving waarin lokale, regionale en landelijke media op zoek zijn naar nieuws. En conflicten zijn voor journalisten *gefundenes Fressen*. Wanneer standpunten eenmaal in de publiciteit breed zijn uitgemeten, is de geest moeilijk terug in de fles te krijgen. In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de plaats die communicatie van overheid richting burgers inneemt in de context van de dagelijkse berichtgeving in de massamedia. Overheidscommunicatie over risico's richting burgers, zo zal duidelijk worden, kan hiervan niet los worden gezien. Wil ze het vertrouwen van burgers (her)winnen, dan zal in het communicatiebeleid rekening moeten worden gehouden met deze maatschappelijke informatiestromen. In het laatste hoofdstuk zal een en ander in de vorm van aanbevelingen voor communicatiebeleid worden vertaald.

Wat kenmerkt overheidscommunicatie over risico's?

Vaak wordt onder 'risicocommunicatie' verstaan: het voorlichten van risicodragers (doorgaans burgers) door de risicoregulator (lokale overheid) al dan niet in samenwerking met de risicoveroorzaker (doorgaans een bedrijf). Daarmee wordt een educatieve benadering gehanteerd. Men gaat ervan uit dat een informatiestroom van experts naar leken, waarbij de veelal technische informatie in eenvoudige taal wordt omgezet, voldoende zal zijn om eventuele ongerustheid bij burgers weg te nemen (vgl. Slovic 1987; Woudenberg 1999).

Deels vloeit die voorlichting voort uit wettelijke bepalingen. Aan de informatieplicht van de overheid aan de burgers volgens de Seveso-II richtlijn wordt uitvoering gegeven door de Wet rampen en zware ongevallen, het besluit risico's zware ongevallen (BRZO), het besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen (BIR) en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ministerie van vrom 2001).

De wet bepaalt in artikel 2a dat de lokale overheid, in casu burgemeester en wethouders, de bevolking en de rampenbestrijders 'op passende wijze' informatie

verschafft over de bestaande risico's en de te volgen gedragslijn bij een ramp of zwaar ongeval. Artikel 5 van het BIR geeft een nadere specificatie van deze informatie.

Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen, artikel 5

De informatie die burgemeester en wethouders over mogelijke rampen aan de bevolking verschaffen, omvat in ieder geval:

- a gegevens die inzicht verschaffen in de oorsprong, de omvang en de te verwachten gevolgen voor de bevolking of het milieu van een dergelijke ramp;
- b gegevens over de wijze waarop de bevolking bij een ramp wordt gewaarschuwd, op de hoogte gehouden en beschermd;
- c een beschrijving van de maatregelen die de bevolking bij een ramp dient te treffen om de schadelijke gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken en gegevens omtrent de te volgen gedragslijn;
- d een verwijzing naar en een globale toelichting op het rampenplan, bedoeld in artikel 3 van de Wet rampen en zware ongevallen;
- e een verwijzing naar en een globale toelichting op de rampbestrijdingsplannen, bedoeld in artikel 7 van de Wet rampen en zware ongevallen;
- f de identiteit van de persoon die de informatie verschafft onder vermelding van zijn functie;
- g gegevens over de wijze waarop, waar en bij wie aanvullende ter zake dienende informatie kan worden verkregen.

Bron: Van Deudekom (1999: 97)

Deze informatievoorziening is niet slechts bedoeld om de bevolking een beeld te geven van de gevaren die hen omringen, maar maakt deel uit van de rampenbestrijding zelf. Een ordelijke evacuatie van een rampgebied of zelfs maar het massaal binnen blijven onder sluiting van deuren en ramen kan vele levens redden. Nalatigheid op dit punt is dan ook verwijtbaar. Bestuurders moeten daarbij wel kunnen vertrouwen op medewerking van eenieder die kennis bezit over 'relevante veiligheids-technische informatie' (Wet rampen en zware ongevallen art. 2c en 11b).

In reactie op de vuurwerkcramp in Enschede en het rapport van de commissie-Oosting is een beleidsvernieuwing ingezet. Een element daarvan is de registratieplicht van risicosituaties met betrekking tot gevaarlijke stoffen, waartoe in maart 2001 is besloten. Tevens wordt geregeld dat de burger gemakkelijk toegang moet krijgen tot deze informatie (Ministerie van VROM, 2001).

Naast de uit de wettelijke verplichting voortvloeiende informatie verstrekt de overheid meer algemene informatie over milieuvervuiling. Als risicoregulator én als risicoveroorzaker poogt ze het maatschappelijk debat over zaken als het broeikaseffect, groene stroom en kernenergie te beïnvloeden. Dit geschiedt met het oog op het gevoerde beleid, dat anders niet – of minder goed – uit de verf zou komen. De

overheid moet er bij de burgers begrip voor kweken dat een zekere mate van risico op de koop toe moet worden genomen wanneer men het huidige niveau van welvaart op zijn minst wil handhaven.⁴ Deze pogingen worden veelal doorkruist door berichtgeving over risico's door de nieuwsmedia, die vooral de riskante (want nieuwswaardige) aspecten belicht en ongeruste burgers aan het woord laat. Aan die media, hun wijze van opereren en hun verhouding tot hun publiek, andere maatschappelijke actoren en zichzelf, besteden we wat meer aandacht om de structurele kenmerken van risicocommunicatie in de maatschappij bloot te leggen.

Berichtgeving over risico's door nieuwsmedia

Massamedia vervullen in de maatschappij van vandaag diverse functies. Het openbaar maken van informatie versterkt bijvoorbeeld het democratische gehalte van de samenleving doordat controle op besluitvorming beter kan plaatsvinden. Nieuwe burgers – kinderen, maar ook immigranten – komen via de media te weten hoe de samenleving in elkaar zit, en wat je hoort te doen en wat niet. Een andere belangrijke functie is het met elkaar in verband brengen van de vele domeinen (politiek, economie, recht, kunst, wetenschap, religie, het schoolsysteem, de massamedia zelf) die in de moderne samenleving volgens een eigen logica opereren (Fuchs 1992; Luhmann 1996a, 1997; vgl. Huysmans 2001). In elk van de domeinen worden beslissingen genomen die als riskant kunnen worden aangemerkt wanneer naar een mogelijke toekomstige schade van die beslissingen wordt verwezen. In de economie kunnen investeringsbeslissingen als riskant worden aangemerkt, in de politiek kunnen mogelijke 'averrechtse effecten' van beleid worden gethematiseerd (SCP 2002), een rechter kan ten onrechte vrijspraak verlenen of juist iemand ten onrechte veroordelen, en de wetenschap kan er met het melden van een doorbraak (koude kernfusie) vreselijk naast zitten. De massamedia genieten in hun berichtgeving over de andere maatschappelijke domeinen een grote vrijheid. Waar de economie, het recht, de politiek, de wetenschap etcetera beslissingen dienen te nemen om hun toekomst minder onzeker te maken, kunnen de massamedia deze vrijblijvend vanuit een risico-optiek observeren.⁵ Waar de politiek al heeft gekozen voor, en zich daarmee heeft vastgelegd op een alternatief (het transporteren van gevaarlijke stoffen per spoor) kunnen de media deze keuze vanuit een risico-optiek blijven belichten als een willekeurige. Dat wil zeggen: ze belichten de keuze als een van de mogelijke alternatieven die de politiek had, en wie weet eentje die we later met zijn allen zullen berouwen. Komt het daadwerkelijk tot een ramp, dan kunnen ze eenvoudig partij kiezen voor de slachtoffers en vanuit hun waakhondfunctie op zoek gaan naar 'de schuldigen'.

Berichtgeving over risico's: wat is 'werkelijkheid'?

Zo bezien hebben de media een eenvoudige taak, maar het is ook weer te eenvoudig ze van het 'geven van een vertekend of eenzijdig werkelijkheidsbeeld' te betichten, iets wat regelmatig te beluisteren valt in kringen van degenen over wier beslissingen is bericht. De vraag moet namelijk luiden welke werkelijkheid dan zou moeten worden gerepresenteerd. Als we het toespitsen op risico's: men kan van mening zijn dat

berichtgeving over vliegcrashes of chloortransporten per spoor bij mensen de angst vergroot nog langer in het vliegtuig te stappen of naast het spoor te wonen, terwijl autorijden over de A2 statistisch gezien veel gevaarlijker is. Er is wel eens betoogd, ook door wetenschappers die het hadden onderzocht, dat verschillende risico's naar rato van de kans op slachtofferschap in de media zouden moeten voorkomen (zie Peters 1994). Maar deze eis is weinig realistisch in een samenleving waarin media grondwettelijk een grote vrijheid van berichtgeving is gegarandeerd.

In de communicatiewetenschappelijke literatuur zijn grofweg twee tegengestelde stromingen te ontwaren in het debat over de verhouding tussen 'de' media en 'de' werkelijkheid. Schulz (1989) heeft ze treffend de *ptolemaïsche* en de *copernicaanse* opvatting van verhouding tussen media en werkelijkheid genoemd: media als weergevers van de werkelijkheid versus mediaberichtgeving als constructie van werkelijkheid. Vertegenwoordigers van de eerste stroming houden staande dat er zoiets als een objectieve werkelijkheid bestaat die in en door de media adequaat kan worden afgebeeld (er rijden immers werkelijke chloortreinen over werkelijk spoor door werkelijke wijken). Aanhangers van de tweede stroming ontkennen dat laatste niet, maar benadrukken de altijd aanwezige noodzaak voor media tot selectie uit het overweldigende aanbod aan 'werkelijke' gebeurtenissen en de noodzaak deze gebeurtenissen op één of enkele van vele mogelijke wijzen te belichten. Het resultaat van deze selectie en interpretatie is dan een constructie van werkelijkheid oftewel een 'mediawerkelijkheid'.

De werkwijze van journalisten

Communicatiewetenschappelijk onderzoek heeft de systematiek in het werken van de media proberen bloot te leggen. In eerste instantie heeft men die systematiek gekoppeld aan kenmerken van gebeurtenissen in het zogenaamde nieuwswaardenonderzoek (zie Ruhrmann 1994). Men moet daarbij denken aan kenmerken als ondubbelzinnigheid (een eenduidig te interpreteren gebeurtenis heeft meer nieuwswaarde dan een gebeurtenis waar veel kanten aan zitten), culturele nabijheid (gebeurtenissen die vanuit de eigen cultuur makkelijker te interpreteren zijn, worden sneller nieuws) en onverwachtheid/zeldzaamheid (hoe onverwachter/zeldzamer de gebeurtenis, hoe meer nieuwswaardig; vgl. Galtung en Ruge 1965; Rosengren 1970; Ruhrmann 1994). Gebeurtenissen die aan één van deze kenmerken voldoen, hebben grotere kans dan andere om nieuws te worden. Aan hoe meer van de kenmerken wordt voldaan, hoe groter de kans op nieuws. Een latere benadering gaat niet uit van de gebeurtenissen waarover wordt bericht maar van de beroepsspecifieke routines van journalisten, de selectie- en interpretatieregels die zij hanteren in hun dagelijkse werkzaamheden (zie Gans 1979; Hermans 2000; Renckstorf 1994; Tuchman 1978). Deze worden deels aangeleerd tijdens de opleiding tot journalist (maar niet elke journalist heeft die gevolgd), deels worden ze 'on the job' opgedaan. Het betreft vaak regels met een redactie-overstijgende geldigheid. De regels hebben betrekking op de nieuwswaardigheid van gebeurtenissen maar ook op de wijze van verslaan van de gebeurtenissen. Deze regels moeten door journalisten min of meer nauwgezet worden gevolgd op straffe van col-

legiale kritiek en het niet plaatsen of uitzenden van het bericht (want ook tussen journalisten is sprake van concurrentie om de schaarse ruimte in het nieuwsbulletin of op de krantenpagina's).

Een ander punt om in gedachten te houden bij de beoordeling van het nieuws is dat journalisten in hun dagelijks werk zelden ooggetuige zijn van gebeurtenissen waarover zij dan vervolgens uit de eerste hand kunnen berichten. Zij moeten zich vaak baseren op bronnen zoals bestuurders of hun voorlichters, ondernemingen en instituties c.q. hun voorlichters of PR-mensen, belangenorganisaties, wetenschappelijke experts, etcetera – en last but not least op andere media (een scoop van de concurrentie krijgt vrijwel altijd aandacht). De informatie die zij verzamelen is dus in eerste instantie door deze primaire bronnen vormgegeven en wordt als grondstof gebruikt voor journalistieke berichtgeving. Lang niet altijd komen lezingen van één en hetzelfde thema door de verschillende bronnen overeen. Daar evenwichtigheid in de berichtgeving als journalistieke deugd geldt, worden vaak beide lezingen weergegeven en als conflictieus behandeld. Vanuit het gezichtspunt van de ene conflictpartij wordt de rivaliserende werkelijkheidsbeschrijving door de andere partij teveel gewicht gegeven en al snel valt dan het oordeel dat de media de werkelijkheid vertekend weergeven (maar de vraag *wiens* werkelijkheid dat is wordt daarbij niet gesteld; zie Peters 1994: 335).

De relatie tussen nieuw nieuws en oud nieuws

Eenmaal in het nieuws geweest, krijgt een gebeurtenis van enige importantie een andere status. Zowel journalisten als hun publiek zijn gevoelig geworden voor verwante gebeurtenissen, die het ineens tot nieuws brengen waar ze voor de vergetelheid leken voorbestemd. In de literatuur is onder de noemers *agenda setting*, *framing* en *priming* aandacht besteed aan dit verschijnsel (zie Peter 2002). Media bepalen tot op zekere hoogte de belevingsagenda van mensen, de onderwerpen waarover zij nadenken. Na de ramp in Enschede stond door alle coverage het probleem van de veiligheid van vuurwerkopslag en de controle daarop door de overheid letterlijk in één klap langere tijd in de belangstelling; niet alleen in de media maar ook in het gesprek op straat. Dat wil niet zeggen dat de media de veroorzakers zijn van de ongerustheid (dat was de ramp zelf); zij reageren als het ware op de ongerustheid en berichten erover omdat het mensen zo bezighoudt.

Bepaalde aspecten van een eerdere ramp (Enschede), vooral de nalatigheid in de naleving en handhaving van de regels door eigenaars en overheid, kunnen bij een volgende ramp (Volendam) als interpretatiekader ('frame') gaan fungeren, waardoor de latere ramp in een ander daglicht komt te staan dan anders het geval zou zijn geweest.⁶ Ook kan berichtgeving over een ramp kan tot gevolg hebben dat een eerdere ramp weer in herinnering wordt geroepen ('priming'). De bij de mediagebruikers aanwezige kennis wordt bij de interpretatie van nieuwe gebeurtenissen gebruikt en beïnvloeden zo de publieke discussie over de ramp, ook wanneer de vergelijking tussen eerdere en nieuwe rampen volgens sommigen mank gaat.

Rivaliserende werkelijkheidsdefinities

Wanneer we nu meer specifiek kijken naar het spanningsveld tussen overheid, bedrijven en massamedia in de informatie die zij over risico's verspreiden, dan moet duidelijk zijn dat de berichtgeving over risico's maar zeer ten dele kan worden gestuurd. Elk van deze actoren heeft belangen te behartigen en deze lopen zelden geheel parallel. Sterker nog: elk van de actoren 'doorziet' de belangen van de ander en besteedt er in zijn eigen deelname aan het risicodebat indien nodig ook aandacht aan. Zo valt nogal eens te horen dat 'de media een vertekend beeld van de feitelijke risico's geven', dat 'de overheid probeert zijn eigen straatje schoon te vegen' en dat 'het bedrijf geen waarheidsgetrouw beeld heeft geschetst van de werkelijke risico's die het veroorzaakte'. Geen van de drie partijen bezit een monopolie op wat de sociale werkelijkheidsdefinitie zal worden, en het is eerder regel dan uitzondering dat de verschillende definities naast elkaar blijven bestaan. Wel hebben de media vanuit de aard van hun *métier* – het dag na dag bekendmaken van nieuws aan grote groepen mensen – vaak het laatste woord. Overheid en bedrijven zijn 'riskante beslissers' en het kan in beider belang zijn (overheid: vanuit beheersingsperspectief, bedrijven: vanuit winstoogpunt) om niet alle gevoelige informatie naar buiten te brengen (hoewel men dit met de Wet openbaarheid van bestuur beoogt tegen te gaan). Nieuwsmedia zien het als hun taak dit wel te doen omdat hun afnemers recht hebben op informatie, zeker na een incident.

Bij de behandeling van risicothema's in de media worden in de ogen van wetenschappelijke experts veel fouten gemaakt. Bij het oordeel van experts over de berichtgeving staat dan ook de geconstateerde 'afwijking van juistheid' aan de basis van het oordeel over de berichtgeving als zodanig (Berger 2002; Peters 1994). Daarbij wordt echter niet de vraag gesteld of deze onjuistheden nu voor de oordeelsvorming van de mediagebruiker doorslaggevend zijn (want dat zullen ze in de regel niet zijn als het om kleinere zaken gaat; bij grote fouten kan men proberen het beeld via een ingezonden brief te corrigeren). In inhoudsanalyses van mediaberichtgeving door wetenschappelijke onderzoekers wordt systematisch gezocht naar krantenartikelen en tv- en radio-uitzendingen waarin het risicothema voorkomt. Bij de interpretatie van het 'vertekende beeld' wordt vaak vergeten dat veel van de artikelen op deels dezelfde bronnen zijn gebaseerd en op dezelfde dag zijn verschenen. Ook geeft men zich er geen rekenschap van dat mediagebruikers gemiddeld met slechts een fractie van de berichtgeving in aanraking komen en dus minder bevattelijk zullen zijn voor overname van 'het verkeerde, eenzijdige beeld' dan de frequentie van voorkomen ervan in de media suggereert.

Overheid en bedrijven komen in de nieuwsmedia ook voor als primaire bronnen over risico's. Maar de juistheid van hun informatie kan ter discussie komen te staan. Direct na de topambtenaar of de minister komen wetenschappelijke experts en actiegroepen aan het woord die de uitlatingen van overheidszijde in twijfel trekken. Wat abstracter geformuleerd kan in elke communicatie zowel de informatiekant (wat wordt gezegd?) als de mededelingskant (wie zegt het?) worden gethematiseerd (zie Luhmann 1984; vgl. Kasperson et al. 1988; Laermans 1999). In het eerste geval

wordt de juistheid van de informatie ter discussie gesteld: 'wat de minister beweert, is wetenschappelijk zeker niet onomstreden'. In het tweede geval belicht men het belang dat de informatieverstrekker heeft bij het verspreiden van de informatie: 'de overheid wil de rust terugbrengen in het land' of 'Shell heeft er een economisch belang bij dat de negatieve publiciteit over het bedrijf tot een einde komt'.

Meer communicatie is niet altijd beter

Uiteenlopende werkelijkheidsdefinities als deze zijn een realiteit waarmee overheidscommunicatie over risico's heeft rekening te houden en waaraan niet zo eenvoudig iets is te doen. Duidelijk is wel dat méér communiceren van overheidszijde niet het gewenste effect sorteert waar werkelijkheidsdefinities uiteenlopen. Waar de potentiële getroffensten tot een andere inschatting komen van de kans op een incident en de schade die ermee gepaard gaat, helpt communicatie niet veel verder, omdat de beoordeling ervan van de informatie- naar de mededelingskant gaat verschuiven ('waarom blijven ze die informatie herhalen, daar moet wel een strategie achter schuilgaan; ze hebben er kennelijk belang bij ons op andere gedachten te brengen'). Het blijven hameren op de onjuistheid van de risico-inschatting van de media en/of de burgers (= het publiek van de media), hoe terecht misschien ook vanuit het oogpunt van risicocalculaties, werkt waarschijnlijk averechts. Aan de andere kant helpt zwijgen ook niet, want dat leidt tot hetzelfde effect, zij het in omgekeerde zin ('ze hebben kennelijk iets te verbergen') (vgl. Luhmann 1991: 166). Maar wat te doen in een situatie waarin communiceren niet werkt en niet communiceren evenmin?

Informatie over wat te doen bij rampen

Voor de bezorgdheid over industriële risico's kan de mate waarin men zich geïnformeerd acht over wat men moet doen in het geval van een (natuur- of technologische) ramp van belang zijn. Van alle EU-inwoners achten de Nederlanders zich blijkens tabel 3 het best geïnformeerd. 45% van hen vindt zichzelf op zijn minst 'tamelijk goed' geïnformeerd, tegen ruim een kwart voor de EU als geheel. Ook de verschillen met de buurlanden zijn opvallend. Opnieuw zijn Spanje en Portugal de hekkesluiters, samen met Ierland dat ook beneden de 20% scoort.

Tabel 3 Geïnformeerdeheid over wat te doen in noodsituatie zoals natuur- of technologische ramp (in % van de bevolking van 15 jaar en ouder)

	zeer slecht / tamelijk slecht	geïnformeerd zeer goed / tamelijk goed	weet niet
noord			
Denemarken	64	33	3
Finland	58	40	2
Zweden	60	38	1
midden			
België	74	25	2
Duitsland	69	26	5
Ierland	78	19	3
Luxemburg	59	39	3
Nederland	54	45	2
Oostenrijk	56	40	4
Verenigd Koninkrijk	69	25	6
zuid			
Frankrijk	74	25	1
Griekenland	76	23	2
Italië	64	31	5
Portugal	80	18	2
Spanje	84	13	3
Europese Unie	70	26	4

Bron: Eurobarometer 51.1 (april-mei 1999) SCP-bewerking

Wat kan helpen is de communicatie dicht bij de werkelijkheidsdefinities van de burger te houden. Technische specificaties van risico's – risicocontouren en termen als plaatsgebonden en groepsgebonden risico's – staan daar in de regel ver van af. Het

denken over risico's in afwijking van zekerheden moet worden verlaten ten gunste van het denken van risico's in termen van gevaren. De getroffene loopt geen risico, hij loopt gevaar. Een voorbeeld van toch redelijk ver van de belevingswereld staande communicatie is de risicokaart van de provincie Friesland. Weliswaar kunnen burgers met enkele muisklikken een goed beeld krijgen van de gevaren die in hun woonomgeving op de loer liggen. Maar aanduidingen als 'effect maximaal – minimaal' en 'risicocontour (individueel risico 10^{-6})' geven geen antwoord op vragen die bij burgers leven, zoals 'is het verstandiger bepaalde plekken te mijden', 'kan ik maar beter gaan verhuizen' of 'wat kan ik doen om de veiligheid van mijzelf en mijn gezin te vergroten'. Voordat de burger er 'wat mee kan', dienen de symbolen op de kaart vertaald te worden naar antwoorden op de vragen waar de burger mee zit. In de risicocommunicatieliteratuur heet dit wel de interactiebenadering (Woudenberg 1999). In deze benadering wordt de burger veeleer gezien als een gesprekspartner dan als een voor te lichten individu. Ervaringen in de praktijk wijzen uit dat met een open, interactieve benadering vaak betere resultaten worden bereikt, ook – daarvoor bestaat wel eens terughoudendheid bij de overheid – wanneer burgers daardoor alle ins en outs van de hen omringende risico's te weten komen. In het volgende, afsluitende hoofdstuk wordt deze benadering voorgestaan bij het doen van enkele aanbevelingen voor een communicatiebeleid. Hierbij krijgt ook de context aandacht: de doorgaans onwelgevallige mediapubliciteit waarin een en ander dient te geschieden.

5 Externe veiligheid: aanbevelingen voor communicatie tussen burgers en de overheid

Externe veiligheidsrisico's zijn maar tot op zekere hoogte beheersbaar. Er bestaan voor productie, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen alsmede het opstijgen en landen van vliegtuigen uitgebreide technische- en handelingsvoorschriften waaraan bedrijven en overheidsdienaren zich dienen te houden. Maar materialen slijten en mensen maken fouten. Regelmatige controles brengen soms technische mankementen aan het licht, maar krijgen niet alle defecten op tijd boven water. In trainingen worden mensen regelmatig geattendeerd op de enorme gevolgen van eventuele nalatigheid in het naleven van die voorschriften. Na verloop van tijd maakt alertheid evenwel plaats voor de vanzelfsprekendheid van de alledaagse routines. Kortom: het is een illusie te denken dat met gevaarlijke stoffen gepaard gaande risico's ooit helemaal uit te bannen zijn. Incidenten en rampen zullen blijven optreden. Naast het zoveel mogelijk voorkomen ervan is adequaat handelen door burgers in geval van incidenten van het grootste belang ter voorkoming van extra schade. Vertrouwen van burgers in de overheid is cruciaal, aangezien in noodsituaties bevelen en aanwijzingen alleen zullen worden opgevolgd wanneer de gever van die bevelen en aanwijzingen gezag geniet en/of wordt vertrouwd. Dit vertrouwen lijkt met name door de ramp in Enschede (en misschien ook die met de kunstmestfabriek in Toulouse) een gevoelige knauw te hebben gekregen.

De analyse van communicatieprocessen in de praktijk in het voorgaande hoofdstuk geeft suggesties voor verbetering van de risicocommunicatie. Alvorens deze worden uitgewerkt, dienen hier enkele kanttekeningen te worden geplaatst bij de te verwachten effectiviteit van risicocommunicatie om het vertrouwen van de burger te herwinnen in kwesties van externe veiligheidsrisico's. Ten eerste moet worden opgemerkt dat er nu eenmaal *principiële grenzen zijn aan de risicobeheersing*, en daarmee ook aan de geruststelling van burgers. In communicatie zal hieraan aandacht moeten worden besteed, vanuit het besef dat overmatige communicatie juist kan leiden tot wantrouwen. Verder moet de kritisch vraag worden gesteld of met uitgebalanceerde communicatiestrategieën het vertrouwen wel kan worden ge- of herwonnen, of dat er altijd structurele problemen zullen blijven bestaan tussen burgers, overheid en industrie. Communicatie zal niet tot 100% (herstel van) vertrouwen kunnen leiden, zolang de overheid een dubbelrol heeft in de hoedanigheid van risicoregulator en tegelijkertijd (mede) risicoveroorzaker. Op grond van de analyse van de gebeurtenissen rond de vuurwerkramp in Enschede heeft de Commissie onderzoek vuurwerkramp (2001: 495) geconstateerd dat de externe veiligheidsborging door de overheid (wettelijke regels, vergunningsvoorschriften, toezicht) ontoereikend is. In het rapport is een aanbeveling opgenomen onder het thema 'Toezicht', waarbij het belang wordt onderkend van een scheiding van de verantwoordelijkheden voor vergunningverlening en toezicht ('[het] is van belang dat het bevoegd gezag in de

eigen ambtelijke organisatie een strikte functionele scheiding aanbrengt tussen de vergunningverlening en het toezicht', p. 504). Een strikte scheiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden lijkt een cruciale voorwaarde voor het herstel van vertrouwen. Communicatie kan hooguit wettelijke ingrepen ondersteunen.

Uit de Troonrede, 17 september 2002

'Ernstige gebeurtenissen in de afgelopen twee jaar hebben aangetoond dat aandacht voor .. vormen van veiligheid zoals brandweer, transportveiligheid en rampenbestrijding noodzakelijk is. Voor het handhaven van vergunningen en voor preventie en bestrijding zijn gemeenten en provincies de eerstverantwoordelijken.

De regering bevordert een verdergaande regionale samenwerking van brandweer en ongevallendiensten. Er zal nog dit najaar een wetsvoorstel worden ingediend om de voorbereiding en het oefenen, alsmede de kwaliteit van beheersplannen, te verbeteren. In de komende vier jaar zullen extra middelen beschikbaar worden gesteld voor de veiligheid bij opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen. Ook de verbetering van veiligheid van tunnels krijgt bijzondere aandacht.'

De toenmalige minister van vrom Jan Pronk noemde als een van de doelen van het externe veiligheidsbeleid 'bij burgers het gevoel van veiligheid te vergroten'. Daartoe is het een taak 'het vertrouwen van de burger te herwinnen' ('Septemberbrief'; TK 2001-2002: 2). Het *versterken van de externe veiligheid* alsmede het *handhaven van gestelde veiligheidsregels* (in plaats van het *gedogen van overtreding ervan*) worden gezien als belangrijkste middelen om dit doel te bereiken.

In dit essay is betoogd dat deze twee zaken weliswaar noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarden zijn om 'de burger weer moed te geven'. Het veiligheidsgevoelen neemt niet automatisch toe bij de vergroting van de veiligheid alleen. *Zorgvuldige communicatie over veiligheidsknelpunten* is een aanvullend noodzakelijk middel. Met enkele op het voorgaande voortbouwende aanbevelingen pogen we dit aannemelijk te maken.

Knelpunten bij de externe veiligheid, daarover is iedereen het wel eens, zullen blijven bestaan, zeker in een klein land als Nederland met zijn intensieve ruimtegebruik. Ook na aanscherping van het beleid zullen er risicovolle situaties blijven bestaan, al zullen de 'feitelijke' risico's mogelijk kleiner zijn dan voorheen. En rond deze risicovolle situaties zal protest blijven ontstaan onder verontruste burgers die hun vege lijf én hun have en goed willen beschermen. Sociaal protest is koren op de molen van nieuwsmedia. Deze laten in de regel wel alle betrokken partijen – veroorzaker, regulator en getroffen – aan het woord, maar kiezen soms toch impliciet partij voor de getroffen burger door deze zijn grieven eerst te laten spuien en de anderen (waaronder de betrokken overheden) daarop te laten reageren. Bij de bezorgdheid van de individuele burger kunnen de kijkers, luisteraars en lezers zich gemakkelijk een voor-

stelling maken; bij de moeizame afweging tussen verschillende belangen door lokale, provinciale en landelijke overheden gaat dat minder eenvoudig. De overheid ontkomt er soms niet aan bindende beslissingen te nemen in NIMBY-situaties ('Not In My Back Yard'). In een dichtbevolkt land als het onze kunnen in het algemeen belang nu eenmaal niet alle achtertuinen worden ontzien. De bezitters daarvan blijken heden ten dage bedreven in het aandragen van alternatieven en weten daarvoor dikwijls de nieuwsmedia te interesseren.

Het voorgaande moet niet worden gelezen als kritiek op de nieuwsmedia, en het is voor de overheid van belang niet met de media in een zwartepietenspel te verzanden. Vanuit de belangen die nieuwsmedia nastreven én vanuit hun eigen verantwoordelijkheid in een open, democratische samenleving is de geschetste werkwijze – eerst de verontruste burger aan het woord laten, dan de veroorzaker en de regulator hierop laten reageren – zeer goed verdedigbaar. Het gaat er journalisten immers om, te informeren. Een toegankelijke presentatie van het nieuws valt daarbij te verkiezen boven een ingewikkelde, al gaat de nuance daarbij wellicht verloren. Het gevolg is wel dat overheden en overheidsdienaren kritiek te verduren krijgen die vanuit hun perspectief als ongewenst en onterecht gelden.

Het gaat bij mediapubliciteit rond externe veiligheidsrisico's evenwel om een onvermijdelijke randvoorwaarde voor het te voeren beleid. Het herstel van vertrouwen van burgers in de overheid zal binnen deze randvoorwaarde gestalte dienen te krijgen. Voortbouwend op reeds genomen maatregelen ter reductie van de kans op alsmede de mogelijke effecten van calamiteiten, en ter intensivering van de controle op naleving van voorschriften, dienen de burgers op geregelde basis te worden geïnformeerd over deze maatregelen. Twee zaken zijn daarbij cruciaal:

- overheidscommunicatie vindt plaats in een reeds bestaand opinieklimaat dat principieel niet kan worden gestuurd, hooguit bijgestuurd;
- overheidscommunicatie dient aan te sluiten bij de belevingswereld van de burgers, dat wil zeggen bij hun waarneming van de oorzaken en gevolgen van externe veiligheidsrisico's.

Communicatie en opinieklimaat

Communicatie-inspanningen van overheidswege staan niet op zichzelf, maar banen zich een weg door alledaagse berichtgeving in de nieuwsmedia en alledaagse conversaties over veiligheidsrisico's. In het geheel aan communicatie is de overheid maar één van meerdere deelnemers aan het maatschappelijk debat. Ze is slechts één van de vele stemmen die burgers over het onderwerp horen. Bovendien is ze, als het om externe veiligheid gaat, partij in het krachtenveld dat nu juist ter discussie staat. Informatievoorziening van de overheid kan daarom gemakkelijk als eenzijdig worden opgevat, of althans als zodanig worden ervaren. Niet de informatie zelf (wat zegt de overheid?) maar de mededeling ervan (waarom zegt de overheid dit? wat wil ze ermee bereiken? waarom juist nu?) komt dan in het brandpunt van de aandacht te staan. Vermoedens omtrent manipulatiepogingen kunnen bij belanghebbenden dan snel de kop opsteken, onder motto's als 'de overheid wil de aandacht afleiden van haar eigen

falen'. De informatie zelf wordt dan niet eens meer ter kennis genomen of – wellicht nog onwenselijker vanuit overheidsperspectief – op bewijzen voor de veronderstelde manipulatie gescreend.

Uit de Troonrede, 17 september 2002

'Burgers zijn de dragers van de maatschappij. Te vaak wordt naar de overheid gekeken om problemen en risico's in het dagelijks leven te voorkomen of weg te nemen. Maar tegelijkertijd wordt steeds minder geaccepteerd dat die overheid beperkingen oplegt aan mensen. Een nieuwe balans moet worden gezocht. De samenleving kan alleen functioneren als burgers zich afvragen wat zij voor elkaar kunnen doen, voordat zij de blik op de overheid richten. Daarbij geldt ook dat mensen zich alleen kunnen ontplooiën als de overheid hun ruimte geeft om zelf verantwoordelijkheid te nemen en eigen keuzes te maken.'

Kritische tegengeluiden horen erbij in een vrije democratie. Het willen bestrijden ervan lijkt niet de aangewezen weg zolang de overheid partij is in het geheel – en bij externe veiligheid is ze dat bijna per definitie. De overheid heeft als taak in het algemeen belang riskante beslissingen te nemen. Beslissingen nodigen uit tot nadenken over mogelijke toekomstige gevolgen, aangezien ze bepaalde toekomstige gebeurtenissen waarschijnlijker maken dan andere. Het begrip 'risico' doelt, zoals betoogd, precies op het verschil tussen de beoordeling voor en na het optreden van een calamiteit. Een riskante beslissing is er een waarvan men weet dat men haar zal betreuen, mocht ze tot schade leiden. Het in gebruik houden van een kerncentrale (Borssele) is een riskante beslissing, het niet in gebruik nemen ervan (Kalkar) kan dat echter vanuit een economische optiek ook zijn (economische schade doordat duurdere elektriciteit moet worden opgewekt en hoogopgeleid personeel werkloos raakt). Tegenstanders van een democratisch gelegitimeerde beslissing zullen altijd op de potentieel schadelijke consequenties van de beslissing kunnen wijzen en deze onacceptabel achten. Voor de overheid is het daarom zaak bij riskante beslissingen steeds opnieuw te verantwoorden hoe de afweging tussen voordelen en (potentiële) nadelen tot stand is gekomen, en wel op een zelfbewuste wijze, vanuit de verantwoordelijkheid die de overheid in een democratie heeft. Na 'Enschede' bestaat wellicht de neiging om als overheid nog even in het boetekleed gehuld te gaan. Als herstel van vertrouwen rond externe veiligheid wordt nagestreefd, is dat geen verstandige zaak. Een overheid die zelfvertrouwen uitstraalt en kordaat handelt, zal de burger eerder het gevoel geven dat de zaak (ook letterlijk) weer op de rails staat.

Een (belevings)wereld te winnen

Het in kaart brengen van de gevaren die de burger bedreigen is al geen eenvoudige zaak, nog lastiger is het deze risico's naar de leefwereld van de burgers te vertalen. Vanuit het perspectief van een bevoogdende overheid zou misschien betoogd kunnen

worden dat het beter is geen slapende honden wakker te maken – burgers zouden zich maar onnodig zorgen gaan maken. In de huidige beleidscontext is voor een benadering gekozen die meer bij het tegenwoordige *Selbstverständnis* van de overheid aansluit: een moderne democratische overheid dient transparant te zijn voor haar burgers. In de wet- en regelgeving rondom rampen en zware ongevallen is een informatieplicht van overheid (en bedrijven) richting burgers opgenomen. Tot in detail is daarin vastgelegd wat de burger van de overheid aan informatie mag verwachten. Hoe die informatie wordt verstrekt is niet vastgelegd. En daarvoor zijn nog wel wat parameters vast te leggen.

Acceptatie van risico's staat of valt met het begrijpelijk zijn van de informatie voor degene voor wie ze is bedoeld. Wanneer de acceptatiebarrières reeds hoog zijn, moeten ze niet nog eens verhoogd worden. Grofweg zijn er twee parameters aan te geven waarmee rekening gehouden dient te worden: kennis en relevanties (Schütz 1974; Schütz en Luckmann 1979; Bosman et al. 1989). De kennis waarover mensen beschikken is een complex geheel van ervaringen die zij in het *verleden* hebben opgedaan. Relevanties hebben betrekking op de zaken die zij nu en in de toekomst willen bereiken; het zijn de drijfveren voor het menselijk handelen.

Burgers worden geconfronteerd met risicovoorlichting van de overheid in alledaagse situaties waarin ze doorgaans met andere zaken bezig zijn: hun werk, de zorg voor hun kinderen en het huishouden, de invulling van hun vrije tijd. Temidden van dat al wordt de krant gelezen, naar de radio geluisterd, naar de televisie gekeken en on line gecomputerd. Informatie over risico's moet allereerst opgemerkt worden temidden van al die andere prikkels. Het moet daarom aansluiten bij relevanties; in onze hoofden zijn we immers meestal bezig met de dingen die we moeten of willen doen. Fysieke veiligheid behoort tot ieders basisbehoeften. Het afwenden van levensbedreigende situaties is onderdeel van de drijfveren van in principe iedereen, zodat het niet moeilijk is mensen voor het onderwerp te interesseren. Een volgende stap in overheidscommunicatie over risico's is het bereiken van kennisverandering. Maar informatie is niet hetzelfde als kennis. Informatie kan alleen dan tot kennis leiden als ze aansluit bij kennis die de burger al heeft. Het uitgangspunt bij voorlichting over risico's dient dan ook het referentiekader van de burger te zijn. Maar 'de' burger bestaat niet. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen burgers in de mate van voorkennis waarover zij beschikken (zie ook B&A Groep 2002). Universitair geschoolden ergeren zich waarschijnlijk evenzeer aan (in hun ogen) te simplistisch taalgebruik als mensen met lagere school aan te ingewikkeld of wollig taalgebruik, om over cultuurverschillen tussen bevolkingsgroepen nog maar te zwijgen.

Men doet er daarom verstandig aan, informatieverstrekking in kleinschalig, kwalitatief onderzoek bij verschillende publieksgroepen te 'pretesten'. Focusgroepen kunnen veel onduidelijkheden aan het licht brengen en er ook oplossingen voor aandragen. Nog beter zou zijn al in een eerdere fase met de doelgroepen in gesprek te gaan. De stroming die deze vorm van risicocommunicatie voorstaat staat bekend als de interactieschool en heeft als uitgangspunt dat er vanzelf meer draagvlak voor besluiten ontstaat wanneer de invloed van de betrokken partijen evenwicht-

tiger is verdeeld. Het 'democratische' proces van participatie van en interactie tussen betrokken partijen is dan gericht op het bevorderen van wederzijds begrip en vertrouwen (Woudenberg, 1999). Door allereerst in kaart te brengen hoe burgers tegen risico's aankijken, hoe zij deze beleven, welke zorgen zij zich maken en welke handelingsmogelijkheden zij voor zichzelf zien, kan de informatieverstrekking beter op maatschappelijke doelgroepen worden toegesneden. De kans dat burgers in staat zullen zijn met deze informatie om te gaan, wordt daarmee flink vergroot.⁷ Van groot belang is het dat men openstaat voor – vanuit expertsgezichtspunt – onjuiste beelden over veiligheidsrisico's en onnodige zorgen die burgers zich maken. Hoe onjuist en onnodig wellicht ook: het zijn deze werkelijkheidsvoorstellingen waarmee mensen hun alledaagse leven tegemoet treden en waarmee ze in aanraking komen bij informatie over de risico's die zij (menen te) lopen. Bij deze voorstellingen dient in de informatieverstrekking te worden aangeknoopt.

Een geïntegreerd voorlichtings- en persbeleid via media-monitoring

De overheid is voor burgers één bron van informatie over externe veiligheid. Daarnaast zijn er de media en er zijn andere, al dan niet verontruste, burgers. Wat mensen over veiligheidsrisico's aan kennis opdoen, is een amalgaam van kenniselementen uit verschillende bronnen. Overheidscommunicatie over externe veiligheid kan deze kennis uit andere bronnen niet negeren. Een slagvaardig communicatiebeleid is dan ook gebaat bij een overzicht van wat er over het onderwerp in de maatschappij wordt gezegd en geschreven. De meest aangewezen weg is het continu monitoren van de mediaberichtgeving over externe veiligheidsaangelegenheden, wat overigens al gebeurt. Alleen door goed op de hoogte te zijn van wat er leeft en speelt in het land kan hierop in het eigen communicatiebeleid worden ingespeeld door het starten van een grote campagne of, bescheidener en daardoor misschien ook beter, het doen uitgaan van persberichten, het geven van interviews of het schrijven van ingezonden brieven voor dagbladen. Daar waar ontevredenheid of ongerustheid de kop opsteekt, dient actief op zoek te worden gegaan naar de bron of oorzaak.⁸

We hebben in dit essay geprobeerd aannemelijk te maken hoezeer risicopercepties verband houden met werkelijkheidsdefinities van burgers, media, bedrijven en overheden. Waar die definities uiteenlopen, ligt er een taak voor de overheid deze in kaart te brengen en in dialoog met de andere betrokkenen te proberen ze dichter bij elkaar te brengen. Met communicatie, het zij nog maar eens herhaald, kunnen echter geen structurele problemen worden opgelost. Waar de overheid zowel (mede) risicoveroorzaker als risicoregulator is, zal een institutionele scheiding van rollen veel mogelijke achterdocht kunnen wegnemen. Hoe er wordt gedacht en gepraat over externe veiligheid hangt namelijk niet alleen af van hoe partijen naar de betreffende gevaren kijken, maar ook naar elkaar.

Noten

- 1 Zie Chris van der Heijden, *Grijs verleden. Nederland en de Tweede Wereldoorlog*. Amsterdam: Contact, 2001.
- 2 Concreet gaat het om de productie, de opslag en het gebruik van gevaarlijke stoffen, defensieactiviteiten (opslag van munitie), het transport van gevaarlijke stoffen (ook door buisleidingen) en het gebruik van luchthavens. 'Externe betrokkenen' onder vinden in de regel geen direct voordeel van productie en vervoer van de goederen in kwestie, maar worden wel met nadelen geconfronteerd. Want hoewel het vaak zeer onwaarschijnlijk is dat omwonenden en instellingen (scholen, ziekenhuizen, winkels) ooit met een ernstige calamiteit zullen worden geconfronteerd, toch is de kans, hoe klein ook, aanwezig. Het onderscheid tussen intern en extern loopt parallel aan het onderscheid tussen risico en gevaar. Veiligheidsrisico's die met de industriële productie gepaard gaan zijn voor de bij productie en vervoer betrokkenen wellicht te verantwoorden risico's, voor de niet-betrokkenen gaat het om een extern gevaar.
- 3 De Gezondheidsraad (1996) heeft een nieuwe manier van omgaan met risico's bepleit, waarbij aan betrokkenen duidelijk wordt gemaakt door wie, wanneer en waarom een beslissing is/wordt genomen. In het proces van risicobepaling en risicobeheersing krijgen lacunes in kennis en onzekerheden in risicoschattingen een uitdrukkelijke plaats.
- 4 Er zijn ook bewegingen in de omgekeerde richting waarneembaar, met name in de landbouwsector waar minder intensieve veeteelt wordt gepropageerd onder het motto dat we bereid moeten zijn voor het welzijn van de natuur een extra bijdrage te betalen.
- 5 Overigens wordt er in het milieubeleid gestreefd naar een hoog beschermingsniveau, op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten, Hierbij wordt ondermeer het voorzorgsprincipe gehanteerd, wat inhoudt dat waar ernstige of onomkeerbare milieuschade dreigt, de overheid niet hoeft te wachten op wetenschappelijke consensus om maatregelen te nemen om deze schade te voorkomen (Harremoës et al. 2001).
- 6 In de Verenigde Staten van Amerika worden sinds het Watergateschandaal rond president Nixon nieuwe schandalen rond zittende presidenten al snel van het achtervoegsel '-gate' voorzien. Zo was er onder Clinton eerst de Whitewatergate-affaire en later Monicagate. Met deze vorm van framing wordt gezinspeeld op een mogelijk vertrek uit het ambt dat het schandaal wel eens tot gevolg zou kunnen gaan hebben, en wordt de aandacht gericht op de publicitaire pogingen die het Witte Huis doet om de zaak snel weer uit de publiciteit te krijgen.
- 7 Door de Gezondheidsraad (2001) is aanbevolen om 'richtlijnen voor burgers' uit te brengen over risico's, risicocommunicatie en bewonersparticipatie. Deze aanbeveling volgt uit onderzoek waarin wordt geconstateerd dat het overheidsoptreden meer emoties oproept dan de milieuverontreiniging als zodanig, en dat een actief communicatiebeleid tot minder wantrouwen bleek te leiden.
- 8 In recente heroriëntaties op de rol van de overheidscommunicatie wordt een actieve communicatierol van de overheid, ook over nog niet aanvaard beleid, voorgestaan (zie Commissie toekomst overheidscommunicatie 2001). Het kabinet heeft dit standpunt grotendeels overgenomen, zodat de speelruimte voor risicocommunicatie vanuit de overheid groter is dan voorheen (Neijens 2002).

Geraadpleegde literatuur

- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, U., & Bonß, W. (Eds., 2001). *Die Modernisierung der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1996). *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Becker, J.W., & Rooijen, P.M. van (2001). *Het beeld van de wetenschap. Opvattingen van de bevolking, wetenschapsjournalisten, adviseurs en Kamerleden in 2000*. Den Haag: NWO/SCP.
- Berger, C.R. (2002). 'Base-Rate Bingo. Ephemeral Effects of Population Data on Cognitive Responses, Apprehension, and Perceived', *Communication Research*, 29 (2), 99-124.
- Blake, E.R. (1995). 'Understanding Outrage: How Scientists Can Help Bridge the Risk Perception Gap'. *Environmental health perspectives* 103 (suppl. 6):123-125.
- Blom, T. (1997). *Complexiteit en contingentie. Een kritische inleiding tot de sociologie van Niklas Luhmann*. Kampen: Kok Agora.
- Blom, T., & Nijhuis, T. (1997). 'Risiko en gevaar. Een blik op Luhmanns risico-sociologie'. In R. Laermans (Ed.), *Sociale systemen bestaan. Een kennismaking met het werk van Niklas Luhmann* (pp. 167-180). Leuven/Amersfoort: Acco.
- Bosman, J., Hollander, E., Nelissen, P., Renckstorf, K., Wester, F., & Woerkum, C. van (1989). *Het omgaan met kennis - en de vraag naar voorlichting. Een multidisciplinair theoretisch referentiekader voor empirisch onderzoek naar de vraag naar voorlichting*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS).
- Boer, J. de (1997). *Publieke onrust. Een sociaal-psychologische analyse van milieu-incidenten in een woonomgeving*. Universiteit van Amsterdam.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- B&A-groep (2002). *Eindrapport risicocommunicatie*. Den Haag: B&A Groep/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Commissie onderzoek vuurwerkcramp (2001). *De vuurwerkcramp. Eindrapport A: SE Fireworks - De overheid - De ramp (onderzoekrapport)*. www.minbzk.nl, september 2002.
- Commissie toekomst overheidscommunicatie (2001). *In dienst van de democratie*. Den Haag: SDU.
- Dekkers, P. (Ed., 2001). *Enschede, de ramp*. Amsterdam: Trouw Dossier NL/Rainbow.
- Deudekom, C.C.M. van (1999). *Wet rampen en zware ongevallen e.a.*. Deventer: Kluwer. [Editie Schuurman & Jordens].
- Douglas, M., & Wildavsky, A. (1983). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Fuchs, P. (1992). *Die Erreichbarkeit der Gesellschaft. Zur Konstruktion und Imagination gesellschaftlicher Einheit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Galtung, J., & Ruge, M.H. (1965). 'The Structure of Foreign News: The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises In Four Norwegian Newspapers'. *Journal of Peace Research*, 2 (1), 64-91.
- Gans, H.J. (1979). *Deciding What's News. A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek and Time*. London: Constable.
- Geldof, D. (1999). *Niet meer maar beter: Over zelfbeperking in de risicomaatschappij*. Leuven: Acco.
- Gerwen, J. van, & Leeuwen, M. van (2000). *Zoeken naar zekerheid: risico's, preventie, verzekeringen en andere zekerheidsregelingen in Nederland 1500-2000*. Den Haag/Amsterdam: Verbond van Verzekeraars/NEHA.

- Gezondheidsraad (1996). *Risico's, meer dan een getal. Handreiking voor een verdere ontwikkeling van de risicobenadering in het milieubeleid*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Gezondheidsraad (2001). *Ongerustheid over lokale milieufactoren. Risicocommunicatie, blootstellingsbeoordeling en clusteronderzoek*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Gutting, J. M., & Wiegman, O. (1996). *Exploring Risk Communication*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer.
- Hajema, K., Hoebe, C., Jongmans-Liedekerken, A., & Tjisse, I. (2000). *De invloed van een vliegtuigramp op de ervaren gezondheid en milieuhinder van omwonenden*. Heerlen: GGD Oostelijk Zuid-Limburg.
- Harremoës, P. et al. (Eds., 2001). *Late Lessons from Early Warnings. The Precautionary Principle: 1896-2000*. European Environmental Agency. Copenhagen. Environmental Issues Report nr 22.
- Hermans, E.A.H.M. (2000). *Beroepsmatig handelen van journalisten*. Amsterdam: Thela Thesis [proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen].
- Hofstede, G. (1991). *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: Contact.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences. Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations* (2nd Ed.). Thousand Oaks [et al.]: Sage.
- Huysmans, F. (2001). *Mediagebruik en de temporele organisatie van het dagelijks leven in huishoudens*. Nijmegen: Auteur [proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen].
- Kasperson, R.E. (1992). 'The Social Amplification of Risk: Progress in Developing an Integrative Framework'. In S. Krimsky & D. Golding (Eds.), *Social Theories of Risk* (pp. 153-178). Westport/London: Praeger.
- Kasperson, R.E., Renn, O., Slovic, P., Brown, H.S., Emel, J., Goble, R., Kasperson, J.X., & Ratick, S. (1988). 'The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework'. *Risk Analysis*, 8, 2, 177-187.
- Krimsky, S., & Golding, D. (Eds., 1992). *Social Theories of Risk*. Westport/London: Praeger.
- Laermans, R. (1999). *Communicatie zonder mensen. Een systeemtheoretische inleiding in de sociologie*. Amsterdam: Boom.
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: Harcourt Brace.
- Luhmann, N. (1984). *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1986). *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (1990). 'Risiko und Gefahr'. In N. Luhmann, *Soziologische Aufklärung, Band 5: Konstruktivistische Perspektiven* (pp. 131-169). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (1991). *Soziologie des Risikos*. Berlin: De Gruyter.
- Luhmann, N. (1992). *Beobachtungen der Moderne*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (1996a). *Die Realität der Massenmedien* (2., erw. Aufl.). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (1996b). *Protest. Systemtheorie und soziale Bewegungen*. Herausgegeben und eingeleitet von Kai-Uwe Hellmann. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2000a). *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität* (4. Auflage). Stuttgart: Lucius & Lucius [orig. 1968].
- Luhmann, N. (2000b). *Organisation und Entscheidung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Meertens, R.W., Pligt, J. van der, & Vlek, C.A.J. (1994). 'Omgaan met milieurisico's: beoordeling, communicatie en besluitvorming'. In: C. Midden & G. Bartels (Eds.), *Consument en Milieu. Beoordeling van milieurisico's en sturing van gedrag*. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum: p. 57-80.

- Melich, A. (2001). Eurobarometer 51.1: Environmental Issues and Consumer Associations, April-May 1999 [Computer file]. Brussels, Belgium: INRA (Europe) [producer], 1999. 2nd ICPSR version. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research/Cologne, Germany: Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung [distributors], 2001.
- Merten, K., Schmidt, S.J., & Weischenberg, S. (Eds., 1994). *Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in die Kommunikationswissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ministerie van VROM (2001). *Een wereld en een wil; werken aan duurzaamheid. Nationaal Milieubeleidsplan 4*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Nassehi, A. (1997). 'Risikogesellschaft'. In G. Kneer, A. Nassehi, & M. Schroer (Eds.), *Soziologische Gesellschaftsbegriffe* (pp. 252-279). München: Fink.
- Nassehi, A. (1999). *Differenzierungsfolgen. Beiträge zur Soziologie der Moderne*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Neijens, P. (2002). 'Actieve communicatie over niet-aanvaard beleid: De kloof tussen overheidscommunicatie en journalistiek'. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 30 (4), 279-294.
- Open Universiteit (1998). *Risico's: besluitvorming over veiligheid en milieu, deel 1*. Heerlen: Open Universiteit.
- Peretti-Watel, P. (2000). *Sociologie du risque*. Paris: Armand Colin.
- Peretti-Watel, P. (2001). *La société du risque*. Paris: La Découverte/Repères.
- Peter, J. (2002). 'Medien-Priming-Grundlagen, Befunde und Forschungstendenzen'. *Publizistik*, 47 (1), 21-44.
- Peters, H.P. (1994). 'Risikokommunikation in den Medien'. In K. Merten, S.J. Schmidt, & S. Weischenberg (Eds.), *Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in die Kommunikationswissenschaft* (pp. 329-351). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Poortinga, W., Dekker, P., & Male, J. van (2000). *Vertrouwen en risicopercepties. Een onderzoek naar opvattingen over voedselveiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2001). *Gezondheidsrisico's voorzien, voorkomen en verzekeren*. Den Haag: RVZ.
- Renckstorf, K. (1994). *Mediagebruik als sociaal handelen. Een handelingstheoretische benadering voor communicatiewetenschappelijk onderzoek*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS).
- Renn, O. (1992). 'Concepts of Risk: A Classification'. In S. Krimsky & D. Golding (Eds.), *Social Theories of Risk* (pp. 53-79). Westport/London: Praeger.
- Rosengren, K.E. (1970). 'International News: Intra and Extra Media Data'. *Acta Sociologica*, 13, 96-106.
- Ruhrmann, G. (1994). 'Ereignis, Nachricht und Rezipient'. In K. Merten, S.J. Schmidt, & S. Weischenberg (Eds.), *Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in die Kommunikationswissenschaft* (pp. 237-256). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, S.J. (1994). *Kognitive Autonomie und soziale Orientierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schmidt, S.J. (1998). *Die Zählung des Blicks. Konstruktivismus - Empirie - Wissenschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schulz, W. (1989). 'Massenmedien und Realität. Die 'ptolemäische' und die 'kopernikanische' Auffassung'. In M. Kaase, & W. Schulz (Eds.), *Massenkommunikation: Theorien, Methoden, Befunde. Sonderheft 30/1989 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (pp. 135-149). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schütz, A. (1974). *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. [orig. 1932]
- Schütz, A., & Luckmann, T. (1979). *Strukturen der Lebenswelt, Band 1*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- SCP (2002). *Averechtse effecten. Nieuwjaarspocket 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sjöberg, L. (2000). 'Factors in Risk Perception'. *Risk Analysis*, 20 (1), 1-11.
- Slovic, P. (1987). 'Perception of Risk'. *Science*, 236, 280-285.
- Slovic, P. (1992). 'Perception of Risk: Reflections on the Psychometric Paradigm'. In S. Krimsky & D. Golding (Eds.), *Social Theories of Risk* (pp. 117-152). Westport/London: Praeger.
- TK (2001-2002). *Integraal Veiligheidsprogramma. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26604, nr 13* (<http://www.overheid.nl/op/>, september 2002).
- Tuchman, G. (1978). *Making News. A Study in the Construction of Reality*. New York: Free Press.
- Woudenberg, F. (1999). 'Praktijk en onderzoek in de risicocommunicatie'. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 77: 163-168.
- Zijderveld, A.C. (1973). *De theorie van het symbolisch interactionisme*. Meppel: Boom.
- Zijderveld, A.C. (1974). *De relativiteit van kennis en werkelijkheid*. Meppel: Boom.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2002-2003) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0097-7 (EUR 10).

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (EUR 41).

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2 (EUR 34).

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-x (EUR 49,50).

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001) (\$ 99,50).

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (EUR 11).

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 Years of Social Change in The Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report 1998. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (EUR 11).

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (EUR 13,40).

SCP-publicaties 2001

- 2001/1 Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen (2001). ISBN 90-377-0031-4 (EUR 15,90).
- 2001/2 Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief (2001). ISBN 90-377-0027-6 (EUR 27,30).
- 2001/3 Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten (2001). ISBN 90-377-0050-0 (EUR 13,60).
- 2001/4 Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten (2001). ISBN 90-377-0051-9 (EUR 11,35).
- 2001/5 Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening (2001). ISBN 90-377-0068-3 (EUR 15,90).
- 2001/6 Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof (2001). ISBN 90-377-0053-5 (EUR 18,20).
- 2001/8 Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg (2001). ISBN 90-377-0071-3 (EUR 30).
- 2001/10 Over werken in de postindustriële samenleving (2001). ISBN 90-377-0057-8 (EUR 34,10).

- 2001/11 Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de leefsituatie (2001). ISBN 90-377-0059-4 (EUR 29,55).
- 2001/13 De stad in de omtrek (2001). ISBN 90-377-0060-8 (EUR 18,20).
- 2001/14 De sociale staat van Nederland 2001 (2001). ISBN 90-377-0067-5 (EUR 36,15).
- 2001/17a Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school (2001). ISBN 90-377-0075-6 (EUR 22,50).
- 2001/17b Rapportage minderheden 2001. Deel 2 Meer werk (2001). ISBN 90-377-0077-2 (EUR 14,80).
- 2001/17 Deel 1 en 2 Rapportage minderheden 2001 (2001). ISBN 90-377-0078-0 (EUR 32,95).
- 2001/18 Armoedemonitor 2001 (2001). ISBN 90-377-0069-1 (EUR 20,42).

SCP-publicaties 2002

- 2002/2 Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school (2002). ISBN 90-377-0089-6 (EUR 19)
- 2002/3 Voortgezet onderwijs in de jaren negentig (2002). ISBN 90-377-0072-1 (EUR 29,90).
- 2002/4 Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijzen (2002). ISBN 90-377-0095-0 (EUR 24,50).
- 2002/5 Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid (2002). ISBN 90-377-0076-4 (EUR 34,50).
- 2002/6 Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen (2002). ISBN 90-377-0098-5 (EUR 19,90).
- 2002/7 Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten (2002). ISBN 90-377-0088-8 (EUR 12,50).
- 2002/8 E-cultuur. Een empirische verkenning (2002). ISBN 90-377-0092-6 (EUR 17,50).
- 2002/9 Taal lokaal. Gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen (OALT) (2002). ISBN 90-377-0090-x (EUR 22,50).
- 2002/10 Rapportage gehandicapten 2002. Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps (2002). ISBN 90-377-0104-3 (EUR 29,50).
- 2002/13 Emancipatiemonitor 2002 (2002). ISBN 90-377-0110-8 (EUR 24,50).
- 2002/14 Ouders bij de les (2002). ISBN 90-377-0091-8 (EUR 19,90).

Onderzoeksrapporten 2001

- 2001/7 Geleidelijk digitaal (2001). ISBN 90-377-0083-7 (EUR 12).
- 2001/9 Het beeld van de wetenschap (2001). ISBN 90-377-0056-x (EUR 13,60).
- 2001/15 Een model voor de strafrechtelijke keten (2001). ISBN 90-377-0066-7 (EUR 18,20).
- 2001/16 Efficiency of Homes for the Mentally Disabled in the Netherlands (2001). ISBN 90-377-0064-0 (EUR 11,35).
- 2001/21 De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland (2001) ISBN 90-377-0080-2 (EUR 12,90).

Onderzoeksrapporten 2002

- 2002/01 Onbetaalde arbeid op het spoor. ISBN 90-377-0073-x (EUR 12).
- 2002/12 De werkelijkheid van de Welzijnswet (2002). ISBN 90-377-0116-7 (EUR 15,90).

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP).

- 67 De vraag naar kinderopvang (2001) (EUR 6,80).
- 68 Trends en determinanten in de sport (2000) (EUR 6,80).
- 69 De toekomst van de AWBZ (2001) (EUR 6,80).
- 70 The non profit sector in the Netherlands (2001) (EUR 6,80).
- 71 Oudkomers in beeld (2001) (EUR 6,80).
- 72 Het nieuwe consumeren (2001) (EUR 6,80)
- 73 Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen (2001) (EUR 6,80).
- 74 Maten voor gemeenten (2001) (EUR 6,80).

- 75 Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers (2001) (EUR 13,60).
 76 Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Levende Talen (2001) (EUR 6,80).
 77 Ruime kavel of compacte stad ? (2001) (EUR 6,80).
 78 Verslaglegging van de modellering van de ouderenzorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg (2001) (EUR 6,80).
 79 Sociale cohesie en sociale infrastructuur (2002) (EUR 6,80).
 80 Gemeentelijk ramingsmodel kinderopvang (2002). ISBN 90-377-0108-6 (EUR 6,80).
 81 Modellering van de gehandicaptenzorg (2002) (EUR 6,80).
 82 Verslaglegging van de modellering van de geestelijke gezondheidszorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg (2002). ISBN 90-377-0099-3 (EUR 6,80).
 83 Verslaglegging van de modellering van de gehandicaptenzorg (2002). ISBN 90-377-0100-0 (EUR 6,80).
 84 Cultuur op het web. Het informatieaanbod op websites van musea en theaters (2002). ISBN 90-377-0101-9 (EUR 6,80)
 85 Intramurale AWBZ-voorzieningen. Achtergronden bij gebruik en eigen bijdragen (2002). ISBN 90-377-0102-7 (EUR 6,80)
 86 Memorandum quartaire sector 2002-2006 (2002). ISBN 90-377-0103-5 (EUR 10).
 87 Naar een agenda voor de jeugd. Voorstellen voor een positief lokaal jeugdbeleid (2002). ISBN 90-377-0105-1 (EUR 6,80).

Overige publicaties

On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states (2001).

ISBN 90-377-0049-7 (\$19.95/EUR 22) (integrale vertaling van *De maat van de verzorgingsstaat*).

Report on the Elderly 2001 (2001). ISBN 90-377-0082-9 (EUR 34) (integrale vertaling van *Rapportage ouderen 2001*).

Essay *Waarom blijven boeren?* (2001). ISBN 90-377-0084-5 (EUR 4,50).

Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief (2001). ISBN 90-377-0081-0 (EUR 7).

Particulier initiatief en publiek belang (2002). ISBN 90-377-0086-1 (EUR 19,90).

Uitgewerkt! (2002). ISBN 90-377-0085-3 (EUR 7).

De oplossing van de civil society (2002). ISBN 90-377-0107-8 (EUR 4,50).

Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs (2002). ISBN 90-377-0117-5 (EUR 6,80).

De veeleisende samenleving. Psychische vermoeidheid in een veranderde sociaal-culturele context (2002). ISBN 90-377-0199-1 (EUR 6,80).

Armoedebericht 2002 (2002). ISBN 90-377-0121-3 (EUR 9,90).

Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid (2002). ISBN 90-377-0120-5 (EUR 7,50)