

Oude en nieuwe risico's: De ramp in Enschede

ROMKE VAN DER VEEN

In het artikel 'Regeren is achteruitzien' in *de Volkskrant* van 20 mei 2000 stellen Pieter Hilhorst en Hans Wansink naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede dat het nu te verwachten beleid van stren-

gere regulering van dergelijke risico's zinloos is. De auteurs plaatsen hiervoor de ramp in het kader van de theorie van de 'risicomaatschappij' van de Duitse socioloog Ulrich Beck. Centraal in Beck's notie van de risicomaatschappij staat het idee dat de neveneffecten van de instituties van de moderne samenleving tegenwoordig zo groot zijn geworden dat zij de bedoelde effecten gaan overheersen. Bijvoorbeeld de milieurisico's van moderne technologieën als kernenergie. Vergelijkbare processen kunnen zich ook voordoen bij sociale instituties, denk bijvoorbeeld aan de WAO. Vanwege de dominantie van neveneffecten, Beck spreekt over reflexiviteit, neemt de beheersbaarheid van risico's af. Waar er in een eerste fase van modernisering sprake was van toenemende mogelijkheden tot beheersing – technologisch, sociaal, politiek – is er in de huidige fase van *reflexieve modernisering* juist sprake van afnemende mogelijkheden tot beheersing. Dit noopt tot een andere politiek, een politiek van bezinning en behoedzaamheid, niet tot het vertoon van spierballen.

Beck's ideeën over de risicomaatschappij liggen mede ten grondslag aan het zich vormende gedachtegoed van *de derde weg*, bijvoorbeeld uitgewerkt door Anthony Giddens. Bij Giddens heeft het begrip reflexiviteit een andere betekenis dan bij Beck. Reflexiviteit staat voor het gebruik van kennis in sociaal handelen, het maken van bewuste keuzen. Reflexiviteit staat tegenover traditioneel handelen: het min of meer onbewust, ongereflexteerd sociaal handelen. Toenemende reflexiviteit impliceert volgens Giddens dat risico's steeds vaker een 'intern' karakter krijgen. Externe risico's zijn zaken die ons domweg overkomen, die we niet kunnen beïnvloeden. Natuurrampen bijvoorbeeld. Interne risico's zijn

risico's die het product zijn van ons eigen, bewust gekozen gedrag. Roken bijvoorbeeld. Volgens Giddens is de verzorgingsstaat gericht op het omgaan met externe risico's. Naarmate risico's een meer intern ka-

rakter krijgen, zijn de arrangementen van de verzorgingsstaat echter minder geschikt om ze te bestrijden.

De verleiding is groot om het gedachtegoed van de risicomaatschappij los te laten op de vuurwerkramp in Enschede, zoals Hilhorst en Wansink en ook anderen hebben gedaan. De vraag is echter of dat terecht en verstandig is. Laten we om deze vraag te beantwoorden eerst nader kijken naar het risicobegrip.

Externe risico's zijn van alle tijden, maar het zijn niet de risico's waar de verzorgingsstaat ons tegen beschermt. De verzorgingsstaat beschermt juist tegen de risico's die het product zijn van het moderne samenleven en produceren. Bijvoorbeeld allerlei volksgezondheidsarrangementen die beschermen tegen het risico van ziekten en epidemieën die het resultaat zijn van verstedelijking. Of een arbeidsongeschiktheidsverzekering die beschermt tegen het risico van een arbeidsongeval ten gevolge van moderne productiemethoden. Dergelijke risico's zijn niet extern, maar evenmin intern. Epidemieën en arbeidsongevallen zijn het product van menselijke instituties – de stad, de fabriek – en in zoverre *man made*. Ze zijn echter niet het product van bewuste individuele keuzes en evenmin is er sprake van een toenemende dominantie van neveneffecten. De risico's waar de verzorgingsstaat ons tegen beschermt zou ik willen typeren als institutionele risico's. Institutionele risico's kunnen interne of reflexieve risico's worden wanneer de keuzes van individuen in toenemende mate van invloed zijn op het risico of wanneer neveneffecten gaan domineren. Wanneer bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid in toenemende mate mede het product wordt van de wijze waarop mensen hun leven inrichten – bijvoor-

beeld stress ten gevolge van dubbele belasting – is sprake van een verschuiving in de richting van een intern of reflexief risico.

In de moderne samenleving zijn risico's meer en meer een mengsel aan het worden van externe, institutionele en reflexieve risico's. De verschuiving in de richting van toenemende reflexiviteit is een product van toenemende keuzevrijheid. Emancipatie, individualisering en mondialisering zorgen voor een verruiming van de keuzevrijheid, niet alleen voor individuen, maar ook voor bijvoorbeeld bedrijven. Dit is de betekenis die Giddens toekent aan het begrip reflexiviteit. Wanneer deze processen vervolgens resulteren in een sterke toename van neveneffecten van bestaande instituties komt Beck's definitie van reflexiviteit in zicht.

De kern van het risicobegrip van Giddens en Beck is onbeheersbaarheid. Dit impliceert volgens beiden het onvermogen van de overheid richting te geven aan het maatschappelijk verkeer. De overheid ontbeert hiervoor de noodzakelijke informatie en is niet meer het zenuwcentrum van de samenleving. 'Co-productie' van beleid is noodzakelijk en 'interactief bestuur' onvermijdelijk. De overheid is slechts een van de actoren die richting geeft aan de maatschappij en is voor het bereiken van haar doelen in hoge mate afhankelijk van anderen.

De analyses van Giddens en Beck zijn zonder meer uitdagend maar wanneer onnadenkend toegepast, worden zij als vuurwerk in de handen van kinderen: het schiet alle kanten op maar slechts bij toeval de gewenste en het risico van ongevallen is groot. Een zorgvuldig gebruik van de notie van de risicomaaatschappij vereist allereerst een zorgvuldige analyse van het risico waar we over spreken. Bij een deel van de moderne technologische, sociale en economische risico's lijkt het mij verdedigbaar te spreken over toenemende reflexiviteit. Maar is – voorzover wij nu weten – de vuurwerkcramp zoals die zich in Enschede heeft voltrokken illustratief voor de risico's waarover Giddens en Beck schrijven? Een der-

gelijke stelling lijkt mij onverdedigbaar. De ramp in Enschede vertoont veel meer overeenkomsten met de klassieke, *oude* risico's van de industriële maatschappij. Risico's die, hoe klein ook, het onvermijdelijke bijproduct zijn van industriële productiemethoden. De geschiedenis heeft ons geleerd dat het verstandig en mogelijk is deze risico's te beperken en vooraf maatregelen te treffen om de kans dat ze zich daadwerkelijk voordoen zo klein mogelijk te maken. Regeren blijft dan dus *voorzien*. Met goede regelgeving en een nauwgezette implementatie zijn deze risico's niet te voorkomen, maar kan de kans op ongelukken wel degelijk verkleind worden.

Het gedachtengoed van de risicomaaatschappij wordt vuurwerk in de handen van kinderen wanneer zij wordt toegepast op risico's die zich daar niet voor lenen. De conclusie dat de overheid vooral haar handen terug moet trekken en het initiatief meer moet overlaten aan de markt en het eigen initiatief van burgers lijkt mij, toegepast op de ramp in Enschede, onverantwoord.

Het gebeuren in Enschede – wederom: voorzover nu bekend – illustreert voor mij veel meer de keerzijde van de Nederlandse traditie van gedogen en onderhandelen. Een traditie die kan leiden tot een lankmoedige uitvoering van wet- en regelgeving en tot een gebrekkig toezicht. Soms is een dergelijke aanpak wellicht verstandig en draagt zij bij aan de flexibiliteit en responsiviteit van een bureaucratische uitvoering. In andere gevallen, zoals bijvoorbeeld bij de productie en verwerking van gevaarlijke stoffen, is het verstandiger wet- en regelgeving stringent toe te passen. Hiermee worden risico's niet tot nul gereduceerd en zijn rampen dus niet uitgesloten, maar wordt wel een zekere lankmoedigheid bij zowel de uitvoerder van de betreffende wet- en regelgeving als bij de mensen die met de gevaarlijke stoffen werken tegengegaan.

ROMKE VAN DER VEEN

Hoogleraar Bestuurskunde Universiteit Twente