

Vergaderjaar 2008–2009

**28 089**

**Gezondheid en milieu**

**Nr. 23**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-  
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2009

**Inleiding**

In zijn adviesaanvraag van 16 december 2004 heeft het toenmalige kabinet de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gevraagd te adviseren over vraagstukken van fysieke veiligheid en daarbij in het bijzonder te onderzoeken hoe de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving kan worden versterkt.

Bij brief van 17 september 2008 heeft de WRR zijn advies, getiteld «*Onzekere veiligheid, verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*», aan de minister-president aangeboden.

Tevens heeft de Gezondheidsraad op 26 september 2008 het advies «*Voorzorg met rede*» aan mij uitgebracht. In dit advies wordt aangegeven hoe het voorzorgprincipe benut kan worden bij het omgaan met onzekerheden op diverse beleidsterreinen waarbij de volksgezondheid aan de orde is. Gelet op de thematische samenhang van de genoemde adviezen gaat het kabinet in deze brief op beide adviezen in.

In deze brief verwoordt het kabinet op welke wijze omgegaan wordt met de recente adviezen van de Gezondheidsraad en de WRR. Het beleid ten aanzien van het omgaan met risico's is de laatste twee decennia zowel nationaal als internationaal in beweging en past zich aan aan de veranderende verwachtingen van de samenleving met betrekking tot risico's en veiligheid. De door vorige kabinetten in gang gezette aanpassing, van klassieke risicobenadering naar een meer moderne risicobenadering, zal door dit kabinet worden voortgezet.

In deze brief wordt ingegaan op de door de raden aangereikte elementen voor de verdere vernieuwing van de risicobenadering, onder andere: toepassen van voorzorg, rekening houden met maatschappelijke percepties van risico's, expliciteren en verdelen van verantwoordelijkheden, het politiek-bestuurlijk op transparante wijze meewegen van sociaal-economische aspecten bij beleidsvormingsprocessen en het toepassen van een goede wederzijdse informatievoorziening en dialoog met burgers,

bedrijven en andere belanghebbenden en, daar waar gewenst, het houden van een open debat.

Het kabinet zal ook aangeven bij welke dossiers in het bijzonder deze elementen worden toegepast.

In beide adviezen speelt voorzorg een centrale rol. Van belang is dat zowel de WRR als de Gezondheidsraad aan het begrip voorzorg een betekenis toekennen die ruimte biedt voor activiteit en innovatie. De klassieke opvatting waarbij voorzorg geïnterpreteerd wordt als een radicale vorm van preventie is in algemene zin te beperkt. Het kabinet is van mening dat de door de beide raden geadviseerde benadering van voorzorg bijdraagt aan het bereiken van een optimaal evenwicht tussen voortvarendheid en voorzichtigheid.

Het kabinet ziet echter onvoldoende meerwaarde in het vastleggen van het voorzorgbeginsel in algemene wetten, zoals bepleit door de WRR.

### **Het advies van de WRR op hoofdlijnen**

Het advies van de WRR bevat een grondige analyse van de wijze waarop de overheid op tal van gebieden omgaat met risico's en dilemma's die verband houden met de zorg voor fysieke veiligheid.

Van oudsher is de zorg voor fysieke veiligheid één van de kerntaken van de overheid.

De fysieke veiligheidszorg omvat een breed scala van beleidsterreinen: onder andere van hoogwaterbescherming, voedselveiligheid, bescherming tegen infectieziekten en veiligheid met betrekking tot (het vervoer van) gevaarlijke stoffen tot bio- en nanotechnologie.

De WRR constateert dat de zorg voor fysieke veiligheid een omvangrijk en complex terrein van overheidsbemoeienis is. Daarnaast stelt de WRR vast dat het risicobeleid in Nederland tot een hoog niveau van veiligheid heeft geleid. In dat beleid staat de – door de WRR zo genoemde – klassieke risicobenadering centraal. Kenmerkend voor dat beleid is dat kansen en gevolgen op basis van een wetenschappelijke beoordeling met elkaar in verband worden gebracht en dat vervolgens wordt afgewogen of en welke maatregelen nodig zijn om de risico's binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen te houden.

Ondanks de bestuurlijke complexiteit, de veelheid aan regelgeving en de consequenties daarvan voor het toezicht op de naleving van de regels, de afhankelijkheid van de overheid van veelal externe deskundigen en de beperkte speelruimte voor nationaal beleid op sommige van de genoemde terreinen en ondanks ernstige rampen zoals die zich in Enschede en Volendam hebben voorgedaan, zo concludeert de WRR, kan de klassieke risicobenadering opmerkelijk succesvol genoemd worden.

Bij bestuurders in de publieke én private sector is in de afgelopen jaren het besef ontstaan dat de samenleving niet alleen met risico's maar vooral met onzekerheden wordt geconfronteerd. In de literatuur over risk governance heeft dat besef tot nieuwe theorievorming geleid waarin het omgaan met onzekerheden centraal staat.

De WRR constateert dat de huidige omgang met risico's en verdeling van verantwoordelijkheden onvoldoende toekomstbestendig is. Naast de eenvoudige en complexe risicoproblemen dienen zich onzekere en verschillend waardebare risicoproblemen aan.

Nieuwe technologische en maatschappelijke ontwikkelingen – te denken valt aan nano- en biotechnologie, waterstof als brandstof of de gevolgen van klimaatverandering – vragen om aanpassing van het denken over risico's. Die ontwikkelingen brengen onzekerheid met zich mee. Het omgaan met onzekerheden vergt een nieuwe en intensieve samenwerking

tussen alle betrokken partijen: wetenschap, bedrijfsleven, overheid en maatschappelijke organisaties. Bij die onzekerheden gaat het niet alleen om onzekere kennis over mogelijke schadelijke gevolgen, maar ook om onzekerheid met het oog op de kwetsbaarheid van natuurlijke systemen. Het adequaat omgaan met die onzekerheden vraagt om flexibiliteit, maatwerk en aandacht voor early warners.

Daarmee is niet gezegd dat de klassieke risicobenadering overboord gezet kan worden. Integendeel, de WRR is van oordeel dat die benadering haar waarde voor de eenvoudige en complexe risicoproblemen behoudt.

Voor onzekere en ambigue risicoproblemen stelt de WRR dat de klassieke risicobenadering aanvulling behoeft. Hij spreekt in dit verband van een nieuw paradigma, waarvan het voorzorgbeginsel het normatieve uitgangspunt vormt. In die benadering is voorzorg de uitdrukking van het besef dat de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving een proactieve omgang met onzekerheden vergt. Overheid en bedrijfsleven moeten actief op zoek gaan naar onzekerheden en die onzekerheden vervolgens vertalen in bespreekbare en zo mogelijk berekenbare risico's. Zij moeten zich bij hun handelen meer en eerder dan thans het geval is rekenschap geven van de kwetsbaarheid van de omgeving waarin zij opereren. De WRR sluit hiervoor aan bij de uit de ethiek en politieke filosofie bekende notie van de «verplichtingenverantwoordelijkheid», op grond waarvan een actor verantwoordelijkheid draagt uit hoofde van de (maatschappelijke) positie die hij bekleedt. Traditioneel wordt voorzorg opgevat als een radicale vorm van preventie: bij twijfel niet doen. In de visie van de WRR daarentegen is het voorzorgbeginsel een beginsel dat tot activiteit aanzet en innovatieve ontwikkelingen mogelijk maakt. Met dit nieuwe paradigma wil de WRR bevorderen dat maatschappelijke partijen zich meer bewust worden van hun eigen verantwoordelijkheid. De WRR beoogt hiermee een nadere invulling te geven aan het begrip maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Het advies van de WRR mondt uit in twee algemene aanbevelingen met betrekking tot het toepassen van het voorzorgbeginsel. Daarnaast worden ter uitwerking daarvan enkele meer concrete aanbevelingen gedaan. De eerste algemene aanbeveling heeft betrekking op het scheppen van institutionele voorzieningen: voorzorg moet georganiseerd worden. De tweede algemene aanbeveling ziet op het scheppen van wettelijke voorzieningen: voorzorg moet gecodificeerd worden. Met de laatstgenoemde aanbeveling wil de WRR een drempel opwerpen tegen afwenteling van schade op de overheid doordat degene die de schade heeft veroorzaakt een beroep doet op de onvoorzienbaarheid daarvan of op de onzekerheid van het causale verband tussen bepaalde activiteiten en de opgetreden schade.

### **Het advies van de Gezondheidsraad op hoofdlijnen**

Het advies van de Gezondheidsraad geeft een analyse van het toepassen van het voorzorgbeginsel bij complexe risicovraagstukken. Welke aanpak is gewenst als er nieuwe technologieën of producten beschikbaar komen, waarvan de effecten op de volksgezondheid of het milieu zich nog niet goed laten voorspellen?

De Gezondheidsraad constateert dat onzekerheid over gezondheids- of milieuschade om een beleid vraagt waarin voorzorg centraal staat.

De Gezondheidsraad beziet het voorzorgbeginsel vanuit het duurzaamheidsperspectief en vanuit de invalshoek van de juridische verankering. Geconstateerd wordt dat het voorzorgbeginsel onderhevig is aan een proces van toenemende juridificering. Aangegeven wordt dat de reikwijdte en de invulling van dat beginsel echter sterk afhangen van de

formulering in de diverse weten verdragteksten. Verder wordt geconstateerd dat het voorzorgbeginsel vanuit juridisch perspectief vooral gezien wordt als een procedureel beginsel.

De Gezondheidsraad gaat in op de verhouding van het voorzorgbeginsel met onder meer het preventiebeginsel. Hij concludeert dat van preventie sprake is als beschermende maatregelen worden genomen tegen reële gevaren, waarvan de risico's vaak goed te kwantificeren zijn. Voorzorg daarentegen houdt in dat beschermende maatregelen worden genomen, ook al staat niet vast dat die maatregelen noodzakelijk zijn om schade te voorkomen. Bij voorzorg kunnen maatregelen dus ook gericht zijn op verkleining van de onzekerheid. Overigens constateert de Gezondheidsraad dat beide beginselen elkaar aanvullen omdat de overgang tussen zekerheid en onzekerheid een geleidelijke is.

De Gezondheidsraad constateert dat de overheid steeds meer in samenspraak met betrokken partijen beleidsbeslissingen neemt. Een uitsluitend natuurwetenschappelijke, kwantitatieve benadering is niet langer voldoende voor een breedgedragen risicobeleid dat rekening houdt met de kwetsbaarheid van de omgeving. «Risk governance», waarbij de medewerking van uiteenlopende partijen vereist is om tot aanvaarde besluiten te komen, is daarvoor een betere benadering. De Gezondheidsraad concludeert dat met name vraagstukken die gekenmerkt worden door substantiële onzekerheid en meestal ook door ambiguïteit (diversiteit in waardeoordelen) en complexiteit, zich lenen voor het toepassen van het voorzorgbeginsel.

In die situaties is het van belang een participatief proces tot stand te brengen waarbij direct belanghebbenden betrokken zijn en uitwisseling plaatsvindt tussen wetenschappelijke experts en ervaringsdeskundigen. Tevens wijst de Gezondheidsraad op het meewegen van moeilijk kwantificeerbare gevolgen en verdelingsaspecten, zoals de verdeling over de diverse bevolkingsgroepen of over huidige en toekomstige generaties.

De Gezondheidsraad wijst daarbij overigens op het voorlopige karakter van beslissingen, aangezien deze juist in onzekerheid zijn genomen. Behalve nieuwe kennis zullen ook veranderingen in de maatschappelijke context of in maatschappelijke waardeoordelen kunnen nopen tot een herziening van een eerder besluit.

De Gezondheidsraad doet de algemene aanbeveling om het voorzorgbeginsel op te vatten als een strategie voor een alerte, zorgvuldige, redelijke, transparante en op de situatie toegesneden omgang met onzekerheden.

Daarbij geeft de Gezondheidsraad aan dat de diverse handelingsopties, met elk hun positieve en negatieve, zekere en onzekere gevolgen, op hun merites beoordeeld dienen te worden en op een zorgvuldige en transparante wijze tegen elkaar afgewogen moeten worden.

In het beoordelings- en besluitvormingsproces is de betrokkenheid van relevante maatschappelijke partijen van essentieel belang.

Na implementatie is monitoring van de gevolgen van de keuze van belang, zodat de besluitvorming indien nodig aangepast kan worden op basis van voortschrijdend inzicht.

#### *Overeenkomsten en verschillen tussen beide adviezen*

Uit het voorgaande komt naar voren dat zowel de WRR als de Gezondheidsraad, in het licht van de onzekerheden als gevolg van nieuwe technologische en maatschappelijke ontwikkelingen waarmee de samenleving geconfronteerd wordt, een risicobenadering bepleit waarin de omgang met onzekerheden centraal staat. In beide adviezen speelt het voorzorg-

beginsel als normatief uitgangspunt een centrale rol. Beide adviezen geven aan dat het voorzorgbeginsel met name bruikbaar is bij risico-vraagstukken die gekenmerkt worden door een grote mate van onzekerheid, die vaak gepaard gaat met ambiguïteit en complexiteit. Tevens geven zij een uiteenzetting van de wijze waarop het beleidsvormingsproces samen met relevante actoren uitgevoerd kan worden.

De WRR en de Gezondheidsraad delen nadrukkelijk de zienswijze dat het voorzorgbeginsel dan ook geen belemmering hoeft te zijn voor innovatie maar juist aanzet tot activiteit vanuit overheid en samenleving.

In één opzicht verschillen beide adviezen belangrijk van elkaar. De WRR ziet een toegevoegde waarde in verankering van het voorzorgbeginsel in nationale wetgeving, deels om daarmee een politiek signaal af te geven, deels om de vereiste inzet juridisch te kunnen afdwingen.

De Gezondheidsraad constateert dat er reeds een proces van toenemende juridische verankering plaats heeft gevonden. Vanuit juridisch perspectief ziet hij het voorzorgbeginsel vooral als een procedureel beginsel en laat zich niet uit over het verder verankeren in nationale wetgeving.

### **Reactie van het kabinet in kernpunten**

#### *Klassieke risicobenadering*

Beide adviezen bevatten een pleidooi voor aanvulling van de klassieke risicobenadering met nieuwe uitgangspunten die in het bijzonder van belang zijn voor complexe risicovraagstukken die gekenmerkt worden door onzekerheden.

Het kabinet deelt de constatering van de WRR dat de klassieke risicobenadering tot een hoog niveau van veiligheid in Nederland heeft geleid en dat die benadering haar waarde behoudt bij het beheersen van risico's, vooral als het eenvoudige of complexe risico's betreft die wetenschappelijk te bepalen zijn. Het kabinet ziet in beide adviezen een ondersteuning voor de verdere toepassing van het klassieke risicobeleid voor zover dat betrekking heeft op de omgang met – eenvoudige of complexe – kwantificeerbare risico's en een waardevolle aanvulling waar het gaat om voorzorg bij het omgaan met onzekerheden.

#### *Omgang met onzekerheden*

De klassieke risicobenadering is gericht op het kwantificeren van risico's. De samenleving vraagt echter steeds meer aandacht voor de zorgen die in de samenleving leven over onzekere risico's. Juist bij risicovraagstukken die gekenmerkt worden door wetenschappelijke onzekerheden over de mogelijke risico's is een andere dan de klassieke benadering nodig. Het gaat dan bijvoorbeeld om onzekerheden die samenhangen met een nieuwe technologie of om uiteenlopende maatschappelijke percepties van de risico's of van de maatschappelijke kosten en baten daarvan. Bij die andere benadering past dat de overheid die onzekerheden en uiteenlopende percepties expliciet betreft bij de beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Het kabinet deelt de constatering van de twee raden dat de onzekerheden die onlosmakelijk verbonden zijn met de ontwikkeling van nieuwe technologieën in het licht van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen een risicobenadering vereisen waarbij het omgaan met onzekerheden een belangrijke plaats inneemt.

#### *Voorzorg*

Onderkend wordt dat nieuwe technologieën gepaard gaan met onzekerheden die een proactieve, op voorzorg gebaseerde aanpak vereisen vanuit de overheid en de samenleving. Het kabinet ziet in navolging van de twee raden de toepassing van het voorzorgbeginsel als een strategie voor het

omgaan met onzekerheden, waarbij maatwerk van essentieel belang is. Hierbij acht het kabinet de uitgangspunten die de Europese Commissie in 2000 heeft geformuleerd voor de toepassing van het voorzorgbeginsel richtinggevend. In die benadering is het voorzorgbeginsel primair een bestuurlijk principe dat moet worden geïnterpreteerd tegen de achtergrond van andere bestuurlijke principes, zoals proportionaliteit, non-discriminatie en afweging van baten en lasten. Evenals de Gezondheidsraad beschouwt het kabinet het voorzorgbeginsel als een strategie voor een alerte, zorgvuldige, redelijke, transparante en op de situatie toegesneden omgang met onzekerheden. Het betekent dat in het proces van besluitvorming onzekerheden en onzekere risico's serieus worden genomen en tot reactie leiden, zoals het verkennen van alternatieve routes en het bespreekbaar maken van risico's. Verantwoording van gemaakte keuzes, en informatie over mogelijke risico's, door het bestuur of door ondernemingen, is daarbij essentieel. Het voorzorgbeginsel is in deze benadering die door de Europese Commissie wordt voorgestaan niet zo zeer een juridisch beginsel dat een bepaald gedrag voorschrijft. Het voorzorgbeginsel veronderstelt in die opvatting veeleer dat actief onderzoek wordt verricht naar risico's en onzekerheden en dat lange-termijn-effecten worden gemonitord. Deze benadering eist dat telkens voor iedere maatschappelijke sector en per beleidsveld een daarop toegesneden risicomanagement wordt gevoerd. Dat risicomanagement vertaalt zich in bestuurlijke processen, publieke verantwoording en organisatorische en institutionele maatregelen. Dat kan betekenen het verbieden van of het verbinden van voorwaarden aan bepaalde activiteiten, aansprakelijkheid bij niet-naleving of het vragen van financiële waarborgen bij schade of aansprakelijkheden.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak om de samenleving te mobiliseren bij vraagstukken van onzekere of maatschappelijk controversiële risico's. Overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen en de samenleving/burger zijn samen aan zet om op basis van hun kennis en ervaring risico's en onzekerheden in kaart te brengen en te beoordelen.

#### *Politieke besluitvorming en onzekerheid*

Het kabinet ziet in beide adviezen een belangrijke meerwaarde: zij dagen de overheid uit om te leren omgaan met onzekerheden en onzekerheden in de politieke besluitvorming te verdisconteren. Het kabinet is met de WRR en de Gezondheidsraad van mening dat niet alle onzekerheden geobjectiveerd kunnen worden. Het is daarom van belang onzekerheden serieus te nemen en de aard, bandbreedte en perceptie van die onzekerheden te benoemen en mee te wegen bij de besluitvorming. Het gaat daarbij om het maken van expliciete keuzen op grond van de erkenning van onzekerheden. De uitdaging waar de overheid voor staat is het vertalen van wetenschappelijke en maatschappelijke onzekerheden in een aanpak voor de besluitvorming. Politieke besluitvorming dient transparant te zijn. Met betrekking tot onzekerheden moet duidelijk worden gemaakt waar wetenschappers het wel en niet over eens zijn en benoemd moet worden waar de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren begint. Daardoor bevordert de overheid tevens dat andere actoren minder snel gevrijwaard zijn van aansprakelijkheid voor schade waarvan achteraf wordt vastgesteld dat die door handelingen van de betrokken actor is veroorzaakt. Niet alleen kennis van potentiële schadelijke gevolgen maar ook kennis van de onzekerheid daaromtrent noopt dan tot extra zorgvuldigheid bij de ontwikkeling en introductie van nieuwe technologieën.

#### *Toepassing van de adviezen in de praktijk*

Het kabinet zal zich de komende jaren niet alleen verder inzetten voor een risicobeleid gebaseerd op de klassieke risicobenadering, daar waar deze

succesvol kan worden toegepast, maar ook voor een risicobeleid dat invulling geeft aan het voorzorgbeginsel in situaties waar dat vereist is. Deze inzet houdt in dat op beleidsterreinen waarbij onzekere risicovraagstukken aan de orde zijn, een herziening van ziens- en handelingswijzen nodig is, niet alleen bij de overheid maar ook in de samenleving. Een dergelijke herziening zal gaandeweg per beleidsdossier gestalte krijgen omdat maatwerk, zo blijkt ook uit de adviezen, noodzakelijk is. Omdat ook bij onzekere risicovraagstukken de internationale context van belang is, zal het kabinet, waar mogelijk, ook in internationaal verband aandacht te vragen voor een dergelijke nieuwe risicobenadering in aanvulling op de klassieke benadering.

### **Reactie van het kabinet nader omschreven**

De adviezen van de Gezondheidsraad en de WRR passen in de ontwikkeling die het «omgaan met risico» doormaakt. Sinds 1989<sup>1</sup>, toen de basis van de klassieke risicobenadering als belangrijk instrument in het milieubeleid werd gelegd, heeft het risicobeleid, en ook het denken over het risicobeleid door diverse adviesorganen, een ontwikkeling doorgemaakt. In het NMP4<sup>2</sup> («Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid») is aandacht gegeven aan de verdere ontwikkeling van het risicodenken. Het kabinet heeft in het NMP4 ambities voor de lange termijn geformuleerd voor een duurzaam beleid op het gebied van milieu en gezondheid. Beoogd werd en wordt een permanent proces van verbetering tot stand te brengen door integrale oplossingen te ontwikkelen voor het hier en nu, maar ook met oog voor toekomstige generaties. Van belang hierbij is aandacht te geven aan de beschikbare kennis vanuit verschillende disciplines. Het gaat er daarbij om de kennis van de wetenschappelijke experts te combineren met de kennis van ervaringsdeskundigen. Het belang van continue kennisontwikkeling, maximale transparantie en afweging van risico's en maatschappelijk nut zijn reeds in het NMP4 onderstreept. Het kabinet wijst in dit verband op het destijds in gang gezette beleid ten aanzien van elektromagnetische velden en laagfrequente straling en chemische stoffen in het algemeen.

Beide adviezen onderkennen deze ontwikkeling van het risicobeleid zoals die op tal van beleidsterreinen al zichtbaar is.

Vervolgens heeft het kabinet in 2006 de kabinetsvisie Nuchter Omgaan met Risico's<sup>3</sup> uitgebracht, waarin de klassieke risicobenadering op diverse onderdelen wordt aangevuld. Het kabinet constateert in die visie dat de verwachtingen in de samenleving over de rol en taken van de overheid niet altijd in overeenstemming zijn met het handelingsperspectief van de overheid. Risico's voor mens en milieu als gevolg van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen kunnen niet tot nul gereduceerd worden. De overheid en de samenleving moeten accepteren dat een risicoloze samenleving niet bestaat.

In de genoemde visie heeft het kabinet uiteengezet dat bij situaties waarin nieuwe en onzekere risico's een rol spelen houvast kan worden gevonden in onder meer de volgende procesaspecten.

Besluitvorming bij complexe dossiers die gekenmerkt worden door onzekerheid kan niet op basis van alleen wetenschappelijke beoordeling van zekere risico's geschieden, maar vraagt om een afweging van (onzekere) gevaren en risico's tegen (onzekere) maatschappelijke kosten en baten. Daarbij is een transparant beleids- en besluitvormingsproces essentieel. Daarnaast moeten in besluiten de verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burgers geëxpliciteerd zijn.

In sommige gevallen is dat laatste in wettelijke zin reeds gebeurd, zoals in de recent in werking getreden REACH Verordening waarin het bedrijfs-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nr. 5.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 801, nr. 1.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 28 089 en 30 300 XI, nr. 15.

leven de verantwoordelijkheid heeft gekregen om te beschikken over voldoende informatie over gevaren en risico's van chemische stoffen. Tevens zijn bedrijven gehouden die informatie beschikbaar te stellen aan gebruikers van stoffen met het oog op een veilig gebruik van die stoffen en zelf maatregelen te formuleren om het veilig omgaan met stoffen te waarborgen. Het is dus niet meer de overheid die de risico's moet onderbouwen maar het bedrijfsleven dat in moet staan voor een veilig gebruik van stoffen. Een en ander wordt nog versterkt door de zorgplicht die in hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer is ingebouwd ingevolge de uitvoeringswet REACH.

Het kabinet onderkent dat het van belang is oog en oor te hebben voor signalen uit de samenleving. Dat besef heeft onder meer geleid tot diverse kennisplatforms en een binnenkort in te stellen signaleringscommissie Milieu en Gezondheid.

Zo is er bijvoorbeeld een kennisplatform op het terrein van voedsel-, consumenten- en internetveiligheid. Dit zijn platforms waarin partijen, ieder met hun eigen invalshoek en expertise, met de overheid de dialoog aangaan om te komen tot een breed gedragen handelingsperspectief en beleidsaanpak. Voorts is bij het RIVM het Kennis- en Informatiepunt Risico Nanotechnologie en het Kennis- en InformatiePunt Milieu & Gezondheid opgericht die gevraagd en ongevraagd advies geven aan de overheid omtrent risico's van nanotechnologie respectievelijk informatie over relevante gezondheidsaspecten voor zover die gerelateerd zijn aan milieufactoren.

Veiligheid is een kerntaak van de overheid. Tegelijkertijd zijn ondernemingen, organisaties en burgers medeverantwoordelijk voor veiligheid. Alle actoren moeten een op maat toegesneden rol hebben bij het nemen van besluiten over en oplossen van veiligheidsproblemen. Die verantwoordelijkheid is niet voor elke actor dezelfde. Het gaat er om een politiek-bestuurlijke methodiek te ontwikkelen die aanknopingspunten biedt om vragen te beantwoorden over de grenzen van de taak en verantwoordelijkheid van de overheid, en daarmee ook van andere actoren zoals burgers en bedrijven. Aan een dergelijk model wordt momenteel door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gewerkt. Een actieve deelnemende rol voor de burger in het veiligheidsdomein ligt vooral op het terrein van de directe woonomgeving. Naast aandacht voor de sociale veiligheid wordt van de burger ook verwacht dat hij zich bewust is van fysieke veiligheidsrisico's in zijn directe omgeving en dat hij niet geheel onvoorbereid is als er zich een calamiteit voordoet. Dat zal niet van de ene op de andere dag gaan, maar het begrip verantwoordelijkheid van de burger zal op den duur wel inhoud moeten krijgen. U zult later dit jaar worden geïnformeerd over het hierboven bedoelde model en over beleidsvoornemens ter versterking van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voor zover het betreft de fysieke veiligheid van burgers.

Om serieus invulling te kunnen geven aan de eigen verantwoordelijkheid is informatievoorziening van essentieel belang. Relevante maatschappelijke partijen dienen betrokken te worden bij de ontwikkeling en uitvoering van het risicobeleid waarbij aandacht is voor diversiteit in kennis en kunde en waarbij tevens aandacht is voor risicoperceptie.

Ook informatie die via zogeheten klokkenluiders bekend wordt, kan daarbij een rol spelen. Het kabinet onderschrijft het belang van een klokkenluiderregeling die klokkenluiders daadwerkelijk bescherming biedt. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe klokkenluiderregeling voor Rijk, Politie en Defensie. Ook binnen andere sectoren van het openbaar bestuur wordt gewerkt aan verbetering van klokkenluiderregelingen. Het uitgangspunt bij het melden van misstanden is dat ambtenaren en werk-



nemers die een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand hebben, dat eerst intern binnen de eigen organisatie melden. Hierdoor krijgt de werkgever de mogelijkheid om orde op zaken te stellen. Een goede klokkenluiderregeling die klokkenluiders daadwerkelijk bescherming biedt is daarbij van groot belang. Voorts staat het kabinet positief tegenover de gedachte van één centraal onafhankelijk meldpunt voor klokkenluiders, waar zowel ambtenaren als werknemers hun vermoedens van misstanden veilig, betrouwbaar en eenvoudig kunnen melden indien een interne melding geen oplossing biedt. Het kabinet heeft aan de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid gevraagd medio februari 2009 te adviseren over de mogelijke oprichting en inrichting van een centraal meldpunt klokkenluiders.

Tevens wijst het kabinet op de Strategie Nationale Veiligheid (Kamerstukken II 2006/07, 30 821, nr. 3). Met het uitbrengen van deze nota heeft het kabinet een interdepartementaal programma gestart met als doel om in de nationale risicobeoordeling de verschillende (on)zekere dreigingen ten aanzien van de nationale veiligheid met elkaar in verband te brengen. Daardoor kunnen ook uit die dreigingen voortvloeiende onvermoede nieuwe risico's worden blootgelegd. Hiertoe worden de ontwikkelde incidentscenario's voor zowel de zekere, de veronderstelde als de onzekere dreigingen bijeen gebracht. Op basis daarvan wordt een analyse gemaakt van de benodigde inzet van mensen, middelen en procedures die de waarschijnlijkheid en/of de impact kunnen beperken. Het betreft hier inzet die in de gehele veiligheidsketen van pro-actie tot en met nazorg toepasbaar is. Met deze werkwijze worden zowel in de analyse- als planningfase verbanden gelegd tussen de verschillende veiligheidsdomeinen en worden (on)zekere en (on)bekende gevolgen van mogelijke dreigingen in samenhang in kaart gebracht.

In de bijlage<sup>1</sup> bij deze brief zijn voor een aantal beleidsterreinen ontwikkelingen aangegeven die de ambities van het kabinet illustreren om (verder) te werken aan de totstandkoming van een breed gedragen risicobeleid met oog voor en erkenning van onzekerheden.

### **Wettelijke verankering van het voorzorgbeginsel**

De WRR doet, naast aanbevelingen met betrekking tot het organiseren van voorzorg, aanbevelingen met betrekking tot het codificeren van het voorzorgbeginsel. Naar het oordeel van de WRR verdient het aanbeveling in de Grondwet een algemene inspanningsverplichting voor de overheid op te nemen om op het terrein van de zorg voor de fysieke veiligheid voorzorg toe te passen. Daarnaast stelt de WRR voor het voorzorgbeginsel op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en om artikel 3:12 van het Burgerlijk Wetboek (BW) aan te vullen met een verplichting om inzake fysieke veiligheid proactief om te gaan met onzekerheid.

Naar aanleiding van deze aanbeveling wordt in het navolgende allereerst ingegaan op het voorzorgbeginsel in het internationaal en Europees recht en vervolgens op het voorzorgbeginsel in het nationale recht. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de aanbevelingen met betrekking tot de Awb en het BW.

### **Internationaal en Europees recht**

Wat betreft het Europese recht wijst het kabinet erop dat het voorzorgbeginsel als zodanig is opgenomen in de milieutitel van het EU-Verdrag. Het is daarmee een beginsel dat wordt gekenmerkt door een specifieke toepassing op het terrein van milieu en gezondheid. In de praktijk betekent dit dat per onderwerp wordt bekeken op welke wijze het voorzorg-

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

beginsel moet doorwerken bij het doen van voorstellen voor en vaststellen van EU-regelgeving.

Het voorzorgbeginsel ligt ten grondslag aan verscheidene Europese richtlijnen en verordeningen, w.o. de richtlijnen en verordeningen op het gebied van genetisch gemodificeerde organismen en de REACH-verordening. Ook buiten het milieuterrein zijn er voorbeelden, zoals de nieuwe verordening met betrekking tot voedselveiligheid. Verder wordt naar het beginsel verwezen in de nieuwe richtlijn inzake algemene productveiligheid.

Ook in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie kent dit beginsel zijn toepassing. Deze jurisprudentie werkt door in de nationale rechtspraak.

Wat betreft het internationaal recht wordt opgemerkt dat het voorzorgbeginsel in de meeste multilaterale verdragen op milieugebied is opgenomen. Een voorbeeld hiervan is het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit. De Nederlandse rechter kan als hij dit aangewezen acht, op grond van deze internationale verdragen het voorzorgbeginsel toepassen en gaat hier in voorkomende gevallen ook toe over.

### **Nationaal recht**

Naast het internationaal en Europees recht kent de Nederlandse wetgeving voorbeelden van wettelijke bepalingen waarin het voorzorgbeginsel is gecodificeerd. Het kabinet verwijst hiervoor onder meer naar de Wet milieubeheer (zie art. 5a.1 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer en het Besluit genetisch gemodificeerde organismen) en de Wet bescherming Antarctica.

Daarnaast zijn er vele voorbeelden van wettelijke bepalingen die strikt genomen weliswaar geen codificatie van het voorzorgbeginsel zijn, maar wel gehanteerd kunnen worden in het kader van de door de WRR voorgestane en deels al in de praktijk gebrachte nieuwe benadering van risico's. Allereerst wijst de WRR er terecht op dat de Grondwet in de artikelen 21 en 22, eerste lid, al een opdracht aan de overheid bevat om zorg te dragen voor fysieke veiligheid. Ook van belang in dit verband zijn diverse bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht die weliswaar geen verwijzing naar het voorzorgbeginsel bevatten, maar die wel in lijn liggen met de door de WRR voorgestane benadering. Het gaat dan om bijvoorbeeld de vereisten van zorgvuldige voorbereiding en voldoende dragende motivering van besluiten, maar bijvoorbeeld ook de betrokkenheid van belanghebbenden in de besluitvormingsprocedure. De WRR bepleit terecht dat de overheid het goede voorbeeld geeft bij een proactieve omgang met onzekerheden. Daarbij past een zorgvuldige voorbereiding van besluiten, ook en juist wanneer onzekerheden aan de orde zijn. In feite bevat de Awb daartoe nu al een instructie. De in verschillende wetten voorkomende verplichting actief om te gaan met onzekerheid bepalen nader hoe ver die verplichtingen strekken. Gewezen kan worden op andere wettelijke zorgplichten (zie kader). Deze zorgplichten zijn voorbeelden van het door de WRR bepleite gebruik van open normen. Ook de wettelijke verplichting tot het in bepaalde gevallen uitvoeren van milieueffectrapportage, met de bedoeling om zo veel mogelijk kennis te vergaren over de milieueffecten van een voorgenomen activiteit kan hierbij genoemd worden.

Terecht constateert de WRR (p. 148) dan ook dat het door hem voorgestane nieuwe paradigma op verschillende beleidsterreinen al ingang heeft gevonden. Het opnemen in de Algemene wet bestuursrecht van een verplichting voor de overheid om actief om te gaan met onzekerheden (op het terrein van fysieke veiligheidszorg), zoals de WRR suggereert, zou daar niets aan toevoegen. Een noodzakelijke algemene formulering van

een dergelijke verplichting zou door haar onbepaaldheid tot rechtsonzekerheid over het gewenste gedrag in de concrete situatie kunnen leiden. De Awb strekt slechts tot regeling van aspecten die – in beginsel – relevant zijn voor (de totstandkoming van en rechtsbescherming tegen) alle besluiten. Het voorzorgbeginsel speelt bij een belangrijk aantal besluiten geen rol van betekenis.

#### **Zorgplichten in de Wet milieubeheer, de Arbowet en uitvoeringsregelgeving**

Het voorzorgbeginsel speelt een rol wanneer de gevolgen van een bepaald handelen of nalaten worden vermoed, maar niet zeker zijn. Anders gezegd: het speelt een rol bij vermoede risico's (de *known unknowns*, niet de *unknown unknowns*). Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan dat vermoeden de plicht meebrengen maatregelen te nemen. In dit verband wijst het kabinet op de zorgplicht die in de Wet milieubeheer is neergelegd voor onder meer degenen die beroepshalve stoffen, preparaten of genetisch gemodificeerde organismen produceren of toepassen. Als de betrokkene weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door zijn handelingen met die stof of dat preparaat of organisme gevaren kunnen optreden voor de gezondheid van de mens of voor het milieu, is hij verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om die gevaren zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Deze zorgplicht is ook in strafrechtelijke zin handhaafbaar.

Op 1 januari 2007 is de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet in werking getreden. Die wet bevat een stelsel van rechtstreeks werkende (concrete) doelvoorschriften waaraan door werkgevers en werknemers zelf invulling gegeven kan worden. Kernbepaling van deze wet is artikel 3 waarin de zorgplicht van de werkgever is geregeld ten aanzien van de veiligheid en gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten. De werknemer heeft daarvan afgeleide verantwoordelijkheden.

Op grond van de Arbowet is de stand van de wetenschap richtinggevend voor de vraag of van de werkgever in redelijkheid maatregelen kunnen worden verlangd om (de kans op) gezondheidsschade te voorkomen of te beperken. Naast de stand van de wetenschap is de stand van de professionele dienstverlening het leidende principe om te bepalen in hoeverre de verlangde maatregelen ook praktisch haalbaar zijn.

Werkgevers en werknemers kunnen gezamenlijk afspraken maken over veilig en gezond werken. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in zogenoemde arbocatalogi. Zij komen in plaats van de beleidsregels van de overheid op het gebied van de arbeidsveiligheid. Met ingang van 1 januari 2010 zullen die beleidsregels komen te vervallen. Hiermee wordt de mogelijkheid geschapen voor werkgevers en werknemers om zelf invulling te geven aan de zorgplicht op een wijze die past bij hun onderneming (maatwerk). Op deze wijze worden de betrokkenheid bij en het draagvlak voor het arbeidsomstandighedenbeleid in de onderneming vergroot.

Voor bedrijfstacken waarin met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen of met zeer gevaarlijke stoffen wordt gewerkt (Seveso-bedrijven) bestaat een specifieke zorgplicht teneinde zware ongevallen te voorkomen. Die zorgplicht is vervolgens uitgewerkt in verplichtingen tot onder meer het systematisch onderzoeken en evalueren van gebeurtenissen die tot zware ongevallen kunnen leiden en tot het periodiek indienen van veiligheidsrapportages en melden van near misses.

Op privaatrechtelijk terrein beveelt de WRR in de eerste plaats aan in het Burgerlijk Wetboek (BW) een formulering op te nemen ter invulling van de eisen die de redelijkheid en billijkheid stellen. Bij de vaststelling van wat de redelijkheid en billijkheid eisen, zou binnen het domein van fysieke veiligheid tevens moeten worden bezien of een rechtspersoon gegeven zijn maatschappelijke positie zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de kwetsbaarheid van mens, samenleving en natuurlijke omgeving en van de onzekerheden die daarbij in het geding zijn. Volgens de WRR mag van private partijen worden verwacht dat zij hun maatschappelijke verantwoordelijkheden die in het voorzorgbeginsel zijn geïmpliceerd daadwerkelijk hebben genomen.

In de tweede plaats beveelt de WRR aan de bestaande regelingen voor risicoaansprakelijkheid in overeenstemming met het voorzorgbeginsel te herformuleren.

Ten derde stelt de WRR voor om innovaties en nieuwe technologieën die vermoedelijk een publiek belang raken aan een vergunningplicht te onderwerpen. In de vergunningen zou een verplichting moeten worden opgenomen om actief te zoeken naar onzekerheid. De WRR stelt vervolgens dat op terreinen waar problemen zijn met het verzekeren van het risico, zulke vergunningen gekoppeld zouden kunnen worden aan de verplichting om zich via de kapitaalmarkt substantiële dekking te verschaffen voor eventuele aansprakelijkheidsclaims.

Het kabinet ziet geen toegevoegde waarde in verankering van het voorzorgbeginsel in een algemene wet als het BW omdat de betekenis van het beginsel specifieke invulling behoeft, het begrip (fysieke) veiligheid daarvoor te onbepaald is en mogelijke veiligheidsgevaaren niet objectief vast te stellen zijn.

De verplichtingen van burgers met betrekking tot fysieke veiligheid kunnen naar het oordeel van het kabinet het beste worden geformuleerd in sectorspecifieke wetten. Voorbeelden van specifieke uitwerkingen van het voorzorgbeginsel zijn te vinden in de REACH Verordening waarin het bedrijfsleven de verantwoordelijkheid heeft gekregen om te beschikken over voldoende informatie over gevaren en risico's van chemische stoffen.<sup>1</sup> Andere voorbeelden zijn artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 3 en 4 van de Warenwet. De genoemde voorbeelden zien op terreinen waar de kwetsbaarheid van mens en natuurlijke omgeving zich inderdaad bijzonder doet gelden.

Juist omdat het voorzorgbeginsel per situatie een verschillende betekenis moet worden toegekend, kent het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht verschillende regels voor verschillende omstandigheden. Deze omstandigheden kunnen vragen om een schuldaansprakelijkheid of juist om een risicoaansprakelijkheid. In omstandigheden waar de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving zich in het bijzonder doet gelden, kan toepassing van het voorzorgbeginsel leiden tot een keuze voor risicoaansprakelijkheid. Een voorbeeld hiervan is de risicoaansprakelijkheid voor schade door gevaarlijke stoffen (artikel 6:175 BW). Met de WRR is het kabinet van oordeel dat het voorzorgbeginsel terughoudendheid vereist bij het toekennen van verweermogelijkheden tegen aansprakelijkheid. Ook ten aanzien van de verweren tegen aansprakelijkheid is het kabinet van oordeel dat de omstandigheden van het geval bepalend zijn voor het gewicht dat aan het voorzorgbeginsel moet worden toegekend in relatie tot andere beginselen. De regeling voor de productaansprakelijkheid is het resultaat van een dergelijke afweging van de op dat terrein spelende beginselen en belangen (artikel 6:185 BW). Toepassing van het voorzorgbeginsel heeft, met het oog op de kwetsbaarheid van de gebruiker, geleid tot de keuze voor risicoaansprakelijkheid. Een te verre doorvoering van het voorzorgbeginsel zou ertoe leiden dat met een ander belang van de maatschappij, namelijk innovatie, te weinig rekening zou worden gehouden. Omwille van het belang van innovatie is in de regeling voor de productaansprakelijkheid het verweer genaamd ontwikkelingsrisico opgenomen (artikel 6:185, eerste lid, onder e BW). De producent is niet aansprakelijk voor schade door een gebrek in zijn product indien het op grond van de wetenschappelijke en technische kennis op het tijdstip waarop hij het product in het verkeer bracht, onmogelijk was het bestaan van het gebrek te ontdekken. Het gaat dan om het meest geavanceerde niveau van de wetenschappelijke en technische kennis op het tijdstip van in het verkeer brengen van het product (HvJ EG 29 mei 1997, *NJ* 1998, 522).

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/Een houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie.

Het voorstel van de WRR om innovaties en nieuwe technologieën die vermoedelijk een publiek belang raken aan een vergunningplicht te onderwerpen, is voor veel terreinen al bestaande praktijk. Op grond van de Wet milieubeheer en het brede begrip inrichting dat daarin wordt gehanteerd, is er bij een nieuwe technologie al snel sprake van een vergunningplichtige activiteit. Op grond van het bepaalde in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer kunnen verschillende voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Die voorschriften kunnen ook maatregelen omvatten die passen in een op voorzorg gerichte benadering. In overeenstemming met het voorzorgbeginsel zijn maatregelen als het opnemen van onderzoeksverplichtingen in de vergunning of het verlenen van de vergunning voor bepaalde tijd.

De WRR stelt dat op terreinen waar problemen zijn met het verzekeren van het risico, vergunningen gekoppeld zouden kunnen worden aan de verplichting om zich via de kapitaalmarkt substantiële dekking te verschaffen voor eventuele aansprakelijkheidsclaims. Wanneer de schadeveroorzaker is verzekerd, kan worden voorkomen dat de schade volledig met publieke middelen moet worden vergoed. De raad geeft ter overweging een dergelijk stelsel van vergunningen en verplichtingen voor kapitaalfondsen in een nieuwe kaderwet te regelen, bijvoorbeeld een Kaderwet nieuwe technologieën. Dan hoeven niet telkens per nieuwe technologie richtlijnen te worden vastgesteld.

Het kabinet neemt de aanbeveling van de WRR ter harte om te onderzoeken of op meer terreinen dan thans het geval is een verplichting moet worden opgelegd om financiële garantie te bieden. Hierbij gaat het om terreinen waar zich een maatschappelijk probleem voordoet ten aanzien van de vergoeding van eventuele schade. Een maatschappelijk probleem doet zich voor als de mogelijke schade van een risicovolle activiteit zeer groot is en de mogelijkheden van de schadeveroorzaker om die schade te vergoeden naar verwachting onvoldoende zijn. Hierbij stelt het kabinet dat per innovatie of nieuwe technologie andere risico's een rol spelen en dat de financiële draagkracht van de actoren verschillend is. Het kabinet acht bijzondere wetten daarom beter geschikt om bepalingen voor financiële garanties in op te nemen dan een kaderwet. Randvoorwaarde voor een dergelijke verplichting is wel dat verzekeraars of kapitaalverstrekkers bereid zijn het aansprakelijkheidsrisico geheel of ten dele te dekken. Op een aantal terreinen bestaat al een verplichting om financiële garanties te bieden voordat een bepaalde activiteit mag worden verricht. Voorbeelden zijn de verplichte verzekering van de eigenaar van een olietanker tegen eventuele schade door olievervuiling (artikel 11 Wet aansprakelijkheid olietankschepen), de verplichte verzekering ter dekking van schade door medisch wetenschappelijk onderzoek (artikel 7 Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek bij mensen) en de regeling in afdeling 2.10 van het Activiteitenbesluit Wet milieubeheer.

### **Tot slot**

Tot slot merkt het kabinet op dat de (her)verdeling van verantwoordelijkheden bij complexe risicovraagstukken gepaard moet gaan met het behoud van een aantal basiswaarden zoals veiligheid en gelijkwaardigheid. De overheid dient instrumenten en een handelingsperspectief te bieden om de verantwoordelijkheid van maatschappelijke partijen en de zelfredzaamheid van de burger te faciliteren. Hiertoe behoort ook het voeren van een maatschappelijk debat over complexe maatschappelijke vraagstukken, waaraan instituten zoals de WRR en de Gezondheidsraad een belangrijke bijdrage leveren.

Het beleid ten aanzien van het omgaan met risico's is in beweging en past zich aan aan de veranderde verwachtingen van de samenleving met betrekking tot risico's en veiligheid. De in gang gezette verandering, van

klassieke risicobenadering (o.a. 1989: Omgaan met risico's) naar een meer moderne risicobenadering (o.a. 2004 en 2006: Nuchter Omgaan met Risico's) zal door dit kabinet worden voortgezet.

De recente adviezen van de Gezondheidsraad en de WRR reiken waardevolle elementen aan voor die verdere vernieuwing, onder andere: toepassen van voorzorg, rekening houden met maatschappelijke percepties van risico's, expliciteren en verdelen van verantwoordelijkheden, het politiek-bestuurlijk meewegen van sociaal-economische aspecten en het toepassen van een open debat waar dat gewenst of nodig is, in het bijzonder bij dossiers waar sprake is van onzekere risico's, door een alerte, flexibele overheid die oog en oor heeft voor de signalen uit de samenleving.

Nog dit jaar zal het kabinet aan de hand van de voortgang van onder andere de volgende dossiers laten zien hoe die vernieuwing van het risicobeleid uit kan werken en op welke wijze per dossier deze benadering internationaal onder de aandacht kan worden gebracht.

- Nanotechnologie: Nog dit voorjaar zal het kabinet u de Nota Omgaan met Risico's Nanodeeltjes doen toekomen;
- Genetisch gemodificeerde organismen: Tevens zult u nog dit jaar worden geïnformeerd over initiatieven tot verbreding van de risicobenadering voor genetisch gemodificeerde organismen;
- Brandveiligheid: Dit voorjaar zullen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie u de Visie brandveiligheid presenteren;
- Arbeidsomstandighedenbeleid: De in de Arbeidsomstandighedenwet vastgelegde zorgplicht van de werkgever houdt de verplichting in maatregelen te nemen die gebaseerd zijn op de stand van de wetenschap. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal beleid ontwikkelen voor die situaties waarin de voorzorgbenadering in aanvulling op de bestaande zorgplicht moet worden toegepast. Een eerste voorbeeld hiervan is de recente adviesaanvraag aan de SER over voorzorg en nanotechnologie;
- Verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven: De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal later dit jaar voorstellen doen ter versterking van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voor zover het betreft de fysieke veiligheid van burgers.

Naast het monitoren van de voortgang van elk van deze dossiers zal ik u voor het eind van deze kabinetsperiode informeren welke verandering over het hele veld van «het omgaan met risico's» heeft plaatsgevonden als gevolg van de gezamenlijke ervaringen op de genoemde beleids-terreinen.

Mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Economische Zaken, van Financiën, van Justitie, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Verkeer en Waterstaat, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Wonen, Wijken en Integratie,

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer