

Vergaderjaar 2005–2006

**28 089**

**Gezondheid en milieu**

**30 300 XI**

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2006**

**Nr. 15**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2006

De veel gehoorde zin «we leven in een risicosamenleving», al dan niet in combinatie met de uitspraak «nulrisico bestaat niet», en de nota «Nuchter Omgaan met Risico's»<sup>1</sup> geven samen in een notendop weer dat in de huidige samenleving de dagelijkse ervaringen deels vanuit een «risico-bril» worden gezien. De samenleving is doordeesemd met risico's en ook de dagelijkse politiek bestuurlijke activiteiten kunnen dus niet los worden gezien van het zogeheten risicodenken.

Het kabinet loopt bij het omgaan met risico's tegen fundamentele dilemma's aan die voortvloeien uit maatschappelijke trends. Die trends en dilemma's maken het voor de politieke beslisser (o.a. het kabinet), de democratische controleur (o.a. de Tweede Kamer) en diegenen die met risico's geconfronteerd worden in het dagelijks leven (wij allen als burger, consument, ondernemer, etc.) niet eenvoudig. Temeer daar risico's zelden zeker zijn, controversieel zijn vanwege bijvoorbeeld de bijbehorende kosten en bijna nooit eerlijk verdeeld zijn over de bevolking. Daarbij komt nog dat risico's meestal anders waargenomen worden dan de wijze waarop wetenschappers risico's in een getal proberen te vangen.

In deze brief geeft het kabinet zijn visie weer op de wijze waarop zal worden omgegaan met risico's.

### **De kabinetsvisie Nuchter Omgaan met Risico's**

In het hoofdlijnenakkoord is, als rode draad, gekozen voor meer verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke actoren. Burgers en bedrijven moeten enerzijds meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen handelen en anderzijds moet de overheid hen de ruimte geven om, eventueel binnen bepaalde kaders, deze verantwoordelijk op eigen wijze op te pakken. Daarmee moet ook het beroep op de overheid voor het oplossen van ongewenste gevolgen van dat handelen worden beperkt. Dit streven uit het hoofdlijnenakkoord komt het duidelijkst tot uiting in het willen

<sup>1</sup> VROM brief Nuchter Omgaan met Risico's, VROM-04-88, 30 januari 2004.

beperken en verminderen van regelgeving en administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven.

Deze verschuiving van verantwoordelijkheden is niet alleen gewenst vanuit het oogpunt van kostenbeheersing maar ook vanuit een meer ideologisch oogpunt.

De overheid is immers niet in staat om alle problemen in de maatschappij te voorkómen of te beheersen.

De verwachting in de samenleving ten aanzien van de rol van de overheid is echter niet in overeenstemming met de rol die de overheid zichzelf toedicht. Van de overheid wordt veelal verwacht dat zij betrokkenheid toont en maatschappelijke problemen erkent. Deze betrokkenheid en erkenning moet echter niet verward worden met de verantwoordelijkheid voor het oplossen van een probleem en de aansprakelijkheid voor de gevolgen van een probleem. Het tonen van betrokkenheid en het erkennen van problemen door de overheid betekent niet automatisch dat de overheid verantwoordelijk is voor het probleem dan wel de aansprakelijkheid op zich neemt. Het verwachtingspatroon van maatschappelijke actoren zal daar mee in overeenstemming gebracht moeten worden.

Er is sprake van een discrepantie tussen de politieke wil om een gewenste herverdeling van verantwoordelijkheden te realiseren en de publieke werkelijkheid die het gevolg is van de maatschappelijke ontwikkelingen. Het kabinet staat al langer stil bij de discrepantie die vooral ook manifest wordt in situaties waarbij risico's spelen. Zie daartoe de brief die op 4 maart 2005 aan uw Kamer is aangeboden.<sup>1</sup> Op milieugebied is die discrepantie zichtbaar gemaakt in de eerder genoemde nota «Nuchter Omgaan met Risico's» die in januari 2004 aan uw Kamer is aangeboden. De discrepantie is het gevolg van een aantal fundamentele dilemma's waar we als samenleving mee moeten leren omgaan. Deze dilemma's spelen vooral bij nieuwe en bij onzekere risico's omdat dan vaak de gewenste wetenschappelijke zekerheid niet kan worden gegeven of omdat er een kloof bestaat tussen wetenschappelijke rationaliteit en maatschappelijke perceptie. Het omgaan met de kansen en risico's van nanotechnologie is een typisch voorbeeld van een dergelijk nieuw en onzeker vraagstuk.

Er bestaat inhoudelijk geen sjabloon dat aangeeft hoe met dergelijke nieuwe en onzekere vraagstukken politiek bestuurlijk moet worden omgegaan. Er bestaat ook geen uniform normenstelsel dat geldig is voor alle risico's op elk beleidsterrein. Beiden zijn ook niet wenselijk, maatwerk is en blijft vereist bij nieuwe dan wel onzekere politiek bestuurlijke vraagstukken. Wel kan de politiek zichzelf en de burgers houvast geven door duidelijk te maken welke (proces)aspecten van wezenlijk belang zijn bij het nuchter omgaan met deze complexe vraagstukken.

Het kabinet kiest ervoor om, in navolging van hetgeen in de eerder genoemde nota is aangegeven, houvast te zoeken in de volgende (proces)aspecten:

- kiezen voor een transparant politiek besluitvormingsproces;
- de verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burgers expliciet maken bij die besluiten;
- de gevaren en risico's van een activiteit nadrukkelijk, en voorzover mogelijk, wegen tegen de maatschappelijke kosten en baten van die activiteit;
- de burger meer dan in het verleden in een vroegtijdig stadium betrekken bij beleidsvorming (waarbij de mate en vormgeving van die betrokkenheid afhankelijk is van het vraagstuk);
- de mogelijke stapeling (cumulatie) van risico's bij besluitvorming mee laten wegen.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2004–2005, 28 089, 29 800 XI, nr. 8.

Hoe deze procesafspraken in de praktijk uitpakken zal per vraagstuk (beleidsdossier) verschillen. Zoals reeds genoemd is maatwerk vereist maar het kabinet zal deze procesafspraken actief hanteren bij het omgaan met (nieuwe en onzekere) risico's. Zo zal bijvoorbeeld het kabinet in zijn visie over het omgaan met de kansen en risico's van nanotechnologie, dat binnenkort aan uw Kamer zal worden aangeboden, aangeven hoe deze procesafspraken zullen doorwerken in het maatschappelijk debat dat geïnitieerd zal worden.

### **Als achtergrond het volgende**

*Analyse: besluitvormingsdilemma's als onderdeel van veel maatschappelijke problemen*

Maatschappelijke ontwikkelingen zorgen voor besluitvormingsdilemma's die leiden tot spanning tussen de uitvoering van het kabinetsbeleid (o.a. deregulering, kostenbesparing) en de verwachtingen van de samenleving ten aanzien van politieke besluitvorming. In de eerder genoemde brief van 4 maart 2005 is ingegaan op die trends en de daaruit voortvloeiende politiek bestuurlijke dilemma's. Belangrijke trends die gesignaleerd werden zijn o.a. de constatering dat de maatschappelijke acceptatie van risico's steeds minder bepaald wordt door de resultaten van wetenschappelijke beoordelingen en normen en steeds meer beïnvloed wordt door de mate waarin de risico's beheersbaar zijn en of er sprake is van keuzevrijheid ten aanzien van het nemen van risico's. Ook de ambivalente verwachtingen van de samenleving ten aanzien van de regulerende rol van de overheid is een relevante ontwikkeling. Enerzijds wordt een terugtrekkende overheid verwacht anderzijds wordt een adequaat optreden van de overheid verwacht, in de vorm van regulering, als zich een probleem voordoet. In de genoemde brief is aangekondigd dat aan de hand van een aantal casussen nagegaan zal worden welke majeure dilemma's bij meerdere beleidsdossiers spelen.

De volgende dilemma's zijn uit die analyse tevoorschijn gekomen:

- *Verdeling verantwoordelijkheden: terugtrekkende overheid en subsidiairiteit versus maatschappelijke verwachtingen en politiek pragmatisme*  
Vanuit het verleden is de situatie ontstaan dat de overheid vaak de verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld bij het voorkomen van risico's. Door het oppakken van deze verantwoordelijkheid heeft de (Rijks)overheid echter verwachtingen gecreëerd bij het bedrijfsleven, de burger en andere overheden over het oplossen van dergelijke maatschappelijke problemen.
- *Beleid op basis van wetenschappelijke rationaliteit versus beleid op basis van risicoperceptie*  
In de maatschappelijke probleembeleving speelt risicoperceptie een belangrijke rol. In de beleidsontwikkeling is deze rol tot nu toe veel kleiner, of in elk geval minder expliciet gemaakt, dan die van de wetenschappelijke rationaliteit.  
De overheid probeert tegemoet te komen aan de wens van de burger om te worden beschermd tegen risico's en komt met maatregelen om risico's te beheersen. De maatregelen die de Rijksoverheid vervolgens neemt, zijn echter weer van invloed op de wijze waarop de samenleving naar een bepaald risico kijkt. Het handelen van de overheid beïnvloedt risicoperceptie en vice versa.
- *Beleid op basis van wetenschappelijke onzekerheid versus beleid op basis van wetenschappelijke zekerheid*  
Vanuit de samenleving komt zowel het signaal dat de overheid juist een taak heeft als de wetenschappelijke onzekerheid groot is terwijl tegelijkertijd (door anderen) het signaal afgegeven wordt dat de over-

heid pas tot actie moet overgaan als de wetenschappelijke onzekerheden gering zijn.

- *Generiek beleid versus maatwerk*  
Op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur, als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, wordt generiek beleid wenselijk geacht. Tegelijkertijd zijn effectiviteit en kosteneffectiviteit belangrijke uitgangspunten bij beleidsvorming en is er een maatschappelijke behoefte aan specifieke afspraken voor bepaalde situaties (=maatwerk). Dit kan betekenen dat algemene uitgangspunten niet meer (overal) geldig zijn en er in de praktijk dus ongelijke veiligheidsniveaus kunnen ontstaan (=differentiatie).
- *Besluitvorming op basis van beleidsrationaliteit versus besluitvorming op basis van politieke rationaliteit*  
Het besluitvormingsproces behelst het maken van een afweging tussen onrust wegnemen, zekerheid bewerkstelligen en invulling geven aan diverse belangen. Er bestaat een spanningsveld tussen de beleidsmatige context waarin een bepaalde afweging wordt gemaakt en de politieke context waarin een bepaalde afweging wordt gemaakt. Dit komt deels voort uit het hanteren van verschillende tijdshorizonten (de korte versus de lange termijn doelen). Het politiek bestuurlijke besluitvormingsproces wordt tevens beïnvloed door andere actoren uit de samenleving.

De genoemde besluitvormingsdilemma's, zo blijkt uit de analyse, zijn terug te vinden bij vele maatschappelijke problemen. Of het nu gaat om de veiligheid van ons voedsel of de door ons gebruikte consumentenproducten, de gezondheid van de burger/werknemer die in aanraking komt met stoffen, de bescherming van de burger tegen infecties of risico's van overstromingen en rampen, in alle gevallen hebben deze onderwerpen te maken met het risicodenken en de daarbij behorende dilemma's.

*Synthese: de besluitvormingsdilemma's zijn door het kabinet uit verschillende perspectieven onder de loep genomen*

Ook vanuit andere invalshoeken heeft het kabinet gekeken naar het thema verantwoordelijkheid zowel in nationale als in Europese context. Zo zijn bijvoorbeeld in het kader van het rijksbrede PAO traject diverse projecten en rijksbrede takenanalyses afgerond die het aspect verantwoordelijkheid vanuit het overheidsorganisatieperspectief benaderen. Gewerkt wordt aan het uitvoeren van de daarbij behorende aanbevelingen. Ook vanuit het perspectief van verminderen van regeldruk, i.c. de nota Bruikbare Rechtsorde, en de administratieve lasten is nagegaan welke basale aspecten zorgen voor een constante regeldruk. De analyses die daaruit voortvloeiden ondersteunen de analyse die in het kader van nuchter omgaan met risico's is gemaakt.

*Op welke wijze gaat het kabinet om met deze besluitvormingsdilemma's*

Uit de dilemma's volgt dat het van evident belang is het ontstane verwachtingspatroon («de overheid regelt het wel») te doorbreken. Om dit te bewerkstelligen is het van belang om de verantwoordelijkheden zowel binnen de overheid als van de burger en het bedrijfsleven te expliciteren en in het verlengde hiervan de aansprakelijkheid te benoemen. Het duidelijk benoemen van verantwoordelijkheden, als onderdeel van een open en transparant besluitvormingsproces, omvat ook het oppakken van verantwoordelijkheden danwel het geven van verantwoordelijkheden. Daarbij is het de uitdaging om de juiste balans te vinden tussen risicoperceptie en wetenschappelijke rationaliteit als legitimatie van het handelen door de overheid.

De procesafspraken die ook al in de eerder genoemde brief uit 2005 zijn

genoemd, blijken nuttig voor alle beleidsvelden waar omgegaan wordt met risico's. Anderzijds zijn dergelijke uitgangspunten zonder waarde indien er geen praktische instrumenten voorhanden zijn om de uitgangspunten in praktijk te brengen. Bij het omgaan met (nieuwe en onzekere) risico's zal het kabinet het gebruik van instrumenten die recht doen aan deze uitgangspunten stimuleren. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn het Beoordelingskader Gezondheid en Milieu, multicriteria analyse (mca) en maatschappelijke kosten baten analyse (mkba). Bij het toepassen van het beoordelingskader is het van belang om alle (risico-) aspecten van een probleem, samen met alle betrokkenen, systematisch door te nemen en te beschrijven. Dit om het proces richting besluitvorming beter te structureren. Recentelijk is nog een analyse van de instrumenten mca en mkba op uw verzoek aangeboden<sup>1</sup>. Ook die analyse van deze instrumenten is van belang bij het toepassen ervan.

Het is een uitdaging om deze instrumenten gericht toe te passen in de dagelijkse praktijk. De instrumenten zijn in hun huidige vorm, zo blijkt, praktisch toepasbaar. Het Beoordelingskader Gezondheid en Milieu zal zodanig aangepast worden dat zij breed toepasbaar is. De instrumenten ondersteunen, structureren, het beleidsvormingsproces en dus het besluitvormingsproces. De uiteindelijke beslissing over het aanpakken van een risico, na het wikken en wegen van ongelijksoortige aspecten, blijft een politieke keuze.

### **Tot slot**

Duidelijk is dat het omgaan met risico's meer is dan de wetenschappelijke berekening van het risico. Andere aspecten zoals risicoperceptie, maatschappelijke acceptatie, kosten en baten zijn onderdeel van het risico-beleid. De afweging tussen al deze aspecten is complex en uniek en tevens tijd en context afhankelijk. Er is geen blauwdruk voor het omgaan met nieuwe en onzekere risico's.

Het kabinet zal in de toekomst bij het omgaan met deze risico's gebruik maken van de eerder genoemde procesaspecten zoals een open en transparant besluitvormingsproces waarbij de verantwoordelijkheden tussen de overheid, de burger en het bedrijfsleven expliciet gemaakt worden. Tevens zullen gevaren en risico's worden afgewogen tegen de maatschappelijke kosten en baten en zal de burger betrokken worden bij het beleidsvormingsproces.

Binnen de EU zijn initiatieven te benoemen waar vergelijkbare procesafspraken in de praktijk worden toegepast zoals het maatschappelijk debat dat in alle openheid gevoerd wordt in het Verenigd Koninkrijk over nanotechnologie. Het «California EMF program» is een praktijkvoorbeeld waarin een aantal van de procesaspecten zoals de maatschappelijke kosten-baten afweging en de versterking van de rol van de burgers zijn samengebracht. Dit laatst genoemde programma legt veel nadruk op consultatie van belanghebbenden, burgerparticipatie en informatievoorziening. Dat in het buitenland dergelijke initiatieven plaatsvinden behoeft geen verbazing te wekken wanneer men bedenkt dat de maatschappelijke trends een internationaal karakter hebben en de dilemma's zich in elke politieke situatie voordoen. De open en transparante aanpak van complexe maatschappelijke problemen die wordt voorgestaan beoogd het wederzijds vertrouwen tussen de politiek en de samenleving te versterken. Zoals al eerder genoemd zal het kabinet in zijn visie op het omgaan met de kansen en risico's van nanotechnologie aangeven hoe de

---

<sup>1</sup> VROM brief, aanbieding RIVM rapport «MCA en MKBA: structureren of sturen?», 28 089, nr. 14, 16 februari 2006.

procesafspraken zullen doorwerken in het maatschappelijk debat dat bij dit onderwerp hoort.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel