



Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 82 ONZEKERE VEILIGHEID

WRR

Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2007.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is:

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk (voorzitter)

mw. prof. dr. M.B.A. van Asselt

prof. dr. H.P.M. Knapen

prof. dr. P.A.H. van Lieshout

mw. prof. dr. H.M. Prast

prof. mr. J.E.J. Prins

prof. dr. ir. G.H. de Vries

prof. dr. P. Winsemius

Secretaris: prof. dr. A.C. Hemerijck

Plaatsvervangend secretaris: dr. R.J. Mulder

De WRR is gevestigd:

Lange Vijverberg 4-5

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070-356 46 00

Telefax 070-356 46 85

E-mail info@wrr.nl

Website <http://www.wrr.nl>

Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 82 *ONZEKERE VEILIGHEID*

Verantwoording

Deze publicatie is een synopsis van het WRR-rapport nr. 82 *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Voor een onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyses van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn. Daarnaast zijn verwezen naar de case-studies die ten behoeve van dit rapport zijn uitgevoerd en die als webpublicatie beschikbaar zijn op www.wrr.nl.

Het rapport *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid* (ISBN 987 90 5356 6190) is op 1 oktober 2008 door de Raad aangeboden aan de regering. Het rapport is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in PDF-formaat worden gedownload op www.wrr.nl.

Samenstelling: Jos Dohmen

Omslagfoto: © John Wilkes/Corbis

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag

Vormgeving binnenwerk: Studio Daniëls, Den Haag

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2008

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUD

Inleiding	7
Fysieke veiligheid	9
De ‘klassieke’ risicobenadering onder druk	15
Een nieuwe benadering	18
Het organiseren van voorzorg	22
Juridische instrumenten	24
De rol van de wetenschap	28
De rol van publieksparticipatie	31
Tot slot	34
Bestelformulier WRR-rapport <i>Onzekere veiligheid</i>	35

INLEIDING

In Nederland en in andere westerse geïndustrialiseerde landen leiden burgers een opmerkelijk veilig bestaan. Zij leven gemiddeld langer dan vorige generaties en dan de inwoners van de meeste andere landen. Toch worden er door overheden, bedrijfsleven, niet-gouvernementele organisaties en door wetenschappelijke experts keer op keer zorgen geuit over onze veiligheid. Vaak wordt dan gedoeld op criminaliteit en terroristische bedreigingen. Maar ook de risico's voor gezondheid, milieu en samenleving die onder meer samenhangen met zowel nieuwe technologieën (zoals genetische modificatie en nanotechnologie) als met bestaande industriële activiteiten, met leefwijzen en voedingsmiddelen en met klimaatverandering en nieuwe infectieziekten, trekken veel aandacht. Zulke risico's worden gerekend tot het brede terrein van de fysieke veiligheidsproblematiek.

De bedreigingen lopen uiteen. Naast globale en mogelijk catastrofale dreigingen dienen zich gevaren aan die een minder dramatisch karakter hebben, maar die niet minder aandacht vragen. Nieuwe wetenschappelijke inzichten op het terrein van gezondheid, voeding en milieu brengen steeds weer nieuwe risico's in beeld of doen twijfel rijzen over de toekomstbestendigheid van het beleid. In de afgelopen decennia hebben zich bovendien diverse incidenten voorgedaan die, breed uitgemeten in de media, politieke reacties urgent maakten. De BSE-crisis, milieuschandalen, maar ook calamiteiten die twijfel deden rijzen over de kwaliteit van het overheidstoezicht – zoals de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost – hebben alle tot vragen over de rol van de overheid en tot de nodige politieke commotie geleid.

De zorg voor fysieke veiligheid heeft zich in de afgelopen decennia gestaag uitgebreid. Met die expansie namen uiteraard de kosten voor de overheid of andere maatschappelijke partijen toe. De expansie leidt bovendien tot toenemende regeldruk, uitvoerings- en coördinatieproblemen en bijbehorende vragen. De vraag dringt zich dan ook op hoe toekomstbestendig de huidige aanpak en de daarin besloten verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving is.

Het kabinet heeft de WRR gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving op dit terrein te versterken. Dat de overheid wat betreft fysieke veiligheid kerntaken heeft is daarbij niet in het geding. De vraag is of, en zo ja hoe, de overheid bij het vormgeven van haar taken op dit terrein minder zwaar belast zou kunnen worden. Die vraag wordt niet alleen ingegeven door zorgen over kosten en bestuurlijke lasten. Fysieke veiligheidszorg vereist vaak zeer specialistische kennis. Het is dan ook de vraag of de overheid wel kan pretenderen zelf over alle noodzakelijke kennis te beschikken. Moet niet gecon-

cludeerd worden dat het in toenemende mate onmogelijk is om centraal vanuit de overheid precies voor te schrijven wat er moet gebeuren? Zijn ook om die reden niet andere verdelingen van publieke en private verantwoordelijkheden gewenst? Het WRR-rapport *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid* tracht hierop een antwoord te vinden. Het analyseert het bestaande beleid op dit terrein, stelt vragen over de toekomstbestendigheid ervan en doet aanbevelingen voor een nieuw beleidskader.

Deze publicatie biedt een samenvatting van het genoemde WRR-rapport. Voor een onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de analyses van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in het genoemde rapport te vinden zijn. Daarnaast zijn verwezen naar de case-studies die ten behoeve van dit rapport zijn uitgevoerd. De laatstgenoemde zijn beschikbaar als webpublicaties.

1 FYSIEKE VEILIGHEID

Het kabinet vroeg de WRR specifiek aandacht te besteden aan vraagstukken van fysieke veiligheid. Criminaliteit, geweld en bedreiging in huis of op straat worden in kringen van wetenschap, overheid en politiek doorgaans aangeduid als ‘sociale veiligheid’ en vallen dus buiten het genoemde domein. Ook economische risico’s die te maken hebben met de werking van de kapitaalmarkt of de arbeidsmarkt, en defensieproblemen vallen buiten de thematiek. Het mag overigens duidelijk zijn dat incidenten op het terrein van de fysieke veiligheid wel grote sociale, economische en ook internationale gevolgen kunnen hebben. Het onderscheid tussen fysieke veiligheid en de andere genoemde domeinen betreft dan ook in eerste instantie de bronnen van gevaar. Het onderscheid is in de praktijk, zeker waar het de gevolgen betreft, echter niet altijd scherp te maken.

Fysieke veiligheid is een zeer breed terrein dat zich uitstrekt van de omgang met gevaarlijke stoffen tot voedselveiligheid, van informatie- en communicatietechnologie (ICT) en internet tot hoogwaterbescherming, van verkeersveiligheid tot ecologische risico’s. Het gaat daarbij om een familie van beleidsterreinen die niet noodzakelijkerwijs specifieke karaktertrekken gemeen hebben en waarvan het ook niet vanzelf spreekt dat een uniforme aanpak geboden is. Zij hebben echter wel te kampen met overeenkomstige problemen in de vormgeving van risico’s en de verdeling van verantwoordelijkheden en ze zijn voor een aantal generieke problemen en strategische vraagstukken komen te staan die met name de toekomstbestendigheid betreffen. Dat rechtvaardigt het om, ondanks de diversiteit van de terreinen die in het geding zijn, ze onder een algemene noemer te behandelen.

De WRR heeft ervoor gekozen om zich binnen het domein van fysieke veiligheid te richten op vraagstukken van preventie, reductie of voorzorg en het daarbij behorende beleid. Hoe de overheid zich ten tijde van crises en rampen gedraagt of zou moeten gedragen valt buiten de reikwijdte van het rapport. Het richt zich dus op de vragen rond beleid dat in hoofdzaak beoogt schade te voorkómen en niet op de vraag hoe met schade moet worden omgegaan als die eenmaal is ontstaan.

Voor een eerste verkenning is het nuttig om een aantal beleidsterreinen en de specifieke problemen die zich daarop voordoen nader te bekijken.

Gevaarlijke stoffen

Het risico van de meeste gevaarlijke stoffen schuilt niet zozeer in de kans dat zich een incident of een ramp voordoet – die is in de meeste gevallen vrij laag –, maar in de verstreckende gevolgen die een incident al gauw heeft. De schade kan zowel wat betreft mensenlevens als in financiële termen hoog oplopen. Zulke incidenten kunnen bovendien grote ecologische gevolgen hebben.

In de jaren tachtig is in Nederland veel geïnvesteerd in het opzetten van risicobeleid. Reden daartoe was het groeiende besef dat de risico's van gevaarlijke stoffen altijd aanwezig zullen zijn. Om de economie draaiende te houden, moeten we bepaalde risico's van gevaarlijke stoffen aanvaarden. Absolute veiligheid kan op dit terrein niet worden geboden, tenzij bepaalde stoffen worden uitgebannen. Beheersing van risico's staat daarom voorop. Chemische fabrieken moeten voldoende veilig zijn voor het personeel, omwonenden mogen slechts een beperkte kans lopen op explosies, het transport van gevaarlijke stoffen mag geen grote risico's opleveren voor de gebieden rondom transportroutes. Een grote hoeveelheid onderzoek, gekoppeld aan langdurige praktische ervaring en een sterke beleidstraditie, heeft in een hoog niveau van risicobeheersing en daarmee van veiligheid in de omgang met gevaarlijke stoffen geresulteerd. Dit hoge veiligheidsniveau kan alleen worden bereikt door uitvoerige wet- en regelgeving en systemen van inspectie en toezicht.

Zelfs een langdurig bestaand en goeddeels uitgekristalliseerd beleidsterrein als dit blijkt echter kwetsbaar. Rampen in chemische fabrieken in Engeland (Flixborough 1974) en Italië (Seveso 1976) leidden bij de toenmalige Europese Economische Gemeenschap tot veel strengere wet- en regelgeving voor de industrie. De enorme ramp met de Union Carbide-fabriek in het Indiase Bhopal (1984) versterkte dit proces. De verantwoordelijkheden van bedrijven werden veel scherper omschreven om zodoende grote aantallen slachtoffers, milieuschade en economische schade in de toekomst te beperken. In Nederland kwam de kwetsbaarheid van het beleidsterrein in 2000 aan het licht door de vuurwerkramp in Enschede. Die gebeurtenis riep belangrijke vragen op over de transparantie van de wet- en regelgeving, het beleid en de verantwoordelijkheden van bedrijven en overheden. Bovendien wees de ramp nadrukkelijk op problemen met toezicht op en handhaving van regels door de overheid. Het beleid werd niet alleen voor vuurwerk, maar ook voor het gevaarlijke stoffenbeleid als geheel aangescherpt, in het bijzonder op de rollen en verantwoordelijkheden van de overheid.

Waterveiligheid

Er is door de eeuwen heen veel kennis en ervaring opgedaan met waterstaatzorg, zeker in Nederland. De watersnoodramp van 1953 vormde de aanleiding voor een fundamentele verandering van de beleidsfilosofie. De waterstaatzorg werd geënt op een risicobenadering, die uitging van een objectivering van risico's in termen van kansen en schadeomvang. Deze risicobenadering richtte de aandacht vooral op de kans dat een bepaalde gebeurtenis zich voordoet. Door waterkeringen te bouwen of te versterken en zo die kans te verlagen, zou de jaarlijkse schadeverwachting afnemen, zo luidde de redentatie. Absolute veiligheid is ook bij waterstaatzorg geen optie, omdat de kosten van al te ingrijpende maatregelen niet zijn op te brengen. Er wordt dus altijd een kosten-batenafweging gemaakt, waarbij een bepaalde mate van risico wordt geaccepteerd.

De bestaande aanpak van de waterstaatzorg staat anno 2008 echter weer ter discussie. Dit keer is er geen watersnoodramp die heroverweging van beleid oproept, maar een veel sluipender en onduidelijker probleem: klimaatverandering. Internationale organisaties doen sombere voorspellingen over de opwarming van de aarde met gevolgen voor de zeespiegelstijging en toenemende waterafvoer van grote rivieren. De gevolgen hiervan voor een laagliggend land als Nederland kunnen op de lange termijn enorm zijn. Onomstotelijk bewijs over de omvang van de veranderingen, de gevolgen daarvan en de timing waarmee deze problemen zich aandienen is er niet. De overheid staat door de klimaatverandering dan ook voor een lastige opgave: er moeten maatregelen bedacht worden, terwijl er nog geen harde data voorhanden zijn om de kosten-batenafwegingen te maken. Hiermee stuit de gevestigde methodiek om tot normstellingen te komen op haar grenzen.

Ook in situaties waarin wel normstelling mogelijk is, komen de grenzen van het bestaande waterveiligheidsbeleid echter in zicht. De bestaande veiligheidsmaatregelen bij de grote rivieren bleken medio jaren negentig tweemaal ontoereikend voor een extreme waterafvoer. De politiek stelde de commissie Luteijn in die oplossingen moest verzinnen. De plannen van deze commissie leidden zowel wetenschappelijk als maatschappelijk tot controverses. De overheid kan niet wachten tot ons letterlijk het water aan de lippen staat en maatregelen door de acute dreiging meteen worden geaccepteerd. Ze moet nu handelen in de wetenschap dat ze moet schipperen met de beschikbare kennis en moet leren om te gaan met onzekerheden en met de uiteenlopende visies en belangen die maatschappelijk bestaan.

Infectieziekten

Infectieziekten zijn wereldwijd gesproken nog altijd doodsoorzaak nummer één. De kansen om aan een infectieziekte te overlijden zijn echter ongelijk verdeeld. In ontwikkelingslanden ligt de sterftekans vele malen hoger dan in westerse samenlevingen. Veel al langer bekende infectieziekten zijn in de westerse wereld met succes teruggedrongen. De belangrijkste succesfactoren zijn verbetering van de hygiëne, schoon drinkwater, riolering, betere kwaliteit van voedsel, gestegen opleidingspeil van de bevolking, beschikbare vaccinaties en de ontwikkeling van antibiotica. De bescherming tegen bekende infectieziekten vertoont dus historisch gezien een opwaartse lijn.

Naast dit goede nieuws is er ook aanleiding voor bezorgdheid. Sommige bekende infectieziekten die we beheersbaar achtten, blijken na verloop van tijd slechter te behandelen, omdat aanpassing door de micro-organismen tot een verminderde bescherming van vaccins heeft geleid. Ook de toename van antibiotica-resistentie is alarmerend. Daarnaast zijn er steeds meer tekenen die wijzen op de dreiging van een epidemie met ziekteverwekkende vogelgriepstammen, waarbij de mogelijkheid ontstaat van een infectie van de mens door een combinatie van vogelgriep met humane influenza. De strijd tegen dergelijke infectieziekten is er een tegen een in veel

opzichten onbekende tegenstander. De wereldwijde mobiliteit van mensen, dieren, levensmiddelen, gewassen en andere goederen maakt een snelle verspreiding van ziekteverwekkende micro-organismen op grote schaal mogelijk en ook steeds meer waarschijnlijk. Door veranderingen in schaal en snelheid is het slechts in beperkte mate mogelijk voorspellingen te doen over welke micro-organismen de komende jaren voor grootschalige problemen kunnen gaan zorgen.

De bescherming tegen infectieziekten is van oudsher een overheidstaak, omdat er alleen met publieke middelen (riolering en schoon drinkwater) het vereiste niveau van hygiëne kan worden bereikt. De overheid beschikt bovendien over de hulpbronnen om massale inenting mogelijk te maken in tijden van crisis. Infectieziekten trekken zich echter meer dan ooit tevoren niets aan van nationale grenzen. Internationale coördinatie van infectieziektebestrijding vormt – zeker in de relaties met ontwikkelingslanden – een uitdaging van ongeveer dezelfde proporties als het bestrijden van de klimaatproblematiek.

ICT en internet

Informatie- en communicatietechnologie heeft in de afgelopen decennia een stormachtige intrede in ons dagelijks leven gemaakt. Wereldwijd zijn mensen en voorzieningen voor hun functioneren afhankelijk van ICT-infrastructuur. De veiligheidsvraagstukken die zich daarbij voordoen zijn echter niet gering. Door nieuwe technische ontwikkelingen groeit de afhankelijkheid van internet en neemt de urgentie van de problematiek nog verder toe.

Beveiligingsvraagstukken op het gebied van ICT zijn inmiddels dan ook aan de orde van de dag. Preventieve maatregelen kunnen niet voorkomen dat wereldwijd honderdduizenden computers geïnfecteerd raken met virussen en ‘trojanen’ die door kwaadwilligen gebruikt kunnen worden. Vanwege de samenhang tussen technische voorzieningen en de complexiteit van verschillende aan elkaar gekoppelde netwerken kunnen relatief geringe problemen grootschalige consequenties hebben. Grootschalige verstoringen van het internetverkeer beperken zich niet tot aanzienlijke economische schade voor maatschappelijke sectoren: ook talrijke levens kunnen hierdoor in gevaar komen. ‘Digitale verlamming’ vormt een heel serieus te nemen gevaar.

De verantwoordelijkheid voor beveiligingsmaatregelen op het terrein van ICT ligt momenteel voor een belangrijk deel bij de eindgebruiker. De complexe aard van internet maakt dat aansprakelijkheid van verschillende partijen niet eenvoudig is vast te stellen. De meeste bestuurlijke organen die een rol spelen bij het beheren en besturen van internet vallen bovendien buiten de directe invloedssfeer van de Nederlandse overheid. Veel protocollen worden door internationale (soms overwegend Amerikaanse) organisaties beheerd. Zulke organisaties zijn vaak slechts in beperkte mate, of in ieder geval niet via de gebruikelijke politieke kanalen, publieke verant-

woording verschuldigd. Het zoeken naar slimme samenwerkingsverbanden tussen overheden, technocratische beheersorganisaties en bedrijven lijkt de belangrijkste uitdaging voor het tegengaan van cascade-effecten en andere bedreigingen van vitale infrastructuren.

Voedselveiligheid

Voedselproductie vindt tegenwoordig voor een belangrijk deel plaats in lange en zeer complexe, grenzenoverschrijdende ketens. Veilige voedselproductie vereist aandacht voor de gezondheid van dieren, de bewerking van voedsel moet in hygiënische omgevingen geschieden, bij het transport mogen geen besmettingen of te grote temperatuurschommelingen optreden, sommige producten moeten gescheiden vervoerd en bewerkt worden, de etikettering van allergene en andere stoffen dient op orde te zijn. De hedendaagse samenleving is gewend aan een stabiele en diverse voedselvoorziening. Maar het (over het algemeen veilige) functioneren van mondiale productieketens spreekt bepaald niet vanzelf. Allerlei vormen van toezicht en kwaliteitsbewaking spelen daarbij een rol. De uit het Verenigd Koninkrijk overgewaaide BSE-crisis (de ‘gekke-koeienziekte’) halverwege de jaren negentig maakte duidelijk wat daarbij allemaal mis kan gaan.

Verschillende onderdelen van de productie- en voedselketen bleken in de BSE-crisis op complexe manieren samen te hangen. Overzicht bleek ver te zoeken. Daardoor kon de schuldvraag niet worden beantwoord: alle partijen in de keten waren zowel schuldig aan als slachtoffer van verspreiding van besmet materiaal. De verspreiding van besmet materiaal beperkte zich bovendien niet tot de koeien en het consumptie vlees. Uit slachterijen afkomstig materiaal wordt op vele – voor beleidsmakers vaak onverwachte – plaatsen in de industrie gebruikt. Restmateriaal van slachterijen wordt in talloze producten verwerkt, zoals gelatine, huisdiervoeding, cosmetica en geneesmiddelen. Over de kans op besmetting als gevolg van het gebruik van zulke afgeleide producten bestond grote onzekerheid. De benadering van de BSE-crisis door officiële autoriteiten ontwikkelde zich tot een publieke vertrouwenscrisis, met name in het Verenigd Koninkrijk. De crisis legde diverse tekortkomingen in het beleid bloot. Ook experts bleken de waarheid niet altijd in pacht te hebben. Het internationale karakter van de moderne voedselproductie compliceerde het beeld aanzienlijk. Het toedelen van verantwoordelijkheden aan uiteenlopende partijen – overheden, bedrijven en burgers – vormt op het terrein van de voedselveiligheid dan ook een even urgente als complexe opgave.

Nanotechnologie

De meeste beleidsterreinen van fysieke veiligheid kennen een lange geschiedenis. Dat is echter niet noodzakelijk het geval. Zo kunnen nieuwe technologische ontwikkelingen de samenleving confronteren met voorheen onbekende veiligheidsvraagstukken. De opkomst van nanotechnologie biedt daarvan prominente voorbeelden. Zo veelbelovend als deze technologie is, zo onbekend zijn haar con-

sequenties. Nanotechnologie is de verzamelnaam voor nieuwe technologieën die zich onderscheiden door de minuscule schaal waarop gewerkt wordt: in de orde van grootte van (maximaal enkele honderden) nanometers (10-9 m). Materialen kunnen op nanoniveau andere eigenschappen ontwikkelen. Dat maakt nieuwe toepassingen mogelijk, maar om diezelfde reden spreekt het ook niet vanzelf dat bestaande inzichten in de milieu- en gezondheidseffecten van stoffen toepasbaar zijn.

De toepassing van nanotechnologie staat nog in de kinderschoenen. Toch zijn er naar een recente schatting al zo'n 140 producten waarin nanotechnologie of nano-deeltjes verwerkt zijn op de Nederlandse markt verkrijgbaar. Een precies aantal valt niet te geven, niet alleen omdat er voor deze technologie geen informatieplicht voor het bedrijfsleven bestaat, maar ook omdat een algemeen geaccepteerde definitie van nanotechnologie ontbreekt. Die onduidelijkheid vormt ook een belangrijke barrière bij de regelgeving op dit terrein.

Nanotechnologie kan de samenleving voor ernstige veiligheidsproblemen stellen. Door sommige onderzoekers wordt de vergelijking met de asbestproblematiek gemaakt. Het maken van een precieze inschatting van de problemen is op dit moment echter niet mogelijk. Elementaire kennis die het uitvoeren van risicobeoordelingen mogelijk maakt ontbreekt. Mede vanwege het ontbreken van een eenduidige definitie van nanotechnologie bevindt de discussie tussen overheid, niet-gouvernementele organisaties en bedrijfsleven over dit onderwerp zich in een patstelling. Specifieke reguleringsstrategieën waarmee mogelijke problemen ingeschat en ondervangen kunnen worden zijn dan ook gewenst. Huidige en toekomstige veiligheidsvraagstukken rond nanotechnologie zijn vooralsnog een grotendeels onontgonnen terrein.

2 DE 'KLASSIEKE' RISICOBENADERING ONDER DRUK

De zorg voor fysieke veiligheid en de bijbehorende verdeling van verantwoordelijkheden hebben in de afgelopen decennia vorm gekregen in wat de WRR noemt de 'klassieke' risicobenadering. Kenmerkend voor deze benadering is dat het beleid gebaseerd is op liefst wetenschappelijk onderbouwde schattingen van kansen en gevolgen. Risico's worden nauwkeurig geïdentificeerd (risicoassessment), waarna op basis daarvan besluiten kunnen worden genomen over al dan niet te nemen preventieve maatregelen (risicomanagement). In dit proces worden verantwoordelijkheden verdeeld. De overheid neemt in sommige gevallen operationele verantwoordelijkheid op zich door zelf preventieve voorzieningen te treffen. Zij zorgt bijvoorbeeld voor de waterstaat. De overheid beperkt zich in veel andere gevallen echter tot het nemen van eindverantwoordelijkheid door wetten en regels te formuleren die bevorderen dat private partijen op een verantwoorde manier met risico's omgaan. Zo bestaat er bijvoorbeeld uitvoerige regelgeving op terreinen als voedselveiligheid en het transport van gevaarlijke stoffen. Op de naleving daarvan wordt dan toezicht uitgeoefend.

Ook bedrijven formuleren regels en protocollen voor hun bedrijfsvoering en stellen eisen aan de kwaliteit en veiligheid van producten die zij van toeleveranciers verkrijgen. Niet-gouvernementele organisaties en georganiseerde burgers proberen op hun beurt het risicobeleid van overheden en bedrijven te beïnvloeden in richtingen die zij wenselijk achten. De meeste van deze partijen maken veelvuldig gebruik van wetenschappelijke expertise om hun beleid te staven of dat van anderen te weerleggen en alternatieven te formuleren. Individuele burgers, ten slotte, worden met uiteenlopende vormen van preventief beleid geconfronteerd. Ze worden bijvoorbeeld opgeroepen om in allerlei facetten van hun dagelijks leven risicovol gedrag te vermijden.

Wanneer het bij het risicomanagement op het verdelen van verantwoordelijkheden aankomt, staan twee beginselen centraal. In de eerste plaats 'eigen verantwoordelijkheid', het principe dat ieder zijn eigen schade draagt. Voor tal van risico's geldt echter dat preventie op individueel niveau weinig of geen soelaas biedt. Dan komt het tweede beginsel, 'solidariteit', in werking. De verantwoordelijkheid voor schadepreventie wordt dan niet gelegd bij degene die schade zal ondervinden of wiens handelen de directe oorzaak ervan vormt, maar bij degene die gezien zijn positie het beste in staat moet worden geacht schade te kunnen voorkomen. Dat kan een private partij zijn, maar ook de overheid. Waar publieke belangen in het geding zijn zal de overheid de (eind- of operationele) verantwoordelijkheid voor de veiligheidszorg op zich nemen.

De zorg voor fysieke veiligheid omvat al met al een omvangrijk en complex terrein van overheidsbemoeyenis. Het is dan ook niet verrassend dat daarover steeds weer de nodige vragen worden gesteld. Maar hoewel zich zeker ernstige incidenten hebben voorgedaan kan in het algemeen toch gesproken worden van een hoogst succesvol beleid: er is een hoog veiligheidsniveau gerealiseerd. Hier zijn dan ook niet zo zeer de prestaties van het beleid in de afgelopen periode aan de orde, maar de toekomstbestendigheid van beleid. Die wordt volgens de WRR op een aantal manieren bedreigd.

In de eerste plaats door het enorme volume van voorzieningen, regelingen en toezichtarrangementen dat in de loop van de tijd door de overheid is getroffen. Daardoor lopen niet alleen de kosten hoog op, maar ontstaan ook organisatorische complexiteit en bestuurlijke onoverzichtelijkheid. Die kunnen leiden tot gebrek aan efficiency, transparantie en mogelijkheid tot controle, afname van legitimiteit en tot het 'zwartepieten' door bestuurders nadat zich een calamiteit heeft voorgedaan. In reactie hierop is vanuit de overheid zelf een meer integrale aanpak bepleit en wordt de vraag gesteld of verantwoordelijkheden die in het verleden bij de overheid zijn gelegd niet eerder thuis horen bij bedrijven en burgers.

De vraag of er verantwoordelijkheden van de overheid naar de samenleving overgeheveld kunnen worden, wordt evenwel bemoeilijkt door de beperkte handelingsvrijheid die de nationale politiek op dit terrein heeft. Deels heeft deze te maken met de groeiende internationale verwevenheid van het beleid. Veel risicovolle activiteiten vinden plaats in netwerken waarvan de ketens zich internationaal vertakken. Beleidsveranderingen zullen dan ook vaak alleen in internationaal verband tot stand kunnen komen. In complexe netwerken leidt de overdracht van taken en verantwoordelijkheden naar de samenleving bovendien niet automatisch tot een overeenkomstige vermindering van taken en lasten voor de overheid. De handelingsvrijheid van de politiek wordt daarnaast ook nog eens beperkt door de afhankelijkheid van expertise. Die is op dit terrein groter dan in veel andere sectoren. Een groot aantal bedreigingen valt niet, of niet op tijd, te identificeren met de middelen die de alledaagse ervaring biedt. Zij kunnen alleen op basis van uitgebreid en vaak langjarig wetenschappelijk onderzoek worden vastgesteld. Veel fysieke veiligheidsproblemen vereisen daardoor niet alleen inbreng van deskundigen als naar oplossingen wordt gezocht, maar zijn ook alleen als probleem bekend omdat zij door deskundigen zijn aangedragen.

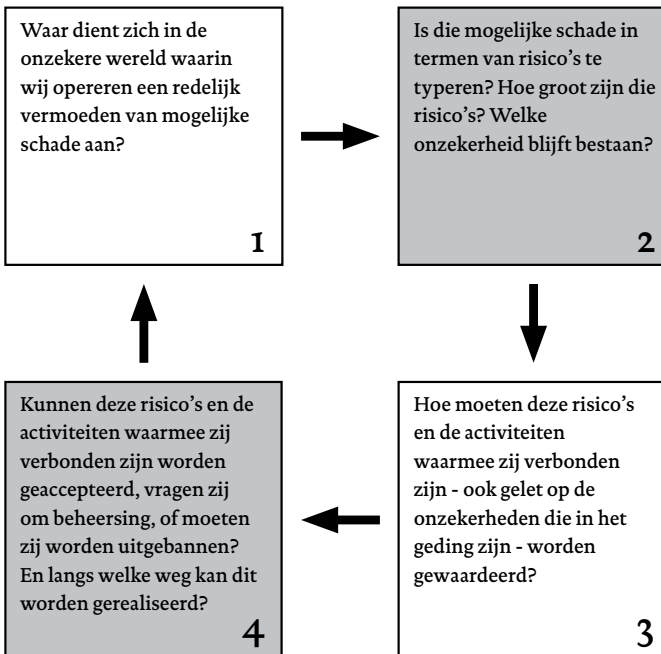
Niet alleen problemen van organisatorische complexiteit en bestuurlijke onoverzichtelijkheid vragen echter om aandacht. Door een aantal ernstige incidenten in de afgelopen twee decennia is duidelijk geworden dat ook over de toekomstbestendigheid van de klassieke risicobenadering die de basis vormt voor het bestaande beleid de nodige vragen kunnen worden gesteld. Geconfronteerd met een aantal onaangename verrassingen hebben bestuurders in zowel de private als de publieke

sector moeten onderkennen dat zij in een omgeving opereren die zij slechts ten dele kennen en beheersen. De maakbaarheidsgedachte die aan de klassieke risicobenadering ten grondslag ligt, bleek op grenzen te stuiten. In reactie daarop is een nieuwe risicobenadering ontwikkeld, die ervan uitgaat dat de samenleving niet zozeer met risico's, maar met onzekerheden wordt geconfronteerd.

3 EEN NIEUWE BENADERING

In de nieuwe risicobenadering wordt de veronderstelling dat al bekend is op welke risico's het beleid zich moet richten losgelaten. Het beleid richt zich dan nadrukkelijk op het identificeren van potentiële risico's en krijgt vorm in organisaties die zich richten op het vertalen van onzekerheden in bespreekbare risico's. Daarbij wordt onderkend dat zo'n vertaling niet altijd volledig zal kunnen zijn en dat dus onzekerheden kunnen blijven bestaan. Meer dan in het verleden wordt daarbij onderkend dat 'risico' een complex begrip is en dat het vertalen van onzekerheden in bespreekbare risico's het nodige werk vereist. Een verantwoord veiligheidsbeleid is alleen mogelijk als dat werk expliciet en zorgvuldig wordt georganiseerd.

De nieuwe risicobenadering uit zich in de eerste plaats in het feit dat het beleid meer fases kent dan tot dusver werden onderscheiden. Waar in de klassieke risicobenadering (ideaaltypisch) twee fases werden onderscheiden – risico-assessment en -management – moeten nu (eveneens ideaaltypisch) vier fases worden beschouwd. In figuur 1 is dat samengevat.



Figuur 1: de nieuwe risicobenadering

De nieuwe risicobenadering heeft op enkele terreinen van overheidsbeleid en bij sommige grote bedrijven al praktische uitwerkingen gekregen. In de wetenschappelijke literatuur wordt er veel aandacht aan besteed. De normatieve uitwerking en de politieke vertaling ervan staan echter nog in de kinderschoenen. Naar het oordeel van de WRR is voor een toekomstbestendig fysiek veiligheidsbeleid een goede uitwerking van die normatieve implicaties van deze nieuwe risicobenadering echter essentieel. Een eerste stap daartoe is het inzicht dat de nieuwe risicobenadering niet zozeer een aanvulling is op de gevestigde, klassieke aanpak, maar een nieuw paradigma behelst.

In de klassieke risicobenadering luidde de kernvraag ‘hoe groot zijn de risico’s waarmee wij worden geconfronteerd en hoe kunnen deze risico’s worden beheerst?’ In de nieuwe risicobenadering komt een andere vraag centraal te staan. Die luidt: ‘hoe moeten we onze organisatie (cq. de samenleving als geheel) inrichten opdat de onzekerheden waarmee we worden geconfronteerd bespreekbare en zo mogelijk beheersbare risico’s worden?’

De nieuwe risicobenadering kiest dus voor een ander vertrekpunt. Waar deze benadering wordt gevolgd, zal men de organisatie inrichten op het proactief zoeken naar potentiële risico’s. Daartoe worden onzekerheden zo veel mogelijk in bespreekbare risico’s vertaald. De nieuwe benadering onderkent echter dat zo’n vertaling niet altijd volledig zal slagen. In veel gevallen zullen onzekerheden blijven bestaan – omdat ervaring ontbreekt, conflicterende inzichten of belangen bestaan, onzekerheden en controverses over standaarden blijven bestaan, et cetera. In de nieuwe risicobenadering wordt dan ook onderkend dat afwegingen daarom vaak onder onzekerheid moeten worden gemaakt en geen kwestie zijn van het maken van een rekenkundige afweging van kosten en baten.

Om de omgang met risico’s op een toekomstbestendige wijze vorm te geven pleit de WRR dat de politiek kiest voor dit nieuwe paradigma dat het proactief omgaan met onzekerheid centraal stelt. Het nieuwe paradigma gaat dus met een nieuw normatief perspectief gepaard, het zogeheten ‘voorzorgsbeginsel’, dat door de WRR als volgt wordt geformuleerd:

De kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving eist een proactieve omgang met onzekerheden.

Zoals in de late negentiende eeuw ‘eigen verantwoordelijkheid’ de algemene norm vormde voor de omgang met fysieke veiligheidproblemen en in de twintigste eeuw ‘solidariteit’ een nieuw normatief baken introduceerde, zo biedt aan begin van de eenentwintigste eeuw ‘voorzorg’ een nieuw normatief uitgangspunt.

De formulering van het voorzorgsbeginsel die hier wordt aanbevolen, wijkt af van die waarin dit beginsel inmiddels in tal van internationale verdragen en in EU- en ook nationaal beleid een plaats heeft gekregen. Hoewel ook die bestaande formuleringen uiteenlopen, wordt voorzorg daarin doorgaans gepresenteerd als een radicale vorm van preventie. Voorzorg figureert dan als een aanvulling op het bestaande pakket van maatregelen voor risicomanagement, namelijk voor die gevallen waarin de mogelijkheid van substantiële schade wordt voorzien, zonder dat daarover reeds wetenschappelijke zekerheid bestaat.

Die visie is naar het oordeel van de WRR echter te beperkt. Zij is geformuleerd vanuit de gedachte dat voorzorg een aanvulling biedt op de klassieke risicobenadering, in plaats van dit beginsel te zien als de normatieve pendant van een nieuw paradigma. Zij verdisconteert te weinig dat in de nieuwe risicobenadering de blikrichting van schade naar de kwetsbaarheid van systemen wordt verlegd. Het proactieve beleid waartoe het door de WRR voorgestane voorzorgsbeginsel oproept, beperkt zich dan ook niet alleen tot de fase van het risicomanagement. Het voorzorgsbeginsel is leidend voor het hele proces waarin onzekerheden in bespreekbare risico's worden vertaald en afwegingen moeten worden gemaakt.

Het voorzorgsbeginsel nestelt zich bovenop de reeds bestaande beginselen van 'eigen verantwoordelijkheid' en 'solidariteit'. Die bestaande beginselen worden dus zeker niet overbodig, maar worden wel in hun bereik beperkt en krijgen een nieuwe interpretatie. De nieuwe risicobenadering die met het voorzorgsbeginsel gepaard gaat, doet de klassieke risicobenadering en het beleid dat daarop geënt is dan ook niet verdwijnen. Die behouden hun waarde voor die gevallen waarin van risicoproblemen gesproken kan worden die niet of met slechts geringe onzekerheden beladen zijn. Het fysieke veiligheidsbeleid als geheel dient echter vanuit het nieuwe perspectief te worden gezien. De bestaande maatregelen en verdelingen van verantwoordelijkheden dienen dus ook vanuit dit overkoepelende perspectief te worden beoordeeld.

Bij de verdeling van verantwoordelijkheden voor de fysieke veiligheidszorg blijven de gangbare beginselen van 'eigen verantwoordelijkheid' en 'solidariteit' dus van belang. De plek die zij verdienen en de interpretatie die zij krijgen worden nu echter vanuit het voorzorgsbeginsel bepaald. Eigen verantwoordelijkheid krijgt vanuit het voorzorgsbeginsel gezien een ruimere betekenis dan vanuit het traditionelere perspectief. Waar eigen verantwoordelijkheid traditioneel gezien primair gericht is op de schadelijke gevolgen van eigen handelen, wordt de blik nu verlegd naar de kwetsbaarheid van de omgeving en wordt in het licht van die kwetsbaarheid een proactieve omgang met onzekerheid verwacht. Vanuit het voorzorgsbeginsel gezien is eigen verantwoordelijkheid geen passief bezit, maar vraagt zij om activiteit.

Het voorzorgsbeginsel zal nader vorm dienen te krijgen in zowel publiek- als privaatrechtelijke bepalingen en in institutionele arrangementen. Daarin kunnen

de verplichtingen die het beginsel voor zowel de overheid zelf als voor private partijen inhoudt nader worden uitgewerkt. Gedetailleerde voorstellen daarvoor vallen buiten de aard van het WRR-rapport dat zich op het fysieke veiligheidsbeleid in algemene zin richt. Ze zullen gaandeweg tot stand moeten komen en al naar gelang de sector die in het geding is een nadere uitwerking moeten krijgen. Wat de concrete strekking van de nieuwe risicobenadering betreft staan we, ondanks de uitwerkingen die daaraan inmiddels in diverse sectoren zijn gegeven, in veel opzichten nog aan het begin van een ontwikkeling. Dat wil niet zeggen dat we volledig in het duister tasten. Op belangrijke punten kan al aangegeven worden welke richting mag worden verwacht en kunnen ook al enkele problemen worden geïdentificeerd die zich bij een nadere uitwerking zullen aandienen.

Het voorzorgsbeginsel impliceert dat zowel de overheid als private partijen verantwoordelijkheden hebben voor de omgang met onzekerheden. Dat zulke verantwoordelijkheden met wettelijke maatregelen kunnen worden afgedwongen spreekt echter niet vanzelf. Het staat op het eerste gezicht op gespannen voet met de idee dat waar in een democratische rechtsstaat de overheid burgers en bedrijven verplichtingen oplegt, dat in duidelijke wettelijke regels dient te gebeuren. Het belang hiervan is evident: het beschermt burgers en bedrijven tegen willekeur van de overheid en verschaft rechtszekerheid. Het voorzorgsbeginsel wordt echter gemotiveerd door de gedachte dat burgers niet alleen bescherming behoeven tegen de overheid, maar ook tegen bedrijven of andere – private of publieke – actoren die maatschappelijke en publieke belangen schaden en dat de overheid niet alwetend is. Dat vraagt naar het oordeel van de WRR om een andere benadering van de beginselen van het recht. Het houdt in dat onderkend wordt dat de overheid niet in haar eentje in staat is om alle publieke belangen te behartigen. Voor private partijen is het voorzorgsbeginsel een toespitsing van wat doorgaans ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ wordt genoemd.

4 HET ORGANISEREN VAN VOORZORG

De nieuwe risicobenadering stelt de omgang met onzekerheden centraal. Die omgang moet worden georganiseerd: voorzorg impliceert dat er actief onderzoek wordt gedaan dat zich richt op het vertalen van onzekerheden in bespreekbare risico's. Dat er zich onzekerheden aandienen moet worden gesignaleerd en de aard en omvang van die onzekerheden moeten in kaart worden gebracht. Daarbij dienen uiteenlopende perspectieven tot hun recht te kunnen komen.

Van partijen die betrokken zijn bij handelingen die potentieel risicovol zijn, mag dan ook worden verwacht dat zij daarvoor het nodige werk verrichten. Zij zullen zich op de hoogte moeten stellen van wat er in de wetenschappelijke literatuur over de producten en processen waarmee zij werken wordt gerapporteerd en zij zullen moeten onderzoeken in welke opzichten zowel de eigen activiteiten als de omgeving waarin zij opereren kwetsbaar zijn. Zij moeten daarom weten wat zich afspeelt in de keten waarvan zij deel uitmaken en wat hun toeleveranciers hen zenden. Om de onzekerheden die daarbij kunnen rijzen te beperken, zullen zij die toeleveranciers daarom bijvoorbeeld via contracten moeten dwingen halfproducten te leveren die aan overeengekomen specificaties voldoen. Zij zullen bovendien geïnformeerd moeten zijn over wat zich in hun directe omgeving afspeelt.

Om op een verantwoorde manier afwegingen te kunnen maken moet dan ook eerst en vooral de informatiehuishouding op orde zijn. Voorzorg impliceert daarnaast dat bij afwegingen die uiteindelijk gemaakt moeten worden de onzekerheden die (na het nodige onderzoek) blijven bestaan verdisconteerd worden, en dat bij de afweging van goede en kwade kansen mogelijke alternatieven worden betrokken. Daarbij dient bezien te worden of aanvullende maatregelen nodig zijn, zoals hogere veiligheidsmarges, of maatregelen gericht op het bevorderen van de veerkracht van kwetsbare systemen.

Om daadwerkelijk verantwoording daarover af te kunnen leggen – intern, binnen bedrijven, of extern, aan het publiek, toezichthouders, of eventueel aan de rechter – kan dat extra verplichtingen met zich meebrengen. Dat zijn bijvoorbeeld eisen waaraan rapportages van activiteiten moeten voldoen, zoals berichtgeving over fouten en eisen die aan de transparantie van de gemaakte afwegingen worden gesteld. In wettelijke regelingen en vergunningsverleningen kunnen zulke verplichtingen, voor zowel publieke als private organisaties, worden uitgewerkt. Toezichthouders kunnen zich daarbij niet alleen richten op de vraag of het feitelijke gedrag aan de normen voldoet, maar ook toezien op de vraag of er aan de verwachtingen wordt voldaan die horen bij een verantwoorde omgang met onzekerheden.

Overheidsbeleid dat de nieuwe risicobenadering als uitgangspunt kiest zal door wettelijke maatregelen te nemen en institutionele voorzieningen te scheppen moeten bevorderen dat zowel private partijen als de overheid zelf voor dit alles de nodige stappen zetten en middelen aanwenden. Het besef dat een toekomstbestendig en verantwoord beleid op het terrein van fysieke veiligheid zorgvuldige afwegingen vereist, zal zijn uitdrukking moeten vinden in nieuwe maatregelen en voorzieningen en in nieuwe vormen van regelgeving en toezicht.

Daaraan voorafgaand moet echter worden benadrukt dat de samenleving al over veel instituties en wettelijke kaders beschikt die dit beleid ondersteunen. Nog afgezien van het functioneren van specifiek in het leven geroepen organen en wettelijke kaders, hangt de vraag of van een verantwoord en toekomstbestendig fysiek veiligheidsbeleid gesproken kan worden eerst en vooral af van de kwaliteit en het functioneren van al bestaande basisinstituties als de politiek, het recht, de wetenschap en de media.

De gevolgen van tekortschieten van deze basisinstituties kunnen niet concreet genoeg worden voorgesteld. Waar wetenschappelijke kennis wordt genegeerd, of waar zulke kennis door belangenverstrengeling is gecorrumpeerd, is geen verantwoord beleid mogelijk en zal bovendien het publiek vertrouwen in zowel wetenschap als politiek verdwijnen. Het Verenigd Koninkrijk heeft in de BSE-crisis op dit punt harde lessen geleerd. Ook waar de rechtshandhaving onvoldoende is, loopt een samenleving onnodige risico's. De catastrofale aardbevingsramp die Turkije in 1999 trof, waarbij vele slachtoffers vielen omdat door corruptie de hand was gelicht met bouwvoorschriften, getuigt daarvan. En waar de media onvoldoende onderscheid maken tussen reële en fantoomrisico's, zal de politieke aandacht niet gericht zijn op de zaken die er werkelijk toe doen.

5 JURIDISCHE INSTRUMENTEN

Het voorzorgsbeginsel vraagt niet alleen om verantwoordelijkheid voor de voorzienbare schadelijke gevolgen van eigen gedrag, maar richt de aandacht op de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving. Het eist dat onzekerheden proactief tegemoet getreden worden, waarbij zowel de overheid als private partijen worden aangesproken. Van bedrijven wordt gevraagd te onderkennen dat hun handelen niet alleen private belangen dient, maar dat er ook publieke belangen op het spel kunnen staan. Voor het behartigen van zulke belangen wordt niet meer alleen de overheid aangesproken, maar ook de private sector. Daarom is het van belang om zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk een nadere uitwerking te geven van het voorzorgsbeginsel.

Als publiekrechtelijke uitwerking van het voorzorgsbeginsel beveelt de WRR aan om in de Algemene wet bestuursrecht artikelen op te nemen die concrete publiekrechtelijke verplichtingen formuleren voor het actief omgaan met onzekerheid door de overheid op het terrein van de fysieke veiligheidszorg.

Daarnaast zullen andere vormen van regelgeving en toezicht noodzakelijk zijn. Dat de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving een proactieve omgang met onzekerheden eist, is een gedachte die zich slecht verdraagt met idealen van centrale sturing en streng toezicht op de naleving van tevoren in precieze termen omschreven normen. Geen enkele instantie kan pretenderen alle details die deze opdracht inhoudt te kunnen overzien. Wat de overheid wel op zich kan nemen, is de opdracht dat zij moet bevorderen dat zulke details op tijd bekend zijn en zo nodig publiek worden gemaakt.

Voor een adequate zorg voor publieke belangen zal de overheid gebruik moeten maken van de gedetailleerde kennis die elders in de samenleving bestaat. Op het terrein van fysieke veiligheid zijn het veelal bedrijven die over zulke kennis beschikken. Beter dan wie ook zijn zij op de hoogte van de technische details van de producten en processen waarvan zij gebruikmaken en van de onzekerheden die daarover nog bestaan. Het komt er op aan vormen van regelgeving te ontwikkelen waarin actief gebruik wordt gemaakt van dat kennisreservoir.

De overheid kan daartoe kaders vaststellen, maar de concrete invulling ervan en de afwegingen die daarbij gemaakt moeten worden overlaten aan de private partijen die betrokken zijn bij risicovolle activiteiten. Bedrijven krijgen zo meer eigen verantwoordelijkheid voor de omgang met de risico's die met hun activiteiten zijn verbonden. Toezicht richt zich dan meer op de vraag of ondernemingen voldoen aan de verwachtingen die aan het risicobeleid worden gesteld, dan op

de vraag of hun concrete gedragingen de door de overheid gestelde normen niet overtreden. Daarbij wordt de bewijslast dus omgekeerd: in plaats dat de overheid de taak krijgt normoverschrijding te constateren, moeten bedrijven nu aantonen dat zij verantwoord te werk gaan. Zo wordt de overheid ontlast omdat er geen gedetailleerde gedragsvoorschriften geformuleerd hoeven te worden en inspecties een andere vorm krijgen. Anderzijds worden de afwegingen die altijd moeten worden gemaakt daar gelegd waar gedetailleerde kennis over de risicovolle activiteiten aanwezig is, en kan de specifieke context waarin deze activiteiten plaatsvinden bij die afwegingen mede een rol spelen. Door beter gebruik te maken van de kennis die in de samenleving aanwezig is, ontstaat intelligenter beleid.

Ook privaatrechtelijk verdient het voorzorgsbeginsel een nadere uitwerking. De WRR beveelt hiervoor aan om naast de bepaling in artikel 3.12 van het Burgerlijk Wetboek (“Bij de vaststelling van wat redelijkheid en billijkheid eisen, moet rekening worden gehouden met algemeen erkende rechtsbeginselen, met de in Nederland levende rechtsovertuigingen en met de maatschappelijke en persoonlijke belangen, die bij het gegeven geval zijn betrokken”) een formulering op te nemen om inzake fysieke veiligheid proactief om te gaan met onzekerheid. Bij de vaststelling van wat redelijkheid en billijkheid eisen, dient dan op het terrein van fysieke veiligheid tevens gezien te worden of de 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.

Acceptatie van het voorzorgsbeginsel houdt in dat bevorderd wordt dat ook private partijen proactief op zoek gaan naar onzekerheden. Zij zullen die onzekerheden vervolgens zo goed mogelijk moeten vertalen in bespreekbare (en liefst berekenbare) risico's. Dat zal niet in alle gevallen volledig kunnen zijn. Dan zullen er afwegingen moeten worden gemaakt en besluiten moeten worden genomen, terwijl er dus nog onzekerheid bestaat. Dat onzekerheden serieus genomen worden wil dat dus nog niet zeggen dat zij altijd volledig te reduceren zijn. Ook wie zich naar het voorzorgsbeginsel beoordeeld voorbeeldig gedraagt, kan alsnog voor onaangename verrassingen komen te staan. De vraag die bij conflictbeslechting dan beantwoord moet worden is in hoeverre die persoon of dat bedrijf met recht kan claimen dat er sprake is van overmacht. Een bedrijf dat na een calamiteit daarop een beroep wil doen zal de rechter er van moeten kunnen overtuigen dat het gedaan heeft wat vanuit het voorzorgsbeginsel gezien van hem verwacht mag worden en dat het dus in zijn gedrag en afwegingen zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de kwetsbaarheid van zijn omgeving en van de onzekerheden die bestaan.

Een eerste consequentie van de aanbeveling van de raad om het voorzorgsprincipe als uitgangspunt van het fysieke veiligheidsbeleid te aanvaarden, is dat bestaande regelingen voor risicoaansprakelijkheid, bijvoorbeeld op het terrein van

gevaarlijke stoffen, vanuit dit licht opnieuw moeten worden gezien. Waar, zoals bij productaansprakelijkheid, Europese richtlijnen bestaan, dient te worden bevorderd dat zulke richtlijnen in overeenstemming met het voorzorgsprincipe worden geformuleerd. Met nadruk wordt gesteld dat het expliciet verbieden van activiteiten daarbij niet vooropstaat. Voorzorg betekent in de uitleg die de WRR aan dit beginsel heeft gegeven immers het benadrukken van de noodzaak meer activiteiten te ondernemen dan zonder toepassing van dit beginsel zou worden verwacht. Voorzorg is gericht op het leren omgaan met onzekerheden en vraagt dus ook innovatie. Daarbij dient evenwel de nodige zorgvuldigheid te worden geëist en mag worden geëist dat die zorgvuldigheid vertaald wordt in concrete organisatorische maatregelen en beleid.

Een tweede consequentie is volgens de WRR dat bij nieuwe technologieën waarvan het vermoeden bestaat dat ze een publiek belang zouden kunnen raken, gewerkt gaat worden met vergunningenstelsels. Dit is uiteraard niet nieuw: voor tal van activiteiten die met bekende risico's gepaard gaan, zijn reeds vergunningen vereist. Zo moeten laboratoria waarin riskant geacht innovatief onderzoek plaatsvindt aan bijzondere veiligheidseisen voldoen. Wel nieuw is dat naar mening van de WRR in de vergunningenbepalingen een verplichting moet worden opgenomen tot het actief zoeken naar onzekerheden. Waar door de onzekerheden die in het geding zijn in zulke gevallen de verzekerbaarheid problematisch kan zijn, zouden zulke vergunningen gekoppeld kunnen worden aan de verplichting om zich via de kapitaalmarkt substantiële dekking te verschaffen voor eventuele latere aansprakelijkheidsclaims. Een dergelijk systeem zou verschillende voordelen hebben. Het verschaft bedrijven de nodige financiële zekerheid bij de omgang met onzekere risicoproblemen en voorkomt dat wanneer zich schade voordoet daarvoor de publieke middelen moeten worden aangesproken. Ook waar zich onzekere risicoproblemen aandienen is dan voldaan aan het uitgangspunt dat men de gevolgen behoort te dragen voor de risico's die men in het leven roept. De WRR geeft ter overweging om 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.

In het kader van de door de WRR voorgestelde juridische maatregelen dient ten slotte nog te worden gewezen op de bijzondere rol die de onafhankelijke rechter bij het bevorderen van voorzorg kan spelen. In kort geding kan de rechter verbieden dat er onomkeerbare beslissingen worden genomen en gebieden dat de status quo voorlopig gehandhaafd blijft, waardoor er een zekere rust en ruimte voor nader overleg komt. Ook kunnen rechterlijke overwegingen een normatief kader of agenda bieden voor komende wetgeving of voor verdere onderhandelingen, of vormen zij een aanvullende overweging als over de invulling van andere, niet-juridische instrumenten gesproken wordt.

Naast geschilbeslechting waarbij bestaand recht wordt toegepast, heeft de rechterlijke macht ook een rechtsvormende functie. Waar bijvoorbeeld regelgeving op bovennationaal niveau nodig is of de dynamiek van de onderwerpen met zich meebrengt dat het vooralsnog de voorkeur verdient regelgeving te ontwerpen die zich beperkt tot globale lijnen en normen, kan de wetgever besluiten zich bewust terughoudend op te stellen. In zulke situaties kan de rechtsvormende rechter gezaghebbende normatieve oriëntatiepunten voor de omgang met onzekerheid bieden. Waar een technologie zich snel ontwikkelt, zal de wetgever zich bijvoorbeeld vaak in tamelijk algemene termen moeten uitdrukken, die dan vervolgens via jurisprudentie nadere invulling krijgen. Het Europese Hof heeft in het verleden zo reeds een belangrijke en welkome rol bij het nader invullen van het voorzorgsbeginsel gespeeld.

6 DE ROL VAN DE WETENSCHAP

Een goed fysiek veiligheidsbeleid vereist dat de samenleving over een goed kennisniveau en een adequate wetenschappelijke infrastructuur beschikt. Ook moet de overheid zich kunnen verzekeren van toegang tot noodzakelijke kennis en moet zij op de hoogte zijn van onzekerheden die bestaan, ook als die kennis vooral in de private sfeer aanwezig is. Zij moet voldoende eigen deskundigheid in huis hebben, en waar die niet aanwezig is een beroep kunnen doen op onafhankelijke adviseurs of regelingen treffen die het informatie-niveau bij overheid en bedrijfsleven in evenwicht brengen.

Dit lijkt allemaal voor de hand liggend, maar in de praktijk werkt het helaas niet zo. In de afgelopen decennia is het researchlandschap immers ingrijpend veranderd. Naast onafhankelijk academisch onderzoek wordt in toenemende mate door universiteiten contractonderzoek uitgevoerd, waarbij belangenverstrengeling kan ontstaan. De gevaren die dit met zich meebrengt, zijn binnen de wetenschappelijke wereld zelf inmiddels ruim onderkend. In reactie daarop worden maatregelen pleit die de onafhankelijkheid van de wetenschap moeten versterken.

In de eerste plaats wordt door de wetenschappelijke wereld zelf meer transparantie nagestreefd. Zo eisen veel wetenschappelijke tijdschriften – met name in de medische sector – tegenwoordig dat auteurs opgave doen van mogelijke belangenconflicten. Onderzoekers die banden hebben met bedrijven die producten maken die in het onderzoek centraal staan – bijvoorbeeld geneesmiddelen – moeten dat vermelden. Ook waar subsidieorganisaties onderzoeksvorstellen beoordelen, worden zulke maatregelen ingevoerd.

In de tweede plaats bestaat er meer dan in het verleden aandacht voor vraagstukken van intellectueel eigendom. Dat uit academisch onderzoek octrooien voortvloeien die door de betrokken onderzoekers, hun afdelingen of universiteiten te gelde worden gemaakt, is een veelvoorkomende ontwikkeling. De wijsheid ervan kan echter worden betwist. Belangrijke wetenschappelijke kennis hoort onvervreemdbaar in het publieke domein; octrooibeschermt en marktwerking introduceren mechanismen die strijdig zijn met de kernwaarden van academische wetenschap. Dat het bedrijfsleven van deze middelen gebruik moet maken om investeringen in onderzoek te beschermen is begrijpelijk; dat publiek gefinancierde wetenschap zich ervan bedient, spreekt beslist niet vanzelf.

Ten slotte wordt het belang van onafhankelijk publiek gefinancierd onderzoek onderstreept. Op vele terreinen van fysieke veiligheid is relevante kennis primair in handen van private ondernemingen. Het is van essentieel belang

dat de overheid ook toegang heeft tot contra-expertise. Waar de overheid niet zelf de relevante kennis in huis heeft, kunnen goed geoutilleerde universitaire groepen die kennis verschaffen mits, uiteraard, de onafhankelijkheid van hun onderzoek is gegarandeerd. Publiek-private samenwerking op het terrein van voor veiligheidsvraagstukken relevant onderzoek dient daarom kritisch te worden bezien en in elk geval aan strenge voorwaarden te worden verbonden. De minimale eis is dat resultaten van (geheel of gedeeltelijk) uit publieke middelen gefinancierd onderzoek via de gebruikelijke wetenschappelijke kanalen zullen worden gepubliceerd. Dat private financiers vooraf inzage hebben in publicaties, of gedurende een bepaalde periode exclusief gebruiksrecht van resultaten krijgen, zijn voorwaarden die dan ook niet mogen worden geaccepteerd. De raad adviseert het kabinet de met publieke middelen gefinancierde universiteiten en hogescholen hierop te wijzen en zondig dit in wettelijke bepalingen neer te leggen.

Onafhankelijkheid van wetenschap vormt voor een samenleving waarin kennis macht is een onvervreemdbaar goed. Democratie vereist dat kritiek kan klinken. Waar zoals op het gebied van de fysieke veiligheidszorg technische kwesties spelen, zullen tegengeluiden in veel gevallen in de eerste plaats uit de onafhankelijke wetenschap moeten komen. Waar die onafhankelijkheid onvoldoende is gegarandeerd loopt dan ook niet alleen de wetenschap gevaar en zal het vertrouwen in deskundigheid eroderen, maar is ook sprake van falen van de democratie.

Op voor het fysieke veiligheidsbeleid relevante terreinen van onderzoek doen zich bovendien keer op keer onzekerheden voor. Ook de beste deskundigen zullen af en toe moeten erkennen dat zij het antwoord op prangende vragen schuldig moeten blijven. In zulke situaties ontstaan nieuwe rollen voor experts en dient zich de vraag aan hoe bij afwezigheid van robuuste wetenschappelijke kennis toch verantwoorde beslissingen genomen kunnen worden. Dat houdt zeker niet in dat experts hun mond moeten houden wanneer zij moeten onderkennen op belangrijke punten in het duister te tasten en nog niet over wetenschappelijke zekerheden te beschikken. Voor wetenschappelijk onderzoekers kan zelfs van een plicht gesproken worden om onzekerheden waarmee een maatschappelijk of publiek belang gemoeid kan zijn te articuleren en publiek te maken. De WRR beveelt aan te onderzoeken of een dergelijke plicht wettelijk kan worden vastgelegd als een met het beroep van wetenschappelijk onderzoeker verbonden professionele zorgvuldigheidseis, of via proefprocessen ingang kan vinden. Voor tal van beschermde beroepen bestaan uiteraard al regelingen. Die zouden kunnen worden uitgebreid.

Bij de genoemde regelingen dient uiteraard verdisconteerd te worden dat onderzoekers die in universiteiten werkzaam zijn op dit punt meer vrijheden hebben dan degenen die in de private sector werken of onderzoekers in niet-

universitaire ambtelijke organisaties. Maar ook van hen kan waar belangrijke publieke belangen op het spel staan verantwoordelijkheid worden gevraagd. De overheid kan hen daarbij met goede klokkenluideregelingen ondersteunen. De bestaande regelingen hiervoor zijn volstrekt onvoldoende. De WRR beveelt dan ook aan zulke regelingen te verbeteren en waar zij nog niet bestaan in te voeren. De overheid heeft de plicht voor burgers de ruimte te scheppen én te beschermen die nodig is om de activiteiten te kunnen ondernemen die van hen op grond van het voorzorgsbeginsel worden verwacht.

7 DE ROL VAN PUBLIEKSPARTICIPATIE

Steeds vaker wordt gewezen op de noodzaak om de dialoog over risicoproblemen te verruimen en er een breder publiek dan alleen experts bij te betrekken. In diverse landen is al met uiteenlopende vormen van publieksparticipatie geëxperimenteerd, met name rond risicoproblemen die ontstonden bij nieuwe technologieën. Ook in Nederland is dat in de afgelopen decennia gebeurd. Naast omvangrijke projecten als de Brede Maatschappelijke Discussie over kernenergie en het Eten en Genen-debat, zijn op tal van terreinen (onder meer door het Rathenau Instituut) kleinschaliger initiatieven genomen.

Er bestaan goede redenen om de kring van betrokkenen te verbreden. Naast de experts zullen dan ook anderen, al of niet in georganiseerd verband, belangrijke bijdragen aan het debat kunnen leveren. Dat is niet zozeer omdat niet-experts toegang zouden hebben tot een mysterieuze kennisbron die voor experts gesloten blijft of een betrouwbaarder inzicht zouden hebben in mogelijke schade of de kansen daarop. Het is eerder zo dat, in het licht van onzekerheden, tegengeluiden niet gemist kunnen worden. Ook niet als ze in een vorm worden geuit die vanuit gevestigde wetenschappelijke opvattingen bezien de plank misslaat. Ze zijn geen vervanging van de oordelen van experts, maar ze kunnen wel wijzen op mogelijke beperkingen van de veronderstellingen waarvan de experts uitgaan. Zeker als de wetenschap zelf nog in het duister tast, kunnen ze een aanleiding vormen om zulke veronderstellingen nog eens kritisch te onderzoeken.

Een andere rol die geluiden van buiten de wetenschap kunnen spelen bestaat uit het naar voren brengen van aspecten die buiten het blikveld van onderzoekers zijn gebleven. Voorzorg vereist een blik die is gericht op de kwetsbaarheid van de omgeving, en niet alleen aandacht voor de mogelijke schade die uit handelingen kan voortkomen. In het verleden hebben niet-deskundigen al een belangrijke rol gespeeld bij het agenderen van kwesties die de aandacht verdienen.

Verder kunnen door niet-experts geuite tegengeluiden een rol spelen in het 'bij de les houden' van reguleringsinstanties en toezichthouders. Zeker op terreinen waar hoogwaardige expertise nodig is voor regulering en toezicht kunnen reguleerders en diegenen over wie toezicht uit dient te worden geoefend gemakkelijk al te dicht bijeen schurken. Ervaringen van niet-expert kunnen ten slotte heel goed een aanvulling leveren op de inzichten van experts. Dat problemen in de gecontroleerde omgeving van het laboratorium beheersbaar zijn, wil bijvoorbeeld niet automatisch zeggen dat ze dat daarbuiten ook zijn. Hier levert de BSE-crisis opnieuw een goed voorbeeld, omdat de adviserende experts onvoldoende zicht hadden op wat zich in de dagelijkse praktijk in slachthuizen afspeelt. De maatregelen die zij hadden

voorgesteld bleken praktisch onuitvoerbaar. Wetenschappelijke expertise brengt namelijk niet meteen deskundigheid met zich mee over de specifieke omstandigheden waaronder de wetenschappelijk beschreven processen functioneren. Lokale kennis van de details daarover kan een belangrijke aanvulling of correctie bieden op de noodzakelijkerwijs in algemene termen geformuleerde wetenschappelijke inzichten.

Een erkenning van de rol van het niet-wetenschappelijke publiek bij risicoproblemen betekent echter nog niet dat ook een antwoord is gevonden op de vraag hoe dat op een vruchtbare manier kan worden georganiseerd. De ervaringen met uiteenlopende vormen van publieksparticipatie zijn wisselend en zeker niet overwegend positief. Er heerst al snel scepsis over de waarde van de door niet-experts aangedragen suggesties, er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij hun representativiteit, de verhouding tussen overheid en burgers en bij de relatie tussen het debat en het reeds ingezet beleid. De situatie wordt evenwel overzichtelijker wanneer de verschillende rollen die publieksparticipatie bij het omgaan met onzekerheden kan spelen worden onderscheiden.

Niet-experts kunnen vooral een rol spelen bij het articuleren van problemen, dat wil zeggen het helpen vertalen van onzekerheden in bespreekbare risico's. De discussie hoeft dan niet uit te monden in eenduidige aanbevelingen en consensus, maar moet leiden tot het verkennen en verhelderen van de vragen en problemen die nu en in de toekomst rijzen. Het articuleren en publiek maken van onzekerheden die in het geding zijn, beoogt dan een toestand te zoeken waarin op een redelijke basis afwegingen kunnen worden gemaakt.

De WRR beveelt echter aan terughoudend te zijn met het inzetten van het instrument van grootschalige vormen van publieksparticipatie, zoals de eerder georganiseerde Brede Maatschappelijke Discussie en het Eten en Genen-debat. Deze wekken verwachtingen die nimmer gerealiseerd kunnen worden. Met kleinschaliger vormen waarmee in het recente verleden is gewerkt kan wel zinvol worden geëxperimenteerd. Het Rathenau Instituut heeft op dit punt in het verleden een nuttige rol gespeeld en zal dat ook in de toekomst behoren te blijven doen. De doelstelling dient dan helder te zijn: voorop moet staan dat publieksparticipatie articulatie van problemen beoogt en niet gericht is op besluitvorming. Afwegingen en besluiten behoren gemaakt te worden door democratisch gekozen – of ten minste daardoor gecontroleerde – politieke organen.

Ook het parlement zou bij het articuleren van onzekere risicoproblemen een actievere rol kunnen spelen. De Amerikaanse praktijk in het Congres om openbare hoorzittingen te houden over prominente onderwerpen kan daarbij als voorbeeld dienen. Dat vereist echter een aanzienlijk betere bestaffing van de Tweede Kamer dan nu bestaat. In Frankrijk bestaat sinds 1983 het Office parlementaire

d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, dat leden van zowel de senaat als de Assemblée omvat en dat behalve bijeenkomsten met experts ook publieke hearings organiseert. Ook in Engeland is na het Phillips-rapport dat de BSE-crisis heeft geëvalueerd door de overheid de conclusie getrokken dat een proactiever beleid noodzakelijk is. De raad adviseert het Nederlandse parlement overeenkomstige initiatieven te nemen. Daartoe zou een uitbreiding van het instrument van de parlementaire enquête en het parlementaire onderzoek kunnen worden overwogen. Parlementaire enquêtes zijn in de afgelopen tijd vooral gericht geweest op problemen die zich in het verleden hebben afgespeeld. Enquêtes en onderzoeken zouden zich ook moeten richten op onderwerpen die van vitaal belang zijn en waarmee nog veel onzekerheid is verbonden. Het terrein van de fysieke veiligheid biedt daarvoor een schat van onderwerpen. De klimaatproblematiek en nanotechnologie, bijvoorbeeld, zullen in de komende jaren aanzienlijke aandacht blijven vragen.

8 TOT SLOT

Het veiligheidsbeleid, zo betoogt de WRR in het rapport *Onzekere veiligheid*, moet op een nieuwe leest worden geschoeid. Dat is niet omdat er in het verleden sprake zou zijn van falend beleid. Want ondanks de incidenten die zich hebben voorgedaan, mag de klassieke risicobenadering als opmerkelijk succesvol worden beschouwd. De raad heeft echter twijfels over de toekomstbestendigheid van het beleid.

In de komende decennia zal het beleid op het terrein van de fysieke veiligheid daarom verder gestalte moeten krijgen binnen een nieuw paradigma. Die nieuwe risicobenadering heeft het voorzorgsbeginsel als normatief gezichtspunt. Daaronder verstaat de raad het beginsel dat de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving een proactieve omgang met onzekerheid vereist. Die proactieve houding betreft alle fases in de beleidsvorming: van het identificeren van potentiële risico's, het maken van afwegingen, tot eventuele maatregelen waartoe besloten wordt. Het voorzorgsbeginsel roept op tot het serieus nemen van onzekerheden en tot het in activiteiten omzetten van het besef dat zich onzekerheden aandienen. In verschillende sectoren van het overheidsbeleid en in delen van het bedrijfsleven wordt reeds uitvoering gegeven aan deze nieuwe benadering. Die praktijken moeten ten voorbeeld worden gesteld aan sectoren waar dat nog niet gebeurt. Dat kan door de nieuwe risicobenadering en het voorzorgsbeginsel expliciet politiek te aanvaarden.

Gelet op zijn algemene karakter ligt het in de rede het voorzorgsbeginsel als algemene inspanningsverplichting te formuleren. Daarom beveelt de raad aan een adequate en aansprekende formulering van het voorzorgsbeginsel op te nemen in de Nederlandse grondwet en te bevorderen dat een overeenkomstige formulering ook aanvaard wordt als uitgangspunt van EU-beleid. Daarmee zou de Nederlandse overheid, respectievelijk de EU, scherp en helder markeren dat zij het uitgangspunt van de nieuwe risicobenadering, de gedachte dat waar kwetsbare systemen met onzekerheden worden geconfronteerd een proactieve benadering vereist is, als inspanningsverplichting op het terrein van het fysieke veiligheidsbeleid accepteert.

Opname in de grondwet is niet alleen gepast vanwege het belang dat aan een toekomstbestendig fysiek veiligheidsbeleid moet worden gehecht. Het is ook geboden door het belang dat overheidszorg op dit terrein heeft voor de legitimatie van de staat. Het is opmerkelijk dat een voor de legitimiteit van de overheid zo centraal thema als fysieke veiligheid tot dusverre geen eigen plaats in de grondwet heeft gekregen.

HET WRR-RAPPORT 'ONZEKERE VEILIGHEID' BESTELLEN

Het WRR-rapport *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid* is te koop in de boekhandel of te bestellen bij Amsterdam University Press middels onderstaand bestelformulier.

Bestelformulier

ONZEKERE VEILIGHEID

Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid

WRR-rapport nr. 82

Uitgegeven door Amsterdam University Press | Oktober 2008 |

prijs € 34,95 | 206 pagina's



Aantal	Titel	ISBN	Prijs	Totaal
_____	Onzekere veiligheid	978 90 5356 619 0	€ 34,95	€ _____

Naam _____

Adres _____

Postcode _____ Plaats _____

Telefoon _____ E-mail _____

O Ik betaal per automatische incasso: (ALLEEN BINNEN NL) Hierbij machtig ik Amsterdam University Press éénmalig om het totaalbedrag automatisch van mijn bank-/ girorekening af te schrijven.

Bank/girorekening _____

Plaats _____

T.n.v. _____

Handtekening _____

O Ik betaal per credit-card: O VISA O Mastercard O American Express O Diners Club

Nummer _____

Naam op de kaart _____

Safety code* _____

Exp.datum _____

Handtekening _____

* Safety code: de laatste drie cijfers op de handtekeningstrip van uw kaart.



Stuur dit formulier naar: Amsterdam University Press, Afd. Bestellingen,
Antwoordnummer 10275, 1000 PA Amsterdam

Door overheden, non-gouvernementele organisaties, het bedrijfsleven en experts worden regelmatig zorgen geuit over onze veiligheid. Vaak gaat het daarbij om criminaliteit en terroristische bedreigingen. Echter ook onze fysieke veiligheid vraagt aandacht. Het huidige relatief hoge veiligheidsniveau vormt de uitkomst van de inspanning van velen. De WRR analyseert in zijn rapport *Onzekere veiligheid* de huidige omgang met risico's en de verdeling van verantwoordelijkheden en concludeert dat deze onvoldoende toekomstbestendig is. Om de omgang met risico's op een toekomstbestendige wijze vorm te geven, bepleit de raad dat de politiek kiest voor een nieuwe benadering. Uitgangspunt daarvoor is het voorzorgsbeginsel, dat inhoudt dat de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving een proactieve omgang met onzekerheden vereist.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijke denktank voor de Nederlandse regering. De WRR geeft de regering gevraagd en ongevraagd advies vanuit een langetermijnperspectief. De onderwerpen zijn sectoroverstijgend en hebben betrekking op maatschappelijke vraagstukken waarmee de regering in de toekomst te maken kan krijgen.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID