

Inspiratiedocument Externe Veiligheid

29 september 2008

Ministerie VROM, directie Externe Veiligheid

<http://www.vrom.nl/externeveiligheid>

Auteurs: Martijn Ligthart, Robert Berns, Danielle Kretz, Erwin de Haan, Ingrid Smeets, Eelco Koolhaas, Joost van Damme, Kees Le Blansch

Redactie: Bureau KLB



Inhoudsopgave

INLEIDENDE SAMENVATTING 2

1. INTRODUCTIE 3

2. HET RESULTAAT VAN 10 JAAR EXTERNE VEILIGHEIDSBELEID 3

3. EXTERNE VEILIGHEID ONDER DRUK 4

4. OPDRACHTEN VOOR DE VOLGENDE 10 JAAR 6

- Eigen veiligheid-ontwikkelkracht in het ontwerpproces 6
- Veiligheid-ontwikkelkracht op lokaal niveau 7
- Eigen veiligheid-ontwikkelkracht van burgers 8
- Veiligheid-ontwikkelkracht over de systeemgrenzen heen 9
- De organisatie van deskundigheid voor maatschappelijke veiligheid-ontwikkelkracht 10
- Veiligheid-ontwikkelkracht over nationale grenzen heen 11

5. DE OPDRACHT VOOR HET RIJK 11

6. TEN SLOTTE 12

Inleidende samenvatting

Nu we – met alle betrokkenen - terugkijken op tien jaar Externe Veiligheidsbeleid (EV), zien we dat veel doelen die het Rijk zich na 'Enschede' heeft gesteld, zijn gehaald. Normstelling, uitvoering en controle zijn verscherpt. De (plaatsgebonden) risico's in Nederland zijn op aanvaardbaar niveau gebracht. Een mooie beleidsprestatie, die alleen bereikt kon worden doordat betrokken partijen steeds beter zijn gaan samenwerken en zich op concrete doelen focusten.

We zien echter ook dat het werk nog niet is gedaan en er op beleidsdoelen in brede zin nog veel winst te behalen valt. Veel mensen die zich dagelijks bezighouden met veiligheid voelen zich nog niet aangesproken door het EV beleid. Het staat te veel op afstand van hun dagelijkse praktijk. EV wordt daardoor vaak te weinig als steun ervaren en vooral als hindermacht gezien. Dat betekent dat de ontwikkelkracht binnen de Nederlandse maatschappij richting meer veiligheid te weinig wordt aangesproken.

Dat laatste is geen probleem als we er zeker van zijn dat we de risico's in Nederland ook voor de toekomst onder controle hebben. Maar dat valt om een aantal redenen te betwijfelen.

- De verdichting van de ruimte in Nederland gaat gestaag door. Niet alleen drukt de bouw van woningen en industriële installaties op de fysieke ruimte in Nederland, waardoor risico's stijgen; ook op bestuurlijk vlak wordt het steeds drukker qua spelers en regelgeving. De opgave voor beleidsmakers wordt steeds complexer, hun beleidsruimte steeds beperkter.
- De partijen die bij die complexe opgaven een centrale rol spelen – de verantwoordelijken voor de ruimtelijke ontwikkeling – zijn onvoldoende op het veiligheidsdenken aangesloten.
- EV is een incidentgedreven onderwerp. Wanneer er een incident plaatsvindt, stijgt de politieke interesse en daalt het publiek vertrouwen. Omgekeerd: hoe langer een incident uitblijft, des te minder politieke aandacht het onderwerp EV krijgt.
- Nederland krijgt in de toekomst met nieuwe risico's te maken, die nu nog niet goed te overzien zijn. Denk aan de grootschalige opslag van CO₂ en waterstof of ontwikkelingen in de nanotechnologie.

De opdracht voor de komende tien jaar is er dus in gelegen om de ontwikkelkracht in de Nederlandse samenleving meer en beter aan te spreken. Het is zaak goed te luisteren naar anderen die zich met veiligheid bezighouden; wat prikkelt en beweegt hen en hoe kan daarop goed ingespeeld worden? Het is tijd om in te zetten op versterking van de *veiligheid-ontwikkelkracht* in de maatschappij:

- door veiligheid vroegtijdig in ontwerpprocessen te integreren;
- door elkaar te inspireren om over systeemgrenzen heen te denken en te werken;
- door deskundigheid te organiseren;
- door aan te sluiten bij belangen van bestuurders op lokaal niveau;
- en door burgers op hun rol te bevragen.

Het Ministerie van VROM en haar collega departementen zullen daarom de komende jaren een inhoudelijke rol moeten combineren met een duidelijke procesrol. Juist waar het gaat om verdichting, ligt de uitdaging voor het rijk om het concept 'groepsrisico' voor meer partijen handen en voeten te geven als instrument voor afweging en verantwoording. Hiervoor zal enig duw- en trekwerk verricht moeten worden – onder meer door de handhaving van de groepsrisiconorm stevig neer te zetten en verder na te denken over het internaliseren van kosten en baten.

In dit document beschrijven we meer uitgebreid de analyse die hierboven kort is weergegeven en gaan we nader in op de opdracht die VROM voor zichzelf en haar collega departementen de komende jaren weggelegd ziet. Doel is om inspiratie te geven voor de komende jaren, deels gericht op het vasthouden van wat bereikt is en deels op het koersen op nieuwe, verder gelegen doelen. Als gezegd kunnen die nieuwe doelen alleen in samenwerking met en tussen allerlei maatschappelijke partijen gerealiseerd worden. In die zin vormt dit inspiratiedocument voor het externe veiligheidsbeleid - als onderdeel van het bredere veiligheidsbeleid - dan ook nadrukkelijk een uitnodiging aan hun adres om zich te bezinnen op de eigen rol en deze in afstemming met anderen in te vullen.

1. Introductie

Deze bundel komt voort uit de behoefte om bijna 10 jaar na de oprichting van de directie Externe Veiligheid ongehinderd door officiële standpunten te discussiëren over de toekomst en daarvoor inspiratie op te doen. Interdepartementaal leefde de wens om ons een beeld te vormen van de trends, risico's en uitdagingen die ons als overheden mogelijk te wachten staan. Op externe veiligheidsgebied en daarbuiten. Door middel van vele interviews, gesprekken, literatuuronderzoek, bijeenkomsten en essays (bijgevoegd) hebben we geprobeerd een begin van een antwoord te geven op de vraag welke onderwerpen in de jaren na 2010 op het terrein van het fysieke veiligheidsbeleid zullen opkomen. Het resultaat is geen uitputtend en wetenschappelijk doorwrocht verhaal geworden. Wel is het een verhaal dat beleidsmatig meer duiding geeft over wat komen gaat – in de zijlijn gelardeerd met citaten uit gesprekken en essays, en met in kaders voorbeelden van de uitnodigingen die er aan het adres van de verschillende partijen uitstaan. We hopen met deze bundel de bij externe veiligheid betrokken beleidspartners materiaal aan te reiken op basis waarvan beleidsmatig geanticipeerd kan worden op aankomende veranderingen.

2. Het resultaat van 10 jaar Externe Veiligheidsbeleid

- Mooie beleidsprestaties ...

Terugkijkend op de afgelopen tien jaar constateren we dat de ministeries van VROM, EZ, V&W, BZK en SZW grotendeels de concrete EV doelen uit het NMP4 hebben gerealiseerd die ze zich toen, na de ramp in Enschede, stelden. Dit is bereikt door als ministeries gezamenlijk en vasthoudend op concrete doelen te focussen en aan een gemeenschappelijk beleid te bouwen. De risico's en urgente saneringssituaties zijn voor heel Nederland in kaart gebracht. Beter beleid, een strenger vuurwerkbesluit en strenge normen voor gevaarlijke inrichtingen zijn tot stand gebracht. Er is geïnvesteerd in goede uitvoering en controle. Chloortreinen rijden nauwelijks tot niet meer door Nederland, 146 LPG tankstations zijn gesaneerd, buisleidingen zijn vrijwel op orde gebracht en een basisnet voor het transport van gevaarlijke stoffen is bijna gerealiseerd. Verdergaande verbeteringen worden nog nagestreefd. Met dit alles zijn de (plaatsgebonden) risico's in Nederland per 2010 op een aanvaardbaar basisveiligheidsniveau gebracht.

In de zevende voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer inzake het externe veiligheidsbeleid wordt melding gemaakt van evaluaties op onderdelen van het EV beleid, waaronder de BRZO, de Maatlat en het Vuurwerkbesluit, die lopen of zijn afgerond. Een evaluatie van het groepsrisicobeleid is voor 2010 voorzien.

- ... op een EV eiland?

Wat ons echter bij het – in samenspraak met de buitenwereld – terugkijken ook opvalt, is dat door het gevoerde beleid vooral de EV doelen in enge zin zijn gerealiseerd. Dat is op zichzelf een mooie beleidsprestatie. Het is echter niet noodzakelijk hetzelfde als dat Nederland nu ook definitief integraal veiliger is geworden. Op vele andere plaatsen in de maatschappij houden mensen zich – al dan niet bewust en gericht – met veiligheid (of: veiligheid relevante zaken) bezig. Denk aan arbeids- en verkeersveiligheid of aan gebouwoontwerp. Veel van die mensen worden echter niet tot weinig door het EV beleid aangesproken. EV is voor hen een ander soort veiligheid dan de praktijk en de omgeving van alle dag. Ze zijn meer met de mogelijke effecten en noodzakelijke maatregelen, dan met de kansen bezig. Een 'EV risico' is een bijna virtueel construct dat je niet ruikt, hoort of ziet. Je kunt rustig op een onveilige plaats rondwandelen zonder ook maar iets van de risico's mee te krijgen. Het is bovendien iets dat door de gekozen beleidsinstek zó uitpakt dat het vooral mensen aanspreekt van een bepaald deskundigheidstype en -niveau of met een direct belang. Er is op EV-terrein zodoende sprake van een soort kennisparadox: we weten steeds méér van risico's en de aanpak ervan, maar met steeds minder mensen.

"Hoewel maatschappelijke veerkracht iets is wat in belangrijke mate maatschappelijk georganiseerd moet worden, heeft de overheid zich in de laatste twee decennia steeds verder teruggetrokken."

"De in de externe veiligheid gebruikelijke FN-curve is een te beperkte basis voor de planning van de hulpverlening."

- Ontwikkelkracht nog te weinig aangesproken

Gevolg van dit alles is dat het EV beleid veelal vanuit een negatieve grenzenstellende houding opereert. Tot hier en niet verder want misschien gaat het eens in de 1.000.000 jaar mis en vallen er binnen een bepaalde afstand misschien wel dodelijke slachtoffers.

Het EV beleid wordt vanuit andere domeinen door belanghebbenden zo te weinig als een steun ervaren; de invloed vanuit het beleid teveel als hindermacht. Zodoende wordt de eigen ontwikkelkracht binnen de Nederlandse maatschappij richting meer veiligheid te weinig aangesproken.

3. Externe veiligheid onder druk

- Niet bij het stellen van grenzen alleen

Dat EV vooral vanuit een grenzenstellende houding opereert zou niet zo'n probleem zijn als het afdoende zou zijn dat de restrisico's in Nederland op een aanvaardbaar basisveiligheidsniveau zijn gebracht (bij een afnemende politieke aandacht voor EV). Om een aantal redenen is het dat niet het geval.

- Verdichting van de Nederlandse ruimte

De belangrijkste reden waarom externe veiligheid steeds dringender op de agenda komt te staan, wordt gevormd door de verdichting van de Nederlandse ruimte.

Letterlijk: er moet steeds meer in steeds minder fysieke ruimte plaatsvinden, waardoor kansen op incidenten en de mogelijke effecten daarvan drastisch toenemen. Naast de fabrieken, langs de spoorlijnen en achter de dijken is het volgebouwd (ruimtelijk ontwikkeld).

En figuurlijk: de beleidsruimte en de bestuurlijke dichtheid in Nederland – op alle bestuurlijke lage tussen (en inclusief) burgers en Europese Unie – werken steeds meer beperkend.

De combinatie van beide ontwikkelingen laat zich in één zin samenvatten: door de verdichting van de Nederlandse ruimte wordt de EV beleidsopgave voor beleidsmakers steeds complexer en wordt hun beleidsruimte steeds beperkter.

- Onvoldoende aansluiting op de veiligheidspraktijk

Tegelijkertijd zien we dat juist de hoofdrolspelers op het domein van de ruimtelijke ontwikkeling onvoldoende zijn aangesloten op het veiligheidsdenken. Of juist andersom: de eigen ontwikkelkracht in het fysieke veiligheidsdomein wordt onvoldoende aangesproken. Ontwerpers, gebiedsontwikkelaars, ondernemers, toekomstige gebruikers: EV maakt niet van meet af aan deel uit van hun overwegingen.

- Externe Veiligheid blijft een incidentgedreven domein

EV is en blijft sterk incident gedreven. Door de gekozen benadering zijn er altijd restrisico's. Vroeg of laat komt er weer een incident, neemt het publieke vertrouwen af en stijgt de politieke interesse met een beleidsimpuls als gevolg. Tegelijkertijd staan bij uitblijvende incidenten uitvoering en toezicht onder druk, o.m. vanwege afnemende en/of vertrekkende deskundigheid, afnemende alertheid en een toenemende roep om de energie (geld, regels) op andere beleidsdoelen te richten. Er gebeurt toch immers niks – een typisch geval van een zichzelf ontkennende voorspelling.

"Bij uitvoering van de bestaande wet- en regelgeving was het ongeluk te voorkomen geweest. Accidents can be prevented."

- Nieuwe risico's

Het huidige externe veiligheidsbeleid richt zich op risicovolle activiteiten, waarvan de risico's sinds jaar en dag bekend zijn. Ongevallen en heel veel onderzoek hebben zich vertaald in (veelal technische) maatregelen om risico's (= kans x effect) te reduceren. Maatregelen die we baseren op casuïstiek en bekende faalfrequenties, waarna we ons politiek-bestuurlijk uitspreken over de aanvaardbaarheid van die faalfrequentie en de mogelijke maatschappelijke ontwrichting van een ongeval.

De vraag is hoe we ons met een dergelijk retrospectief opgezet beleid kunnen voorbereiden op nieuwe ontwikkelingen zoals nanotechnologie, een waterstofeconomie of klimaatverandering, waarvoor de casuïstiek nog grotendeels ontbreekt. Dergelijke nieuwe technologieën zijn omgeven met onzekerheden en percepties over enerzijds de geboden kansen en anderzijds de nieuwe risico's.

Op basis van de vergaarde informatie is een viertal prominente trends te identificeren die het externe veiligheidsbeleid kunnen raken.

- Toenemende verwevenheid en verdichting van functies en activiteiten.
- Versnelling in de ontwikkeling van technologie
- Klimaatverandering
- Demografische veranderingen

Toenemende verwevenheid en verdichting maken kwetsbaar

Voor het functioneren van de huidige maatschappij zijn de beschikbaarheid van energie (gas, olie, elektra), (drink- en koel-) water, transportassen en ICT cruciaal. In een maatschappij waar veel 'just-in-time' georganiseerd is, is het cruciaal dat er gecommuniceerd en getransporteerd kan worden. De verwevenheid en interdependenties van functies zijn zeer groot. Indien bijvoorbeeld het elektra weg zou vallen dan vallen al snel grote delen van de maatschappij stil. Door de toenemende dependentie op internetvoorzieningen kan uitval leiden tot een grootschalige ineenstorting van de informatie-infrastructuur en maatschappelijk economische schade. Per ongeluk of met opzet kunnen dergelijke knooppunten in de fysieke kritische infrastructuur verstoord worden met grote maatschappelijke ontwrichting tot gevolg.

Ook sociaal maatschappelijk is er een grotere verwevenheid ontstaan. Via (standaardisering van) ICT worden werkprocessen en sociale netwerken wereldwijd meer en meer met elkaar verknoot. Kennis wordt via het internet adembenemend snel ontsloten waarbij feiten niet altijd even goed gecheckt worden. Via onder meer internet en goedkope reismogelijkheden zijn individuen wereldwijd in staat gesteld snel en zelfstandig kennis te nemen en daarnaar te handelen. Onzekerheden kunnen zo versneld consequenties krijgen en leiden tot razendsnelle (verkeerde) beeldvorming en/of besluitvorming.

Versnelling in de ontwikkeling van technologie

Het aantal consumentenproducten (verf, accu's, cosmetica, medicijnen) dat met nanotechnologie is bewerkt neemt op adembenemende wijze exponentieel toe. Verwachting is dat over niet al te lange tijd alle consumentenproducten met nanotechnologie zijn bewerkt. Inmiddels heeft zeer recentelijk het kabinet een beleidsvisie op nanotechnologie uitgebracht. Een wetgevend kader ontbreekt echter nog. Met name is dit van belang voor zogenaamd 'actief' nanomateriaal (in staat van vorm en functie te veranderen) en materiaal waar zowel biotechnologie als nanotechnologie op zijn toegepast. Dergelijke materialen bieden mogelijk grote kansen en navenant grote risico's. Grote kansen omdat het processen energiezuiniger kan maken, producten sterker en lichter kan maken, veiligere alternatieven kan leveren voor gevaarlijke toxische stoffen, vervuilde gronden kan schoonmaken, enz. enz.

Grote risico's kunnen er zijn omdat dergelijk nanomateriaal moeilijk tot onmogelijk weer uit het milieu te halen, kan interfereren met menselijk/dierlijk DNA en proteïnes, gemakkelijker de 'bloed-brein barrière' kan passeren waardoor er directe werking op de hersenen is en ten slotte doordat de groter 'surface-to-mass ratio' een groter reactievermogen geeft waardoor ook explosieve producten explosiever kunnen worden.

Er ontstaat een biodreiging doordat de wereld meer 'interconnected' is (SARS, H5N1), agentia, pathogenen zijn toenemend aanwezig en beschikbaar en technologische toepassing is versneld. De VS en het VK hebben recentelijk vastgesteld dat na klimaatverandering de opkomende dreiging is dat kwaadwillenden (kunnen) beschikken over biowapens die potentieel tot 'mass loss of life and economic fall-out' kunnen leiden. Kennis en de benodigde infrastructuur zijn ruim beschikbaar en goedkoop, en technische barrières ontbreken.

In toenemende mate lopen bovenstaande onderwerpen (nanotechnologie en biotechnologie) in elkaar over. Waar voorheen het beleid op agens kon worden gesorteerd ontstaat nu een diffuser beeld. Wat betreft organisatie op overheidsniveau zal dit nieuwe samenwerkingsverbanden tussen VROM, EZ, VWS en LNV gaan vragen om de onzekerheden te verkleinen en kansen te benutten.

Onder invloed van een onzekere oliemarkt en van wereldwijde klimaatafspraken, is de toepassing van alternatieve energiedragers, zoals waterstof, sterk in opkomst. Dat geldt ook voor ondergrondse opslag van CO₂. Bezien moet worden of we met het bestaande beleid de aan deze trends verbonden veiligheidsrisico's voldoende kunnen afdekken.

Klimaatverandering

Het KNMI heeft het inmiddels als feit bevestigd. De opwarming in Nederland gaat veel sneller dan gemiddeld over de hele wereld. In Nederland vertaalt zich dit vooralsnog in extremer weer: vaker forse neerslag en – bijna paradoxaal - vaker langdurige droogtes. Extreem weer zal zich vertalen in meer 'loss of life' en schaarste aan water. Bij het zoeken van vestigingslocaties zullen bedrijven klimaatverandering laten mee wegen in hun investeringsbeslissing. Klimaatverandering kan ook gevolgen hebben voor de vastgestelde externe veiligheid risicocontouren. De nu gebruikte risicomodellen zijn immers gebaseerd op meest voorkomende weeromstandigheid uit het verleden. Verandert het klimaat dan veranderd soms ook de modellering.

Klimaatadaptatie is ook een ruimtelijke ontwerpogave geworden. De inrichting en ordening van Nederland staan ter discussie en dit zal zich ook vertalen naar externe veiligheid bijvoorbeeld door het meer meenemen van overstromingsrisico's in het BRZO beleid.

Demografische veranderingen

De demografische verschuivingen (vergrijzing) laten zien dat in de komende vijf tot tien jaar bijna de helft van alle leidinggevende en expertfuncties zal openvallen. Een ervarings- en kennisvacuüm dreigen als er in organisaties geen aandacht is voor leiderschapsontwikkeling en kennisoverdracht. Met name in de industrie zal dit versterkt doorzetten omdat er jarenlang weinig betaopgeleide medewerkers op de markt zijn gekomen.

• Méér dan alleen het stellen van grenzen

De conclusie dringt zich op. Wat bereikt is moet worden vastgehouden. Daarmee kan echter niet worden volstaan. Onder druk van nieuwe ontwikkelingen zal een meer gezamenlijke, geïntegreerde benadering ontwikkeld moeten worden. Uitgangspunt daarbij is dat veiligheid actief bewerkstelligd zal moeten worden in de praktijk door:

- i. in wisselende maatschappelijke afstemmings- en samenwerkingsverbanden risico's onder ogen te zien en extra maatregelen te treffen;
- ii. in een al vroegtijdig stadium van fysieke inrichting (in de ontwerpfase) alle

- belanghebbenden te laten participeren;
- iii. waarbij VROM één van de actieve deelnemers is, maar zelden en maar in beperkte mate drijvende kracht kan zijn.

4. Opdrachten voor de volgende 10 jaar

Bovenstaande reflectie op de afgelopen tien jaar en de gesprekken met de buitenwereld leiden voor VROM en de andere EV departementen tot het verzetten van de bakens. De opdracht zal zijn om goed te luisteren naar anderen die zich met veiligheid in de praktijk bezig houden, beter zicht te krijgen op waar de maatschappelijke prikkels zitten, op wat de ontwerpers, beslissers en hulpverleners beweegt, en om daarop in te spelen. Alle spelers in het veld hebben elkaar in de workshops impliciet en expliciet uitgenodigd om hun rollen en verantwoordelijkheden op een wat andere wijze in te gaan vullen. Het betreft hier in ieder geval een gezamenlijke zoektocht op de volgende gebieden:

- De eigen veiligheid-ontwikkelkracht in het ontwerpproces (vroegtijdig en gezamenlijk veiligheid integreren)
- De veiligheid-ontwikkelkracht op lokaal niveau (aansluiten bij en respecteren van belangen)
- De eigen veiligheid-ontwikkelkracht van burgers (benutten kennis, creativiteit)
- Veiligheid-ontwikkelkracht over de systeemgrenzen heen (inspireren)
- De organisatie van deskundigheid voor maatschappelijke veiligheid-ontwikkelkracht (borging van normen, waarden, kennis en kunde)

• Eigen veiligheid-ontwikkelkracht in het ontwerpproces

Uit de interviews en bijeenkomsten kwam duidelijk naar voren dat externe veiligheid in de praktijk nog sterk in de hoek van het milieu-, rampenbestrijdings- en arbeidsveiligheidsbeleid zit. Het gevoel is dat daarmee het beleid qua belangen nog te eenzijdig wordt ingericht en dat zo kansen worden gemist.

Er is een breed gedragen overtuiging dat als je procesmatig maar zo vroeg en breed mogelijk belanghebbenden, bedrijven, burgers, ontwerpers, bestuurders om de tafel zet potentieel complexe veiligheidsknelpunten vermeden kunnen worden. Dit vereist van overheidspartijen veel stuurmanskunst om partijen in een oplossingsgerichte en open samenwerking tot gemeenschappelijk ontwerpen te laten komen. Met dit alles komt het EV beleid vooral ook voor een 'governance' opgave te staan. Een opgave waarbij de bij EV betrokken rijkspartijen hun eigen rol wellicht mede kunnen vormgeven door de inzet van striktere normstellingen enerzijds en het meer internaliseren van kosten en baten anderzijds.

Een dergelijke vroegtijdige samenwerking biedt ook de kans om op een heel pragmatisch niveau in de ruimtelijke (project)ontwikkeling, bouwkunde en procesindustrie te komen tot meer veiligheidsgeïntegreerd ontwerpen. Het concept inherente veiligheid is dan van toepassing: een gebied, gebouw of proces zo ontwerpen dat het uit zichzelf (inherent) veilig is. Bijvoorbeeld:

- door een park als veiligheidsbuffer rond een LPG-station aan te leggen;
- door vormgeving en materialen in gebouwen aan te passen;
- door de keten productie, transport en verwerking beter af te stemmen zodat er minder gevaarlijke stoffen gebruikt en getransporteerd hoeven worden.

"Alle partijen die verantwoordelijk zijn voor een veilig Nederland moeten uitkijken niet te blijven Zwartepieten. Als we dat doen, hebben we allemaal boter op ons hoofd wanneer er echt iets gebeurt."

"Het investeren in visietrajecten loont echt!"

Vergelijk de RMNO, die spreekt van 'governance van risico's' (zie: RMNO-reeks Advies nr. A.11 (2007): 'Governance van risico's rond ruimte, natuur en milieu').

Gebiedsontwikkelaars

Hoe kunnen ontwerpers/ontwikkelaars in de ontwerpfase de risico's, die gepaard gaan met de interactie tussen de verschillende functies, zodanig meenemen dat getroffen maatregelen òf doorwerken in de risicocontour òf in afspraken over de hulpverlening en zelfredzaamheid òf in het internaliseren van kosten en baten bij het overschrijden van de risicocontour? Door veiligheidsmaatregelen te treffen verbetert de situatie volgens de berekeningen nog niet altijd. Er is behoefte aan een handreiking voor specialisten die aangeeft hoe EV in het ontwerpstadium kan worden meegenomen, zodat er in risicovolle gebieden of nabij tracés robuuster maar wel concurrerend gebouwd kan

worden. Antwoord is nodig op vragen als: hoe kun je gebouwen ontwerpen en plaatsen als een buffer voor incidenten? Hoe zijn gebiedsfuncties zodanig te combineren dat EV-gevolgen verminderen? Zo'n handreiking kan gespecialiseerde doeners tevens helpen om bestuurders problemen op het gebied van EV beter uit te leggen.

- **Veiligheid-ontwikkelkracht op lokaal niveau**

De basisboodschap in het creëren van veilige situaties is 'afstand houden' naast het inherent veiliger produceren, opslaan en transporteren. De verdere verdichting van Nederland maakt van deze ogenschijnlijk simpele taak een moeilijke opdracht. Bovendien kent Nederland nog steeds een groei, zowel demografisch als economisch en dienen zich nieuwe risicobronnen aan waardoor deze opdracht de komende tien jaar alleen maar lastiger wordt.

Risicocontouren bepalen het gebruik van een groot deel van de ruimte in Nederland. Een overzicht van deze contouren laat zien dat veilige ruimte een schaars goed is. Wanneer risico's op specifieke plekken worden weggenomen of verminderd, krimpen de risicocontouren en wordt dus ruimte gecreëerd. Het bestaan van risico's kan dus worden gewisseld tegen het schaarse goed ruimte en andersom.

De verdeling van ruimte wordt bepaald door een decentraal samenspel tussen partijen die allemaal een (lokaal) belang bij EV hebben. Gedacht kan worden aan bedrijven met risicovolle activiteiten, transporteurs, gebiedsontwikkelaars en decentrale overheden. Het gedrag van deze partijen wordt bepaald door verschillende prikkels. Waar bedrijven vooral gevoelig zijn voor economische prikkels, is het voor overheidsorganisaties van groot belang hun keuzes te kunnen verantwoorden. Daarbij werkt het steeds slechter om het oordeel van de overheid met een beroep op wetenschappelijkheid te verantwoorden, wat ook in het risicobeleid steeds duidelijker wordt.

Wanneer de wisselwerking tussen risico en ruimte niet optimaal functioneert, bestaat het gevaar dat risico's (oneerlijk) worden afgewenteld en dat er geen interesse bestaat om risico's terug te dringen of acceptabel te maken. Wanneer niet duidelijk is wat er met vrijgekomen ruimte gebeurt, wordt deze snel ingenomen door een functie die het meeste geld oplevert: woning- en utiliteitsbouw. En bedrijven die geen *credits* krijgen voor het inperken van veiligheidsrisico's zullen geen investering doen om de situatie te verbeteren.

"Je moet een bedrijf dat maatregelen neemt credits geven voor de ruimte die het creëert."

Een verkenning van manieren waarop de wisselwerking tussen risico en ruimte optimaal benut zou kunnen worden, zou kunnen helpen bij een juiste allocatie van risico's en een verbeterde acceptatie ervan. De vraag die leidend zou moeten zijn in deze verkenning is of kosten en baten wel bij de juiste partijen terecht komen. Daarvoor is een beter zicht op de uitwisselingsmechanismen tussen risico en ruimte nodig en moeten alle partijen in staat worden gesteld om een goede afweging tussen beide te kunnen maken. Welke afwegingen zijn leidend voor verschillende partijen en hoe werkt eventuele uitruil tussen risico en ruimte door aan de verantwoordingskant? Voor bestuurders zou het concept 'groepsrisico' als belangrijk instrument kunnen dienen – waarbij overigens geconstateerd kan worden dat het deze rol vooralsnog onvoldoende vervult. Onderzocht zou moeten worden hoe het instrument in dit kader beter handen en voeten kan krijgen als instrument voor afweging en verantwoording.

Uit: 'Naar een leniger risicobeleid'; R. in 't Veld:

"In een risicobenadering waarbij omgaan met verschillen centraal staat in plaats van uniformering van normen en waarden, moet ruimte zijn voor (compensatie-)arrangementen ter verdiscontering van het feit dat verhogingen van risico's bewust worden gecreëerd en gelopen. Op die wijze is dynamiek ook goed te accommoderen. Die compensatie kan verschillende vormen

Internaliseren van Veiligheid

Bij het bereiken van veiligheid hangt veel af van het vermogen om structurele oplossingen te vinden en toe te passen. Daarin zijn technische mogelijkheden (stand der techniek), ruimte (afstand houden) en financiële middelen essentiële elementen. Het kabinet heeft diverse malen uitgesproken dat het realiseren van de ambities van het externe veiligheidsbeleid niet worden gezien als een resultaatsverplichting. Indien het niet lukt om voldoende structurele oplossingen te vinden, kan - rekening houdend met de maatschappelijk gewenste diversiteit en dynamiek - de termijn waarop de ambities moeten zijn gerealiseerd worden bijgesteld. Lering valt te trekken uit de afgelopen jaren die laten zien dat in de tijd geplaatst vrijwel altijd oplossingsrichtingen mogelijk zijn,

tegen veel geringere maatschappelijke kosten. Het NMP4 heeft daartoe destijds een hardheidsclausule benoemd die ondermeer in het Besluit externe veiligheid inrichtingen is verwerkt. Die bevat een evaluatiebepaling op basis waarvan in concrete situaties onder voorwaarden een lager beschermingsniveau kan worden vastgesteld.

In de komende periode zullen we meer en meer gezamenlijk over alternatieve of additionele maatregelen in de praktijk moeten gaan nadenken. De bedoeling is ruimte voor meer handelingsperspectieven te creëren en de lokaal aanwezige ontwikkelkracht aan te boren. Om dat te doen zal aangehaakt moeten worden bij de drijfveer van veel partijen: behoud of verbetering van de eigen positie. Als partijen (onevenredig) worden belast zal er weerstand ontstaan. Bij profijt zal juist initiatief worden genomen. Gezocht zal daarom moeten worden naar een goede wijze om de kosten en baten van veiligheid goed te internaliseren.

aannemen....compensatiemechanismen zijn denkbaar, zoals de verplichting voor de risicoveroorzaker(s) de veiligheid in een gebied in die mate te vergroten, dat het extra risico per saldo niet leidt tot een lager veiligheidsniveau. Lenigheid van beleid kan dus op tal van manieren tot uitdrukking komen."

- **Eigen veiligheid-ontwikkelkracht van burgers**

Ook bij burgers is er de nodige potentie qua veiligheid-ontwikkelkracht, die momenteel veelal onderbenut blijft. Deels heeft dat ermee te maken dat EV risico's voor burgers onzichtbaar en ongrijpbaar zijn. Er is weliswaar een risicokaart maar die is bij veel burgers onbekend. Laat staan dat ze daarin vermelde risico's kennen. En als zij wel bekend zijn, leiden zorgen hierover in voorkomende gevallen meer tot apathie dan tot activiteit.

"De burger! We zijn de burger vergeten. Die moet er echt bij betrokken worden. Er valt veel te halen door uitkomsten van deze discussies met hen te delen en vanuit dat perspectief de agenda eens door te akkeren."

Het is een gezamenlijke uitdaging ervoor te gaan zorgen dat ook burgers beter bekend zijn met veiligheidsrisico's – (melden gemeenten wel eens welke bedrijven onder de maat presteren op veiligheidsgebied?) – en dat hierover een dialoog ontstaat tussen burgers, bedrijven en overheden. Alleen zó krijgt immers een levendige democratische controle gestalte op de publieke omgang met veiligheidsrisico's en de invulling van maatschappelijk verantwoord ondernemen door bedrijven. En alleen zó ontstaat voor bedrijven en overheden de mogelijkheid hiervan rekenschap af te leggen.

"Suggestie overgenomen uit 'Behoeftenonderzoek risicocommunicatie Rijnmond', B&A Groep 2006.

Het is voor overheden en bedrijven ook van belang op de hoogte te zijn van de veiligheidsbeleving van burgers. Soms helpt dat om er de juiste informatievoorziening op te kunnen enten – van corrigerende aanvullende informatie tot het aanprijzen van terrechte nuchterheid van omwonenden. Maar soms ook vloeien gevoelens van onveiligheid bij burgers voort uit reële en directe ervaringen met riskante situaties – en beschikken zij bovendien over kennis van de lokale situatie en creativiteit qua oplossingen en uitwegen –, waarvan de verantwoordelijke partijen maar beter goede nota kunnen nemen.

Om effectief over risico's te kunnen communiceren en een goede procesrol te kunnen spelen, dienen overheden (en bedrijven) geloofwaardig te zijn. Hun uitspraken en toezeggingen dienen houdbaar te zijn en nagekomen te worden. Makkelijker gezegd dan gedaan op het complexe en steeds onzekerder terrein van de externe veiligheid – maar daarom ook temeer van belang. Stellige uitspraken ('de bevolking loopt geen gevaar') moeten geschraagd zijn. Afspraken moeten worden nagekomen.

"De beste manier om gevoelens van onveiligheid te bestrijden is om mensen meer te zeggenschap te geven in de gevaren waaraan ze bloot staan."

Soms geldt dat burgers zelf bewust risico's aangaan, bijvoorbeeld wanneer daar een zekere beleefde meerwaarde tegenover staat. Denk aan de mensen die voor lief nemen dat er een groter risico is op overstroming van hun woning, in ruil voor een mooi uitzicht op rivierenlandschap. Risico en meerwaarde, maar ook zelfredzaamheid naast bescherming, zijn thema's die hierbij aan de orde zijn. Het loont de moeite te verkennen hoe met deze thema's ook de eigen verantwoordelijkheid en rol van burgers naast die van andere partijen een duidelijker plaats kunnen krijgen.

Burgers

Hoe kunnen burgers meer hun zorgen over risico's in hun leefomgeving kenbaar maken bij bedrijven en overheden en hen om rekenschap vragen van hoe daarmee wordt omgegaan? En hoe kunnen burgers meer hun eigen ideeën, kansen en oplossingen,

die kunnen bijdragen aan een veiliger Nederland (bijvoorbeeld ook waar het gaat om risico's die zij zelf bewust aangaan), delen en – in de vorm van zelfredzaamheid – ten uitvoer brengen? Risicocommunicatie zal meer moeten zijn dan de 'huis-aan-huis-folder'.

- **Veiligheid-ontwikkelkracht over de systeemgrenzen heen**

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Oosting over de vuurwerkcramp in Enschede is in 2001 het externe veiligheidsbeleid strikt gedefinieerd. Het richt zich op de – meer fysieke – beheersing van risico's voor de omgeving vanwege:

- het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen (inrichtingen);
- het transport van gevaarlijke stoffen (buisleidingen, waterwegen, wegen en spoorwegen);
- het gebruik van luchthavens.

Voor deze onderwerpen en het inmiddels gemeenschappelijk gemaakte systeem van normen en grenswaarden zijn verschillende bewindspersonen verantwoordelijk voor verschillende producten en activiteiten. Naast VROM en BZK dragen ook de bewindslieden van SZW, EZ, VenW een primaire verantwoordelijkheid voor de producten en activiteiten op het gebied van externe veiligheid. Bij vervoer van gevaarlijke stoffen draagt bijvoorbeeld de minister van V&W primaire verantwoordelijkheid. Voor arbeidsveiligheid de minister van SZW. Voor maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu is de minister van VROM verantwoordelijk. Maatregelen ten behoeve van een goede rampenbestrijding vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. In gezamenlijkheid hebben ze met mooi resultaat de beleidsopgaven aangepakt.

"Veiligheid is integraal, het Rijk niet."

Anno 2008 zijn de in 2001 geformuleerde beleidsopgaven door deze gemeenschappelijke aanpak vrijwel allemaal gerealiseerd. Er is met vallen en opstaan veel kennis en kunde ontwikkeld en een samenwerkingsvorm bereikt die voor soortgelijke beleidsvraagstukken (hoogwater, voorkomen risico's CO₂ oplag en waterstofeconomie) veel nut kan hebben: vroegtijdig om de tafel zitten vanuit een gemeenschappelijk streven om veiligheid en sociaal economische belangen samen te laten gaan via gezamenlijk ontwikkelde en gedragen normeringen en een eenduidige aanpak (modellen, financiering).

Tegelijkertijd dringt zich het besef op dat juist door deze verdiepte samenwerking het externe veiligheidsbeleid wat 'los' is geraakt van andere, meer integrale en nieuwe veiligheidsvraagstukken (zie onder nieuwe risico's). De wereld is sinds 2001 veranderd. Zo is security in contrast tot safety een nieuw vraagstuk geworden en verdicht Nederland snel. De vraag is dan of het externe veiligheidsdomein zich in de komende jaren niet meer moet openstellen voor uitwisseling met andere veiligheidsdomeinen van werkwijzen, ideeën, innovaties. Dit kan discussies oproepen over het in het externe veiligheidsbeleid gebruikte normenstelsel. De verwachting is echter dat het verrijkend kan blijken om over de systeemgrenzen heen te kijken en zo de externe veiligheidsnormen toekomstbestendig te maken. Aanknopingspunten kunnen worden gevonden in de lopende discussies over de afweging tussen de probabilistische benadering (gericht op kansen) en de deterministische benadering (gericht op effecten).

Toeziethouders / inspectie en handhaving

Hoe is de eerste en tweede lijns rol van de toezichthouder zodanig te versterken dat het geloofwaardig bijdraagt aan een veiliger zelfregulerend Nederland?

Het bevoegd gezag heeft soms slappe knieën bij de handhaving. Bijna alle grote Nederlandse rampen hadden voorkomen kunnen worden als de wet- en regelgeving waren nageleefd.

Bedrijven klagen over het inspectieniveau en met name bij kleine gemeenten zijn er problemen. Bedrijven weten vaak meer. Wenselijk is dat zelfregulering gepaard gaat met meer toezicht door audits en op certificering. Inspecties kunnen gezamenlijk worden uitgevoerd, zodat professionals op dat gebied elkaar kunnen aanvullen. Het is

niet toereikend als de VROM-Inspectie alleen als proces- en kennisregisseur optreedt. Vakmanschap blijft ook in de toekomst benodigd; kennisverschraling ondermijnt de geloofwaardigheid.

Rampenbestrijders

Hoe kunnen we effectbestrijders (hulpverleners) in een vroeg stadium betrekken bij het ontwerpproces van gebiedsinrichting en het ontwerpen van gebouwen?

De hulpverlening wordt met alle gevolgen van een ongeval geconfronteerd.

De in de externe veiligheid gebruikelijke FN-curve is een te beperkte basis voor de planning van de hulpverlening. In hoofdlijn zouden deze aantallen de inzet bepalen van respectievelijk de geneeskundige hulp, de brandweer, de politie en de gemeente. Het beperken van de milieuschade is wellicht ook een taak voor de brandweer. Een lastige vraag is evenwel welke capaciteit deze diensten horen te hebben gezien de mogelijk optredende vraag naar hulp. De hulpverlening moet zich kunnen voorbereiden op de geaggregeerde hulpvraag van de gemeente of de regio. Ze moeten nog iets meer leren om daarin adviseur te zijn en meedenken met degene die ze adviseren. De rolverdeling is dat de brandweer adviseert en het bestuur afweegt. Bestuurders draaien het graag om en willen dat de brandweer het advies aanpast.

- **De organisatie van deskundigheid voor maatschappelijke veiligheid-ontwikkelkracht**

De duurzame organisatie van deskundigheid op het gebied van Externe Veiligheid staat onder druk. Deze druk komt van twee kanten. Ten eerste dreigt deskundigheid weg te lekken uit het veld doordat veel specialisten de komende vijf tot tien jaar boven de pensioengerechtigde leeftijd zullen komen. Hun functies kunnen door onvoldoende aanwas niet worden opgevuld. Ten tweede neemt het Nederlandse openbaar bestuur steeds vaker een procesrol op zich in plaats van een inhoudelijke rol. Deskundige inbreng maakt bij de Nederlandse overheid dus vaak plaats voor sturing op afstand.

“Uiteindelijk moet iemand weten ‘hoe het in elkaar zit’.”

Om afzonderlijke bestuurslagen in staat te stellen hun inhoudelijke rol op het gebied van EV te behouden, moeten zij een kritische massa (personen, tijd) met inhoudelijke kennis bezitten. Anderzijds zou niet alle aandacht uit mogen gaan naar specialisatie van overheidsfunctionarissen. Te veel specialisatie binnen een organisatie zet de deuren naar verkoking gevaarlijk ver open.

“Het leren neemt af bij functiescheiding.”

Voor kleinere overheidsorganen is het zeer moeilijk om een kritische massa te verkrijgen of te behouden die voldoende kennis over externe veiligheid waarborgt. Juist voor hen zou een oplossing gevonden kunnen worden in de uitwisseling van kennis en ervaringen op EV-gebied. Daartoe zou aangesloten kunnen worden op reeds bestaande overlegstructuren en zouden eventuele lacunes kunnen worden gevuld door nieuwe overlegvormen/netwerken te stimuleren en te ondersteunen. De huidige activiteiten ten behoeve van de ‘maatlat EV’ vormen daartoe een goede opmaat. Het uitwisselen van kennis zou zodoende kunnen bijdragen aan het vergroten van het lerend vermogen van de overheid als geheel.

De borging van kennis en deskundigheid is dus nog niet af. Een oplossing voor het verlies aan kennis zou gevonden kunnen worden in de juiste mix van het behoud van een kritische massa aan kennis enerzijds en een uitwisseling van kennis en ervaringen anderzijds.

Wetenschappers / kennisinstellingen

Hoe kunnen kennisinstituten gezamenlijk (blijven) bijdragen aan het oplossen van de aanwezige kennisparadox op strategisch, tactisch en operationeel niveau?

De nu gehanteerde cijfers en afstanden hebben soms geen relatie met de werkelijkheid. Het huidige risico-instrumentarium van 'rigide' rekenprotocollen, is op de bron en niet op het gebied gericht, zo is de kritiek.

Dat staat nieuwe ontwikkelingen in de weg. Uitwisseling van kennis kan ook door een kenniscentrum te ontwikkelen om ontmoetingen tussen actoren van verschillende

niveaus te arrangeren. Bestendinging en uitbreiding van kennisplatforms zoals Relevant en DORA is noodzakelijk.

Bedrijven met risico's

Hoe kunnen bij het plannen/ontwikkelen van gebieden, transportroutes of installaties arbeids- en externe veiligheid al in een vroeg stadium worden meegenomen? Kunnen ook bedrijven bij het ontwerpen betrokken worden? Het leren van elkaar (Deltalinqs) kan verbreed worden naar het MKB. Vooral bij kleine bedrijven in bebouwd gebied schuilen de risico's. Er is een toenemend gebrek aan expertise, er zijn mensen nodig met verstand van zaken, geen procesmensen.

Gemeenten / provincies

Hoe kunnen gemeenten/provincies de aanwezige kennis over best practices (hoe je op wijkniveau je veiligheid ontwerpt en hulpverlening organiseert) intensiever met elkaar in de regio uitwisselen?

Het delen van de wijze waarop beleidsdoelen en de visie ('wat wil je beschermen of ontwikkelen in je omgeving') voor een veilig gebied gerealiseerd zijn, kan leiden tot meer gedragen besluiten en het voldoen aan de normen. Het inzichtelijk maken van gevaarsafwegingen of het toelaten van activiteiten op basis van vergelijkbaar risico en de daarbij behorende aanvullende gebieds- of bouwmaatregelen vormen een onmisbare handreiking.

Gemeenten zijn nog maar net begonnen met het uitvoeren van EV-beleid. De problemen en bezwaren in de uitvoering moeten dus eigenlijk nog komen. Grotere gemeenten hebben al meer expertise op het gebied van veiligheid in huis en kunnen meer met het huidige beleid.

- **Veiligheid-ontwikkelkracht over nationale grenzen heen**

In toenemende mate wordt de vrijheid van Nederland om naar eigen inzicht risico's te normeren en verantwoordelijkheden voor risico's toe te delen ingeperkt. Onder druk van globalisering, schandalen, crises, Europese eenwording, UN- en WTO-afspraken ontstaan steeds meer kaders waarbinnen Nederland wet- en regelgeving mag ontwikkelen.

Dit gebeurt incrementeel en veelal op technische grondslag. Richtlijnen worden geëvalueerd en steeds verder aangescherpt op basis van de laatste technisch-wetenschappelijke inzichten. Besluitvorming over normering speelt zich steeds meer af in internationale gremia waarin ook private partijen participeren (EU working groups, OECD, UN).

Dit vereist dat Nederland zich in toenemende mate proactief internationaal in die gremia moet participeren om nationale beleidsruimte te behouden. Dit zal in coalitie verband met andere landen moeten gebeuren om internationaal enigszins gewicht in de schaal te kunnen leggen. Internationaal onderhandelen zal een belangrijke vaardigheid en het internationaal toegankelijk maken en opbouwen van expertise zal essentieel blijken om mee te kunnen doen.

5. De opdracht voor het Rijk

Dit alles suggereert dat de rijksrol de komende jaren vooral een procesrol is. Deels is dat ook zo. Tegelijk geldt wel dat de EV departementen ook zelf een blijvende inhoudelijke rol hebben te spelen. Juist waar het gaat om verdichting, zal het concept 'groepsrisico' en de daaraan gekoppelde open normering hun diensten moeten (blijven) bewijzen. Tot op heden heeft dat concept de buitenwereld nog maar beperkt aangesproken, en zal het verder moeten uitkristalliseren om handen en voeten te krijgen als instrument voor afweging en verantwoording. Dit zal ook enig duw- en trekwerk van het rijk vergen. Bij 'trekwerk' kunnen we denken aan het krachtiger neerzetten van de verwachting dat bij het overschrijden van de groepsrisiconorm maatregelen worden genomen, of aan het maken van ketenafspraken. Bij 'duwwerk'

"De overheid moet transparant maken tot waar verantwoordelijkheden lopen. Vanaf waar ben je als burger ook verantwoordelijk?"

kunnen we denken aan programmafinanciering en het verkennen van internalisering van kosten en baten. Voor wie risico's aanvaardt of ruimte verliest, moet daar iets tegenover staan.

Landelijke bestuurders / politici

Hoe kunnen we maatschappelijke organisaties zodanig helpen dat de maatschappelijke veerkracht versterkt wordt?

De legitimering voor het restrisico vraagt voortdurend aandacht. De communicatie over risico's moet eerlijker zijn. De risicokaart kan simpeler en helderder. Het werkt steeds slechter om het oordeel van de overheid met een beroep op wetenschappelijkheid te verantwoorden.

De overheid heeft nog onvoldoende transparant gemaakt tot waar verantwoordelijkheden lopen.

De politieke vraag is welke kans op het tekort schieten van de hulpdienst aanvaardbaar is.

De Nederlandse overheid zou met de goodwill en het gedachtegoed over veiligheid van (grote) bedrijven meer mee moeten bewegen.

Beleidsmedewerkers bij de EV departementen

Hoe kan de directie Risicobeleid met haar partners het EV-beleid verbreden en meer integreren en zodoende een herkenbaar gezicht geven?

Het rijk benadert vraagstukken verticaal, terwijl vraagstukken horizontaal zijn. Er moet veel meer ingezet worden op horizontalisering. EV moet géén facet zijn van alleen een milieuministerie.

De betrokkenheid van EV/milieu in de planvorming van Ruimte is nog te laag. Terwijl er wel allerhande ontwikkelingen op Nederland afkomen die consequenties kunnen hebben voor het EV-beleid. De departementen van VROM, EZ en VenW moeten daarom sterker in de discussie over de veiligheidsregio's gaan zitten.

De uitdagingen voor de directie Risicobeleid en hun counterparts bij andere departementen liggen op een groter terrein dan externe veiligheid, b.v. activiteiten als ondergrondse CO₂-opslag, kerncentrales, overstromingsrisico's, genetisch gemodificeerde organismen en het meedenken over de Randstad in 2040 vallen er ook onder. Als je veiligheid echt zichtbaar voor burgers wilt integreren, moet je ook breder gaan. Denk aan milieu en voedsel. Door EV te verbinden met meer directe vormen van veiligheid, geef je het onderwerp meer gezicht. EV moet onderdeel zijn en betrokken zijn bij grote ruimtelijke plannen en infrastructuur, bij de integratie van veiligheidsdomeinen en duurzaamheid. Werken aan een methode voor compensatie is nodig, b.v. op basis van een risicomatrix of beslissingsmodellen, kwalitatieve methoden naar aanleiding van de uitkomsten uit de mathematische modellen.

De opbouw van expertise bij het rijk moet echter wel geborgd zijn.

6. Ten slotte

Veel mensen hebben een inbreng geleverd, meegedacht en meegepraat over de uitdagingen waar het Externe Veiligheidsbeleid de komende tijd voor komt te staan. Een woord van dank aan hun adres is hier op zijn plaats. Daarbij geldt dat eventuele onvolkomenheden of onevenwichtigheden in de hier gepresenteerde visie hen niet aangerekend kunnen worden; die komen slechts voor rekening van de auteurs.

Het onderhavige document beoogt beleidsmakers en alle andere betrokken partijen te inspireren bij een bezinning op hun toekomstige rol en onderlinge samenwerking bij de versterking van de (externe) veiligheid in Nederland. De benaming 'inspiratiedocument' brengt dit tot uitdrukking en geeft tegelijk ook aan wat dit document niet is; hier ligt nog geen agenda voor concrete activiteiten en voornemens voor de komende vijf jaar voor.

Dit inspiratiedocument slaagt in zijn opzet als het ertoe bijdraagt dat meerdere betrokkenen voor zichzelf zo'n concrete agenda gaan opstellen. Voor VROM en de overige EV departementen geldt in ieder geval dat zij dit concreet en op korte termijn voornemens zijn. Zij spreken daarbij de wens uit dat deze agenda's over en weer de

inspiratie leveren voor een verdergaande betrokkenheid op elkaar en op de wederzijdse activiteiten – omwille van een veiliger Nederland.