



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

BEWUST OMGAAN MET VEILIGHEID: RODE DRADEN

Een proeve van een IenM-breed afwegingskader veiligheid





> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 21-23
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

Bijlage(n)
1

Datum **10 JULI 2014**

Betreft: beleidsnota 'Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden'

Geachte voorzitter,

Op 9 juli 2013, bij de behandeling van de Wet Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen, gaf u aan behoefte te hebben aan een rationeler en integraler afwegingskader voor de te nemen veiligheidsmaatregelen in de verschillende domeinen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

In reactie daarop is u toegezegd dat we zouden nagaan hoe we met de beschikbare instrumenten tot een meer integrale afweging kunnen komen in het veiligheidsdomein van IenM. Daarbij deed de Kamer de suggestie om instrumenten als de maatschappelijke kosten- en batenanalyse en andere relevante beoordelingskaders al in de fase van beleidsvorming en voorbereiding van regelgeving in te zetten. Daarmee zou ook de onderlinge vergelijkbaarheid van de verschillende risicodomeinen van het ministerie van IenM bevorderd kunnen worden.

Met deze brief en bijlage (beleidsnota 'Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden') informeren wij u over de resultaten van de eerste fase van het programma 'Bewust Omgaan met Veiligheid'. Dit meerjaarsprogramma heeft tot doel het afwegingskader dat gebruikt wordt bij oplossen van veiligheids- en risicovraagstukken te verbreden, verbeteren en verduidelijken. Deze vraagstukken betreffen de risico's op verlies van mensenlevens, risico's op gezondheidsschade als gevolg van aantasting van de fysieke leefomgeving, en risico's op economische schade in de fysieke leefomgeving, waarbij het beleid zich richt op het reduceren van die risico's en het vergroten van de veiligheid rekening houdend met maatschappelijke kosten en baten. De onderliggende vraag bij het afwegingskader is dan ook hoe politiek bestuurlijk de (oplossingen van) maatschappelijke problemen tegen elkaar worden gewogen. In die zin is het afwegingskader ook een kader voor het afwegen van maatschappelijke belangen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is in verband met dit afwegingskader om advies gevraagd. Onze eerste reactie op dit advies maakt deel uit van deze brief.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

In deze brief komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

- Reactie op het recente WRR advies, en op het advies dat de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in datzelfde kader uitbracht;
- Complexiteit in beleidsmatige afwegingen bij veiligheid en risico's;
- Beter zicht op het IenM brede afwegingskader voor risico- en veiligheidsbeleid;
- Tien uitgangspunten voor het beleidsproces in de risico- en veiligheidsdomeinen van IenM;
- De bredere context, Nederlandse veiligheidsvisie in internationale context;
- Relevante elementen van de afweging: van verschillende orde en in elke stap van het beleidsproces;
- De rol van MKBA's in uitvoering én in beleidsontwikkeling;
- Een afweging is meer dan cijfers en exacte wetenschap;
- De vooruitzichten, de maatschappelijke winsten als gevolg van het voorgestelde afwegingskader.

Reactie op het WRR advies en op het advies van de Rli

De WRR is op 25 november 2013 gevraagd om IenM te adviseren over de nieuwste wetenschappelijke ontwikkelingen op het gebied van het veiligheidsbeleid. Dit om na te gaan of het afwegingskader dat IenM hanteert, en dat gebaseerd is op de kabinetsvisie "Nuchter Omgaan met Risico's"¹, nog steeds een goede basis is voor afwegingen ten aanzien van veiligheids- en risicovraagstukken van IenM. De WRR heeft daarbij op ons verzoek intensief samengewerkt met experts van kennisinstellingen en adviescolleges².

De WRR biedt met zijn briefadvies³ het ministerie een set vragen aan, die kunnen helpen om over dossiergrenzen heen vergelijkingen uit te voeren over de wijze waarop afwegingen gemaakt worden. De Raad vindt deze vragen daarnaast essentieel voor de voorbereiding en onderbouwing van het veiligheidsbeleid en de daaraan verbonden politiek-maatschappelijke weging en verantwoording. Door het tijdig en systematisch beantwoorden van deze vragen zal volgens de WRR het veiligheids- en risicobeleid in de toekomst meer verantwoord en beter te verantwoorden zijn. De vragen bieden een basis voor consistentie en voor expliciet te motiveren ruimte voor casus-specifieke aanvulling of variatie (maatwerk). De WRR meent bovendien dat beleidsmakers met de door de Raad

¹ Kabinetsvisie Nuchter Omgaan met risico's, Kamerstuk 28 089, Nr. 15, 29 mei 2006

² De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, de Gezondheidsraad, de Raad voor het openbaar bestuur, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, het Planbureau voor de Leefomgeving en het adviescollege DEGAS

³ *Consistent maatwerk* - handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid, WRR, juni 2014; de bijdragen van de andere kennisinstellingen en adviescolleges aan dit traject: <http://www.wrr.nl/actueel/nieuwsbericht/article/presentatie-briefadvies-consistent-maatwerk/>

voorgestelde systematiek 'hype- of incident-gedreven handelen' kunnen intomen. Tot slot kunnen de vragen volgens de Raad ook fungeren als kapstok voor gerichte consultatie van maatschappelijke actoren en burgers. De door de WRR beschouwde dossiers laten verschillen en overeenkomsten zien. Daarmee wordt de weg naar genomen besluiten meer inzichtelijk. Het zou volgens de Raad goed zijn meer ervaring met deze werkwijze op te doen, zeker voor problemen en besluiten waarover breed in de maatschappij ongemak of discussie is ontstaan.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

Wij waarderen het zeer dat de WRR binnen een relatief korte periode en in een intensief traject samen met andere experts dit briefadvies heeft weten uit te brengen. Deze experimentele, innovatieve wijze van adviseren sluit aan op de flexibele en dynamische overheid die wij nastreven. Wij onderschrijven de bevindingen en conclusies van de raad. De door hen uitgewerkte vragen en aanpak zijn een belangrijke bron van inspiratie geweest voor onze brief. De Raad constateert met ons dat het maken van afwegingen in het veiligheidsdomein een complexe aangelegenheid is en dat niet mag worden verwacht dat 'te voeren beleid als vanzelf voortvloeit uit een algemeen geldend, allesomvattend afwegingskader'. De afwegingen die zich aandienen zijn volgens de Raad 'uiteindelijk inherent politiek van aard en kunnen niet door een rekensom of algoritme worden vervangen'. Wij onderschrijven ook de conclusie van de Raad dat het belangrijk is kwaliteitseisen te stellen aan onderzoek, en dat het tegelijkertijd van belang is te kunnen omgaan met resterende onzekerheden.

Wij pakken het advies van de Raad verder op in het kader van het programma 'Bewust Omgaan met Veiligheid' door voor een aantal urgente, bestaande en nieuw opkomende, maatschappelijke vraagstukken het gevoerde beleid langs de 'maatlat' van de WRR te leggen en onderling te vergelijken, in aanvulling op de door de expertgroep van de WRR vergeleken dossiers⁴. Wij verwachten dat een dergelijke vergelijking, zoals de Raad ook aangeeft, 'het nadenken over de fundamenteën van het beleid en het verbeteren en verder ontwikkelen daarvan bevordert'. Over de uitkomst van die actie bericht ik u volgend jaar.

De Rli adviseert⁵ te differentiëren naar verschillende typen risico's, burgers vaker en in alle fasen van de besluitvorming te betrekken, de mogelijkheden te verkennen van een meer eerlijke verdeling van lusten en lasten, het begrip voorzorg te verhelderen en te zorgen voor een permanente prikkel tot verbetering van de veiligheid. Op hoofdlijnen delen we de analyses van de Rli en nemen we deze adviezen over. Op een aantal punten signaleren wij dat nadere discussie met de Rli nog tot verheldering kan leiden, in het bijzonder als het gaat om de constatering ten aanzien van cumulatie van risico's en vrijwillige risicoacceptatie. Ten aanzien van het begrip voorzorg geven wij in deze brief (zie bijlage) een interpretatie die recht doet aan de definitie die in Europa is vastgesteld en breed gedeeld wordt, en die vergelijkbaar is met de interpretatie van de WRR en de Gezondheidsraad⁶. Ten aanzien van de verplichte

⁴ Overstromingsdossier, Luchtkwaliteit, Elektromagnetische velden, Nachtelijke operaties met traumahelikopters, Gewasbescherming, Risico's nanomaterialen.

⁵ Risico's gewaardeerd - naar een transparant en adaptief risicobeleid, Rli mei 2014.

⁶ Zie: Kabinetsreactie op advies WRR 'Onzekere Veiligheid' en advies Gezondheidsraad 'Voorzorg met Rede', Kamerstuk, 28089, Nr. 23, 2 april 2009.

zekerheidstelling verwijzen wij naar de brief Modernisering Milieubeleid⁷ waar een verkenning is aangekondigd naar de mogelijkheden om aansprakelijkheid voor milieugevolgen wettelijk te verankeren. Tussentijdse uitkomsten daarvan worden nog in 2014 verwacht. Het advies van de Rli zal uiteraard in meer detail verwerkt worden in de verdere uitwerking van het afwegingskader in het kader van het programma 'Bewust Omgaan met Veiligheid'.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

Complexiteit in beleidsmatige afwegingen bij veiligheid en risico's

Belangrijke vragen die bij elke afweging in het veiligheidsdomein spelen zijn onder andere: Is het (op dit moment, in deze situatie, in de toekomst, ...) veilig genoeg? Is verdere inzet gericht op het vergroten van de veiligheid en/of het verbeteren van de gezondheid mogelijk en wenselijk? Is het verkleinen van risico's, gegeven de meerkosten, nog wel proportioneel in vergelijking met andere overheidsinspanningen op maatschappelijke vraagstukken en in vergelijking met de kansen die een activiteit of product ons biedt? Worden de risico's voor mens en milieu wel voldoende meegewogen bij maatschappelijke activiteiten? Is de maatschappelijke roep om daadkrachtig overheidsoptreden, bijvoorbeeld na een incident, uiting van een langgekoesterde wens of reflex ingegeven door de impact van het incident?

Om meer houvast te krijgen bij het beantwoorden van dergelijke vragen, en om zicht te krijgen op de reden(en) waarom die antwoorden niet voor alle dossiers hetzelfde zijn, is het zinvol om de beleidsaanpak van maatschappelijke problemen ('beleidsdossiers') onderling te vergelijken. Ook is het in dat kader nuttig om de situatie in Nederland te vergelijken met die in de landen om ons heen, zowel voor wat betreft de veiligheidsperceptie als ook de aanpak van het veiligheidsvraagstuk. Met beide vergelijkingen is nu binnen IenM een begin gemaakt. Voor het vervolg van die vergelijkingen zullen de bijgevoegde nota (zie bijlage) en de recente adviezen van de WRR en Rli de basis vormen.

Zo blijkt er verschil te zijn in de mate waarin bij maatschappelijke problemen overheidshandelen (nadrukkelijk) gewenst is en het publieke belang duidelijk is. Enerzijds kan het publieke belang evident zijn, bijvoorbeeld bij het voorkomen van overstromingsrisico's: het is de rol van de overheid om mensen en maatschappelijke waarde te beschermen tegen overstromingen. Daarbij heeft dit kabinet als doel bepaald dat een zekere mate van basisveiligheid moet worden gegarandeerd wat inhoudt dat maatschappelijke ontwrichting en schade aan vitale sectoren moet worden voorkomen. Anderzijds staan de rol van de overheid en het publieke belang dat in het geding is ook regelmatig ter discussie, bij bijvoorbeeld de risico's van elektromagnetische velden.

Verder is de aanpak van maatschappelijke problemen vergeleken voor wat betreft de verdeling van lusten en lasten van het probleem en de oplossing van het probleem en de verdedigbaarheid daarvan. Zo kan het voorkomen dat bij bepaald overheidsingrijpen iedereen in principe de 'lusten' kan ervaren zoals bij de aanleg van verkeerswegen of windmolenparken maar dat de 'lasten' terechtkomen bij een veel beperktere groep, zoals bij de mensen die in de buurt van die wegen of windmolens wonen. Het omgekeerde komt uiteraard ook voor: de financiële lasten

⁷ TK-brief Modernisering Milieubeleid, Kamerstuk 28663, Nr. 55, 10 maart 2014

van het Deltaprogramma zijn voor iedereen gelijk maar bij een doorbraak van dijken worden niet alle Nederlanders in gelijke mate geschaad.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Dit soort vergelijkingen, zoals hierboven kort aangestipt, kunnen een referentiekader bieden voor politieke besluitvorming. Het maakt het mogelijk om situaties en eventuele maatregelen in een breder perspectief te plaatsen. Dit is nuttig, want de maatschappelijke energie en middelen kunnen dan zo efficiënt en doelgericht worden ingezet.

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

De meest wezenlijke vraag is en blijft echter hoe politiek bestuurlijk de (oplossingen van) maatschappelijke problemen tegen elkaar worden gewogen. Is de inzet op nog minder verkeersdoden te vergelijken met de inzet op het verbeteren van de luchtkwaliteit of de inzet op het voorkomen van overstromingen en slachtoffers daarvan? Daarbij is ook de vraag van belang of het gewenst is om veiliger of juist minder veilig te zijn dan andere landen in Europa.

In het verleden zijn regelmatig vergelijkingen gemaakt tussen verschillende risico's waaraan inwoners van Nederland blootgesteld zijn. Meestal gebeurde dit voor risico's die bij vergelijkbare beleidsterreinen spelen (bijvoorbeeld risico's van blootstelling aan straling of chemische stoffen) maar soms ook voor risico's die spelen bij beleidsterreinen die moeilijker met elkaar te vergelijken zijn. Dergelijke vergelijkingen, bijvoorbeeld op basis van overzichten met aantallen (dodelijke) slachtoffers per jaar, benodigde kosten per gewonnen levensjaar, risicogetallen, etc. geven een snelle indruk van de verschillen tussen maatschappelijke problemen en de kosten en baten die bij de oplossing van die problemen kunnen horen. De grote verscheidenheid aan overzichten met dergelijke (risico)vergelijkingen geeft al aan dat deze overzichten alleen in een bredere context, met kennis van de onderliggende gegevens, gebruikt moeten worden. Een snelle eendimensionale vergelijking doet geen recht aan de complexiteit van het maatschappelijk probleem en de kosten en baten van oplossing(en) voor het probleem, en is daarom slechts globaal bruikbaar in onze afwegingen.

We realiseren ons dus dat een afweging bij veiligheids- en risicovraagstukken verre van eenvoudig is, en dat we geconfronteerd worden met verschillende belangen en ethische vraagstukken die samenhangen met de oplossing van die vraagstukken. Een afwegingskader, waarvoor we met deze brief een eerste voorzet doen kan slechts richtinggevend voor ons beleid zijn. Desondanks willen wij graag de bijbehorende discussie over een afwegingskader in de samenleving agenderen. In de beleidsontwikkeling, die aan politieke besluitvorming vooraf gaat, willen we dat keuzes transparant te verantwoorden zijn en de samenleving betrokken wordt bij die keuzes.

Beter zicht op het IenM brede afwegingskader voor risico- en veiligheidsbeleid

Het bevorderen van de veiligheid en het beheersen en verminderen van onaanvaardbare risico's is een belangrijk doel van het veiligheidsbeleid van IenM. Het oplossen en voorkomen van maatschappelijke problemen in de fysieke leefomgeving vanuit de missie 'leefbaar, bereikbaar, en veilig' is de basale opgave van IenM. De vele afzonderlijke veiligheidsproblemen in de fysieke leefomgeving

(zoals verkeersveiligheid, waterveiligheid, veiligheid van de omwonenden bij industriële installaties, veiligheid van nieuwe technologieën) hebben elk een eigen context, lokaal, nationaal en vaak ook internationaal. In de bijgevoegde nota wordt daar uitvoerig op ingegaan en worden overeenkomsten en verschillen gesignaleerd en geduid. Als gevolg van de verschillen zijn vaak op maat toegesneden maatregelen nodig om de veiligheid voor mens en milieu te behouden of te vergroten. Door die specifieke ('maatwerk') oplossingen is voor sommigen het zicht op het brede afwegingskader achter deze oplossingen verloren gegaan, zoals ook blijkt uit de discussies met het parlement. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk aan de gemaakte keuzen duidelijke beleidsuitgangspunten en een gedeeld afwegingskader ten grondslag lagen. Hierna worden die uitgangspunten toegelicht. Samen met een voorstel voor een verbetering van het beleidsproces, waarin het complexe geheel van afwegingselementen in elke stap expliciet wordt meegenomen, vormen deze een eerste proeve van een IenM breed afwegingskader. Door dit kader te hanteren wordt het eenvoudig mogelijk om de dossieroverstijgende vragen die de WRR voorstelt in de toekomst voor elk dossier te beantwoorden.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

Tien uitgangspunten voor het beleidsproces in de risico- en veiligheidsdomeinen van IenM

Aan de basis van een afwegingskader staan de uitgangspunten voor het beleidsproces. De uitgangspunten uit de kabinetsvisie Nuchter Omgaan met Risico's van 2006⁸ zijn nog altijd actueel, dit wordt bevestigd door de recente adviezen van de WRR en Rli. Daaraan zijn in 2009⁹ en 2013¹⁰ nieuwe uitgangspunten toegevoegd. En met deze nota zetten we de bestaande punten nader uiteen en vullen wij deze aan met nog twee nieuwe uitgangspunten, op basis van de nieuwste inzichten. Deze tien uitgangspunten vormen vanaf nu samen de basis onder de afwegingen in het veiligheids- en risicobeleid.

Ten eerste moeten we zorgen voor een *transparant beleidsvormingsproces (1)*. Alleen op die manier zijn onze keuzen te volgen en te bespreken en kan er van meerdere zijden begrip ontstaan voor het uiteindelijke besluit. Daarbij is het belangrijk dat we expliciet zijn over wie waarvoor *verantwoordelijk (2)* is: overheden, bedrijfsleven, burgers, wetenschappers, media. Zodat we elkaar ook kunnen aanspreken op die verantwoordelijkheid en vanuit die verantwoordelijkheden ons gezamenlijk kunnen richten op de aanpak van veiligheidsvraagstukken. In dat verband wordt bijvoorbeeld, onder coördinatie van het ministerie van BZK, gewerkt aan het verduidelijken van de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten¹¹. Het accent ligt daarbij op bevordering van de kwaliteit van het openbaar bestuur.

In het beoordelen van situaties, activiteiten en maatregelen moeten we nadrukkelijk, en voor zover mogelijk, de gevaren en risico's en de eventueel te

⁸ Kabinetsvisie Nuchter Omgaan met risico's, Kamerstuk 28 089, Nr. 15, 29 mei 2006

⁹ Kabinetsreactie op advies WRR en GR, Kamerstuk 28 089, Nr.23, 2 april 2009

¹⁰ TK-brief Omgaan met nieuwe risico's i.c. nanomaterialen, Kamerstuk 29 338, Nr. 124, 5 september 2013

¹¹ "Risico's in perspectief", naar verwachting eind 2014 gereed.

nemen maatregelen *afwegen tegen de maatschappelijke kosten en baten (3)*. Dit uitgangspunt vormt het hart van de beleidsmatige afweging. Het beleid dat tot nu toe voor de veiligheid in Nederland heeft gezorgd is vaak gestoeld op complexe risicoanalyses en complexe risicomanagement beslissingen (inclusief aannames, modellen en risicoberekeningen) waardoor de uiteindelijke besluitvorming, en de daarbij horende afwegingen, niet voor iedereen eenvoudig te volgen zijn. Ook in Maatschappelijke Kosten Baten Analyses (MKBA's) vindt een vertaling van problemen, scenario's en oplossingen plaats, vaak in geld, die benut kan worden voor een transparante verantwoording van besluiten, maar die in de uiteindelijke afweging niet altijd meer terug wordt gezien. Dit uitgangspunt verdient daarom een nadere uitwerking, waar we hieronder op terugkomen.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

De afgelopen jaren hebben we positieve ervaringen opgedaan met het betrekken van burgers bij het beleid, zoals bijvoorbeeld het betrekken van burgers bij de discussie over de gezondheidsproblemen van omwonenden in de omgeving van het bedrijf Tata Steel. In plaats van te focussen op de gebruikelijke maatschappelijke weerstand en belangenstrijd, werd de energie benut voor het gezamenlijk werken aan de oplossing voor een probleem. Dit zien we dan ook als een uitgangspunt dat nog nadrukkelijker naar voren kan komen: *Betrek de burger in een vroegtijdig stadium bij beleidsvorming (4)*, waarbij de mate en vormgeving van die betrokkenheid afhankelijk is van het vraagstuk. Dat kan variëren van informeren tot participeren, en vereist een goed doordachte aanpak.

Op sommige locaties of bij sommige groepen mensen zijn er meerdere bronnen die het risico op onveilige of ongezonde situaties met zich mee kunnen brengen. Daar waar mogelijk moeten we proberen met een dergelijke stapeling, ofwel *cumulatie (5)*, van problemen rekening te houden, bijvoorbeeld door beleidsmatige ruimte voor maatwerk te benutten of door vaker experimenteerruimte in te bouwen in wet- en regelgeving. Per locatie is al veel informatie beschikbaar, bijvoorbeeld via de Atlas Leefomgeving¹² en de Risicokaart.¹³ Maar over bijvoorbeeld de stapeling en gecombineerde werking van verschillende stoffen in mens en milieu weten we nog relatief weinig. Daarbij verdient stapeling van risico's bij kwetsbare groepen in de samenleving, zoals kinderen en hulpbehoevenden, extra aandacht. Dit kan bijvoorbeeld via de coalitie 'gezonde en slimme steden'¹⁴ nadere invulling krijgen.

Daar waar onze kennis over eventuele risico's nog ontoereikend is of onvoldoende eenduidig, bijvoorbeeld bij nieuwe technologische ontwikkelingen zoals het gebruik van nanomaterialen of bij complexe cumulatie van risico's, moeten we het *voorzorgsprincipe (6)* toepassen. Bij het toepassen van het voorzorgsprincipe bij nieuwe technologieën en daarmee gepaard gaande wetenschappelijke onzekerheden ten aanzien van risico's staat voorop dat er verantwoord en zorgvuldig met die onzekerheden wordt om gegaan. Dit kan ook betekenen: nader onderzoek, het gericht monitoren (het 'hand-aan-de-kraan' principe, observational methods)¹⁵, het beperken van blootstelling en in het uiterste geval het instellen

¹² <http://www.atlasleefomgeving.nl/>

¹³ <http://www.risicokaart.nl/>

¹⁴ TK-brief Modernisering Milieubeleid, Kamerstuk 28663, Nr. 55, 10 maart 2014

¹⁵ Zoals voorgesteld door de Technische Commissie Bodem in het rapport "Duurzaam gebruik van de Ondergrond: gereedschap voor structuur en visie", maart 2012, p. 73-74.

van een verbod.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

We moeten niet alleen burgers, maar bijvoorbeeld ook wetenschappers en bedrijven, maatschappelijke organisaties, handhavers en andere overheden betrekken bij het gehele beleidsvormingsproces. Dit is onder andere van belang om zo de kennis en energie in de samenleving optimaal te benutten en *vroegtijdig nieuwe risico's te signaleren (7)*, maar ook om met elkaar in gesprek te gaan over *belangen, emoties, risicoperceptie en ethische overwegingen (8)*.

Maatregelen gericht op bescherming tegen moedwillige verstoring ('security') en maatregelen gericht op fysieke veiligheid en een gezonde leefomgeving ('safety') zijn tot nu toe vaak los van elkaar ontwikkeld, zodat ze soms strijdig zijn of niet met elkaar in overeenstemming. Een object dat stevig beveiligd is tegen kwaadwillende indringers, is soms ook moeilijker open te stellen voor hulpverleners bij andere dreigingen. Anderzijds kan een dergelijke beveiliging, of afstand tot bijvoorbeeld de woonomgeving, tegelijkertijd ook de omgeving beschermen tegen gevolgen van ongelukken binnen het bedrijf. Een ander voorbeeld is het inbraakrisico op computersystemen die verkeersleiding of bediening van bruggen, sluizen, gemalen, en dergelijke regelen: security risico's met gevolgen voor safety. Nog nadrukkelijker dan nu zouden beide doelen, 'security' én 'safety' (9), in het beleid, waar mogelijk, met elkaar verweven moeten worden, zowel in de probleemanalyse als in de voorgestelde oplossingen.

Van eenzelfde orde is de relatie tussen het *faciliteren van maatschappelijk gewenste innovaties en beleid gericht op veiligheid (10)*. Soms leidt innovatie tot nieuwe veiligheidsvraagstukken (nanomaterialen) soms helpt innovatie bij het oplossen van een veiligheidsvraagstuk (deuvels in dijken) en soms wil je de veiligheid via innovatie voortdurend verbeteren (verkeersveiligheid, sterren voor veiligheid auto's). Ook deze twee doelen moeten elkaar zoveel mogelijk versterken en elkaar niet in de weg zitten. Voor ons staat voorop dat we de kansen die innovatie biedt voor een duurzame economische ontwikkeling, nadrukkelijker willen verbinden met het streven deze kansen ook veilig te benutten. Dit geven wij bijvoorbeeld expliciet vorm met het beleid gericht op de mogelijke risico's van nanomaterialen, waar we met het bedrijfsleven in gesprek zijn over het 'safe-by-design' concept. Een ander voorbeeld waar snelle technologische ontwikkelingen vragen om het op andere wijze ontwikkelen van passende maatregelen betreft het ontwerp en (civiel) gebruik van RPAS¹⁶.

De bredere context, Nederlandse veiligheidsvisie in internationale context

Bovenstaande geactualiseerde uitgangspunten zijn nodig voor het beleidsproces, omdat het veiligheidsbeleid op veel terreinen in een andere maatschappelijke context is beland. In de afgelopen jaren is de samenleving op een aantal terreinen ingrijpend veranderd en complexer geworden. Nieuwe vormen van communicatie (internet, sociale media) maken de maatschappij mondiger en de informatievoorziening sneller. De samenleving is meer dan voorheen energiekeur geworden. Ook de wijze waarop verstoringen van de veiligheid, bijvoorbeeld als gevolg van incidenten of ongelukken worden ervaren lijkt veranderd. Pech en

¹⁶ Remotely Piloted Aircraft Systems, ofwel onbemande luchtvaart systemen

noodlot zijn woorden die tegenwoordig in dat verband minder relevant lijken dan schuld en verwijtbaarheid. De rol en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid ten opzichte van andere partijen is aan verandering onderhevig: de overheid wordt op een aantal terreinen nu 'slechts' als systeemverantwoordelijke regisseur gezien. Technologische ontwikkelingen volgen elkaar steeds sneller op, waardoor de aanpak van bijbehorende veiligheidsvraagstukken vaak achter die ontwikkelingen aanloopt¹⁷. De zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving wordt steeds afhankelijker van informatietechnologie en daarmee kwetsbaarder voor moedwillige verstoringen.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

Ook internationale ontwikkelingen zijn steeds belangrijker geworden voor het nationale beleid, veel problemen zijn grensoverschrijdend, we moeten ze samen met andere landen oplossen. Internationale wet- en regelgeving, internationale handelsbetrekkingen zijn steeds belangrijker geworden. En we spiegelen ons daarom ook steeds vaker aan de landen om ons heen. Nederland blijkt in vergelijking met andere landen op veel terreinen nog steeds relatief veilig ondanks dat de maatschappelijke wensen ten aanzien van de veiligheid onderhevig zijn aan verandering, onder andere als gevolg van de recente financieel-economische crisis.

In het kader van het programma 'Bewust Omgaan met Veiligheid' heeft de universiteit van Maastricht, op verzoek van IenM, een verkennend onderzoek uitgevoerd en een conferentie, "Explicitly Dealing with Safety", georganiseerd om een aantal aspecten van het Nederlandse veiligheidsbeleid te vergelijken met die van de landen om ons heen. Dit heeft geresulteerd in een verslag van deze conferentie¹⁸. Later dit jaar zal op basis van dit onderzoek door de Universiteit van Maastricht nog een wetenschappelijke publicatie worden verzorgd. Tijdens deze conferentie, pleitten toonaangevende wetenschappers vanuit ons omringende landen er voor dat Nederland, vanwege zijn uitgebreide kennis en ervaring, in Europa in het fundamentele debat over het omgaan met veiligheid en risico's een meer prominente rol aanneemt en de risicowetenschappers in Europa verbindt, bijvoorbeeld met het organiseren van een Europese 'Safety Summit' en het actief promoten van een 'European Academy of Science'. Wij zullen de komende maanden verkennen welke mogelijkheden er zijn om de excellente kennis over risico's en veiligheid die wij in Nederland hebben via Europa nog beter in te zetten ten behoeve van het Europese veiligheidsbeleid.

Relevante elementen van de afweging: van verschillende orde en in elke stap van het beleidsproces

In de bijgevoegde nota wordt toegelicht hoe invulling kan worden gegeven aan de uitgangspunten van het afwegingskader, door nader in te gaan op een aantal elementen dat in de afweging een rol speelt. Die elementen hebben te maken met karakterisering van de min of meer *tastbare materiële problemen en oplossingen*

¹⁷ Open letter of several European Industries to the European Commission, European Council and European parliament. European Risk Forum, The Innovation Principle, *Stimulating Economic Recovery*. (9 oktober, 2013); Horizon scan 2050. Stichting Toekomstbeeld der Techniek. 2014.

¹⁸ Conference Report – *Explicitly dealing with safety: learning from excellence in Europe*, juni 2014, Ministerie van IenM en Universiteit van Maastricht

die we dagelijks tegenkomen. Maar ook elementen uit de '*papieren wereld*', de analyses, de middelen, de regels en afspraken die we hebben (en maken) om die problemen het hoofd te bieden en om oplossingen mogelijk te maken, moeten we meewegen. Daar rekenen we ook zogenaamde Safety Deals¹⁹ en mogelijke juridische aansprakelijkheid onder. Ten slotte grijpen bepaalde elementen terug op de basale *sociaalpsychologische factoren en waarden* die we als samenleving echt belangrijk vinden, zoals rechtvaardigheid, en onze ervaringen, gevoelens en gedragingen die met veiligheid gepaard gaan.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

Al deze elementen moeten zowel bij de analyse van het probleem als bij de keuze van de oplossingen en instrumenten worden beschouwd. Ze spelen een belangrijke rol bij het verkrijgen van begrip en draagvlak voor de politiek-bestuurlijke keuzes die gemaakt worden bij het oplossen van veiligheidsproblemen waar de samenleving mee geconfronteerd wordt.

De rol van MKBA's in uitvoering én in beleidsontwikkeling

Wij hebben geconstateerd dat in algemene zin de weging van maatschappelijke kosten en baten nog een nadere uitwerking verdient. Zo'n weging is een van de tien genoemde uitgangspunten van het veiligheidsbeleid. Voor deze weging zijn, vooral voor de uitvoering van beleid en voor vraagstukken waar veiligheid niet centraal staat, krachtige MKBA-instrumenten ontwikkeld, bijvoorbeeld om in ruimtelijke en infrastructuurprojecten diverse alternatieve oplossingen af te wegen tegen de 'nuloptie' (MIRT, OEI-systematiek).²⁰ In de MIRT systematiek krijgen daar inmiddels ook duurzaamheid en veiligheid een duidelijke plek, en wordt er meer ingezet op samenhang, integrale en flexibele aanpak en samenwerking.²¹ Als voordeel van zo'n MKBA geldt de transparantie: het instrument toont helder welke aspecten zijn beoordeeld en op welke wijze. De leidraad MKBA²² biedt een aanpak voor een gedegen proces: stappenplan, theoretische basis, vakmanschap, effectbepaling en waardering, aansluiting op besluitvorming. Hierbij dient wel bedacht te worden dat deze leidraad is gebaseerd op concrete en vaak voorkomende (standaard) infrastructuurprojecten met een groot budget. Dan mag de MKBA ook wat kosten.

¹⁹ Publieke en private partners formuleren in Safety Deals gezamenlijk een doelstelling over uiteenlopende veiligheidsvraagstukken. Voorbeelden zijn de Safety Deal Transportcriminaliteiten en de STAR Safety Deal om de registratie van verkeersongevallen op korte termijn te verbeteren.

²⁰ In de nota Modernisering Milieubeleid is aangegeven dat in de proeve voor een afwegingskader voor veiligheids- en risicovraagstukken zo mogelijk een relatie gelegd zou worden met de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'. Gezien de aard van de veiligheidsvraagstukken lijken vooralsnog andere instrumenten gerechtvaardigd dan deze ladder voor ruimtelijke vraagstukken.

²¹ TK-brief Waterveiligheidsopgaven i.h.k.v. MIRT, Kamerstuk 33 750-A, Nr. 24, 15 november 2013; TK-brief Uitkomst Bestuurlijke Overleggen MIRT, Kamerstuk 33 750-A, Nr. 25, 18 november 2013

²² Kabinetsbrief bij de algemene MKBA Leidraad, Ministerie van Financiën, IRF/2013/993, 6 december 2013

Probleemanalyse blijkt vaak nog een zwak punt te zijn in het MKBA-proces²³. Echter, wij zien en ondersteunen de tendens om een analyse van kosten en baten al in te zetten in de eerste fase van de beleidsontwikkeling: als denkkader ter bepaling van het probleem. Zo is bijvoorbeeld de MKBA gebruikt in de beleidsvormingsfase bij waterveiligheid en bij de EU verordening REACH (veiligheid chemische stoffen). Traditioneel zeggen MKBA's vooral iets over de effectiviteit en efficiëntie van maatregelen. Ze zeggen doorgaans niets over de rechtvaardigheid ervan, bijvoorbeeld over de inter-generatiele rechtvaardigheid bij milieuvraagstukken. Echter, uitgangspunt van een MKBA is de algemene welvaartstheorie. Het gaat om alles wat de mens belangrijk vindt. Daarom kan een MKBA, mits de geschikte informatie voorhanden is, ook benut worden om rationeel te onderbouwen wat we politiek en maatschappelijk gezien veilig genoeg en rechtvaardig vinden en wat we beslist niet acceptabel vinden - dit verschilt per 'dossier' - en welke consequenties dat met zich meebrengt. Als we dat hebben benoemd kunnen we tussen die twee 'grenzen' streven naar verbetering van de veiligheid. Tot het veilig genoeg is. Daarbij moeten we beseffen dat risico's nooit tot 'nul' gereduceerd kunnen worden en er dus altijd sprake zal zijn van een restrisico.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

In de beleidsontwikkeling, zeker in gevallen waar de kennis nog ontoereikend is om de kosten en baten goed in te schatten of waar de MKBA-methodiek te omvattend is in verhouding tot reikwijdte van de problematiek, is een volledige MKBA echter vaak minder geschikt en gewenst. Het is dan zaak ten minste transparant te zijn over welke kennis nog ontbreekt en vanzelfsprekend stappen te ondernemen die kennis op niveau te brengen. Daarenboven zijn wij voorstander om in die situaties (voorlopig) te kiezen voor een gedeeltelijke uitvoering van de MKBA of zelfs voor alleen een globale analyse van maatschappelijke kosten en baten. Daarbij is het van belang de baten, en de 'goede kansen' in termen van de WRR, nadrukkelijk in kaart te brengen, ook als dat alleen kwalitatief kan²⁴.

Een afweging is meer dan cijfers en exacte wetenschap

We hebben geconstateerd dat aan risicoanalyses en berekeningen van kosten en baten vaak complexe berekeningen en modellen ten grondslag liggen. Deze weerspiegelen de stand van de wetenschap. We proberen steeds meer de werkelijkheid tot in details te beschrijven en te voorspellen. Daardoor kunnen we meer en kosteneffectief grip op veiligheid krijgen en goed onderbouwde rationele besluiten nemen. Dit heeft echter ook een keerzijde, er zijn grenzen aan wat de wetenschap kan bijdragen aan onze afweging. De discussies en weerstand die van een té rationele benadering soms het gevolg zijn, en soms meer neigen naar een discussie over vertrouwen in de wetenschap, leiden af van waar het in de afweging echt om gaat, namelijk de veiligheid en gezondheid die in het geding is. Bij complexe vraagstukken, zoals bijvoorbeeld bij afwegingen rondom veiligheid van diverse vormen van energiewinning, is het daarom zaak alle doelen en alternatieven, zorgen, percepties, emoties en morele dilemma's, in de discussie te houden tot aan de uiteindelijke afweging of tot aan duidelijke tussentijdse

²³ Niek Mouter, *Cost-Benefit Analysis in Practice: A study of the way Cost-Benefit Analysis is perceived by key individuals in the Dutch CBA practice for spatial-infrastructure projects. TRAIL Thesis Series T2014/2*, the Netherlands TRAIL Research School, 3 juni 2014.

²⁴ Toepassing van MKBA's bij I&M, Royal HaskoningDHV, 15 april 2014

besluiten. We moeten cijfers en complexe modellen waarop risicoanalyses en MKBA's zijn gebaseerd, niet alleen leidend laten zijn – er zit een grens aan wat deze kunnen verduidelijken, ook al zijn ze van excellente kwaliteit. Uiteindelijk vormt de beleidsmatige, rationele afweging de basis onder het politieke besluit, maar leidt tegelijkertijd niet automatisch tot een bepaald besluit.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

Bovendien gaan veel van deze modellen en berekeningen uit van, soms impliciete, aannames, en zijn vaak moeilijk te volgen voor niet-deskundigen. Daarnaast moet hierbij in gedachten worden gehouden dat de uitkomsten uit de modelberekeningen onbetrouwbaarheids- en onzekerheidsmarges hebben. Modellen zijn slechts een hulpmiddel bij de beleidsmatige afweging en de politieke besluitvorming. We moeten de wetenschappers vragen vaker impliciete aannames en onzekerheden te expliciteren en complexe berekeningen en modellen te verhelderen. Dat vereist ook het zorgvuldig betrekken van alle belanghebbenden tijdens het gehele proces. Zij hebben immers ook zicht op die onzekerheden en moeten die aannames kennen en begrijpen. Dat betekent naast informeren en uitleggen ook 'in gesprek met elkaar gaan', 'elkaars deskundigheid en ervaring benutten', 'oog hebben voor elkaars belangen' en 'verantwoordelijkheid geven en nemen'. En daarbij moet ook, zowel in de uiteindelijk rationele afweging als in de politieke besluitvorming, rekening worden gehouden met andere, minder eenvoudig kwantificeerbare factoren, zoals perceptie²⁵, emotie en rechtvaardigheid, economische belangen en (inter)nationaal juridische context.

De vooruitzichten - De maatschappelijke winsten als gevolg van het voorgestelde afwegingskader.

De samenleving zal de door ons voorgestelde verdergaande explicitering en verbreding van afwegingen en beleidskeuzes op ten minste een aantal terreinen de komende jaren gaan merken. Nederland blijft relatief veilig en de leefomgeving wordt op sommige terreinen nog veiliger en gezonder. Belanghebbenden zullen daarbij vaker, vroeger en soms anders betrokken worden in het beleidsproces. Er zal met hen samen worden bekeken waar we met minder inzet de veiligheid op niveau kunnen houden en waar we juist nog een tandje bij moeten zetten. Het veiligheidsbeleid zal beter passen bij de recente ontwikkelingen in de samenleving, de besluiten zullen beter afgestemd zijn op aanwezig begrip en breder gedragen worden, en de burgers zullen mogelijk nog veiliger zijn, en zich veiliger voelen. Concreet gaat het dan de komende periode om onder andere de volgende onderwerpen: het veiligheidsbeleid rondom nieuwe technologieën, zoals bijvoorbeeld RPAS, het waterveiligheidsbeleid en het verkennen van de mogelijkheid meer Safety Deals tussen belanghebbenden te sluiten. Het beleid gericht op omgevingsveiligheid zal gemoderniseerd worden in lijn met de hier genoemde uitgangspunten. Eerste denkrichtingen daartoe zijn aangegeven in de bijlage 'Modernisering Omgevingsveiligheid'. In het toekomstige Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL) onder de Omgevingswet komen veel normen van het fysieke domein bij elkaar in één besluit te staan. Het RIVM zal nog dit jaar deze normen en de achtergrond van deze normen op basis van veiligheid en gezondheid op een rij te zetten. Aan de hand van dit rapport wordt in het BKL

²⁵ Op het niveau van lokaal bestuur is op dit thema onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK: Ira Helsloot et al.: *Risico's en gevaren in de Drechtsteden*. Crisislab, 2014.

onderzocht in hoeverre nog aanpassing van deze normen nodig en mogelijk is.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Het programma Bewust Omgaan met Veiligheid zal zich nu gaan richten op het verder verankeren van de genoemde tien uitgangspunten in het beleid van IenM en het onderling vergelijken van dossiers om zichtbaar te maken welke verschillen nog overbrugd kunnen worden bij lopende of nieuwe beleidswijzigingen.

Ons kenmerk
IENM/BSK-2014/145705

Daarnaast gaan wij met onze collega's van andere departementen in overleg om de basis onder het risico- en veiligheidsbeleid, zoals dat is verwoord in de kabinetsvisie Nuchter Omgaan met Risico's (en de daaropvolgende kabinetsbrieven), te versterken en te verbreden met de resultaten zoals die in deze brief zijn beschreven. Ten slotte zullen wij bezien welke rol wij als Nederland kunnen spelen in het versterken van het veiligheidsbeleid in Europa. Wij zullen u over de voortgang van dit laatstgenoemde traject uiterlijk in 2016 nader berichten.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,



mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

en

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,



Wilma J. Mansveld

BEWUST OMGAAN MET VEILIGHEID: RODE DRADEN

Een proeve van een IenM-breed afwegingskader veiligheid

Samenvatting

Op 9 juli 2013, bij de behandeling van de Wet Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen in de Eerste Kamer, werd door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) een proeve van een IenM breed afwegingskader toegezegd. Daarbij werd in de Kamer gedacht aan een instrument als een maatschappelijke kosten-batenanalyse, maar ook aan andere relevante beoordelingskaders. Als doel werd benoemd het besluitvormingsproces al in de fasen van beleidsvorming en voorbereiding van regelgeving beter te ondersteunen en te structureren. Het bevorderen van de veiligheid en het beheersen en verminderen van risico's is een belangrijk doel van het veiligheidsbeleid van IenM. Het oplossen van maatschappelijke veiligheidsvraagstukken in de fysieke leefomgeving vanuit de missie 'leefbaar, bereikbaar en veilig' is de opgave van IenM. Deze vraagstukken betreffende de risico's op verlies van mensenlevens, risico's op gezondheidsschade als gevolg van aantasting van de fysieke leefomgeving, en risico's op economische schade in de fysieke leefomgeving, waarbij het beleid zich richt op het reduceren van die risico's en het vergroten van de veiligheid.

De vele afzonderlijke veiligheidsproblemen in de fysieke leefomgeving (denk daarbij aan verkeersveiligheid, waterveiligheid, veiligheid van de omwonenden bij industriële installaties, veiligheid van het gebruik van nieuwe technologieën) zijn verschillend van aard en hebben elk een eigen context. Ze hebben bijvoorbeeld elk een eigen historie, andere groepen van belanghebbenden en spelen lokaal, nationaal en vaak ook internationaal. Er is dus regelmatig een heel specifieke aanpak ('maatwerk') nodig om die afzonderlijke problemen op te lossen. Door die maatwerkverschillen is voor velen het zicht op het brede afwegingskader de afgelopen jaren niet altijd duidelijk geweest. Dat neemt niet weg dat er een duidelijk afwegingskader ten grondslag ligt aan de gemaakte keuzen¹.

De afwegingen die wij in het veiligheidsbeleid maken, en die in verschillende vormen steeds weer aan de orde komen, vormen samen een complex weefwerk. Dit weefwerk kent vele betrokken partijen, in het parlement, maar ook breder in de samenleving. Met deze beleidsnota 'Bewust Omgaan met Veiligheid: rode draden' schetsen wij de onderdelen van het weefwerk op het terrein van het veiligheidsbeleid van IenM. Daarbij vormen de diverse maatschappelijke problemen (die in 'beleidsdossiers' worden opgepakt) de stramindraden, elk met hun eigen historie, dynamiek en toekomstperspectieven. Zij worden verbonden en ook onderscheiden door de weefdraden welke gevormd worden door alle verschillende elementen die in de afweging een rol spelen. Met het IenM programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* is voor de eerste proeve van een IenM-breed afwegingskader gezocht naar de rode draden in dit weefwerk.

Stroomlijnen en expliciteren

Naast de behoefte aan meer samenhang in het risico- en veiligheidsbeleid liggen binnen IenM mogelijkheden om in de toekomst het eigen beleid verder te stroomlijnen en expliciteren. Uit de dossiervergelijkingen die het programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* heeft uitgevoerd, en ook uit het advies van de WRR², blijken zowel overeenkomsten als verschillen in de benadering van risico's en afwegingen in het veiligheidsbeleid binnen het ministerie. De behoefte aan maatwerk, het belang van de risico- en preventiebenadering en kosten-baten afweging zijn gedeelde waarden door alle dossiers heen. Daarnaast wordt in alle dossiers, meer dan voorheen, ook de goede kans die de risico veroorzakende activiteit biedt meegewogen.

Er zijn echter ontegenzeggelijk ook verschillen in benadering en afweging tussen de verschillende maatschappelijke problemen die door IenM beleidsmatig moeten worden opgelost. Sommige van deze verschillen zijn, vaak met goede redenen, historisch zo gegroeid, komen voort uit internationale afspraken of gerechtelijke uitspraken. Van oudsher is bijvoorbeeld rond luchtvaart alles ingericht met veiligheid als topprioriteit. De politieke keuzen verschillen van dossier tot dossier, naar gelang belangen, gevoeligheden en economische afwegingen. En ook de invloed van de perceptie van de burger speelt in ieder dossier een andere rol. Zo blijkt dat de burger het risico onderschat waarop hij zelf controle heeft en het risico waar hij part noch deel aan heeft overschat. Dit gegeven heeft invloed op de afwegingen die vervolgens binnen een dossier gemaakt worden.

Tot slot ontbreekt binnen IenM een vastgesteld uniform proces waarlangs risico's gewogen worden en het veiligheidsbeleid bepaald. Ieder dossier wordt langs de eigen vraag- en antwoordinlijnen ingericht. Al deze verschillen binnen het ministerie zelf maken de totstandkoming van het veiligheids- en risicobeleid niet inzichtelijker. Zij verklaren ook dat er slechts beperkt samenhang in benadering wordt ervaren in de wijze waarop maatschappelijke problemen door IenM beleidsmatig worden opgelost.

In deze nota wordt op basis van onderzoek, ervaringen en dossiervergelijking een aangevuld en verder geëxpliciteerd IenM-breed afwegingskader gepresenteerd.

Veranderend speelveld

In de afgelopen jaren is de samenleving op een aantal terreinen ingrijpend veranderd en complexer geworden. Internationale ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld steeds belangrijker geworden voor het nationale beleid. Nieuwe vormen van communicatie (internet, sociale media) maken de maatschappij mondiger en de informatievoorziening sneller. De samenleving is meer dan

¹ Kabinetvisie Nuchter Omgaan met Risico's, Kamerstuk 28 089, Nr. 15, 29 mei 2006.

² Consistent maatwerk – handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid, WRR, juni 2014

voorheen energieker geworden. De rol en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid ten opzichte van andere partijen is aan verandering onderhevig: de overheid wordt op een aantal terreinen nu 'slechts' als systeemverantwoordelijke regisseur gezien.

Tegen deze context blijkt Nederland in vergelijking met andere landen op veel terreinen nog altijd relatief veilig, ondanks dat de wensen ten aanzien van de veiligheid gedifferentieerder zijn geworden. Het beleid waaraan wij die toegenomen veiligheid te danken hebben, is evenwel vaak gestoeld op complexe, voor de leek moeilijk te begrijpen risicoanalyses en complexe risicomanagement beslissingen (inclusief modellen en risicoberekeningen). Hierdoor is de uiteindelijke besluitvorming, en het daarbij behorende afwegingskader, niet voor iedereen eenvoudig te volgen.

Deze ontwikkelingen vragen om een hernieuwde visie op een aantal onderdelen van het vigerend afwegingskader. In deze nota wordt aangegeven welke elementen worden meegewogen als het gaat om besluiten in het kader van de veiligheid. Die elementen hebben te maken met karakterisering van de concrete problemen die we dagelijks tegenkomen, de analyses van de problemen, de keuze tussen verschillende oplossingsrichtingen, de regels en afspraken die we hebben (en maken) om die problemen het hoofd te bieden en om oplossingen mogelijk te maken. Ten slotte grijpen bepaalde elementen terug op de ervaringen, gevoelens en gedragingen die met veiligheid gepaard gaan en op de basale waarden die we als samenleving echt belangrijk vinden, zoals rechtvaardigheid.

Deze elementen dienen zowel bij de analyse van het probleem als bij de keuze van de oplossingen en instrumenten te worden beschouwd. En ze spelen een belangrijke rol bij het verkrijgen van begrip en draagvlak voor de politiek-bestuurlijke keuzes die gemaakt worden bij het oplossen van veiligheidsproblemen waar de samenleving mee geconfronteerd wordt.

Integraal afwegingskader

De in deze nota gepresenteerde proeve van een IenM-breed afwegingskader bestaat uit twee onderdelen:

- A Tien uitgangspunten die samen de basis vormen voor de manier van werken in het beleidsproces in het veiligheids- en risicodomein; en
- B Een uniforme opzet van het beleidsproces langs beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.

A. Tien uitgangspunten voor het beleidsproces:

In de afgelopen jaren zijn acht uitgangspunten al met de Tweede Kamer gedeeld: (Kabinetvisie NOR 2006):

- 1 Zorg voor een transparant politiek besluitvormingsproces;
- 2 Maak de verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burgers expliciet bij die besluiten;

- 3 Weeg de gevaren en risico's van een activiteit nadrukkelijk, en voor zover mogelijk, af tegen de maatschappelijke kosten en baten van die activiteit;
- 4 Betrek de burger in een vroegtijdig stadium bij beleidsvorming (waarbij de mate en vormgeving van die betrokkenheid afhankelijk is van het vraagstuk);
- 5 Weeg de mogelijke stapeling (cumulatie) van risico's bij besluitvorming mee.

(Kabinetsreactie op advies WRR & GR 2009):

- 6 Pas het voorzorgsprincipe toe bij nieuwe, nog onzekere risico's.

(TK brief 2013 Omgaan met nieuwe risico's i.c. nanomaterialen):

- 7 Betrek, vooral bij nieuwe risico's, de samenleving (burgers, bedrijven, ngo's, wetenschappers) bij het gehele beleidsvormingsproces, van signalering tot aan risicomanagement, en ga in gesprek over emoties, risicoperceptie en ethische overwegingen;
- 8 Benut bestaande kennis in de samenleving optimaal om nieuwe (mogelijke) risico's tijdig te signaleren.

Met deze nota voegen we daaraan nog twee uitgangspunten toe:

- 9 Verbind *Security* en *Safety*: houd zicht op het een als de beleidsaandacht en inspanning zich richt op het andere, en onderzoek ook mogelijkheden om beide te verbinden;
- 10 Zorg dat Innovatie en Veiligheid elkaar versterken, dat veiligheidseisen zo zijn geformuleerd dat ze de mogelijkheden voor nieuwe, slimme oplossingen niet beperken en tegelijkertijd innovatie vanaf het begin gepaard gaat met aandacht voor veiligheid. Zo kunnen ook verbeterkansen voor veiligheid effectiever dienen als drijfveer om te innoveren.

Voor een nadere uitwerking ten aanzien het maken van afwegingen is bovendien voor ons richtinggevend:

- a Baseer beleid op rationele argumenten, maar verlies de ethische aspecten, zorgen over risico's en percepties over veiligheid niet uit het oog: cijfers en complexe modellen kunnen ondersteunend zijn voor het beleid, maar er zit een verschil tussen de modellen en de werkelijkheid, dus de uitkomsten uit complexe berekeningen moeten met verstand worden gebruikt;
- b Maak impliciete aannames (in het bijzonder in het geval van complexe modellen) zoveel mogelijk expliciet, zodat ze meegewogen kunnen worden bij het gebruiken van de uitkomsten;
- c Breng, naast de kosten ook baten nadrukkelijker in kaart, ook als dat alleen kwalitatief kan;
- d Maak de afweging expliciet, ten minste voor direct betrokkenen, in elke stap van het beleidsproces, dus bij de probleemanalyse, het afwegen van mogelijke interventies, tot aan de momenten van besluitvorming;
- e Benoem wat we beslist niet acceptabel vinden en wat we veilig genoeg vinden (dit verschilt per 'dossier') en benut de ruimte daartussen voor verbetering van de veiligheid;

- f Neem omwille van het transparante besluitvormingsproces in een analyse van kosten en baten zo veel mogelijk alle alternatieven mee tot aan de momenten van besluitvorming.

B. Uniforme opzet van het beleidsproces

Het beleidsproces dat moet leiden tot een oplossing van een gesignaleerd maatschappelijk probleem, doorloopt normaal gesproken een aantal fasen. In de eerste fase wordt de feitelijke situatie in beeld gebracht. In de tweede fase worden de interventiemogelijkheden geïnventariseerd en geanalyseerd. Tot slot vindt in de derde fase de beleidsmatige afweging plaats die de basis vormt onder het uiteindelijke politieke besluit. Bij complexe maatschappelijke problemen zullen de drie fasen meerdere malen worden doorlopen, waarbij eerst de grote lijnen worden uitgezet en die vervolgens verder worden ingevuld. Wat daarna volgt, de uitvoering van het besluit, de monitoring en handhaving en tot slot de evaluatie die mogelijk leidt tot een nieuwe beleidscyclus, valt buiten het bestek van deze nota, die zich vooral richt op de afweging in de beleidsontwikkelingsfasen. In elk van deze fasen worden vragen gesteld die leiden tot informatie en inzichten vanuit drie verschillende invalshoeken.

1 FEITELIJKE SITUATIE (beeldvorming)

Vragen: Wat is het probleem? Wat is de veiligheidssituatie als we niets doen? Wat is de rol van de rijksoverheid bij dit vraagstuk?

- **Tastbaar (materiële wereld):** Wat is de bron van het gevaar? Wat is de (mogelijke) schade? Is er ervaring met incidenten, slachtoffers of schade aan de gezondheid of aan het milieu? Welke partijen ervaren het probleem of zijn bij het ontstaan ervan betrokken?
- **Papier (systeemwereld):** Welke wet- en regelgeving is relevant? Hoe is de wettelijke aansprakelijkheid geregeld? Wat zijn de vastgelegde verantwoordelijkheden? Zijn er kansberekeningen en/of scenario's opgesteld? Welke financiële kosten en baten zijn verbonden aan de bestaande situatie? Is er sprake van verleende vergunningen?
- **Sociaal-psychologisch:** Wat is de ervaren en gewenste veiligheid? Zijn er ethische dilemma's (zoals rechtvaardigheidsverdeling) in het spel? Wat is de ervaren weerbaarheid en veerkracht? Wat zijn de ervaren verantwoordelijkheden? Zijn er sociaal-psychologische kosten en baten in het spel?

2 INTERVENTIEMOGELIJKHEDEN (inventarisatie en oordeelsvorming)

Vragen: Wat kun je doen? Welke mogelijkheden worden er vanuit de samenleving gegenereerd? Welke scenario's kunnen worden geschetst? Welke maatregelen zijn beschikbaar en welke gevolgen brengen die met zich mee voor de toekomstige scenario's?

- **Tastbaar (materiële wereld):** Kan de bron van het gevaar verwijderd of verkleind worden? Welke fysieke beschermende ingrepen zijn mogelijk rond de bron of de personen die aan het gevaar zijn blootgesteld? Zijn deze maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar? Welke kosten en gunstige of ongunstige neveneffecten brengen deze met zich mee?

- **Papier (systeemwereld):** Welke beheerssystemen kunnen een oplossing bieden? Wie kunnen interventies uitvoeren? Wie zou verantwoordelijk moeten zijn voor (welk deel van) de te nemen maatregelen? Moeten wet- en regelgeving worden aangepast en/of de normstelling? Kunnen afspraken over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bijdragen aan de voorgestelde oplossingen, of financiële maatregelen? Welke kosten en gunstige of ongunstige neveneffecten brengen deze met zich mee?
- **Sociaal-psychologisch:** Kan informatie, communicatie, dialoog of participatie bijdragen aan de oplossing? Zijn er maatregelen mogelijk gericht op het vergroten en benutten van weerbaarheid en veerkracht of gericht op gedrag en bewustwording van verantwoordelijkheden? Welke kosten en gunstige of ongunstige neveneffecten brengen deze met zich mee?

3 BELEIDSMATIGE AFWEGING (ten behoeve van besluitvorming)

De beleidsmatige afweging is vanzelfsprekend verschillend per casus en dossier, maar altijd onderbouwd vanuit argumenten betreffende de tastbare, papieren en sociaal-psychologische werkelijkheid.

Zorgt een (hernieuwd) afwegingskader voor een veiliger samenleving?

De samenleving zal ten minste bij een aantal concrete maatschappelijke problemen het effect van het consequent toepassen van het afwegingskader de komende jaren gaan merken. Zo zal het veiligheidsbeleid beter passen bij de recente ontwikkelingen in de samenleving, zullen de besluiten begrijpelijker zijn en breder gedragen worden, en zullen de burgers mogelijk nog veiliger zijn, en zich, ten minste ten aanzien van sommige gevaren, ook veiliger voelen.

'The proof of the pudding is the eating'

De volgende maatschappelijke problemen zullen als eerste langs bovenstaande rode draden worden opgepakt: het veiligheidsbeleid rondom nieuwe technologieën, zoals bijvoorbeeld RPAS (Remotely Piloted Aircraft Systems, ofwel onbemande luchtvaart systemen), het waterveiligheidsbeleid en het verkennen van de mogelijkheid meer Safety Deals tussen belanghebbenden te sluiten.

Inhoud

Samenvatting	2
Leeswijzer	7
1 Inleiding	9
1.1 Samenhang veiligheids- en risicobeleid	9
1.2 Een IenM breed afwegingskader: zichtbare aanpassing	12
1.3 Beter proces en veiliger samenleving?	13
2 Een IenM-breed afwegingskader	17
2.1 Wat is het, wat is het niet en wat is nieuw?	17
2.2 De algemene uitgangspunten voor het omgaan met veiligheid en risico's	17
2.3 Veiligheid en risico's: het beleidsproces	20
2.3.1 Fasering	20
2.3.2 Context in werkelijkheden	20
2.3.3 Expliciet en onderbouwd beleidsproces	22
2.3.4 De afweging, het kader	23
2.4 Nadere toelichting op enkele aspecten van het afwegingsproces	23
2.4.1 Kosten en baten	23
2.4.2 Onzekerheden, innovatie, en voorzorg	24
2.4.3 Doelstelling en normstelling	26
2.4.4 Perceptie en andere sociaal-psychologische elementen	27
2.4.5 Belanghebbenden, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid	28
3 Context en inbedding	33
3.1 Wetenschappelijke context	33
3.1.1 Ontwikkeling van het risicobeleid in Nederland	33
3.1.2 Sociale wetenschappen	33
3.1.3 Relatie wetenschap-beleid-politiek	35
3.2 Maatschappelijke context	37
3.2.1 Algemene ontwikkelingen	37
3.2.2 De burger	37
3.3 Politiek-beleidsmatige context	38
3.3.1 Rijksbrede ontwikkelingen	38
3.3.2 Internationale ontwikkelingen	39
4 Het perspectief binnen IenM	41
4.1 IenM-dossiers vergeleken	41
4.2 Modernisering en vernieuwing	41
4.2.1 Modernisering milieubeleid	41
4.2.2 Omgevingswet	42
4.2.3 Drinkwaterkwaliteit	42
4.2.4 Deltaprogramma Waterveiligheid	44
4.2.5 Omgevingsveiligheid	45
4.2.6 Buisleidingen	45
4.2.7 Spoorveiligheid	46
4.2.8 Luchtvaartveiligheid	46
4.2.9 RPAS (Remotely Piloted Aircraft Systems, ofwel onbemande luchtvaart systemen)	47
4.2.10 Space Weather (extreme zonne-activiteit)	48
4.2.11 Verkeersveiligheid	48

5	Aanpak en verantwoording	51
5.1	Hoe is deze nota tot stand gekomen?	51
5.2	Hoe deze nota te plaatsen binnen en buiten IenM?	51

Bijlage Modernisering Omgevingsveiligheid

Overige bijlagen

Leeswijzer

De **inleiding** van de nota geeft inzicht in de aanleiding voor, opzet van en noodzaak voor deze proeve van een afwegingskader, met focus op het afwegingsproces, voor een integraal veiligheidsbeleid. In de inleiding is een begrippenlijst opgenomen met de omschrijving hoe een aantal termen in het licht van deze nota gelezen moet worden. Ook wordt kort ingegaan op de veranderingen in de samenleving die mede relevant zijn voor deze proeve, evenals wat de samenleving kan merken van het toepassen van dit afwegingskader.

In **hoofdstuk 2** worden de uitgangspunten van het afwegingskader beschreven: hoe wordt het afwegingsproces ingericht? Welke rol spelen elementen zoals waarden en emotie, economische afwegingen en sociaal-psychologische kennis bij beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming? Op welke wijze kan met alle informatie en kennis de keuze uit beschikbare maatregelen op meer integrale en expliciete wijze gewogen en beargumenteerd worden? En welke aanpassing is er nodig gezien de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste jaren?

Hoofdstuk 3 schetst de wetenschappelijke, maatschappelijke en politiek-beleidsmatige context op basis waarvan voor het in hoofdstuk 2 beschreven proces is gekozen.

In **hoofdstuk 4** wordt het perspectief binnen IenM gepresenteerd met een vergelijking van een aantal relevante maatschappelijke problemen die door IenM beleidsmatig moeten worden opgelost. Daarbij wordt ook beschreven hoe elementen uit het integrale afwegingskader beleidsmatig zijn toegepast.

Hoofdstuk 5 geeft zicht op de aanpak van en verantwoording voor de totstandkoming van deze nota. We lichten de aanpak om tot deze nota te komen kort toe, evenals doel en gebruik van het geschetste afwegingskader en hoe deze te plaatsen binnen en buiten IenM.

De **bijlage Modernisering Omgevingsveiligheid** geeft een stand van zaken van het programma met diezelfde titel.

Onder het kopje **Overige bijlagen** wordt een overzicht gegeven van de los bijgevoegde adviezen, rapporten en publicaties die in de voorbereiding van deze nota tot stand zijn gekomen.

Verspreid door deze nota komen voorbeelden voor. Deze staan in afwijkend lettertype waar ze in de doorlopende tekst passen en zijn in afzonderlijke kaders geplaatst waar deze illustratief zijn voor de betreffende paragraaf.



**GEVAARLIJK
TERREIN**



W.v.S. art. 468



1 Inleiding

Waarom liggen zoveel verantwoordelijkheden rond verkeersveiligheid bij de burger en vervult de overheid rond luchtvaartveiligheid een relatief zware rol? Je bepaalt in de auto zelf, binnen de wettelijke grenzen, welke snelheid in welke situatie veilig is, maar in een vliegtuig wordt tot in veel meer detail geregeld wat reizigers in het kader van veiligheid moeten doen en laten. Hoe kies je tussen economische belangen en fysieke veiligheid? “De vervuiling kostte de bewoners 79 dagen van hun leven, terwijl automobilisten door de snelheidsverhoging 32 seconden eerder thuis zijn. Dat staat niet in verhouding,” stelde Ivo Stumpe van Milieudefensie over de verhoogde snelheidslimiet op de A13 bij Rotterdam. Wie bepaalt welke risico’s wel of niet verantwoord zijn? De zorg voor fysieke veiligheid is één van de kerntaken van de overheid als hoeder van het algemeen belang. In de Grondwet is dit expliciet vastgelegd: “De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.”³ Veiligheids- en risicovraagstukken komen in verschillende vormen terug in het beleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Uitgangspunt voor de inzet van IenM is een leefbaar, bereikbaar en veilig Nederland.

“Het berekenen van de risicoruimtes en risicoplafonds is zo ingewikkeld, dat wij ons afvragen hoe de gewone bestuurder (...) dit (kan) doorgronden. (...) uitgangspunten schieten tekort, zijn ondoorzichtig en dragen niet bij aan een evenwichtige kosten-baten analyse. (...) Waarom weegt emotionele ontwrichting zo zwaar (...) en wordt aan economische ontwrichting geen betekenis toegekend?” Deze citaten uit de Handelingen van de Eerste Kamer⁴ (EK) illustreren de fundamentele discussie die plaatsvond naar aanleiding van de behandeling van de Wet Basisnet. Deze Wet Basisnet heeft tot doel om de risico’s van het vervoer van gevaarlijke stoffen te beheersen en daarbij veilige ruimtelijke ontwikkeling langs vervoerroutes mogelijk te maken. In een poging om sommige problemen met maatwerk op te lossen lijkt het veiligheids- en risicobeleid te complex en ondoorzichtig geworden. In de politiek leeft de vraag naar meer samenhang in het veiligheids- en risicobeleid. De vraag kan zelfs gesteld worden of er één veiligheidsbeleid, één afwegingskader mogelijk of gewenst is.

Met deze nota schetsen wij met een weefwerk het complexe terrein van het veiligheidsbeleid van IenM. Daarbij vormen de diverse maatschappelijke problemen die door IenM beleidsmatig moeten worden opgelost de stramiendraden, elk met hun eigen historie, dynamiek en toekomstperspectieven. Zij worden

verbonden en ook onderscheiden door de weefdraden, die gevormd worden door alle verschillende elementen die in de afweging een rol spelen. Met het IenM-programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* is voor de eerste proeve van een IenM-breed afwegingskader gezocht naar de rode draden in dit weefwerk.

1.1 Samenhang veiligheids- en risicobeleid

In de samenleving is het veiligheids- en risicobeleid zeer regelmatig aanleiding tot verhitte discussies. Of het nu om verkeersveiligheid gaat of om de risico’s van blootstelling aan landbouwgif voor omwonenden: de burger spreekt de overheid aan op risico’s waar hij als individu aan bloot staat en de maatregelen die de overheid als hoeder van het algemeen belang neemt. Het huidige beleid ten aanzien van risico’s is in 2004 verwoord in de nota ‘Nuchter Omgaan met Risico’s’ (sinds 2006 formeel kabinetsbeleid). In de tien jaar die daarop volgden heeft dit beleid in meer of mindere mate zijn beslag gekregen op de beleidsterreinen van IenM. Ondertussen gingen de ontwikkelingen in beleid en maatschappij door. De rol van de overheid en de visie van de burger daarop veranderde. Politiek en samenleving veranderden van samenstelling en daarmee werden ook sommige algemene waarden en normen ter discussie gesteld. De samenleving werd welvarender en complexer als gevolg van technologische ontwikkelingen, de communicatie- en informatiesamenleving werd groter, sneller en kleurrijker. En ook daarmee veranderden de rol, positie en verwachtingen van de partijen in het veiligheidsbeleid: politiek en beleid, media, wetenschappers, bedrijven en burgers. Met de mondiale markt heeft tot slot de financieel-economische crisis direct zijn weerslag op de afwegingen in het veiligheidsbeleid.

De discussie tussen politiek en samenleving over veiligheidsbeleid wordt steeds vaker gekleurd door het verschil tussen risicobeleving en het feitelijke risico. De discussies over het feitelijke probleem en het beleefde probleem lopen vaak door elkaar. Daardoor praten partijen soms langs elkaar heen en wordt de informatie die wordt uitgewisseld niet gezien als antwoord op de vraag. De discussie zou over het feitelijke probleem moeten gaan (“willen we dit op deze plek in Nederland”, “hoe veilig willen we zijn”, “wat hebben we daarvoor over”) in plaats van over de feitelijke informatie (“U zegt dat het veilig is, maar ik vind van niet”). Technocratische inbreng vanuit de overheid biedt niet altijd meer een uitweg. Tegelijkertijd is er onduidelijkheid over de uitgangspunten van het veiligheids- en risicobeleid. Vragen uit parlement en samenleving over specifieke keuzes in risico- en veiligheidsbeleid zijn soms moeilijk te beantwoorden, zeker wanneer een vergelijking wordt getrokken tussen verschillende veiligheidsproblemen. Ook wordt de afweging soms als onvolledig ervaren:

³ Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815, artikel 21 en 22, lid 1

⁴ Handelingen I 2012/2013, nr. 33. Item 2, p. 2-15; behandeling Wet Basisnet in de EK op 2 juli 2013.

alternatieve beleidsopties worden niet altijd expliciet in kaart gebracht en redenen die de doorslag geven in de besluitvorming zijn niet altijd duidelijk. Betrokkenen voelen zich soms niet gehoord voordat het besluit wordt genomen. Het vertrouwen in de politiek staat onder druk: verschillen in de afweging die niet uitlegbaar zijn aan samenleving en parlement leiden tot daling van vertrouwen vanuit maatschappij in beleid/politiek (en wetenschap) ten aanzien van de beweegredenen voor een specifieke keus. De mondiger en beter geïnformeerde burger noopt de overheid om nadrukkelijker de regie op zich te nemen of om processen te faciliteren die meer duidelijkheid en vertrouwen genereren zonder de regierol te verzwaken. In het licht van deze veranderingen en naar aanleiding van de discussie in de Eerste Kamer over de Wet Basisnet heeft de staatssecretaris IenM aan de EK toegezegd⁵ om mede namens de minister van IenM met een proeve van een IenM breed afwegingskader voor veiligheidsbeleid te komen. Dit kader, dat zowel de beschikbare afwegingselementen als het gewenste afwegingsproces beschrijft, ligt nu voor u. Het moet een integrale en meer expliciete afweging van risico's in het veiligheidsbeleid van IenM zichtbaar maken. Deze nota vormt een eerste product van het IenM-brede programma Bewust omgaan met veiligheid.

Naast de behoefte aan meer samenhang in het risico- en veiligheidsbeleid zijn binnen IenM mogelijkheden om het eigen beleid verder te stroomlijnen en te expliciteren. In het kader van het programma Bewust Omgaan met Veiligheid is een aantal IenM-dossiers op hoofdlijnen vergeleken. Uit die vergelijking, en uit het advies van de WRR⁶, blijken zowel overeenkomsten als verschillen in de benadering van risico's en afwegingen in het veiligheidsbeleid binnen het ministerie. De behoefte aan maatwerk, het belang van de risico- en preventiebenadering en kosten-baten afweging zijn gedeelde waarden voor alle veiligheidsvraagstukken. Ook wordt in de oplossing van die vraagstukken meer dan voorheen meegewogen welke voordelen, 'goede kansen' er verbonden zijn aan een activiteit die ook risico's met zich meebrengt.

Er zijn echter ontegenzeggelijk grote verschillen in benadering en afweging tussen de verschillende IenM-dossiers. Sommige van deze verschillen zijn met goede redenen historisch zo gegroeid, komen voort uit internationale afspraken of gerechtelijke uitspraken. De politieke keuzes verschillen van dossier tot dossier, naar gelang van belangen, gevoeligheden en economische afwegingen. En ook de invloed van de perceptie van de

burger speelt in ieder dossier een andere rol. Zo blijkt dat de burger het risico onderschat waarop hij zelf controle heeft en het risico waar hij part noch deel aan heeft overschat. Dit gegeven heeft invloed op de afwegingen die vervolgens binnen een dossier gemaakt worden.

Tot slot ontbreekt binnen IenM een vastgesteld uniform proces waarlangs risico's gewogen worden en het veiligheidsbeleid bepaald. Ieder dossier wordt bovendien langs de eigen vraag- en antwoordlijnen ingericht. Al deze verschillen binnen het ministerie zelf maken het veiligheids- en risicobeleid niet inzichtelijker. Zij verklaren ook dat er slechts beperkt samenhang in benadering tussen de veiligheidsvraagstukken wordt ervaren. Met deze nota wordt een start gemaakt om die inzichtelijkheid en samenhang te verbeteren.

Vergelijken, over dossiers en domeinen heen, geeft zicht op de complexiteit in politieke afwegingen, een referentiekader. Denk bijvoorbeeld aan een vergelijking op aanleiding en het publieke belang. Bij het voorkomen van overstromingsrisico's is het publieke belang evident, evenals de rol van de overheid: veiligheid tegen overstromingen bieden. Daarbij heeft dit kabinet gekozen voor het garanderen van een basisveiligheid en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting en schade aan vitale sectoren. Voor nanomaterialen is het publieke belang minder evident, omdat de voordelen van de meeste toepassingen wel duidelijk (lijken te) zijn, de nadelen echter nog niet. De onzekerheid van de mogelijke risico's voor mens en milieu vormt juist de kern van het probleem.

Nog een voorbeeld, nu met betrekking tot de verdeling van lusten en lasten en of deze verdedigbaar is. Zo kan voor een dossier gelden dat iedereen de lusten ervaart, zoals bij het gebruik van het elektriciteitsnetwerk. De mensen die in de buurt van hoogspanningslijnen of windmolens wonen, kunnen zich echter benadeeld en onveilig voelen. Bij het Deltaprogramma zijn er financiële lasten voor iedereen, maar bij een doorbraak worden lang niet alle Nederlanders geschaad.

⁵ "Ik zeg de Kamer toe dat ik in samenwerking met de minister van IenM zal nagaan hoe we met de beschikbare instrumenten tot een bredere afweging kunnen komen in het veiligheidsdomein van IenM. Ik denk daarbij aan instrumenten als de maatschappelijke kosten- en batenanalyse en andere relevante beoordelingskaders. Deze kunnen het besluitvormingsproces al in de fase van beleidsvorming en voorbereiding van regelgeving beter ondersteunen en structureren." (Handelingen I 2012-2013, nr. 33. Item 9, p. 49); behandeling Wet Basisnet in de EK op 2 juli 2013.

⁶ *Consistent maatwerk* - handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid, WRR, juni 2014.

Tabel 1. Betekenis van begrippen zoals in de context van deze nota gebruikt

Term of begrip	Betekenis
Burger	Lid van de samenleving, inwoner van het land, persoon die burgerrechten geniet. De burger kan afhankelijk van de context acteren en benaderd worden in verschillende rollen, individueel of collectief, bijvoorbeeld als bewoner, reiziger, consument, werknemer, veroorzaker, slachtoffer, ervarings- of lekeneskundige.
MKBA	Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een hulpmiddel om besluiten te nemen over ingrijpende ruimtelijke projecten, bijvoorbeeld over de aanleg van een nieuwe weg. Alle voor- en nadelen worden in de MKBA op een rij gezet en zoveel mogelijk in geld uitgedrukt. Zo kunnen bestuurders een zo objectief mogelijk besluit nemen over het project. En hun besluit beter uitleggen aan anderen. Een MKBA wordt ingezet als instrument bij algemene beleidsvoorbereiding, als instrument om te kiezen tussen alternatieve oplossingen voor een vraagstuk of om verschillende maatregelen te prioriteren.
Norm	Een formeel beoordelingsuitgangspunt, aangenomen of overeengekomen. Een set door meerdere partijen erkende afspraken, specificaties of criteria over een product, een dienst, een methode of een veiligheidsniveau. Normen kunnen vastgelegd worden door de overheid, binnen een bedrijf of organisatie, binnen een consortium van organisaties, of door erkende standaardisatieorganisaties.
Onrust	Letterlijk: de afwezigheid van rust. In dit kader wordt bedoeld op onrust van maatschappelijke aard. Niet in de vorm van revolutie of opstand, maar versterkt zichtbaar worden, of aanzienlijk wijzigen van de publieke opinies door de impact van een schokkende gebeurtenis, een incident, een ingrijpend besluit of het bekend worden van (confronterende) informatie. In deze context is maatschappelijke onrust tijdgeest- en plaatsgebonden.
Risico	Gevaar van schade of verlies. Risico is hier de kans op een nadelige gebeurtenis maal effect, waarbij voor het beleid zowel de kans als het effect van belang is. Vaak wordt gesproken van groepsrisico: de kans per jaar dat een groep personen van een bepaalde grootte tegelijk slachtoffer wordt. Daarnaast bestaat ook het begrip 'plaatsgebonden risico': de kans per jaar dat een persoon, die zich continu en onbeschermd op een bepaalde plaats bevindt, overlijdt als direct gevolg van een ongeval of risicovolle activiteit. In Nederland heeft de overheid bepaald dat in principe nergens in Nederland iemand een groter plaatsgebonden risico mag lopen dan 1 op de 1 miljoen per jaar (10-6/jaar). Voor bestaande situaties geldt een tijdelijke norm van 1 op de 100.000 per jaar (10-5/jaar), dezelfde norm als voor niet plaatsgebonden risico's.
Veiligheid	De term veiligheid heeft betrekking op twee verschillende begrippen, naar gelang de oorzaak van de dreiging: fysieke en sociale veiligheid. Fysieke veiligheid (in het Engels aangeduid als safety) behelst de (onbedoelde) gevaren met een natuurlijke of technologische oorzaak. Sociale veiligheid verwijst naar de bescherming (reëel of beleefd) tegen gevaar door menselijk handelen in de (semi) openbare ruimte. Het aandachtsveld van moedwillige aantasting van de veilige werking van systemen en bedrijfsprocessen zoals aanslagen en (cyber) criminaliteit, wordt aangeduid met security. Deze moedwillige acties kunnen ook gevolgen hebben voor de veiligheid in het fysieke domein, de leefomgeving.
Voorzorg	Het voorzorgsprincipe is door de Europese Commissie zorgvuldig gedefinieerd in februari 2000: http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_en.htm Bij onzekerheid over eventuele risico's moet, naast gebruikelijk risicomanagement, altijd voorzorg worden toegepast. Daarbij moet in ieder geval bepaald worden hoe groot de wetenschappelijke onzekerheid over de risico's is en wat de mogelijke gevolgen zijn bij het uitblijven van maatregelen. Als er vervolgens maatregelen genomen worden, kan dat in de vorm van nader onderzoek om de onzekerheid te verkleinen, voorlichting om handelingsperspectief te bieden en eventueel blootstellingsbeperkende maatregelen, een voorlopig verbod of (aangepaste) regelgeving. Daarbij moeten in een zo vroeg mogelijk stadium stakeholders betrokken worden. Door sommige partijen wordt voorzorg veel beperkter geïnterpreteerd dan de definitie van de Europese Commissie: verbieden zolang er onzekerheid is over de risico's, dan wel pas verbieden als er zekerheid is over het risico.
Risico- versus Veiligheids-vraagstukken	Bij risicovraagstukken ligt traditioneel de nadruk meer op datgene wat de veiligheid (inclusief gezondheid en milieu) bedreigt, terwijl bij veiligheidsvraagstukken traditioneel de nadruk meer ligt op datgene wat de veiligheid vergroot. Het zijn keerzijden van dezelfde medaille. In het streven naar zo hoog mogelijk niveau van veiligheid nemen we actie om de risico's zo veel mogelijk te beperken. Dat kan enerzijds door de kans op 'schade' te verkleinen en anderzijds door de ernst en gevolgen van de schade zelf te verkleinen. Er van uitgaand dat 100% veilig niet bestaat, dat er altijd ten minste een verwaarloosbaar risico rest, wordt veiligheid gezien als het nagenoeg afwezig zijn van risico's.

Risico-management	Risicomanagement is het geheel aan maatregelen gericht op het verkleinen van risico's, het verkleinen van de kans op schade en/of het beperken van de ernst of omvang daarvan. Daarbij hoort ook het bewust afzien van maatregelen. Risicomanagement is volgens de Europese Commissie gebaseerd op 5 principes: • Proportionaliteit tussen de maatregelen om risico's te verkleinen en het na te streven niveau van veiligheid; • Rechtvaardige toepassing van de maatregeling (niet discriminerend); • Consistentie van maatregelen ten opzichte van andere maatregelen in vergelijkbare situaties; • Onderzoek naar kosten en baten van het nemen van, dan wel het achterwege laten van maatregelen; en • Beschouwing van de maatregelen in het licht van meest recente wetenschappelijke ontwikkelingen.
Schade /verlies	Schade aan ecosystemen, maatschappelijk-economische schade, bedrijfsschade, doden, gewonden, fysieke gezondheidsschade, psychologische schade, maatschappelijke ontwrichting.
Veerkracht	Het vermogen van burgers of bedrijven om na een incident of dreiging zelf middelen en mogelijkheden aan te boren om met een probleem om te gaan en de draad weer op te pakken. Hieraan verbonden is weerbaarheid, het vermogen om voor het eigen belang op te komen.
Safe-by-design concept	Inmiddels wordt er onder dit begrip en vergelijkbare begrippen (safety-by-design, inherent safety, responsible innovation) uiteenlopende zaken verstaan. In het kader van deze nota beschouwen we het als een concept waarin de aandacht voor risicoanalyse en -management verschuift van het eind van het ontwikkelings- en productieproces, naar het begin van dat proces. Dit betekent dat risicoanalyse integraal onderdeel uitmaakt van het ontwikkelingsproces, waardoor het van innovatie-remmende factor verschuift naar een innovatie-stimulerende factor.
Safety deals	Publieke en private partners formuleren hierin gezamenlijk een doelstelling over uiteenlopende veiligheids-vraagstukken. Bewoners, overheden, bedrijven, scholen en verenigingen kunnen met elkaar én onderling safety-deals afsluiten. Voorbeelden van meer formele deals zijn de Safety Deal Transportcriminaliteiten en de STAR Safety Deal om de registratie van verkeersongevallen op korte termijn te verbeteren.

1.2 Een IenM-breed afwegingskader: zichtbare aanpassing

Al decennia lang worden op allerlei beleidsterreinen afwegingskaders gebruikt bij veiligheids- en risicovraagstukken. De kabinetsvisie 'Nuchter Omgaan met Risico's' (2006, en de aanvulling daarop uit 2009) vormt het huidige kader voor het veiligheids- en risicobeleid van de overheid. Sinds 2006 zijn meerdere adviezen verschenen, onder andere van de Gezondheidsraad (GR) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),

die raken aan het veiligheids- en risicobeleid van de overheid. De kabinetsreactie van 2009 op twee van die adviezen kan gezien worden als een aanvulling op het afwegingskader van 2006. De Tweede Kamer brief over het omgaan met nieuwe risico's scherpst het beleid nog verder aan. Er bestaat kortom een veelheid aan onderzoeken, adviezen en kaders over en voor veiligheid- en risicovraagstukken, zowel op (inter)nationaal niveau als op regionaal of lokaal niveau.

In deze publicaties vinden we in grote lijnen dezelfde elementen en uitgangspunten. Het is dan ook niet zozeer

Tabel 2. 25 jaar veiligheids- en risicobeleid

1989	Notitie 'Omgaan met risico's' (bijlage bij Nationaal Milieubeleidsplan); Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 137, nr. 5
2004	Nota 'Nuchter Omgaan met Risico's' (VROM); VROM-04-88, 2004
2006	Kabinetsvisie 'Nuchter Omgaan met Risico's'; Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 089, nr. 15 Bevestiging uitgangspunten Nuchter Omgaan met Risico's, formeel kabinetsbeleid.
2008	'Onzekere Veiligheid', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Voorzorg met Rede', Gezondheidsraad
2009	Brief TK - Reactie Onzekere veiligheid en Voorzorg met rede Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 28 089, nr. 23
2013	Brief TK - Omgaan met onzekere risico's, i.c. nanomaterialen Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 338, nr. 124
2014	WRR briefadvies: Consistent maatwerk - handreikingen voor een dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid. Rli briefadvies: Risico's gewaardeerd - naar een transparant en adaptief risicobeleid.

een gebrek aan uitgangspunten dat het afwegingsproces voor het parlement soms ondoorzichtig of onevenwichtig maakt. Het vele maatwerk dat nodig is op de diverse veiligheidsvraagstukken beneemt juist geleidelijk het zicht op het gehanteerde afwegingskader. Het is de behoefte aan een meer zichtbare, expliciete, vergelijkbare en eenduidige inrichting van het afwegingsproces die ten grondslag lijkt te liggen aan de in de Eerste Kamer geconstateerde ondoorzichtigheid van het veiligheids- en risicobeleid.

Bij overheid en samenleving bestaat kortom de behoefte aan meer zichtbare samenhang in het beleid rond veiligheids- en risicovraagstukken, welke vertaald is in de behoefte aan een breed, integraal afwegingskader. Het hier opnieuw beschreven kader is tweeledig. Het bestaat uit:

- Algemene uitgangspunten voor het omgaan met veiligheid en risico's; en
- Voorwaarden die aan het verloop van het afwegingsproces gesteld worden.

Het in deze nota voorgestelde kader bevat met name een preciezere beschrijving van de inrichting van het afwegingsproces. Op basis van ervaring, onderzoek en analyse worden daarbij voorstellen gedaan voor een aangescherpte, explicietere afweging ten behoeve van besluitvorming in het veiligheidsbeleid van IenM.

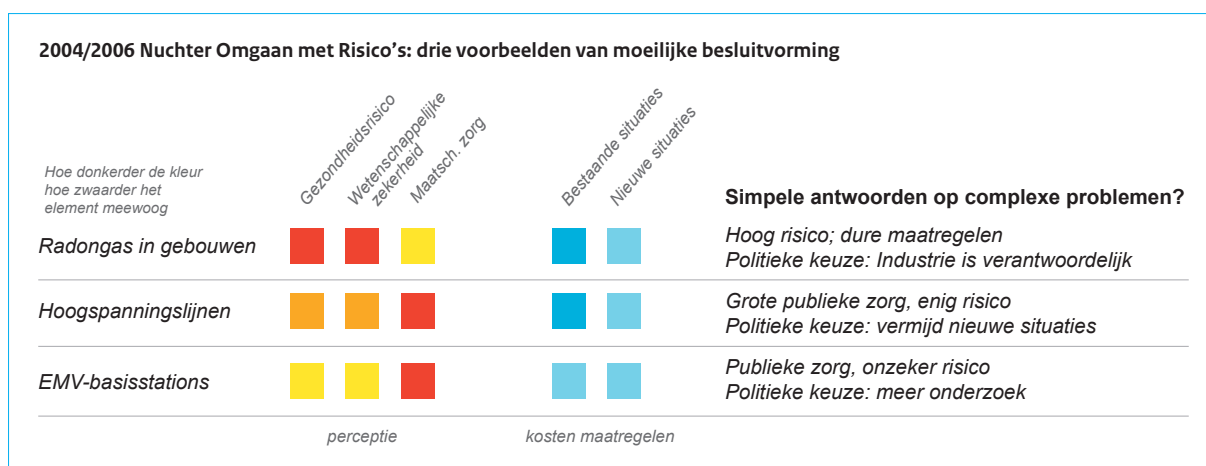
1.3 Beter proces en veiliger samenleving?

Over veiligheids- en risicobeleid valt uitgebreid en zinvol te discussiëren: over doelen, ethische keuzes, percepties, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, etc. Maar wat verandert er concreet als een afwegingsproces meer wordt verhelderd en zoveel mogelijk volgens dezelfde lijn wordt ingericht? Wordt het beleid daarmee beter? Wordt Nederland veiliger? Het hier voorgestelde integrale afwegingskader voor IenM-beleid maakt de toekomstige keuzes in ieder geval explicieter en beter uit te leggen. Dit afwegingskader biedt alle partijen meer zicht op ieders betrokkenheid bij de afweging en een beter inzicht in de afwegingen achter het uiteindelijke, politieke besluit. Het benoemt de verwachtingen die we mogen stellen aan de wetenschap. Het zorgt ervoor dat burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties op een passende wijze bij het beleid worden betrokken op voor hen relevante momenten. Daarmee biedt het handvatten voor communicatie, draagvlak en participatie.

Atlas Leefomgeving

De Atlas Leefomgeving is een voorbeeld van hoe de burger zelf informatie kan krijgen over de risico's in zijn directe leefomgeving. De Atlas brengt ook mogelijke stapeling van risico's in beeld. <http://www.atlasleefomgeving.nl/>

Figuur 1. Voorbeelden van moeilijke besluitvorming



Toelichting:

In de kabinetsvisie 'Nuchter Omgaan met Risico's' is vergeleken hoe zwaar bepaalde elementen meewogen in de afweging: mate van gezondheidsrisico's, wetenschappelijke zekerheid en ervaren maatschappelijke zorg, maar ook de kostenmaatregelen voor de sanering van bestaande en nieuwe situaties. Hoe donkerder de kleur in de figuur, hoe zwaarder het belang van

dat element. In de figuur wordt zichtbaar dat vanwege deze complexiteit van de problemen, de antwoorden erop, die in de praktijk geleid hebben tot politieke keuzes, niet eenvoudig voortvloeiden uit een 'optelsom' van de elementen in de afweging.

Op sommige terreinen zal de samenleving daarmee ook veiliger worden. Voor bijvoorbeeld de dossiers Omgevingsveiligheid, Waterveiligheid, Drinkwaterveiligheid en Nieuwe Risico's zijn of worden dit jaar nieuwe voorstellen uitgewerkt die in lijn zijn met dit kader.

Dit is slechts een eerste proeve voor een breed afwegingskader voor het risico- en veiligheidsbeleid van IenM. Daar waar dat nodig is, biedt het kader ruimte voor oplossingen op maat en ruimte voor nadere invulling op basis van voortschrijdende inzichten. Ook blijven er nog vragen onbeantwoord en zijn antwoorden vatbaar voor verdere discussie. Kortom: het gesprek met en in de samenleving over het evenwichtiger en explicieter omgaan met veiligheidsvraagstukken eindigt hier niet. Rode draad is dat het proces van risico- en veiligheidsafweging, van feitenanalyse tot politieke beslissing, zo consistent en expliciet mogelijk wordt vormgegeven. Zo kan, ten minste voor de beleidsterreinen van IenM, ook een meer integrale benadering worden bereikt. Een vergelijkbare aanpak op zo veel mogelijk veiligheidsvraagstukken die door IenM beleidsmatig moeten worden opgelost zal daarnaast ook de samenhang op het beleidsterrein van het ministerie als geheel versterken.

Nanomaterialen: kansen voor de toekomst

In het Nano-dossier wordt ervaring opgedaan hoe innovatie en veiligheid samen kunnen gaan:

Door vroegtijdig bedrijven, overheid, ngo's en burgers te betrekken bij het debat over aanvaardbaarheid, kansen en onzekerheid van nieuwe technologieën ontstaat een breed gedeeld beeld van de problematiek;

Door vroeg in het proces, nog voor er risico's zichtbaar zijn, beleid te ontwikkelen komt mogelijk eerder zicht op die risico's;

Door transparant te zijn over wat we wel en niet weten en hoe we proberen de onzekerheid zo snel mogelijk te verkleinen wordt de dialoog evenwichtig gevoerd en is de kans op maatschappelijke onrust over deze nieuwe technologieën / innovaties kleiner;

Door vroegtijdig bedrijven aan te sporen ook veiligheid mee te nemen in de ontwikkeling van nieuwe materialen en toepassingen kunnen deze bedrijven meewerken aan veilige en daarmee beter acceptabeler innovatie.



2. Een IenM-breed afwegingskader

2.1 Wat is het, wat is het niet en wat is nieuw?

Deze proeve van het IenM-breed afwegingskader bestaat uit:

- a De algemene uitgangspunten voor het omgaan met veiligheid en risico's; en
- b Een voorstel voor een uniforme opzet van het beleidsproces, waarin het complexe geheel van afwegingselementen in elke stap expliciet wordt meegenomen.

Het beleidsmatige afwegingsproces eindigt met een advies of voorstel voor een (politiek) besluit. Dit besluit wordt onderbouwd vanuit de gemaakte beleidsmatige afweging, maar heeft in die laatste fase ook altijd een politiek element in zich. Het volgt dus niet automatisch uit het afwegingsproces. De invloed op het besluit vanuit wetenschap, stakeholders en burgers is daarmee eindig en ligt besloten in het democratische politieke proces.

Deze nota, het hier beschreven afwegingskader, gaat niet over de 'warme kant' van risico's: het omgaan met incidenten, het op lokaal niveau omgaan met gevolgen van de uitvoering en handhaving van politieke besluiten. Op het moment dat deze gevolgen en ontwikkelingen weer aanleiding vormen om op rijksniveau nieuwe besluiten te nemen, komt dit afwegingskader wel weer opnieuw in beeld.

Wat is aan dit voorstel anders dan de huidige praktijk? De uitgangspunten voor de afweging zijn niet nieuw. Ze hebben, in meer of mindere mate, al een plaats in het staande beleid. Ook is er natuurlijk altijd al sprake geweest van afwegings- en besluitvormingsprocessen. Echter, door dit brede afwegingskader consequenter toe te passen, ontstaat bij nieuwe veiligheidsvraagstukken een meer expliciet proces. Ook kunnen daardoor in de toekomst de keuzes in het veiligheidsbeleid voor alle IenM-terreinen beter worden vergeleken. Daardoor wordt het uiteindelijke politieke besluit op termijn begrijpelijker en inzichtelijker. Met dit kader kan de komende jaren meer en explicieter aandacht gericht worden op ethische waarden, beleving en emotie, gedrag en dialoog, weerbaarheid en veerkracht. Wat onverlet laat dat risicoberekeningen, -analyse en -management, fysieke maatregelen en beheerssystemen een belangrijke rol zullen blijven spelen in het veiligheidsbeleid van IenM.

Dit afwegingskader is geen checklist of protocol. Het dient als een wijzer en *toolbox* voor beleidsmakers. Mits goed gebruikt, dient het als een bron van verantwoording voor beslissers. Zodat het eindresultaat een gedegen en begrijpelijk besluit is, gebaseerd op een expliciet, transparant en samenhangend afwegingsproces, dat op hoofdlijnen vergelijkbaar is voor alle beleidsdomeinen van IenM.

2.2 De algemene uitgangspunten voor het omgaan met veiligheid en risico's

Het huidige veiligheids- en risicobeleid is beschreven in diverse nota's en vastgelegd in de kabinetsvisie van 2006. Het heeft daarnaast ook zijn beslag gekregen in diverse sectorale nota's. Nederland gaat, in tegenstelling tot verschillende andere (Europese) landen, uit van de risicobenadering. Uit een internationale vergelijking blijkt deze benadering zeer vruchtbaar en wordt Nederland geadviseerd het huidige beleid voort te zetten. Daarnaast wordt aangeraden hiermee ook in de EU voorop te lopen en de Nederlandse uitgangspunten te delen.⁷ Het Nederlandse veiligheids- en risicobeleid heeft de volgende algemene uitgangspunten:

Kabinetsvisie 'Nuchter Omgaan met Risico's' 2006

1 Zorg voor een transparant politiek besluitvormingsproces

Het huidige veiligheids- en risicobeleid voorziet in een transparant politiek besluitvormingsproces, waarbij keuzes worden gemotiveerd en verantwoordelijkheden van overheid, burger en bedrijven worden geëxpliciteerd. In de discussie over risico's spelen alle betrokkenen in onze samenleving een rol. De systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsbeleid en daarmee samenhangende wetgeving ligt bij de overheid. De verantwoordelijkheid voor het signaleren en het oplossen van problemen, via uitvoering van dat rijksbeleid, deelt de rijksoverheid met lokale overheden, bedrijfsleven en burgers.



⁷ Boudier, F. (Universiteit van Maastricht, 2014). Explicitly considering safety: a comparative review

2 Maak de verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burgers expliciet bij die besluiten

De verantwoordelijkheid voor bepaalde risico's dan wel voor het beheersen van die risico's ligt niet automatisch bij de (rijks) overheid. De rol van de overheid is enerzijds het stellen van duidelijke kaders waarbinnen het bedrijfsleven de eigen verantwoordelijkheid kan invullen en anderzijds het zorgen voor adequaat toezicht en effectieve handhaving. Dit houdt in dat door middel van beleidsvorming, het opstellen van wetten en regels (en het handhaven daarvan) kaders worden gesteld. Ook heeft de overheid de verantwoordelijkheid om bij activiteiten die tot maatschappelijk conflicterende belangen leiden tot maatschappelijk aanvaarde politieke besluiten te komen. De overheid is veelal kaderstellend. De verantwoordelijkheid van burger en bedrijfsleven binnen dit kader moet per beleidsonderwerp in kaart en daarna in praktijk worden gebracht.

3 Weeg de gevaren en risico's van een activiteit nadrukkelijk, en voor zover mogelijk, tegen de maatschappelijke kosten en baten van die activiteit

Niet alleen de economische belangen, maar ook (in)directe maatschappelijke consequenties moeten gewogen worden tegen de gevaren en risico's. Het is uiteindelijk aan de overheid om op macroniveau de afweging te maken tussen (on)zekere maatschappelijke baten en lasten van een risicovolle activiteit en de (on)zekere gevaren en risico's voor mens en milieu. Bij die afweging spelen technische en financiële haalbaarheid van risicoreducerende maatregelen en maatschappelijke (on)misbaarheid van activiteiten die ook tot risico's leiden een belangrijke rol. Daarnaast zal in de kosten- en batenafweging ook aandacht moeten zijn voor de neveneffecten (positief en negatief) die samengaan met het oplossen van specifieke problemen.

4 Betrek de burger in een vroegtijdig stadium bij beleidsvorming (waarbij de mate en vormgeving van die betrokkenheid afhankelijk is van het vraagstuk)

Ook de burger heeft in situaties waarin diens gedrag een belangrijke invloed heeft op de hoogte van het risico een verantwoordelijkheid. Voorwaarde voor het nemen van die verantwoordelijkheid is wel dat de burger voldoende geïnformeerd en geëquipeerd is. Met een actief communicatie- en participatieproces wordt samenwerking gezocht tussen alle belanghebbende partijen en informatie en kennis gedeeld. Onvolledige of tegenstrijdige informatie en communicatie over gevaren en de besluitvorming daarover naar belanghebbenden zorgt voor onduidelijkheid. Meer openheid en zeggenschap over risico's kan de bereidheid bij mensen om bepaalde risico's te accepteren vergroten, maar ook verkleinen.

5 Weeg de mogelijke stapeling (cumulatie) van risico's bij besluitvorming mee

Het huidige beleid vraagt nadrukkelijk aandacht voor de mogelijke stapeling van (soms vergelijkbare) risico's van verschillende oorsprong. Daarbij verdient stapeling van risico's

bij kwetsbare groepen in de samenleving, zoals kinderen en hulpbehoevenden, extra aandacht.

Aanvulling uit Kabinetsreactie op advies WRR & GR 2009

6 Pas het voorzorgsprincipe toe bij nieuwe, nog onzekere risico's

Aan bovenstaande uitgangspunten is in 2009 op basis van adviezen van de WRR en GR nog eens expliciet het voorzorgsprincipe toegevoegd.⁸

Bij onzekerheid over eventuele risico's moet, naast gebruikelijk risicomanagement, altijd voorzorg worden toegepast. Daarbij moet in ieder geval bepaald worden hoe groot de wetenschappelijke onzekerheid over de risico's is en wat de mogelijke gevolgen zijn bij het uitblijven van maatregelen. Als er vervolgens maatregelen genomen worden, kan dat in de vorm van nader onderzoek om de onzekerheid te verkleinen, voorlichting om handelingsperspectief te bieden en eventueel blootstelling beperkende maatregelen, een voorlopig verbod of (aangepaste) regelgeving. Daarbij moeten in een zo vroeg mogelijk stadium stakeholders betrokken worden.

Door sommige partijen wordt voorzorg veel beperkter geïnterpreteerd dan de definitie van de Europese Commissie: verbieden zolang er onzekerheid is over de risico's, dan wel: pas verbieden als er zekerheid is over het risico.

De WRR bood in 2011 in het advies Evenwichtskunst vijf goed bruikbare aandachtspunten voor het omgaan met potentiële bedreigingen, over het gehele spectrum van risico's en onzekerheid:

- Vervlecht goede en kwade kansen;
- Verdisconteer sociaalpsychologische kenmerken van gevaar;
- Benut risicovergelijking als hulpmiddel in de politieke afweging;
- Accepteer (verantwoordelijkheid voor) onzekerheid; en
- Organiseer de omgang met onzekerheid.

De WRR is van mening dat het meenemen van deze generieke aandachtspunten in specifieke beleidsontwikkeling ertoe kan bijdragen, dat de overheid scherper zicht ontwikkelt op de zaken waarvoor en de niveaus waarop, ze zelf verantwoordelijkheid moet nemen of juist bij andere partijen kan leggen. Hierdoor zal de overheid minder snel geconfronteerd worden met verweesde verantwoordelijkheden die tussen wal en schip raken, waarvoor de overheid verrast wordt door onvoorziene aanspraken en ongedekte schade. Idealiter bieden risicobeleid en een verstandige omgang met onzekerheid de overheid ook een basis om zelfbewust met incidenten en schade om te gaan: het denken in termen van risico en onzekerheid impliceert immers de erkenning dat bij tijd en wijle de fysieke veiligheid daadwerkelijk aangetast wordt.⁹

⁸ Onzekere Veiligheid, WRR, 2008; en Voorzorg met Rede, Gezondheidsraad, 2008

⁹ Evenwichtskunst - over de verdeling van verantwoordelijkheid voor de fysieke veiligheid. WRR, November 2011.

7 Betrek, vooral bij nieuwe risico's, de samenleving (burgers, bedrijven, ngo's, wetenschappers) bij het gehele beleidsvormingsproces, van signalering tot aan risicomanagement, en ga in gesprek over emoties, risicoperceptie en ethische overwegingen

Het beleidskader 'Nuchter Omgaan met Risico's' inclusief de toepassing van het voorzorgsprincipe, het vroegtijdig signaleren van risico's en het meebewegen met veranderende verhouding tussen overheid en maatschappij vormt, in aanvulling op de klassieke risicobenadering, een stevige basis voor modern risicobeleid. Het is een essentiële taak van de overheid om de samenleving te informeren, serieus te nemen, en waar mogelijk een eigen verantwoordelijkheid te geven. De energieke samenleving vraagt een andere rolverdeling tussen overheid en burger. Het advies van de Raadsgroep Signalering¹⁰ gaf aan dat erkend moet worden, dat risicoperceptie en ethische normering bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties net zo goed bijdragen aan het gevoel van (on)veiligheid als de rationeel en objectief vast te stellen risico's. Communicatie, dialoog en kennisuitwisseling zijn processen die meer nog dan in het verleden van belang zijn in het moderne beleid, zeker als het om risico's en veiligheid gaat.

8 Benut bestaande kennis in de samenleving optimaal om nieuwe (mogelijke) risico's tijdig te signaleren

Vroegtijdig risico's signaleren blijkt mogelijk als er een goede aansluiting is op de internationale wetenschappelijke- en beleidsfora, en beleidsmakers zelf ook over de nodige expertise beschikken. De ontwikkeling van beleid voor onzekere risico's in combinatie met kennisontwikkeling, regulering en dialoog draagt bij aan gedeelde kennis en begrip en coördinatie tussen betrokken partijen.

Voor een IenM-breed afwegingskader voegen we daar nog twee uitgangspunten en een nadere uitwerking aan toe

9 Verbind Security en Safety: houd zicht op het één als beleid zich richt op het andere, en onderzoek ook mogelijkheden om beide te verbinden

Maatregelen gericht op bescherming tegen moedwillige verstoring (*security* – 'manmade failures') en maatregelen gericht op fysieke veiligheid en een gezonde leefomgeving (*safety* – 'technical and human failures') zijn tot nu toe vaak los van elkaar ontwikkeld. Hierdoor kan strijdigheid ontstaan. Een object dat stevig beveiligd is tegen kwaadwillende indringers, is soms ook moeilijker open te stellen voor hulpverleners bij andere dreigingen. Anderzijds kan een dergelijke beveiliging, of afstand tot bijvoorbeeld woonomgeving, tegelijkertijd ook de omgeving beschermen tegen gevolgen van ongelukken binnen het bedrijf.

Een ander voorbeeld zijn de computersystemen die verkeersleiding of bediening van bruggen, sluizen en gemalen regelen: inbraak in dergelijke systemen is een *security* risico met *safety* gevolgen. Nog nadrukkelijker dan nu zouden beide doelen, *security* én *safety*, in het beleid met elkaar verweven moeten worden, zowel in de fase van probleemanalyse als in de fase van het zoeken naar oplossingen. Die oplossingen liggen in fysieke maatregelen, maar ook in gedrag, cultuur en beheerssystemen. De problemen op diverse veiligheidsterreinen zoals bijvoorbeeld voor luchtvaart, luchthavens, spoor, chemische complexen, cybersystemen, zijn verschillend van omvang en karakter, wat vanzelfsprekend een eigen aanpak rechtvaardigt. Echter, waar mogelijk kan over de dossiergrenzen heen van elkaar geleerd worden en tot een verbetering van het beleid leiden.

10 Zorg dat Innovatie en Veiligheid elkaar versterken: formuleer veiligheidseisen zo dat ze de mogelijkheden voor nieuwe, slimme oplossingen niet beperken en tegelijkertijd innovatie vanaf het begin gepaard gaat met aandacht voor veiligheid. Zo kunnen ook verbeterkansen voor veiligheid effectiever dienen als drijfveer om te innoveren

Van eenzelfde orde is het verbinden van beleid gericht op innovatie en beleid gericht op veiligheid. Ook deze twee doelen moeten elkaar zoveel mogelijk versterken, elkaar niet in de weg zitten. De kansen die innovatie biedt voor een duurzame economische ontwikkeling moeten nadrukkelijker verbonden worden met het streven deze kansen ook veilig te benutten. Dit krijgt nu al expliciet vorm met het beleid gericht op de mogelijke risico's van nanomaterialen, waar IenM met het bedrijfsleven in gesprek is over het *safe-by-design*-concept.

Neveneffecten van maatregelen

De toelatingsprocedure van biociden is een vorm van risicobeleid: eerst moet de veiligheid van een stof (voor een bepaalde toepassing) aangetoond worden voordat deze mag worden toegelaten op de Nederlandse markt. Schiphol wil ten behoeve van de luchtvaartveiligheid CO₂ gebruiken om ganzen te vergassen. In deze toepassing is CO₂ volgens de regels een biocide en moet de volledige toelatingsprocedure doorlopen worden, wat jaren kan kosten, ook al wordt verwacht dat toepassing veilig is, en het de luchtvaartveiligheid verbetert. Dit is een voorbeeld hoe toepassing van risicobeleid op twee terreinen - risico's van biociden en luchtvaartveiligheid - elkaar in de weg staan.

¹⁰ Brenninkmeijer, A.F.M., Graaf, B. de, Roeser, S., Passchier, W.F. (2012). Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden. Hoe doen we dat samen? Ministerie van IenM.

2.3 Veiligheid en risico's: het beleidsproces

Het fysieke veiligheidsbeleid is sinds enkele decennia gebaseerd op de klassieke risicobenadering. Kenmerkend hiervoor is dat risico's op basis van wetenschappelijk onderzoek worden geïdentificeerd in termen van kansen en gevolgen. Vervolgens wordt beoordeeld of maatregelen nodig zijn. Als het antwoord bevestigend luidt, worden de verantwoordelijkheden voor het treffen van de noodzakelijk geachte voorzieningen verdeeld en bekeken of gekozen wordt voor maatregelen gericht op het verminderen van de kans, het verminderen van de gevolgen of een combinatie van die twee. De benadering kent daarmee twee onderscheiden fasen, die van de analyse van het risico en die van het in kaart brengen van de interventiemogelijkheden. Hoewel de gewichtsverdeling verschilt, dienen zich in beide fasen zowel wetenschappelijke als politieke vragen aan.¹¹

2.3.1 Fasering

Voor dit brede afwegingskader zijn vooral de fasen voorafgaand aan de politieke besluitvorming relevant: van analyse tot en met het afwegen van de verschillende interventiemogelijkheden. Deze inrichting van het proces in fasen zien we ook terug in andere besluitvormingsprocessen, zoals bijvoorbeeld in de BOB-structuur, waarbij langs Beeldvorming - Oordeelsvorming - Besluitvorming het proces ingericht wordt. Of anders geformuleerd:

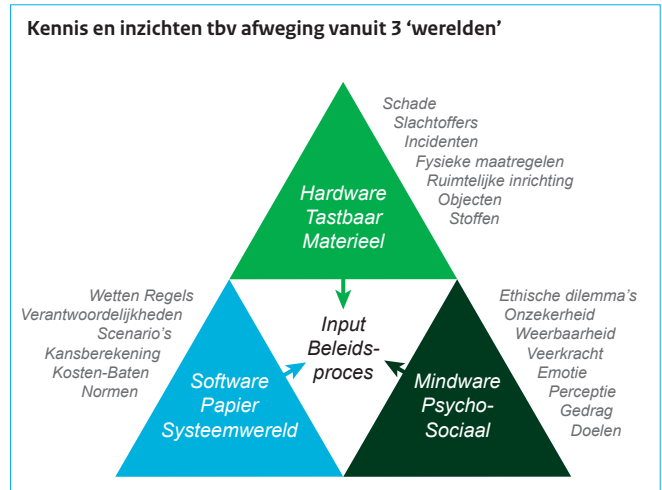
- 1 De fase van analyseren van de **feitelijke situatie**;
- 2 De fase van het in kaart brengen van de **interventiemogelijkheden**, incl. gevolgen; en
- 3 De fase van **beleidsmatige afweging** van de interventiemogelijkheden, leidend tot een beleidsmatige keuze.

De daarop volgende laatste fasen, (4) de politieke afweging en keuze en (5) de fase waarbij besluiten in de praktijk beslag krijgen vallen, zoals eerder aangegeven, buiten het bestek van deze nota. In dit kader is het geen onderdeel van het beleidsproces, maar daarmee nog altijd wel van wezenlijk belang. Zorg bij de uitvoering van besluiten voor monitoring, bouw leerprocessen in, en bouw deskundigheid op. In de fase van beleidsontwikkeling, ook wel aangeduid met de 'koude fase', moet daarom nadrukkelijk ook de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid een rol spelen in de afweging. De ervaringen uit de uitvoeringsfase, inclusief de ervaringen met incidenten, ook wel de 'warme fase' genoemd, kunnen bij een volgende beleidscyclus weer een bijdrage leveren aan de beeldvormingsfase.

2.3.2 Context in werkelijkheden

Uit analyse van diverse IenM-dossiers is gebleken dat in ieder van de drie genoemde fasen (analyse, interventiemogelijkheden in kaart brengen en afwegen) elementen worden beschouwd uit drie verschillende invalshoeken, onderling afhankelijke 'werkelijkheden', van waaruit het veiligheidsprobleem in zijn context kan worden beschreven:

Figuur 2. Drie onderling afhankelijke werkelijkheden



a De tastbare werkelijkheid (materiële wereld)

Traditioneel gaat in het veiligheidsbeleid op de terreinen van IenM veel aandacht uit naar de tastbare werkelijkheid, door het bedrijfsleven ook wel de *hardware* genoemd: de fysieke omgeving met daarin reële gevaren, fysieke kosten en baten, gezondheid, natuur, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

b De papieren werkelijkheid (systeemwereld)

Bij de beschouwing van interventiemogelijkheden wordt daarnaast vooral naar de papieren werkelijkheid gekeken, de systeemwereld, in het bedrijfsleven vergelijkbaar aangeduid als de *software*: (inter)nationale wet- en regelgeving, convenanten, afspraken over verantwoordelijkheden, kansberekening en scenario's, vastgelegde normen, financiële kosten en baten.

c De sociaal-psychologische werkelijkheid

Met de maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar zien we ook steeds nadrukkelijker het belang van de sociaal-psychologische werkelijkheid, ook wel de *mindware* genoemd of de 'zachte kant' van het beleidsproces. Het gaat hier om basale waarden en hogere doelen (zoals rechtvaardigheid), emotie en perceptie (ervaren verantwoordelijkheid, ervaren weerbaarheid en veerkracht, risico-acceptatie, gedrag en sociaal-psychologische kosten en baten).

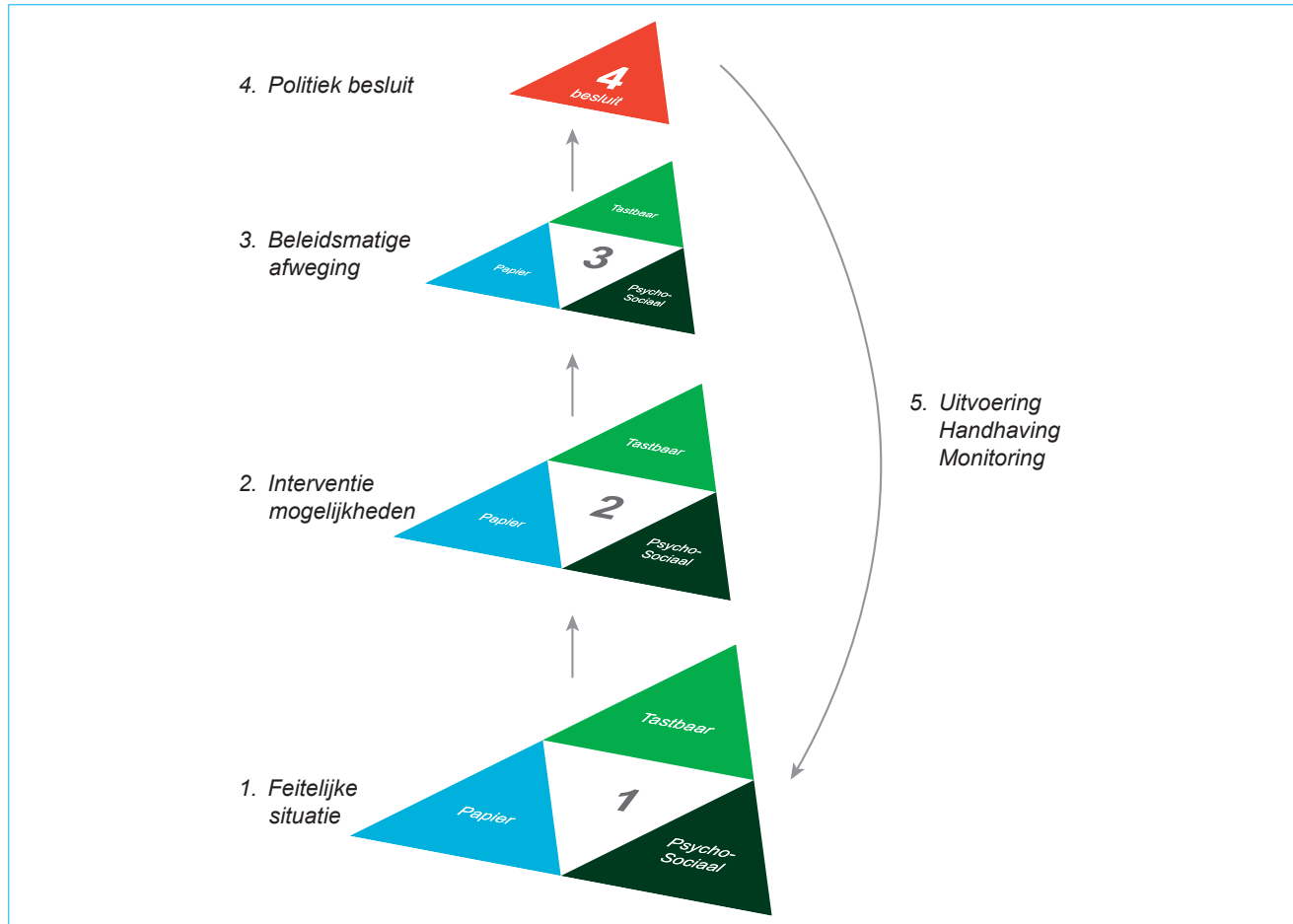
Dit afwegingskader beoogt voor het beleidsproces de elementen uit deze drie werkelijkheden een meer expliciete en onderbouwde plaats te geven in het proces.

2.3.3 Expliciet en onderbouwd beleidsproces

In de opeenvolgende fasen in het beleidsproces komen langs de lijnen van de tastbare, papieren en sociaal-psychologische werkelijkheid verschillende elementen aan de orde. Deze kunnen worden vertaald naar een (niet limitatieve) set vragen. In interactie met elkaar vormen de antwoorden op deze vragen de afweging om tot keuze voor beleid te komen.

¹¹ Onzekere Veiligheid, WRR, 2008

Figuur 3. Beleidsproces in vijf fasen met in elke besluitvoorbereidende fase elementen uit drie verschillende 'werkelijkheden'



1 Feitelijke situatie (beeldvorming)

Vragen: Wat is het probleem? Wat is de veiligheidssituatie als we niets doen? Wat is de rol van de rijksoverheid bij dit vraagstuk?

- **Tastbaar (materiële wereld)**

Wat is de bron en omvang van het gevaar? Wat is de (mogelijke) schade? Is er ervaring met incidenten, slachtoffers of schade aan de gezondheid of aan het milieu? Welke partijen ervaren het probleem of zijn bij het ontstaan ervan betrokken?

- **Papier (systeemwereld)**

Welke wet- en regelgeving is relevant? Hoe is de wettelijke aansprakelijkheid geregeld? Wat zijn de vastgelegde verantwoordelijkheden? Zijn er kansberekeningen en/of scenario's opgesteld? Welke financiële kosten en baten zijn verbonden aan de bestaande situatie? Is er sprake van verleende vergunningen?

- **Sociaal psychologisch**

Wat is de ervaren en gewenste veiligheid? Zijn er ethische dilemma's (zoals rechtvaardigheidsverdeling) in het spel? Wat is de ervaren weerbaarheid en veerkracht? Wat zijn de ervaren verantwoordelijkheden? Zijn er sociaal-psychologische kosten en baten in het spel?

2 Interventiemogelijkheden (inventarisatie en oordeelsvorming)

Welke mogelijkheden worden er vanuit de samenleving gegenereerd? Welke scenario's kunnen worden geschetst? Welke maatregelen zijn beschikbaar en welke gevolgen brengen die met zich mee voor de toekomstige scenario's?

- **Tastbaar (materiële wereld)**

Kan de bron van het gevaar verwijderd of verkleind worden? Welke fysieke beschermende ingrepen zijn mogelijk rond de bron of de slachtoffers? Zijn deze maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar? Welke kosten en gunstige of ongunstige neveneffecten brengen deze met zich mee?

- **Papier (systeemwereld)**

Welke beheerssystemen kunnen een oplossing bieden? Wie kunnen interventies uitvoeren? Wie zou verantwoordelijk moeten zijn voor (welk deel van) de te nemen maatregelen? Moeten wet- en regelgeving worden aangepast en/of de normstelling? Kunnen afspraken over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bijdragen aan de voorgestelde oplossingen, of financiële maatregelen? Welke kosten en gunstige of ongunstige neveneffecten brengen deze met zich mee?

- **Sociaal-psychologisch**

Kan informatie, communicatie, dialoog of participatie

bijdragen aan de oplossing? Zijn er maatregelen mogelijk gericht op het vergroten en benutten van weerbaarheid en veerkracht of gericht op gedrag en bewustwording van verantwoordelijkheden? Welke kosten en gunstige of ongunstige neveneffecten brengen deze met zich mee?

3 Beleidsmatige afweging (ten behoeve van besluitvorming)

De beleidsmatige afweging is vanzelfsprekend verschillend per casus en dossier, maar altijd onderbouwd vanuit argumenten betreffende de tastbare, papieren en sociaal-psychologische werkelijkheid.

4 KEUZE – politieke afweging

Deze heeft te maken met het politieke proces en valt in principe buiten het afwegingskader. Bij de uiteindelijke (politieke) keuze spelen naast de beleidsmatige afwegingen uit het voorstel ook nog andere afwegingen een rol.

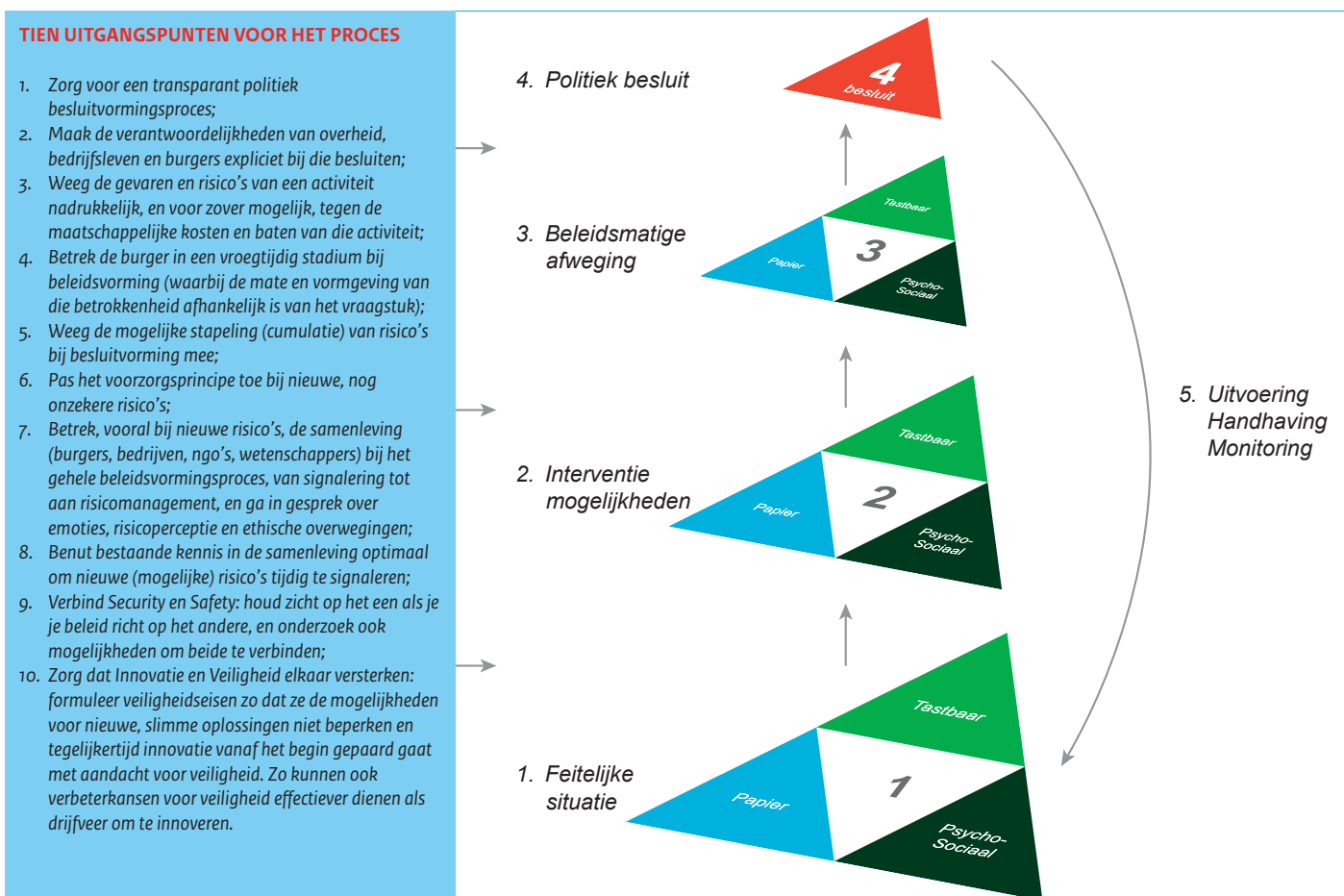
5 PRAKTIJK – Uitvoering, monitoring en handhaving van het besluit
Veiligheidsmanagement, ook vanuit de verschillende werkelijkheden, maar buiten het bereik van deze nota. Levert input voor beleidsevaluatie.

2.3.4 De afweging, het kader

Veel veiligheidsvraagstukken die door IenM beleidsmatig moeten worden opgelost hebben een eigen historie en afspraken over geplande ontwikkelingen. Maatwerk blijft op onderdelen noodzakelijk. De vraag om dossierspecifieke oplossingen blijft overeind. Een en ander kan wel verder gestroomlijnd en aangescherpt worden, uit de aanpak op het ene veiligheidsterrein kunnen lessen getrokken voor de aanpak op een ander veiligheidsterrein. De hier beschreven fasen van het afwegingsproces vormen de rode draad in de processen die de IenM-dossiers kenmerken.

Het hierboven geschetste kader bestaat uit de tien uitgangspunten en de drie fasen in het beleidsontwikkelingsproces, waarin elementen uit drie werkelijkheden worden betrokken. Figuur 3 is de schematische samenvatting van het afwegingskader. Zoals in paragraaf 2.1 gesteld, wordt hier nog eens benadrukt dat dit afwegingskader geen checklist is. Het dient als een wegwijzer en toolbox voor beleidsmakers. Mits goed gebruikt, dient het als een bron van verantwoording voor beslisser. Zodat het eindresultaat een gedegen en begrijpelijk besluit is, gebaseerd op een expliciet, transparant en samenhangend afwegingsproces, dat op hoofdlijnen vergelijkbaar is voor alle beleidsdomeinen van IenM.

Figuur 4. Het IenM-brede afwegingskader voor veiligheids- en risicobeleid



2.4 Nadere toelichting op enkele aspecten van het afwegingsproces

In iedere fase van het proces worden vanuit de drie invalshoeken, de tastbare (materiële wereld) werkelijkheid, de papieren werkelijkheid (systeemwereld) en de sociaal-psychologische werkelijkheid, verschillende elementen tegen elkaar afgewogen. Voor het IenM-brede afwegingskader is voor een groot aantal IenM-dossiers gekeken naar de rode draden bij het gebruik van de in 2.2 beschreven tien uitgangspunten voor risico- en veiligheidsvraagstukken en de gehanteerde elementen en overwegingen in het afwegingsproces. Hieronder volgt een nadere toelichting op enkele belangrijke aspecten van dat afwegingsproces. Deze zijn geïllustreerd met voorbeelden uit veiligheidsvraagstukken uit het domein van IenM.

2.4.1 Kosten en baten

De afweging van de gevaren en risico's van een activiteit tegen de maatschappelijke kosten en baten van die activiteit is al decennia een uitgangspunt in het risico- en veiligheidsbeleid. Dit uitgangspunt verdient op basis van de ervaringen in de aanpak van veiligheidsvraagstukken van IenM enige nadere uitleg en aanvulling.

Maatschappelijke kosten- en batenanalyses (MKBA's) zijn bekende hulpmiddelen om maatschappelijke kosten en baten in kaart te nemen en tegen elkaar af te wegen om op basis daarvan besluiten te nemen bij algemene beleidsontwikkeling, maar vooral ook in de *uitvoeringsfase van beleid*.¹² Alle voor- en nadelen worden in de MKBA op een rij gezet en zoveel mogelijk in geld uitgedrukt. Voor een goede MKBA is het daarom van belang dat de maatschappelijke effecten goed beschreven zijn. Het in geld uitdrukken van de maatschappelijke effecten is een belangrijk element van de MKBA. Deze input is bepalend voor de kracht van de MKBA.

Hoe uitgebreid een MKBA is hangt af van ernst en omvang van het probleem, maar ook van de mogelijkheid om baten te kwantificeren. De inzet van MKBA's geeft transparantie, maakt vergelijkingen niet alleen binnen een beleidsveld, maar ook tussen beleidsvelden mogelijk en geeft een betere onderbouwing van beleidsveld overstijgende beslissingen. De MKBA is het meest veelomvattende ex-ante evaluatie-instrument en een krachtig instrument om in ruimtelijke- en infrastructuurprojecten (MIRT, OEI-systematiek) diverse alternatieve oplossingen af te wegen tegen de 'nuloptie'.

Bij de *ontwikkeling* van beleid kan de toepassing van de MKBA een handig hulpmiddel blijken: wat zijn maatschappelijk gezien de kosten en baten van een voorgenomen beleidsmaatregel? In de loop der jaren zijn steeds meer kengetallen ontwikkeld voor aspecten die zich tot dan toe moeilijk lieten waarderen: natuur, water, bodem en landschap. En verwacht mag worden dat

nieuwe kengetallen beschikbaar komen, c.q. bestaande verder worden verfijnd.

Niet op alle IenM-beleidssterreinen waar veiligheid een rol speelt, vindt de MKBA even expliciet toepassing:

- Externe veiligheid, industriële emissies, waterkwaliteit en geluid zijn normgedreven beleidsvelden: de normen zijn niet ontworpen op basis van een MKBA. Hierdoor is enerzijds niet helder hoe de verhouding tussen kosten en baten ligt binnen deze beleidsvelden, anderzijds is het lastig om die verhoudingen tussen de beleidsvelden te vergelijken. Veelal zijn hier praktische, technische oplossingen afgewogen tegen wat kostentechnisch nog haalbaar is. Kosten kwantitatief, (maatschappelijke) baten kwalitatief.
- Bodemkwaliteit en luchtmissies van wegverkeer zijn wel onderworpen aan een MKBA: deze heeft op die terreinen de nodige helderheid verschaft.
- In spoorveiligheid, verkeersveiligheid en luchtvaartveiligheid wordt de MKBA impliciet toegepast, met voor elk dossier een eigen afweging van de baten van de sector versus de kosten die veiligheid verhogende maatregelen met zich meebrengen.
- Waterveiligheid: in het deelprogramma veiligheid van het Deltaprogramma is de MKBA toegepast bij de voorbereiding van het beleid. De MKBA is hier gebaseerd op kosten en baten van dijkversterking, omdat dit doorgaans de goedkoopste manier is om de overstromingskans te verkleinen. De MKBA heeft een rol gespeeld bij de normvoorstellen die de delta-commissaris op de 16 september 2014 aan het parlement zal aanbieden.
- Stedelijke planning: de recent verschenen studie 'Plannen voor de Stad'¹³ richt zich op de specifieke vereisten van een MKBA voor stedelijke planvorming. Het bevat voorstellen om in de planvorming en beleidsvoorbereiding rondom verstedelijkingsprojecten een duidelijker plek in te ruimen voor de (ex-ante) effecten van zulke projecten op het functioneren van de bestaande stad, inclusief de effecten ten aanzien van veiligheid, luchtkwaliteit en geluidsoverlast. De nota is agenderend en verkennend van aard. Na het denkwerk dat de onderzoekers van Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau hebben verricht, is het nu de beurt aan de beleidsmakers, experts en wetenschappers op het gebied van verstedelijking om de instrumenten uit te proberen en mee te denken over mogelijke verbeteringen en/of uitbreidingen van de aangereikte instrumenten.

(M)KBA – een krachtig instrument, maar met beperkingen

Als voordeel van de MKBA geldt de transparantie: het instrument toont helder welke aspecten zijn beoordeeld en op welke wijze. De leidraad MKBA garandeert een gedegen aanpak: stappenplan, theoretische basis, vakmanschap, effectbepaling en waardering, aansluiting op besluitvorming. Bovendien is een *second opinion* (van bijvoorbeeld planbureau of adviesbureau) vereist als extra garantie voor de kwaliteit.

¹² Toepassing van MKBA's bij IenM, Royal HaskoningDHV, 2014.

¹³ Romijn, G., Renes, G., (2013). Plannen voor de stad, CPB en PBL.

Als belangrijkste nadeel geldt dat de methode omslachtig is: voor menig dossier met beperkte reikwijdte volstaat een globale MKBA. Daarnaast ontbreekt vaak nog menig stofspecifieke kennis van maatschappelijke baten bij verminderde blootstelling. Ook de waardering van andere aspecten zoals natuurhistorische waarde, die meer en meer algemeen erkend worden, is nog lastig in geld uit te drukken.

Ook het recent verschenen proefschrift van Niek Mouter, *Cost-Benefit Analysis in Practice*, constateert dit soort beperkingen: "problemen met het monetariseren van projecteffecten" en "de lage kwaliteit van probleemanalyses".¹⁴

Het ligt in de lijn der verwachting dat de MKBA, tegen de achtergrond van krimpende budgetten, meer en meer zal worden ingezet om tot financieel-economisch optimale oplossingen te komen. Daarmee kan het beleid winnen aan kostenefficiëntie. De MKBA helpt om transparant te zijn en wel in de gehele keten, zelfs nadat zich een incident of calamiteit heeft voorgedaan. De tendens is om de MKBA al in te zetten in de eerste fase van de beleidsontwikkeling: als denkkader ter bepaling van het probleem. Ook zal de MKBA in een aantal gevallen slechts gedeeltelijk worden doorlopen, bijvoorbeeld ter globale bepaling van volume-effecten, in andere gevallen zal de MKBA iteratief kunnen worden doorlopen.

Onderdeel van een MKBA kan ook de risico analyse en -assessment zijn. Via wetenschappelijk onderzoek en kansberekening worden de effecten van het risico uitgedrukt in fysieke, financieel-economische of gezondheidsschade. Hier zit ook al impliciet een afweging verborgen, evenals allerlei aannames in modellen. Nadeel van risico assessments is, dat deze aannames later, bij de besluitvorming, soms niet meer zichtbaar zijn.

We hebben geconstateerd dat alternatieve oorzaken en oplossingen voor een veiligheidsprobleem soms te snel uit zicht verdwijnen, omdat ze bijvoorbeeld niet relevant, te onbekend of te kostbaar worden geacht. Als gevolg daarvan kan soms voor een suboptimale oplossing worden gekozen, kan de discussie versmallen, kunnen betrokkenen zich niet gehoord voelen, of niet meegenomen worden in de probleemanalyse, dilemma's niet met hen gedeeld worden, kunnen NIMBY¹⁵ reacties en weerstand ontstaan. Met name voor complexe problemen en controversiële oplossingen moeten we er naar streven in een analyse van kosten en baten alle alternatieven tot aan elk (deel-) besluit mee te nemen, zoals al in de systematiek voor Milieu Effect Rapportages gebruikelijk is.

Bij het ontwikkelen van waterveiligheid is goed zichtbaar dat een MKBA vanwege zijn systematiek altijd zorgvuldig moet worden gehanteerd. De getallen moeten niet als absolute 'waarheid' worden geïnterpreteerd. Locaties met hele hoge of hele lage kosten voor dijkversterkingen kunnen leiden tot vertekende uitkomsten. In deze gevallen is regionale kennis benut om te beoordelen of de resultaten van de MKBA zich goed verhielden met de praktijk. Dat heeft op een aantal plekken tot andere beleidsmatige keuzes geleid.

2.4.2 Onzekerheden, innovatie, en voorzorg

Onzekerheden

In de bundel *Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden*¹⁶ stelt Brenninkmeijer dat "kenmerkend voor onbekende risico's is, dat zowel de overheid als burgers erdoor overvallen kunnen worden en dat verrassingseffect belangrijke nadelige gevolgen heeft. Primair gaat het daarbij om de inbreuk op het vertrouwen, of op een meer praktisch niveau: een inbreuk op de betrouwbaarheid van een bepaald element van onze samenleving. Maar achter die betrouwbaarheid speelt steeds ook de verantwoordelijkheid van de overheid."

Bij het omgaan met onzekere risico's moet kortom een aantal vragen nader beantwoord worden. Hoe kan het bedrijfsleven haar verantwoordelijkheid nemen en op welke wijze kan de overheid faciliteren? Hoe kan de overheid op een behoorlijke wijze omgaan met de belangen die spelen en de burger serieus nemen? Wat kunnen wetenschappers, ontwikkelaars en regelgevers hieraan bijdragen? En in hoeverre staat de focus op risico's de (technologische/ economische) vooruitgang in de weg?

Bij onzekere risico's speelt maatschappelijke onrust vaak een belangrijkere rol dan bij bekende en/of zekere risico's. Het is zaak hier rekening mee te houden in de afweging en bijvoorbeeld periodiek de mate van onzekerheid te evalueren. De keuze voor interventie (onderzoek, verbod, niets doen) is als deze vanuit voorzorg wordt gemaakt ook een politiek besluit. Zekere risico's kunnen uitgedrukt worden als de functie van de kans (waarschijnlijkheid) en het gevolg (impact). Zulke risico's zijn calculeerbare veiligheidsproblemen, omdat de aard en omvang van het potentiële gevaar, de kansen en de effecten voldoende bekend en onbetwist zijn.

Daarnaast zijn er ook veiligheidsvraagstukken die gekenmerkt worden door kennisproblemen en waardenconflicten, als gevolg waarvan:

- Het zicht op de relaties tussen oorzaken en effecten gebrekkig is (*complex*);
- Bedreigingen denkbaar zijn maar niet onomstotelijk vast staan (*onzeker*); en
- De effecten controversieel zijn en de meningen over wat normatief wel en niet acceptabel is, uiteen lopen (*omstreden*).

¹⁴ Mouter, N., (2014). *Cost-Benefit Analysis in Practice - A study of the way Cost-Benefit Analysis is perceived by key individuals in the Dutch CBA practice for spatial-infrastructure projects*. TRAIL Thesis Series T2014/2, the Netherlands TRAIL Research School.

¹⁵ NIMBY: Not in my back yard.

¹⁶ Brenninkmeijer, A.F.M., Graaf, B. de, Roeser, S., Passchier, W.F. (2012). *Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden. Hoe doen we dat samen?* Ministerie van IenM.

Deze onzekere risico's worden algemeen erkend onderscheiden in complexe, onzekere en ambigue risico's. Bij onzekerheid is gevaar potentieel in de meest fundamentele zin van het woord: de bedreiging van de fysieke veiligheid, incidenten en schadelijke gevolgen zijn denkbaar, maar staan niet vast. Voorbeelden zijn nieuwe technologieën, nieuwe infectieziekten, door klimaatverandering veroorzaakt natuurgeweld, en problemen zonder precedent met voedselveiligheid of gevaarlijke stoffen. In geval van onzekerheid is er fundamentele twijfel over de noodzaak, de kaders en de aangrijpingspunten van beleid. Onzekerheid vraagt daarom om reflectie, onderzoek en grondige dialoog met verschillende partijen, ook over normatieve uitgangspunten. Bij onzekerheid gaat het dus om de politiek-bestuurlijke vraag hoe om te gaan met kennisproblemen en waardenconflicten.¹⁷

Een voorbeeld van onzekerheid rondom risico's vormen hormoonverstorende stoffen. Er is groeiende zorg over de negatieve effecten op gezondheid en milieu die deze stoffen kunnen hebben. Tegelijkertijd bestaat er nog veel onduidelijkheid. Er is geen eensluidende definitie waarmee onhelder is wanneer je spreekt over een "hormoonverstorende stof". Ook is er lang niet altijd wetenschappelijke consensus over de oorzaak en ernst van de effecten.

Het beleid is erop gericht om duidelijkheid te krijgen over de definitie met bijbehorende criteria om te bepalen of een stof daaraan voldoet. Vervolgens kan gericht worden gewerkt aan het adresseren van de eventuele risico's. Maar zeker op korte termijn blijven er vragen en onzekere risico's. Daarom is het belangrijk om parallel aan het inhoudelijke spoor, ook via gerichte communicatie de burgers waar nodig een handelingsperspectief te bieden.

Innovatie

Nieuwe opkomende technologieën zijn van economisch belang en dragen bij aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken zoals vergrijzing, schaarste aan grondstoffen (topsectoren) en duurzame ontwikkeling. Technologische vernieuwingen en ontwikkeling van nieuwe producten (innovaties) volgen elkaar (steeds) snel(ler) op. Dit betreffen zowel innovaties ten aanzien van bestaande toepassingen als nieuwe technologie. Soms is onbekend welke (ongewenste) gevolgen nieuwe technologieën voor mens en milieu kunnen hebben, er is dan sprake van onzekere risico's.

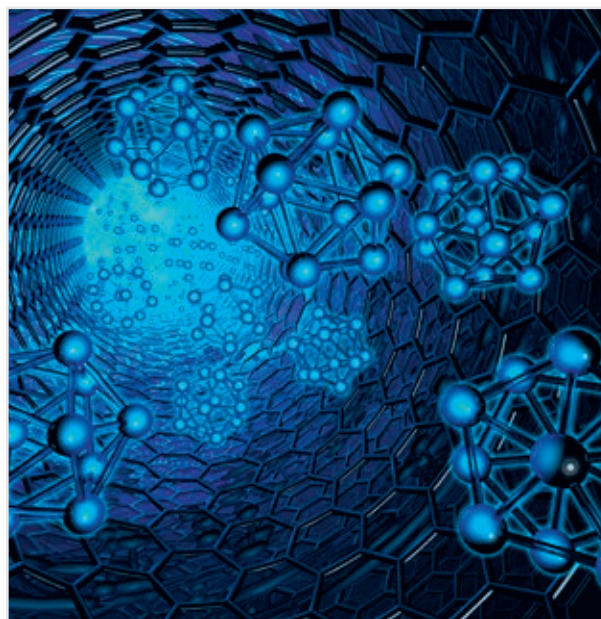
Innovatie en veiligheid kunnen prima samengaan, maar daar moet wel wat voor gebeuren. Innovatie is vaak gewoon zonder aanpassing van regels mogelijk. Daar waar innovatie gepaard kan gaan met nieuwe veiligheidsvraagstukken loopt echter regelgeving per definitie achter op nieuwe ontwikkelingen¹⁸

Het aanpassen van regelgeving duurt soms langer dan het ontwikkelen van nieuwe stoffen, producten of technologieën. Bij de risicoafweging moet daarom gezocht worden naar passende (tijdelijke) maatregelen, die innovatie mogelijk maken.

De verantwoordelijkheid voor veilige toepassing en gebruik van nieuwe materialen en technologieën ligt in principe (grotendeels) bij het bedrijfsleven. Afhankelijk van het type product stelt de overheid randvoorwaarden door middel van wet- en regelgeving voordat een product op de markt wordt toegelaten en worden eisen gesteld ten aanzien van het gebruik.

Een voorbeeld hiervan is een productdossier waarin veilig gebruik wordt beschreven zoals de REACH-verordening voorschrijft¹⁹

Voor veel bestaande producten is de regelgeving helder wat betreft de toelatingseisen. Voor nieuwe technologieën en producten (zoals producten met nanomaterialen) loopt de regelgeving achter op de marktintroductie en blijft lang onduidelijk welke eisen de overheid met betrekking tot de veiligheid aan toelating hiervan gaat stellen. Dit leidt ertoe dat producten op de markt geïntroduceerd worden, waarvan nog weinig bekend is over eventuele risico's. Daarnaast kan de onzekerheid over onder andere de mogelijke (toekomstige) kosten van de toelatingsvereisten er toe leiden dat investeringen worden uitgesteld. Een mogelijke uitweg uit dit dilemma zou het safe-by-design concept kunnen bieden. Dit wordt nu voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van nanomaterialen nader onderzocht in het EU-project NANOREG²⁰, dat onder coördinatie van IenM wordt uitgevoerd.



¹⁷ Evenwichtskunst - over de verdeling van verantwoordelijkheid voor de fysieke veiligheid. WRR, November 2011.

¹⁸ Open letter of several European Industries to the European Commission, European Council and European parliament. European Risk Forum, The Innovation Principle, "Stimulating Economic Recovery", (9 oktober, 2013); Horizon scan 2050, Stichting Toekomstbeeld der Techniek, 2014

¹⁹ REACH is een Europese Verordening: REACH staat voor Registratie, Evaluatie, Autorisatie en beperkingen van Chemische stoffen. Het is een Europese verordening

²⁰ <http://www.nanoreg.eu/>

Voorzorg

Het voorzorgsbeginsel als strategie voor het omgaan met risico's is een van de basisbeginselen van het risicobeleid en moet met name voor de complexe en onzekere risico's gehanteerd worden. Het voorzorgsprincipe is echter geen reden om niets te doen. Alle verantwoordelijke partijen zullen actief onzekere risico's moeten opsporen – die zich overal kunnen manifesteren in onze huidige netwerksamenleving. Deze partijen kunnen veel bijdragen aan het zicht en grip krijgen op deze risico's. Zowel overheid als bedrijfsleven kunnen bijvoorbeeld onderzoek entameren, informatie-uitwisseling tussen partijen stimuleren en normstelling helpen ontwikkelen. Bij het toepassen van het voorzorgsprincipe bij onzekerheid over risico's staat voorop dat er verantwoord en zorgvuldig met die onzekerheden wordt omgegaan. Dit kan dus betekenen: nader onderzoek, het gericht monitoren (het hand-aan-de-kraan principe, observational methods)²¹, het beperken van blootstelling en in het uiterste geval het instellen van een verbod.

Op verschillende beleidsterreinen van IenM kan toepassing van het voorzorgsprincipe tot uiteenlopende keuzes leiden. In de luchtvaart kost het vele jaren en investeringen aan onderzoek om bijvoorbeeld een nieuwe smeerolie te introduceren: uit voorzorg wordt gekozen die olie pas toe te passen als de risico's verwaarloosbaar zijn gebleken. Een andere invulling aan voorzorg wordt gegeven met betrekking tot de luchtkwaliteit in de cockpit van vliegtuigen. Hier wordt uit voorzorg, om de onzekerheid te verkleinen, onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van de giftige stof TCP en mogelijke gevolgen, maar wordt niet direct overgegaan tot het opleggen van maatregelen die de blootstelling beperken.

2.4.3 Doelstelling en normstelling

Beleid ten aanzien van veiligheid en risico's start, na een probleemanalyse, met een doelstelling. Van hoofddoelen worden afgeleide doelen bepaald. Daarbij speelt een rol wat we als samenleving beslist onacceptabel vinden en wat we veilig genoeg vinden. In de tussenliggende ruimte ontwikkelen we dan beleid om de veiligheid te verbeteren en vertalen we onze doelen in interventiemogelijkheden, zoals (harde of zachte) streefwaarden, normen, wet- en regelgeving, afspraken. Bij normstelling, die dus gelegen is binnen de hierboven genoemde beleidsruimte, werken we vanuit het besef dat er bij een groot aantal (maar niet alle) veiligheidsvraagstukken behoefte is aan een ondergrens (streefwaarde waaronder risico's verwaarloosbaar of acceptabel zijn) en een bovengrens (waarde waarboven we risico niet meer accepteren). Deze grenzen dienen zich expliciet te verhouden tot de grenzen die we formeel bij normstelling vastleggen. Daarbij zouden in principe alle maatregelen gericht moeten zijn op het bereiken van de ondergrens.

Gemeenschappelijke doelen en waarden ten aanzien van veiligheid worden vaak, zij het meestal impliciet vertaald in uitspraken waarbij wordt aangegeven wat we voldoende veilig vinden en wat we vanwege de risico's beslist niet acceptabel vinden. In de beleidsruimte daartussen kunnen eventueel aanvullend grenzen worden afgesproken welke eventueel weer vertaald worden in normen. Er liggen vaak wetenschappelijke studies ten grondslag aan (formeel) normstelling. Een norm kan gezien worden als de scheidslijn van goed/veilig (onder de norm) en fout/onveilig (normoverschrijding), ook al is dit een te eenvoudige voorstelling van zaken. De snelheidsgrens van 50 kilometer per uur in de bebouwde kom biedt bijvoorbeeld geen garantie voor de verkeersveiligheid. Normen worden vaak, maar niet altijd, vastgelegd in wet- en regelgeving. Normen zijn afgeleid om economische schade en gezondheidsschade te voorkomen, niet alleen voor effecten op sterfte maar vooral ook voor effecten op ziekte. De mate waarin dergelijke effecten onder de norm optreden hangt af van de afweging tussen kosten en baten die bij het vaststellen van de norm is gemaakt, en ook van de beperkingen in kennis op dat moment en de diversiteit van mensen. Bovendien is er altijd sprake van onvermijdelijke meetonzekerheden, waardoor niet duidelijk is er of er feitelijk wel verschil zit tussen twee gemeten waarden zoals 49,8 en 50,2 kilometer per uur. Nog los van de maatschappelijke afweging om de norm op 50 kilometer per uur te stellen.

Normen worden gesteld op basis van indicatoren en criteria ten aanzien van gezondheid en veiligheid. De bron of dreiging van vervuiling (bijv. luchtverontreiniging) of gevaar is in de beeldvormingsfase niet primair van belang, maar bij het in kaart brengen van interventiemogelijkheden is de bron juist wel van belang.

Er zijn wetenschappelijke beperkingen in de afleiding van normen. Er kunnen kennisproblemen zijn of er is sprake van schaarste aan data. Bijvoorbeeld, een milieukwaliteitsnorm als randvoorwaarde kan om die redenen niet de pretentie hebben de effecten precies (numeriek) weer te geven of een absoluut beschermingsniveau aan te duiden. De norm als randvoorwaarde voor de omgevingskwaliteit codificeert eerder de risicobasis en sociaaleconomische afwegingen dan het absolute (gezondheid- of veiligheid) effectniveau, ook al omdat effecten overal verschillen door een veelheid aan (variatie in) factoren. Het beschermingsniveau van de norm kan mede het resultaat zijn van maatschappelijke druk op het moment dat de norm werd vastgesteld. Zo is de veiligheidszone die ontworpen is rond vuurwerkopslagbedrijven mede het gevolg van de vuurwerkramp in Enschede in 2000. Ook de bouwrijpe zone rond hoogspanningsleidingen is mede beïnvloed door maatschappelijke onrust. Incidenten kunnen laten zien dat bepaalde risico's (of onzekerheid) niet werden onderkend, onderschat of genegeerd.

Ook beneden de milieukwaliteitsnormen kunnen significante natuur- en gezondheidseffecten optreden, ook al omdat bij de vaststelling van de randvoorwaarden maatschappelijke en economische belangen zijn meegewogen.

²¹ Zoals voorgesteld door de Technische Commissie Bodem in het rapport "Duurzaam gebruik van de Ondergrond: gereedschap voor structuur en visie", maart 2012, p. 73-74

Het kabinet wil decentrale overheden op onderdelen de ruimte bieden voor een lokaal toegesneden belangenafweging, en hun zo de mogelijkheid geven om doelen die bijdragen aan een gezonde en veilige fysieke leefomgeving zo efficiënt en effectief mogelijk te bereiken. Het samenvoegen van wetten en uitvoeringsregelgeving in één Omgevingswet vergt *harmonisatie* van normen. Door te *innoveren* met normen kan ruimte worden gecreëerd voor afwegingen, het verbeteren van de omgevingskwaliteit en gebiedsontwikkeling. Dergelijke innovatie kan bijvoorbeeld bereikt worden met toepassing van de nieuwste technieken en het benutten van lokale initiatieven. Met de Omgevingswet kan expliciet een koppeling worden gelegd tussen de omgevingskwaliteit, economische ontwikkeling en de sociale dynamiek in een gebied²²

Maatwerk

De reductie van risico's of het niet laten toenemen van risico's is gebaat bij maatwerk, zeker in geval van beleidsproblemen waar al jaren wetenschappelijke discussie over is. Dit houdt in dat, binnen de gestelde doelen, in bepaalde situaties of bij bepaalde activiteiten kan worden afgeweken van de algemeen geldende (wettelijke of niet-wettelijke) normen. Er wordt dan incidenteel een specifieke en gemotiveerde uitzondering toegestaan. In de niet simpele probleemgevallen zorgt maatwerk voor een oplossing van het probleem en leidt tot een beter eindresultaat dan in geval van het vasthouden aan de algemeen geldende standaard. In beleid wordt veelal onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe situaties. Deze uiting van maatwerk heeft enerzijds te maken met het waarborgen van rechtszekerheid (bestaande situaties verdienen een redelijke termijn voordat nieuwe eisen gelden) en anderzijds is het een weerspiegeling van de kosteneffectiviteit van maatregelen. Naast deze vorm van maatwerk wordt in sommige beleidskaders, bijvoorbeeld via wet- en regelgeving, expliciet ruimte opgenomen voor lokale afwegingen binnen landelijk vastgestelde kaders. Hier is dus de mogelijkheid voor maatwerk structureel ingebouwd.

Uitzonderingen

In sommige wetgeving is verdisconteerd dat we een bepaald niveau van risico's voor sommige groepen accepteren. Zo beslist de overheid in de Wet Basisnet wat binnen een contour mogelijk is. Andere voorbeelden zijn wonen binnen Schipholcontouren en op bedrijventerreinen.

Beleid moet overigens primair gericht blijven op het bereiken van gestelde doelen, niet alleen op het voldoen aan eventueel afgesproken normen. Veiligheidsmanagementsystemen dienen bij voorkeur gericht te zijn op voortdurende verbetering. De

uitvoering van beleid moet ten minste periodiek geëvalueerd worden, zodat zichtbaar wordt waar nog verbetering mogelijk en gewenst is. Wel hoort hierbij enige experimenteerruimte voor het testen van nieuwe veiligheidsmaatregelen op effectiviteit en uitvoerbaarheid. Zo is in de bodemwetgeving experimenteerruimte ingebouwd voor het emissiearm benutten van dierlijke mest. En in milieuwetgeving is onder voorwaarden ruimte voor vrijstelling voor een half jaar in de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU). In luchtvaartveiligheid en spoorveiligheid moeten vernieuwingen juist eerst bewezen veilig zijn, daar is weinig ruimte voor experimenteren en zijn veiligheidsmanagementsystemen ingericht op voortdurende monitoring en verbetering binnen de gestelde doelen.

Als er ondanks alle maatregelen toch nog een onvermijdelijk restrisico aanwezig is, dan zou dit risico bepalend moeten zijn voor de noodzakelijke responscapaciteit (wat doen we operationeel als het toch misgaat). Als die capaciteit laag is moet je meer inzetten op pro-actie en preventiemaatregelen (niet te verwarren met voorzorg) in het veiligheidsbeleid. Normstelling hoort gekoppeld te zijn aan (operationele) responscapaciteit. Breng daartoe in kaart in welke mate voorgestelde maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en welke lessen geleerd kunnen worden uit eerdere uitvoering, handhavingspraktijk, incidenten en rampen.

2.4.4 Perceptie en andere sociaal-psychologische elementen

Het is aan te raden om via participatie en het delen van kennis de kloof tussen feitelijke risico's en gepercipieerde risico's zo veel mogelijk te overbruggen. Beleidsmakers gaan er in hun handelen vaak (impliciet) van uit dat risicoperceptie en –acceptatie van burgers direct samen hangen met de omvang van een risico. In de praktijk blijkt evenwel hiertussen nauwelijks een relatie te bestaan. Burgers accepteren vrijwillig bepaalde grote risico's (zoals de weerstand tegen het verplicht stellen van fietshelmen voor kinderen, ongezonde lucht accepteren als gevolg van vuurwerk, barbecues en open haarden) en maken zich soms buitenproportioneel zorgen over andere, relatief kleine risico's (bijvoorbeeld vliegtuigongelukken of de straling van hoogspanningslijnen). De behoefte aan individuele vrijheid, de mate waarin men zelf kan kiezen voor 'het gevaar', de voorstelbaarheid van de 'schade' en het 'rechtvaardigheidsgevoel' (bijvoorbeeld het NIMBY-effect) zijn hierbij doorslaggevend.

Ter illustratie: in 1985 heeft de toenmalige Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (TAW) voorstellen gedaan voor grenzen aan het individuele en het groepsrisico voor overstromingen in Nederland²³. In deze voorstellen van de TAW is de aard van het risico verwerkt middels een parameter β , die de mate van vrijwilligheid gecombineerd met het nut uitdrukt die mensen ervaren bij het aangaan van het risico.

²² Roels, J.M., Maas, R.J.M., Beijik, R., Knol, A.B., Ree, J. van der (2013). Omgaan met normen in de Omgevingswet, RIVM.

²³ Vrijling, J. K. (1985), Enkele gedachten aangaande een aanvaardbaar risiconiveau in Nederland, Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen.

R*	Risico omschrijving	Voorbeelden
0.01	Onvrijwillig en weinig of indirect nut	Lpg-installatie
0.1	Onvrijwillig en alleen indirect nut	Werken in fabriek
1	Min of meer vrijwillig, redelijk direct nut	Autorijden
10	Vrijwillig	Motorrijden
100	Vrijwillig en groot persoonlijk nut	Bergbeklimmen



Risicoperceptie en –acceptatie zijn moeilijk te voorspellen. Dit komt omdat de relaties tussen enerzijds de karakteristieken van risico's en anderzijds de perceptie en acceptatie ervan complex zijn. Deze relaties zijn namelijk tijd-, plaats- en contextafhankelijk en zijn bovendien cultuurgebonden. Daarnaast hebben incidenten, en de reacties en berichtgeving die daarop volgen, een grote invloed op risicoperceptie en –acceptatie, al is die doorgaans van tijdelijke aard. Meer algemeen geldt dat betrouwbare informatie richting de burger diens begrip van het risico kan verhogen, waardoor deze eerder geneigd is het risico meer rationeel op waarde te schatten en eventueel te accepteren. Het meenemen van risicoperceptie en –acceptatie kan er dus toe leiden dat maatschappelijke onrust beter wordt voorkomen.

Interessant zijn in dit verband de conclusies die Crisisslab²⁴ formuleert in hun onderzoek naar hoe het algemeen publiek in de Drechtsteden enerzijds en betrokken bewoners anderzijds aankijken tegen de risico's die samenhangen met buitendijks wonen en het spoortransport van gevaarlijke stoffen:

- Het algemeen publiek zou in meerderheid op basis van een rationele afweging besluiten over risicobeleid. Bijvoorbeeld: hoewel mensen het lastig vinden om kleine kansen getalsmatig te begrijpen (“wat betekent precies één-op-de-miljoen jaar?”), kunnen ze heel goed ongevals-kansen en –effecten in perspectief zien;
- De bij een klein risico betrokken burgers wensen in meerderheid dat de overheid meer investeert in dat risico;

²⁴ Helsloot, I., Vries, D. de, Melssen, N. (2014). Risico's en gevaren in de Drechtsteden. Hoe kijken bewoners er tegenaan? Ministerie van BZK.

- Nader geïnformeerd zou echter een meerderheid van dezelfde betrokken burgers als bestuurder niet investeren in verdere verkleining van dat kleine risico.

Een ander inzicht is dat burgers een verschil lijken te maken tussen investeringen in meer preventie (dat acht men niet nodig voor kleine en/of vrijwillige risico's) en schadevergoeding (waar men ruimhartigheid door de overheid verwacht).

De Pluim

Een voorbeeld van hoe je mensen kunt leren wetenschap te duiden is het gebruik van 'de pluim' in het weerbericht. Dit is de grafische weergave van het toenemen van de onzekerheid in de weersvoorspelling op lange termijn. Door het visueel inzichtelijk maken van de uitkomsten van de verschillende lange termijn weersvoorspellingen, is iedereen de onzekerheid van die voorspellingen beter gaan begrijpen en daarmee meer gaan accepteren.

2.4.5 Belanghebbenden, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid

In onze democratische samenleving hebben alle belanghebbenden recht op een transparant politiek besluitvormingsproces, waarbij keuzes worden gemotiveerd. Wie belang heeft moet daarin kunnen meedenken en –doen. Stakeholders, zoals andere overheden, bedrijfsleven burgers, maatschappelijke organisaties moeten kunnen beschikken over de benodigde informatie. Zeker als het probleem controversieel is. Openheid alleen is echter niet voldoende.

Belanghebbenden

Het is in de huidige maatschappelijke context steeds meer gebruikelijk om belanghebbenden in een bepaalde fase van het beleidsproces te betrekken. Door met stakeholders in gesprek te gaan, lokaal te meten en te observeren kan draagvlak voor, en betrokkenheid bij, het veiligheidsbeleid worden verworven. Meer verantwoordelijkheid voor veiligheid bij burgers en bedrijven is alleen mogelijk bij voldoende waarborgen voor een basisveiligheid. Het is goed om burgers en andere stakeholders daartoe vanaf het begin bij veiligheidsvraagstukken te betrekken: vanaf beeldvorming tot aan besluitvormingsprocessen. Burgers zijn soms goede leken-deskundigen of ervarings-deskundigen. Ook lokale overheden, uitvoerende instanties en

handhavers hebben veel ervaring en expertise in huis. Door de belangen van burgers en stakeholders te leren kennen, te weten wat hen motiveert en kun je ze beter bij het proces betrekken. Daarbij dient nadrukkelijk aandacht te zijn voor de mate waarin het publiek zelfstandig in staat is kennis en wetenschap te duiden. Door open te zijn over hoe het besluitvormingsproces is ingericht en wie in welke mate en in welke fase invloed heeft op (de uitkomst van) het proces kan gezorgd worden voor het scheppen van de juiste verwachtingen. Het is zaak om over besluiten goed gemotiveerd te communiceren, ook als het een gevoelig besluit is.

In het bewustwordingsproject 'Binnenmilieu basisscholen' dat GGD Nederland in opdracht van VROM en OCV van 2008-2015 uitvoert wordt gewerkt aan bewustwording van het belang van ventilatie in de klas. Dit lijkt succesvol te zijn, en in februari 2013 zijn aanvullende activiteiten benoemd.

Het is zinvol gedurende het hele proces te blijven informeren en communiceren en niet alleen in reactie op vragen en onrust en ga waar mogelijk echt de dialoog aan. Daarbij hoort ook het investeren in het verbeteren van risicodenken van burgers (besliskunde). Bij de uitleg van maatregelen en beleid moet rekening worden gehouden met het feit dat mensen vooral incidenten en gevaren ervaren, met name als deze gepaard gaan met doden, gewonden en ziektes. Begrippen als risico, gevaar en schade zijn abstract, daar wordt zelden rationeel mee omgegaan. Burgers voelen minder betrokkenheid bij lange termijn effecten of brede ecologische of economische schade. Beleid gericht op het beperken van effecten en schade zal daarom vaak acceptabeler zijn dan beleid gericht op het verkleinen van risico's, zeker wanneer deze wat 'verder van het bed' zijn.

Er zijn verschillende voorbeelden binnen IenM hoe de meedenkkracht van burgers en andere stakeholders gemobiliseerd kan worden:

Safety deals waarbij rond verkeersvraagstukken afspraken gemaakt worden over veilig gedrag.

Duurzaam Doen, waarbij de overheid de burger handvatten biedt om de leefbaarheid en duurzaamheid van de eigen omgeving te vergroten.

Beleid ten aanzien van veiligheid kan ook gericht zijn op het stimuleren van het bewust worden en verinnerlijken van veilig gedrag. Daarbij kan inzichtelijk worden gemaakt hoe gedrag, veerkracht en weerbaarheid van burgers en bedrijven kan bijdragen aan het omgaan met risico's. De kans dat iets mis gaat zal nooit nul zijn. Er zijn ook niet kenbare risico's en Black Swans, een onverwacht incident met enorme effecten dat achteraf ten onrechte wordt gerationaliseerd, om rekening mee te houden. Daarvoor kan een signaleringsproces ten behoeve van de beeldvormingsfase georganiseerd worden en zet

beleidsinterventie in ten behoeve van weerbaarheid en veerkracht van burgers en bedrijven. Het is tevens goed al in de beleidsontwikkelingsfase te investeren in hoe om gegaan kan worden met mogelijke incidenten, zoals bijvoorbeeld nu in het meerlaagsveiligheidsbeleid bij waterveiligheid wordt voorgesteld.

Handreikingen bij communicatie over veiligheid- en risicodossiers:

- Burger en bedrijfsleven vroeg betrekken;
- Niet alleen aandacht voor wetenschappelijke discussie, maar ook voor de brede maatschappelijke context, emoties en ethische dilemma's;
- Neem ook leken deskundigen serieus, communiceer bewust en gericht;
- Benoem en verklein waar mogelijk de onzekerheid;
- Burger heeft meer affiniteit met voorstelbaar dan met voorspelbaar.

Verantwoordelijkheid

In het afwegingsproces is het van belang vast te stellen wie waarvoor verantwoordelijk is, en hoe de verantwoordelijkheid wordt ingevuld. Het BZK programma Risico's en Verantwoordelijkheden gaat in op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen verschillende overheden. Daarnaast hebben natuurlijk ook burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties hun eigen verantwoordelijkheid. Soms liggen hier belemmeringen om die verantwoordelijkheid goed in te vullen, maar er zijn daarnaast zeker ook nog kansen voor verdere verbetering. Soms zijn meer stimulansen, meer informatie, of nadere handreikingen nodig.

Bij veel veiligheidsvraagstukken ligt een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven. Het ministerie van IenM sluit coalities met het bedrijfsleven en steunt waar mogelijk initiatieven die veiligheidsbewustzijn vergroten. De verwachting is, dat het inzetten van dit soort zachte beleidsinstrumenten (zoals de safety deals als onderdeel van Staat van de Veiligheid²⁵) ook een bijdrage gaat leveren aan de verbetering van de veiligheidssituatie bij bedrijven. Staat van de Veiligheid kijkt ook naar de verantwoordelijkheidsverdeling en op welke wijze toezicht plaats kan vinden. In dit laatste is ook een belangrijke rol weggelegd voor de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Deze rol past in de versterkte adviesrol van de ILT, zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het Odfjell-rapport. Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn beproefde, normatieve instrumenten. Resultaten worden niet bereikt door alleen normen te stellen. Een goede veiligheidscultuur is daarbij onmisbaar.

²⁵ Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2013, 10 juni 2014. Ministerie van IenM. Bijlage bij voortgangsbrief aan de Tweede Kamer m.b.t. Externe Veiligheid, 13 juni 2014.

Actieplan ventilatie nieuwbouw – verantwoordelijkheden beleggen is niet voldoende

In de nieuwbouwwijk Vathorst bleken in 2007 ventilatieproblemen te bestaan die bij bewoners leidden tot gezondheidsklachten. In juli 2012 is het Actieplan Kwaliteitsverbetering Ventilatievoorzieningen in nieuwbouwwoningen overeengekomen. Daarbij is de verantwoordelijkheid bij bouwbedrijven gelegd. Op 22 augustus 2013 werd de TK geïnformeerd over de voortgang en werd vastgesteld dat er nog te weinig prikkels zijn bij bouwbedrijven en te weinig bewustwording bij markt en consument. Afgezien van het bevorderen van bewustwording en kennis zien de betrokken partijen een opleveringstoets van ventilatievoorzieningen waaraan partijen zich verplichten als een goed vehikel om nog een verbeterslag te realiseren.

Bedrijven zijn gevoelig voor hun imago, maar het gebruikelijke 'naming' en 'shaming' maakt steeds vaker plaats voor het benadrukken van goede praktijken, het etaleren van koplopers. Bedrijven in de middenmoot, die minder goed presteren moeten gestimuleerd worden zich continu te verbeteren. Achterblijvers moeten via reguliere regelgeving en handhaving stevig worden benaderd.

Als gevolg van complexiteit van het productie- en verhandelingsproces is ketenbenadering in het veiligheidsbeleid steeds belangrijker.

Er zijn verschillende voorbeelden hoe het bedrijfsleven gestimuleerd wordt verantwoordelijkheid te nemen:

- In de stoffenverordening REACH is de verantwoordelijkheid voor de registratie en beoordeling van stoffen bij het bedrijfsleven gelegd. Voor zeer zorgwekkende stoffen kan op basis van die gegevens een verbod of beperking worden voorgesteld. In een sociaaleconomisch comité wordt vervolgens op het niveau van de lidstaten een MKBA opgesteld. Waarbij ook transparantie over de afwegingen richting industrie van belang is.
- De SER-commissie IMVO (Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen) riep op 6 maart 2014 bedrijven en belanghebbenden op invulling te geven aan MVO-risicomanagement. Startpunt daarbij is het identificeren, waar nodig prioriteren, en aanpakken van de risico's die een negatieve impact op de samenleving hebben. Tot deze aanbeveling komt de commissie in haar themarapportage 'Due Diligence' die SER-voorzitter Wiebe Draijer op 6 maart 2014 aan minister Ploumen van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking overhandigde²⁶.

Aansprakelijkheid

Aansprakelijkheidswetgeving is noodzakelijk om te kunnen bepalen welke partij eventuele (milieu)schade dient te dragen. Aan de oproep in de Verklaring van Rio (1992) om het nationale recht betreffende aansprakelijkheid en schadevergoeding voor slachtoffers van verontreiniging en andere schade aan het milieu te ontwikkelen is invulling gegeven. De Europese Richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG) is in Nederlandse regelgeving geïmplementeerd. Sinds 1 juni 2008 is de Wet milieubeheer uitgebreid. Beleidsuitgangspunt is dat bedrijven die schadelijke stoffen in het milieu kunnen brengen in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het vermijden en reduceren van de risico's. De EU verordening betreffende chemische stoffen (REACH, 2007) schrijft voor dat producenten en importeurs moeten aantonen dat stoffen veilig zijn. Daarmee zijn deze ook aansprakelijk in geval van optredende schade. Complicerend bij de uitvoering en handhaving van dit uitgangspunt is dat er vaak sprake is van gezamenlijke (keten) verantwoordelijkheden.

Bij incidenten in de scheepvaart is slechts een beperkte verhaalsmogelijkheid. Omvangrijke schade zou anders onverzekerbaar zijn, waarmee ook bepaald vervoer niet meer financieel haalbaar zou zijn. Om een deel van de schade toch te kunnen dekken zijn fondsen in het leven geroepen, maar deze dekken ook niet alles. Gevolg is wel dat de overheid, en dus de maatschappij in brede zin, voor een groot deel van de schade opdraait. Deze problematiek is vergelijkbaar met die in de chemische industrie en bij het vervoer gevaarlijke stoffen.



Tineke Dijkstra/Hollandse Hoogte

²⁶ http://www.ser.nl/~media/files/internet/publicaties/overige/2010_2019/2014/themarapportage-due-diligence.ashx

2011: het bedrijf van Chemiepack brandt uit, opslagtanks met chemische stoffen exploderen, en de bodem onder het Moerdijkse bedrijf blijkt na afloop sterk verontreinigd. Maar Chemiepack is ondertussen failliet verklaard. Dus wie draait er op voor de kosten van de sanering van de grond? 'Het gaat hierbij om de maatschappelijke perceptie. De kans op een ongeval à la Chemiepack is niet zo groot; maar de impact is wel groot. En de kosten trouwens ook: de bodemsanering van de grond van Chemiepack kostte zo'n 70 miljoen euro.

Voor beleidsontwikkeling is het van belang om het element aansprakelijkheid expliciet mee te nemen in het dossier in nauw verband met de verantwoordelijkheidsverdeling. Op verzoek van IenM heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) een verkenning verricht naar de mogelijkheden om voor milieuschade veroorzaakt door majeure risicobedrijven financiële zekerheid te kunnen laten stellen²⁷. De Raad constateert dat het een politiek-maatschappelijke keuze is om te bepalen of hier sprake is van een probleem dat om ingrijpen van de wetgever vraagt. In zijn advies geeft de Raad randvoorwaarden en ideeën mee hoe een systeem van financiële zekerheidsstelling het beste kan worden ingericht.

In de Brief Modernisering Milieubeleid²⁸ is in het kader van milieuaansprakelijkheid ook een verkenning aangekondigd naar de mogelijkheden om aansprakelijkheid voor milieugevolgen wettelijk te verankeren, bijvoorbeeld op de wijze waarop dit nu voor REACH geregeld is, zoals het PBL in 2013 adviseerde²⁹. Tussentijdse uitkomsten daarvan worden nog in 2014 verwacht.

²⁷ Rli brief advies. Milieuschade verhalen. Advies financiële zekerheidsstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven, Juni 2014.

²⁸ TK-brief Modernisering Milieubeleid, Kamerstuk z8663, Nr. 55, 10 maart 2014

²⁹ PBL, Wissels omzetten – Bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw, 16 juni 2013. Bouwsteen 8: «Maak bedrijven verantwoordelijk en aansprakelijk voor milieu-effecten»



3. Context en inbedding

Het denken over risico- en veiligheidsbeleid en afwegingen maken ten behoeve van dit beleid vindt niet plaats in een geïsoleerde beleidswereld. Maatschappelijke ontwikkelingen, wetenschappelijke inzichten, politieke actualiteit, alle hebben invloed op de ontwikkeling van het beleid. Ook de IenM-interne context is van belang: welke afwegingen kenmerken de verschillende veiligheidsvraagstukken binnen het departement, wat verklaart de verschillen en welke overeenkomsten hebben ze juist?

Voor deze proeve van een IenM-breed afwegingskader voor risico- en veiligheidsbeleid is in het kader van het programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* een uitgebreide analyse uitgevoerd van de huidige wetenschappelijke, maatschappelijke en politiek-beleidsmatige context waarbinnen het integrale afwegingskader vorm behoort te krijgen. Daarnaast zijn de relevante IenM-dossiers geanalyseerd en vergeleken. Dit hoofdstuk geeft een breed beeld van al deze contexten en voor IenM belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het denken over risico- en veiligheidsbeleid.

3.1 Wetenschappelijke context

3.1.1 Ontwikkeling van het risicobeleid in Nederland

Aan het risicobeleid liggen verschillende beginselen ten grondslag, zoals rechtstatelijke beginselen, beginselen van behoorlijk bestuur, zorgvuldigheidsbeginselen en het gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen gelijk behandelen en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin zij verschillen. Deze beginselen staan in het algemeen niet ter discussie: zij vormen de fundamente van onze rechtsstaat. Aan het risicobeleid liggen echter ook beleidsbeginselen ten grondslag die enerzijds zijn gebaseerd op de maatschappelijke risicoperceptie en anderzijds op morele opvattingen hoe de maatschappij behoort te zijn ingericht. Dergelijke beleidsbeginselen zijn politieke keuzen: feiten, noch argumenten kunnen de redelijkheid aantonen van fundamentele risicopercepties of morele opvattingen. Het begrip risico bestaat dan ook niet uitsluitend uit objectief meetbare eigenschappen van systemen. Het is tevens een sociaal construct waarbij kwalitatieve, sociaal-psychologische eigenschappen een minstens zo belangrijke rol spelen. Zo verklaren deze eigenschappen bijvoorbeeld in hoge mate de verschillen in kosten die worden gemaakt voor het terugdringen van gezondheidsrisico's, waarbij de opbrengsten zijn uitgedrukt in termen van vermeden sterfte of gewonnen (gezonde) levensjaren.³⁰ Het risicobeleid wordt kortom gekenmerkt door een sterke vermenging van meer objectieve technisch-wetenschappelijke met meer subjectieve beleevingsaspecten. Het spanningsveld wordt verder vergroot wanneer de sterk subjectieve risico's ook nog gekenmerkt

worden door een hoge mate van (wetenschappelijke) onzekerheid.

In het milieudomein voert de Nederlandse overheid sinds de jaren tachtig een risicobeleid dat zich richt op gelijke bescherming voor alle burgers. Zoals destijds aangegeven in de nota 'Omgaan met Risico's' (1989) -en later vastgelegd als kabinetsbeleid in de nota 'Nuchter Omgaan met Risico's'- mag niemand blootgesteld worden aan een kans op sterfte van meer dan één op de miljoenen. In de praktijk is dit echter niet altijd realiseerbaar gebleken. Deze uitgangspunten hebben het afgelopen decennium wel grote invloed gehad om tot een beter risicobeleid te komen. Er is gezocht naar een transparante systematiek waarmee de kwantitatieve risicoschattingen gekoppeld kunnen worden aan de algemene maatschappelijke opvattingen over de aanvaardbaarheid van risico's. Een voorbeeld hiervan is de kabinetsvisie met betrekking tot 'Nuchter Omgaan met Risico's' uit 2006. Deze uitgangspunten uit *Nuchter Omgaan met Risico's* zijn nog steeds valide en worden breed erkend, maar nog niet altijd volledig in praktijk gebracht.

Het omgaan met risico's is volgens de WRR³¹ voor de overheid een evenwichtskunst, verschillende krachten en afhankelijkheden zijn van invloed op het beleid. Zo is de overheid voor het inschatten van bedreigingen afhankelijk van het handelen en de expertise van verschillende partijen, terwijl op de deskundigheid van deze partijen niet blind gevaren kan en mag worden. Deze afhankelijkheden conditioneren de handelingsvrijheid van de overheid. In discussies over overheidsverantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid moet daarmee rekening gehouden worden.

De zogenaamde risico-regelreflex of, beter nog, incident-regelreflex leidt volgens de WRR op veel terreinen tot onevenwichtigheden in het veiligheidsbeleid. De overheid is de afgelopen decennia in toenemende mate aangesproken op het afdekken van allerhande risico's voor burgers en bedrijven. Als een nieuw risico bekend wordt of na een ernstig incident volgt bijna standaard vanuit de samenleving en de politiek een roep om drastische overheidsmaatregelen, om het risico in de toekomst uit te sluiten. Dat de overheid direct daarop zou reageren met regels is echter een misvatting. Over het algemeen volgen acties om schade te beperken, burgers te informeren en nader onderzoek te doen en wordt bezien of de bestaande regelgeving nog toereikend is. Wel draagt de overheid met dergelijke reacties soms onbedoeld bij aan het beeld dat zij inderdaad het voornaamste risicovangnet voor de samenleving is, terwijl er vaak ook andere partijen zijn die die taak of verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen, of zelfs zouden moeten nemen.

³⁰ Kabinetsvisie *Nuchter Omgaan met risico's*, Kamerstuk 28 089, Nr. 15, 29 mei 2006

³¹ Evenwichtskunst - over de verdeling van verantwoordelijkheid voor de fysieke veiligheid. WRR, November 2011.

De WRR stelt in het advies³² dat in het kader van *Bewust Omgaan met Veiligheid* was gevraagd voor om aan de hand van tien kernvragen de IenM-dossiers op het gebied van veiligheidsbeleid met elkaar te vergelijken. Daarbij wordt ook ingegaan op enkele conceptuele kwesties die ten grondslag liggen aan deze vragen. De WRR heeft in zijn advies, dat tot stand is gekomen in samenwerking met de Rli, GR, Rob, DEGAS, PBL en RIVM, voor zes dossiers de tien vragen al beantwoord: Overstromingsdossier, Luchtkwaliteit, Elektromagnetische velden, Nachtelijke operaties met traumahelikopters, Gewasbescherming, en Risico's nanomaterialen. De inzichten die dit heeft opgeleverd zijn verwerkt in de voorliggende proeve van een IenM-breed afwegingskader. Daarbij is duidelijk geworden, dat de door de WRR aangeleverde set vragen goed beantwoord kunnen worden door het beleidsproces in te richten met de tools die dit kader biedt.

De WRR beveelt aan om de aangereikte set kernvragen toe te passen op een groter aantal reeds beschikbare dossiers en ook systematisch te gebruiken bij zich nieuw aandienende risico- en veiligheidsvraagstukken. De opgedane ervaring en bereikte voortgang zouden dan van tijd tot tijd (bijvoorbeeld eens in de twee jaar) geëvalueerd kunnen worden, waarbij ook de internationale ontwikkelingen in het denken over en beleid ten aanzien van risico en veiligheid betrokken kunnen worden. Ook kan bij voorgaande dossiervergelijking meer en breder zicht worden verkregen op de wijze waarop de diverse actoren hun rollen en verantwoordelijkheden invullen en op de behoefte aan extra beleidsaandacht op dit punt.

De WRR en de GR benadrukken dat bij het wegen van risico's naast de zogenoemde kwade kansen (negatieve consequenties) ook de goede kansen (positieve consequenties) moeten worden betrokken. Goede en kwade kansen worden gebruikt als aanduiding van potentiële voor- en nadelen, dus als effecten die zich zouden kunnen voordoen. Kans wordt hier dus gebruikt in de dagelijkse betekenis, namelijk als de mogelijkheid dat iets ten goede of ten kwade kan uitpakken, en niet in de betekenis van een statistisch vaststelbare waarschijnlijkheid. De aanduiding goede en kwade kansen werd ook gehanteerd in het RIVM-rapport *Nuchter omgaan met risico's* (2003). In deze rapporten wordt verwezen naar de klassieke Wildavsky-stelling (1988) dat innovatie nooit zonder risico is: de potentiële voor- en nadelen moeten in samenhang worden beschouwd. Hoewel Wildavsky de termen goede en kwade kansen niet letterlijk gebruikte, deed Stallen (2002) dat in het voortbouwen op Wildavsky's ideeën wel.³³

3.1.2 Sociale wetenschappen

Van oudsher is het risicobeleid gedomineerd door en gestoeld op technisch-wetenschappelijke inzichten. De rol en invloed van de sociale wetenschappen bij het vormgeven van risicobe-

leid wordt de laatste jaren echter steeds groter. Nieuwe inzichten uit de sociale wetenschappen met betrekking tot risico-perceptie en risico-communicatie krijgen invloed op beleid. Langzaam maar zeker groeit het inzicht dat belanghebbenden in de samenleving een plaats moeten krijgen in het vormgeven van risicobeleid en het omgaan met onzekere risico's. Het beleid vindt daarmee aansluiting bij maatschappelijke ontwikkelingen en kan op een groter draagvlak rekenen. De uitgangspunten voor het betrekken van burgers en stakeholders bij het beleid zijn voor het eerst vastgelegd in 'Nuchter Omgaan met Risico's'. In de bundel *Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden. Hoe doen we dat samen?*³⁴ worden logos, pathos en ethos onderscheiden als belangrijke factoren om rekening te houden bij het omgaan met risico's. Logos is de dwingende logica, pathos het appel op de emoties en ethos de ethische statuur, het gezag van de spreker. Brenninkmeijer noemt logos, pathos en ethos als gezamenlijke eisen, te stellen aan een behoorlijke omgang met risico's. Bij alles wat gebeurt rondom de inrichting van onze samenleving zijn de logos, pathos en ethos van belang voor de burgers, bedrijven en instellingen die het maatschappelijke veld vormen. Maar niet zelden zien we dat de overheid hoofdzakelijk oog heeft voor de logos, de ratio. Ze benadert risico's veelal in termen van oorzaak en gevolg, statistiek en kansberekening, techniek en beheersing.

Meer en meer blijkt echter dat dit een moeilijk begaanbaar pad is, in een samenleving waar zaken steeds meer samenhangen en in elkaar grijpen en de complexiteit toeneemt. Anders gezegd: een sluitende logos, een onontkoombare logica is steeds moeilijker te presenteren. Dit geldt temeer bij de huidige risico's die de WRR en de Gezondheidsraad als 'onzeker' of als 'ambigu' aanduiden.

Maar wat meer is: een rationele benadering leidt tot een reductie van het vraagstuk, tot het veronderstellen van een enkelvoudige causaliteit, waar de werkelijkheid veel gelaagder en bovenal veel meer beladen is. Het is juist die beladenheid die maakt dat, in reactie op de logos, de pathos opzwellt. Emoties doen hun intree, ingebracht door mensen die hun eigen ervaring van risico's niet erkend zien in de rationele benadering van de overheid. Denk aan de perikelen rondom de CO₂-opslag onder Barendrecht, de discussies over kernenergie, kolencentrales en de plaatsing van windmolens, de emoties rondom genetische modificatie en al die andere gevallen waarin mensen zich weggezet voelen door reeksen kille cijfers. Logos tegenover pathos, met maatschappelijke escalatie tot gevolg. De kernvraag ligt op het gebied van de ethos. Waar doen we het voor, hoe wegen we maatschappelijke voordelen en risico's, hoe rechtvaardig handelen we jegens degenen die daadwerkelijk risico lopen? Wat is verantwoord, ethisch handelen?

Overheidshandelen in een risicomaatschappij is niet alleen een kwestie van rekensommen en risicocommunicatie, het gaat ook

³² Briefadvies WRR, Consistent maatwerk - handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid, juni 2014.

³³ Onzekere veiligheid, WRR (2008)

³⁴ Brenninkmeijer, A.F.M., Graaf, B. de, Roeser, S., Passchier, W.F. (2012). *Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden. Hoe doen we dat samen?* Ministerie van IenM.



om nemen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording voor keuzes die namens ons allen gemaakt worden, met rekenschap van de eigen positie die de overheid daarbij inneemt.

3.1.3 Relatie wetenschap-beleid-politiek

De overheid geeft de wetenschap een rol in het risicobeleid, onder andere door de instelling van diverse adviesraden (zoals de RLI en Gezondheidsraad) en kennisinstellingen (zoals het RIVM). De kennis die bij de rijksoverheid beschikbaar was wordt steeds meer belegd bij kennisinstituten en uitvoeringsorganisaties. Beleidsmakers raken daarmee steeds afhankelijker van experts. Daarmee dreigen soms de grenzen tussen wetenschap, beleid en politiek minder helder of eenduidig te worden. Aangezien de onafhankelijkheid van met name de wetenschap van groot belang is om het vertrouwen van de burger te houden, is het noodzakelijk de rollen expliciet te onderscheiden. Het risicobeleid van de overheid is over het algemeen gestoeld op de (technische) inzichten vanuit de wetenschap. De wetenschap levert de concrete berekeningen van de in de samenleving optredende risico's en de daaruit voortkomende maatschappelijke kosten aan. Daarmee kan de wetenschap bijdragen aan de vergroting van de kennis over risico's bij overheid en samenleving en de structurering van complexe problematiek voor de overheid.

De wetenschap zou primair gebruikt moeten worden om constatering en mogelijke consequenties te delen. Het is goed een duidelijk onderscheid te maken tussen de rol van de wetenschap en de rol van overheid en beleid. Het is belangrijk om de waarde, maar ook de grenzen aan wetenschappelijke bewijskracht te erkennen. Wetenschappelijke kennis en inzichten zijn van belang voor het begrip van alle elementen in de afweging, zowel voor die uit de tastbare werkelijkheid als die uit de papieren en de sociaal-psychologische werkelijkheid. Het is aan de beleidsmaker om een afweging te maken en aan de politiek om te besluiten of de gemaakte keuzes aanvaardbaar zijn.

Beleid en politiek zetten wetenschap naar behoeven in. Zo gebruiken beleidsmakers wetenschappelijke conclusies soms selectief om hun beleid mee te verantwoorden. Dit veroorzaakt in sommige gevallen maatschappelijke ophef en onbegrip. De kloof tussen feitelijke risico's en gepercipieerde risico's kan door het selectief inzetten van wetenschap vergroot worden. De rol van kennis en wetenschap in het afwegingsproces voor risico- en veiligheidsbeleid komt daarmee in een verkeerd daglicht te staan. Het onlangs gepubliceerde rapport van het Rathenau Instituut 'Wetenschap als strijdtoneel'³⁵ geeft hier treffende voorbeelden van. Denk bijvoorbeeld aan de maatschappelijke

³⁵ Marlous Blankesteyn, Geert Munnichs, Leonie van Drooge, Wetenschap als strijd toneel - Publieke controversen rond wetenschap en beleid, Rathenau Instituut, maart 2014.

aantallen slachtoffers per jaar, benodigde kosten per gewonnen levensjaar, etc. De verscheidenheid van deze lijstjes laat zien dat er inderdaad grote verschillen zijn in de omvang van de problematiek en de mate waarin we als samenleving investeren in de oplossingen ervan. De onderliggende gegevens zijn bovendien ook iedere keer anders. Uiteraard zijn ze niet de enige bron van informatie en moeten ze in breder perspectief worden geplaatst. Eenvoudige uitspraken op basis van dit soort lijstjes doen geen recht aan de complexiteit van zulke vergelijkingen, en zijn daarom slechts zeer globaal bruikbaar in onze afwegingen.

[illegible]

De keuze van toelaatbare risiconiveaus en de mate van differentiatie daarin is bij uitstek een politieke aangelegenheid. De wetenschap kan daarbij een principieel beperkte bijdrage leveren. Afgezien van concrete berekeningen van de in de samenleving optredende risico's en de daaruit voortkomende maatschappelijke kosten, kan de wetenschap bijdragen aan de structurering van de complexe problematiek. Daarmee kan de consistentie van de politieke keuzen vergroot worden, zowel tussen de uiteenlopende soorten risico's als tussen de nu te kiezen en reeds gekozen risiconiveaus. Daarnaast gaat het om een door de politiek te kiezen balans tussen (kosten)efficiëntie en een subjectief beleefde rechtvaardigheid.

3.2 Maatschappelijke context

3.2.1 Algemene ontwikkelingen

De maatschappij wordt steeds complexer: eenduidige causale verbanden zijn steeds moeilijker te onderscheiden en tegelijkertijd zijn via open data ook nieuwe verbanden en patronen te ontdekken. De open data helpen veiligheidsissues aan te pakken, maar creëren tegelijkertijd ook weer nieuwe risico's (*security*). De beheersing van de fysieke leefomgeving wordt steeds afhankelijker van informatietechnologie en daarmee kwetsbaarder voor moedwillige verstoringen. Technologische ontwikkelingen volgen elkaar steeds sneller op, maar zijn voor leken steeds moeilijker te volgen. De aanpak van bijbehorende veiligheidsvraagstukken loopt daardoor steeds vaker achter die ontwikkelingen aan en vraagt soms om sterke detaillering of juist, noodgedwongen, om een aanpak slechts op hoofdlijnen.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen samenleving en overheid ten aanzien van veiligheid staat niet meer zo vast als voorheen. Tegen deze achtergrond moet bezien worden of regelgeving daar nog op toegesneden is. In sommige gevallen zullen verantwoordelijke partijen meer ruimte en mogelijkheden vragen voor maatwerk, experimenteerruimte, uitzonderingen op regels. Anderzijds zal via regulering juist nadrukkelijker moeten worden verankerd dat verantwoordelijken alleen binnen duidelijke grenzen kunnen opereren. Daarbij zullen soms nadere handreikingen nodig zijn.

Ook internationale ontwikkelingen zijn steeds belangrijker voor het nationale veiligheid- en risicobeleid. Sommige sectoren zijn al van oudsher sterk internationaal georiënteerd, aangezien het bedrijvigheid en activiteiten betreft die grensoverschrijdend zijn (luchtvaart, maritieme veiligheid, vervoer gevaarlijke stoffen, luchtkwaliteit, stoffenbeleid, waterkwaliteit). Veel regelgeving is al Europees of mondiaal. Oplossingen werken alleen als deze op dat internationale niveau worden gevonden en uitgewerkt. Dit internationale aspect moet zeker niet als beperkend en complicerend worden gezien: internationale samenwerking biedt kansen om het nationale beleid te versterken en te verbeteren, te leren van het buitenland. In het programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* is een eerste verkenning daartoe gedaan.

De recente financieel-economische crisis heeft eveneens invloed op het veiligheids- en risicobeleid. Deze crisis maakte de druk op de kostenefficiëntie van maatregelen groter. De afgelopen jaren is door de crisis de economische ontwikkeling actief gestimuleerd. Deze beide effecten van de crisis hebben indirect ook gevolgen gehad voor het veiligheidsbeleid.

Tot slot hebben ook lange termijn ontwikkelingen als vergrijzing en klimaatverandering invloed op het veiligheidsbeleid. Zo wordt het denken over waterveiligheid zeer beïnvloed door de klimaatverandering. En bij verkeersveiligheid zullen we steeds meer rekening moeten houden met een groot aandeel oudere weggebruikers.

3.2.2 De burger

De overheid heeft te maken met de burger als individu(en) of met burgers die verenigd zijn in maatschappelijke organisaties. Ook kunnen maatschappelijke organisaties, zoals ngo's, belangen van burgers en de veiligheid in hun leefomgeving vertegenwoordigen.

De rol en positie van de burger ten opzichte van beleid en politiek is de afgelopen decennia sterk veranderd. De burger is mondiger geworden, steeds breder geïnformeerd en komt meer en meer in informatie- en kennisniveau 'op voet van gelijkheid' met de overheid te staan. Soms is de burger zelfs meer deskundig. De toegang tot ondeskundige en ongecontroleerde informatie is echter eveneens enorm gegroeid. Ook op deze informatie worden meningen gebaseerd. De overheid wordt geconfronteerd met de vraag van de betrokken en energieke burger om hem serieus te nemen en zo veel mogelijk te betrekken bij beleidsontwikkeling: participatie, lekendeskundigheid, ervaringsdeskundigen, *wisdom of the crowd*. Tegelijkertijd wijzen zij en maatschappelijke organisaties die burgers vertegenwoordigen er op dat ook de belangen van de minder betrokken, de minder mondige en minder deskundige burger niet uit het oog moeten worden verloren.



Burgers voelen zich vaker en meer een volwaardig mede-eigenaar van probleem én oplossing. Door de verschuiving in de relatie tussen burger en overheid ontstaat een zoektocht naar een nieuwe balans tussen verantwoordelijkheden, rechten en plichten. Daarbij kan de overheid ervoor kiezen de maatschappelijke problemen nog meer samen met belanghebbenden op te lossen, of aan hen over te laten.

3.3 Politiek-beleidsmatige context

De huidige regering zet in op een kleinere overheid, waarbij de rijksoverheid in toenemende mate de rol heeft van systeemverantwoordelijke en regisseur. Regionale en lokale overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers krijgen meer verantwoordelijkheden en een grotere rol in (de uitvoering van) het beleid. In de politiek klinkt de emotie harder in het debat door dan voorheen. De invloed van de (sociale) media en mondige burger is ook in de politiek zichtbaar.

3.3.1 Rijksbrede ontwikkelingen

IenM houdt zicht niet als enige ministerie in Nederland of Europa bezig met veiligheids- en risicobeleid, noch is het het enige ministerie dat bezig is met modernisering en vernieuwing van dat beleid. Nationaal en internationaal is een aantal trajecten en ontwikkelingen van belang voor IenM en de verdere ontwikkeling van het afwegingskader.

Programma's en relevante ontwikkelingen bij andere departementen

Naast IenM zijn ontwikkelingen bij andere departementen relevant voor afwegingen in het kader van veiligheids- en risicobeleid. Dit zijn de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Veiligheid en Justitie (VenJ), Economische Zaken (EZ), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Defensie (DEF) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Twee programma's van andere departementen verdienen in deze context extra aandacht.

Programma Risico's en verantwoordelijkheden

Er komen steeds meer maatregelen om de samenleving te beschermen tegen risico's. Denk aan risico's als de Mexicaanse griep of de veiligheid in tunnels. Door de bezorgdheid over de veiligheid die dan ontstaat, kan de overheid 'overreageren' en (dure) maatregelen nemen die nauwelijks leiden tot meer veiligheid. Daarom ontwikkelt de overheid, met het ministerie van BZK als eerstverantwoordelijke, een visie op zijn rol bij het omgaan met risico's. Het ontwikkelen van de visie gebeurt in het tweejarige programma Risico's en verantwoordelijkheden. Het programma richt zich op fysieke risico's, als gezondheidsrisico's, arbeidsomstandigheden en externe veiligheid. Terrorisme en criminaliteit vallen hier niet onder.

Met het programma wil de overheid dan onder andere meer inzicht krijgen in de reactie van overheden op incidenten. En de dilemma's die daarbij spelen bespreken met burgers, politici en

journalisten. Ook komen er voorstellen voor hoe de overheid passend kan omgaan met fysieke veiligheid, met name na incidenten. Het gaat daarbij om vragen als: wie is verantwoordelijk voor de beheersing van bepaalde risico's en de gevolgen van incidenten.

Extra aandachtspunt is de verantwoordelijkheid van de overheid voor preventie en schadevergoeding. Burgers en bedrijven moeten zich realiseren dat ze niet alleen naar de overheid moeten kijken. Zij zijn zelf ook verantwoordelijk voor het omgaan met risico's. De overheid kan dan meer ruimte bieden voor bijvoorbeeld risicovolle activiteiten die geen schade aan anderen toebrengen. Bijvoorbeeld het wonen in uiterwaarden van rivieren. Dit past in het doel van het kabinet om de samenleving meer ruimte te bieden en om de overheid kleiner en compacter te maken.

Het ministerie van BZK werkt bij het ontwikkelen van de visie samen met de ministeries van VenJ, IenM, EZ, VWS en SZW.

Nationale Risico Beoordeling

Binnen de rijksbrede strategie Nationale Veiligheid wordt jaarlijks in opdracht van het ministerie van VenJ een Nationale Risicobeoordeling (NRB) opgesteld, waarin een aantal veiligheidsthema's wordt geanalyseerd in de vorm van scenario's die langs een vaste meetlat worden gelegd: de NRB methodiek. De resultaten hebben tot doel beleidsmakers inzicht te geven in de relatieve waarschijnlijkheid en impact van de verschillende scenario's. Dit inzicht is van belang om capaciteiten te benoemen, beleid te formuleren en prioriteiten te stellen met als doel Nederland zo goed mogelijk voor te bereiden op verschillende soorten rampen en dreigingen.

De NRB wordt onafhankelijk geproduceerd door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). Het ANV is een gezaghebbend kennisnetwerk dat sinds 2011 in opdracht van VenJ, namens de Stuurgroep Nationale Veiligheid (SNV), jaarlijks de NRB opstelt.

Overige departementen

Bij het ministerie van EZ is een aantal veiligheidsvraagstukken relevant voor de ontwikkeling van een afwegingskader voor veiligheidsbeleid, zoals: veiligheid en innovatie, nucleaire veiligheid, dierziekten, gewasbescherming, voedselveiligheid en de opsporing, winning en transport van delfstoffen en aardwarmte. Bij het ministerie van VWS zijn de vraagstukken betreffende gezondheid in het algemeen relevant, en meer in het bijzonder bijvoorbeeld infectieziekten, productveiligheid en voeding. Bij het ministerie van SZW spelen afwegingen rondom veiligheid met name een rol bij het beleid gericht op arbeidsomstandigheden. Vraagstukken over (inter)nationale veiligheid die bij het ministerie van Defensie van belang zijn vragen ook om afwegingen die vergelijkbaar zijn met die een rol spelen in vraagstukken rondom veiligheid op de IenM beleidsterreinen. En ten slotte raken discussies rond de rol van scholing, wetenschap en innovatie in het veiligheidsbeleid het beleidsdomein van het ministerie van OCW.



Ton Poortvliet

3.3.2 Internationale ontwikkelingen

Internationale ontwikkelingen zijn steeds belangrijker geworden voor het nationale beleid. Veel problemen zijn grensoverschrijdend, we moeten ze samen met andere landen oplossen. Internationale wet- en regelgeving, internationale handelsbetrekkingen zijn steeds belangrijker geworden.

We spiegelen ons in het veiligheidsbeleid ook aan de landen om ons heen. Nederland blijkt in vergelijking met andere landen op veel terreinen relatief veilig, hoewel de wensen ten aanzien van de veiligheid gedifferentieerder zijn geworden. Dit bleek ook tijdens de door ons georganiseerde conferentie 'Explicitly Dealing with Safety'. Toonaangevende wetenschappers vanuit ons omringende landen pleiten ervoor dat Nederland in Europa in het fundamentele debat over het omgaan met veiligheid en risico's een meer prominente rol aanneemt. Tevens roepen zij Nederland op de risicowetenschappers in Europa te verbinden, bijvoorbeeld met het organiseren van een Europese 'Safety Summit' en het actief promoten van een 'European Academy of Science'.

In het beleid gericht op veilige productie en gebruik van nanomaterialen speelt Nederland al een toonaangevende rol. Het Europese NANOREG project³⁶, gericht op het ontwikkelen van teststrategieën en methoden ten behoeve van wet- en regelgeving is door de Europese Commissie uitgeroepen als *flagship* project. Hierbij wordt de ingezette expertise van Nederlandse instituten als RIVM³⁷ en TNO internationaal hoog aangeslagen, alsook de actieve inzet en inbreng vanuit het Europese bedrijfsleven. Wij zullen de komende maanden verkennen welke mogelijkheden er zijn om de excellente kennis die wij in Nederland op dit gebied hebben via Europa nog beter in te zetten.

Maritieme veiligheid is bij uitstek een terrein waar het internationale speelveld een belangrijke rol speelt: het water en de schepen verplaatsen zich vaak over de nationale grenzen. De belangrijkste beleidsdoelstelling is hier, net als in de luchtvaart, het streven naar permanente verbetering. En net als in de luchtvaart is het absolute aantal slachtoffers jaarlijks relatief klein, waardoor elk incident zwaar aantikt in de statistieken.

In het kader van de TTIP-onderhandelingen (Transatlantic Trade and Investment Partnership) heeft de Europese Commissie aangegeven dat er geen compromissen zullen worden

gesloten op het gebied van veiligheid, consumentenbescherming of het milieu. Nederland heeft deze inzet van het begin af aan gesteund. Tevens zal in deze onderhandelingen onverkort vast worden gehouden aan het voorzorgsprincipe.

Maritieme veiligheid

De Nederlandse inbreng in internationale overleggen wordt samen met de Nederlandse bedrijven en ngo's besproken. De beleidsbrieven voor zeehavens, binnenvaart en zeevaart (2002-2008) vormen de kaders en zullen waar nodig herijkt worden. De maritieme risico's hebben zowel gevolgen voor milieu, als economie en direct betrokken personen (passagiers en werknemers). Om maatregelen gericht op die risico's zo goed mogelijk met elkaar te verbinden is de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) op al deze terreinen actief. Zo kunnen tegenstrijdige belangen binnen één organisatie besproken worden: bijvoorbeeld rookgasreinigingsinstallaties op scheepsschoorstenen die het milieu goed doen, maar het schip instabiel en dus onveilig maken. Of beperking van het motorvermogen, dat goed is om de CO₂ uitstoot te verminderen, maar waar een veiligheidsgrens aan zit, omdat anders grote schepen minder bestuurbaar worden.

³⁶ <http://www.nanoreg.eu/>

³⁷ http://www.rivm.nl/Onderwerpen/N/Nanotechnologie/Kennis_en_informatiepunt_risico_s_KIR_Nanotechnologie



4. Het perspectief binnen IenM

In het programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* zijn verschillende dossiers die raken aan veiligheids- en risicovraagstukken binnen IenM op hoofdlijnen vergeleken. Hieruit komen verschillen en overeenkomsten naar voren: in aanpak, in afweging en in beleidskeuzen. Ook is gekeken naar de verschillende moderniserings- en vernieuwingstrajecten die binnen sommige van deze dossiers lopen en van invloed zijn op het denken over een IenM-breed afwegingskader. In dit hoofdstuk kijken we eerst in algemene zin naar de gevonden overeenkomsten, verschillen en oorzaken daarvoor. Daarna wordt een aantal concrete dossiers nader uitgediept.

4.1 IenM-dossiers vergeleken

Zoals in de inleiding gesteld is, ligt er aan de aanpak van alle veiligheidsproblemen die door IenM beleidsmatig moeten worden opgelost in principe een duidelijk, kabinetsbreed, afwegingskader ten grondslag. Soms is dit als gevolg van specifieke oplossingen op de diverse beleidsterreinen niet meer zichtbaar. Het is dan ook niet verwonderlijk dat bij nadere beschouwing op hoofdlijnen overeenkomsten in veiligheidsbenadering naar voren komen. Op de meeste IenM-beleidsterreinen wordt uitgegaan van de risicobenadering: zowel de kans op een incident/schade als de gevolgen ervan worden meegewogen in de besluitvorming. Daarbij wordt steeds zorgvuldig gezocht naar een wetenschappelijke onderbouwing. Waar mogelijk worden gestelde doelen en verkregen kennis vertaald naar aantallen, euro's en normen ten behoeve van een objectieve vergelijking. Bij alle veiligheidsvraagstukken spelen zaken als perceptie, emotie, rechtvaardigheid en belangentegengestellingen een rol in de afweging, zij het niet altijd even expliciet. Ook wordt bij alle veiligheidsvraagstukken niet alleen naar veiligheid en risico's gekeken, maar ook naar andere maatschappelijke belangen (ruimtelijke ontwikkeling, financieel-economische belangen, etc.). Ten slotte is het goed gebruik om tenminste op een moment in het beleidsproces ook belanghebbenden te betrekken en oog te hebben voor de verdeling en invulling van verantwoordelijkheden.

Ten aanzien van de verschillen tussen de dossiers is geconstateerd dat sommige verschillen historisch zijn gegroeid en met goede reden verschillend zijn, omdat ze bijvoorbeeld het gevolg zijn van internationale afspraken, gerechtelijke uitspraken, incidenten of politieke voorkeuren van vorige kabinetten. Gevaren en dreigingen die al lang geleden bekend waren krijgen een andere benadering dan relatief nieuwe risico's en dreigingen. Dit komt doordat aanvankelijk de onzekerheid over risico's relatief groot is, maar door meer ervaring, wetenschappelijke ontwikkeling en voortschrijdend risicomanagement worden geleidelijk de onzekerheid kleiner en de risico's beter beheers-

baar. Ook de omvang van het economisch of politiek belang van het beleidsterrein op het moment dat het beleid ontwikkeld werd speelt een rol.

Naast deze historische context speelt de culturele context een rol, zoals bijvoorbeeld de ervaren rechtvaardigheid: op het ene dossier wordt een risico beschouwd als de 'prijs' die wij betalen voor een breed maatschappelijk belang, op het andere dossier vinden we een vergelijkbaar risico niet acceptabel, omdat de activiteit slechts voordelig is voor enkelen in de samenleving. Een andere belangrijke oorzaak van de verschillen tussen de beleidsterreinen is gelegen in de perceptie en emotie van burgers in relatie tot de aard van het risico. De burger onderschat vaak het risico waarop hij zelf controle heeft en overschat het risico waar hij part noch deel aan heeft. Risico's veroorzaakt door menselijk handelen en nieuwe technologieën worden anders ervaren dan natuurlijke risico's. Tussen de veiligheidsvraagstukken zijn verschillen zichtbaar in de mate waarin perceptie en emotie van burgers een rol speelt. Als er een incident is geweest of maatschappelijk debat over een risico, dan worden risico's anders ervaren dan daarvoor. Van belang daarbij is ook of een risico of 'schade' op korte/ lange termijn, meer/ minder zichtbaar en verder van/ dichterbij huis optreedt. Andere verschillen in het afwegingsproces worden veroorzaakt door de mate waarin de problematiek in kaart is gebracht en de mate waarin belanghebbenden zijn betrokken. De indruk is dat, wanneer voor beide voldoende tijd, ruimte en middelen aanwezig waren, dit resulteerde in genuanceerder, meer overwogen en breder geaccepteerd beleid.

4.2 Modernisering en vernieuwing

Binnen IenM lopen verschillende beleids-, moderniserings- en vernieuwingstrajecten die raakvlakken hebben met deze nota of (een deel van) het denken over risico- en veiligheidsbeleid beïnvloeden. In het bijzonder heeft het programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* een beperkte selectie van beleidstrajecten/ veiligheidsvraagstukken nader bekeken en de daarbij opgedane ervaringen en inzichten meegenomen in de inrichting van de proeve van een IenM-breed afwegingskader. De hierna volgende paragrafen geven daarmee een eerste indruk van de mogelijke relevantie van het kader voor het IenM veiligheidsbeleid, maar vormen daarmee in dit stadium noch een uitputtende analyse van deze dossiers, noch van het brede IenM veiligheidsbeleid.

4.2.1 Modernisering milieubeleid

In de 'Aanpak Modernisering Milieubeleid'³⁸ geeft het kabinet aan op welke (nieuwe) manier de problemen en uitdagingen van de 21ste eeuw in het milieu- en duurzaamheidsbeleid samen met

³⁸ TK-brief Modernisering Milieubeleid, Kamerstuk 28663, Nr. 55, 10 maart 2014

de samenleving aangepakt zullen worden: het gaat om zowel een nieuwe aanpak als de modernisering van instrumenten die daarvoor nodig is. De aanpak gaat uit van de volgende punten:

- Gezondheid centraal in het milieubeleid;
- Internationale samenwerking krijgt prioriteit;
- Nieuwe coalities (samenwerking met de samenleving); en
- Eenvoudiger regelgeving.

Voor wat betreft het milieubeleid moderniseert het brede afwegingskader met name de kabinetsvisie 'Nuchter Omgaan met Risico's'. Zoals 'Aanpak Modernisering Milieubeleid' het verwoordt: "Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals een andere kijk op de verantwoordelijkheid van bedrijven, burgers en overheid ingeval van ongelukken, gevaren en risico's, vereisen dat dit kader verder ontwikkeld wordt, inclusief de notie dat bedrijven hun eigen verantwoordelijkheid nemen en niet het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid bij de overheid kan liggen."

4.2.2 Omgevingswet

Het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht zal worden vastgelegd in de Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving. Het kabinet streeft naar inwerkingtreding van het nieuwe stelsel in 2018. Voor die tijd moet de wet en de uitvoeringsregelgeving gereed zijn. In 2013 is het wetsvoorstel Omgevingswet voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden. De werkzaamheden aan de uitvoeringsregelgeving zelf zijn gericht op inwerkingtreding van het stelsel in 2018. Over de Uitvoeringsregelgeving van het wetsvoorstel Omgevingswet wordt de Tweede Kamer separaat geïnformeerd.

In het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is aangeboden doet het kabinet een voorstel voor één wettelijk stelsel voor het omgevingsrecht waarbinnen regels onderling samenhangen en een logische plek hebben. Een groot aantal sectorale wetten en regelingen wordt samengebracht. Dit moet leiden tot een vermindering van de regeldruk en meer ruimte voor initiatiefnemers van projecten in de fysieke leefomgeving. De stelselwijziging ondersteunt daarbij een trend van detail-sturing op concrete projecten vanuit centraal beleid naar het vooropstellen van mogelijke ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, waarbij een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit centraal staat. Dit gebeurt wel vanuit het besef dat de fysieke leefomgeving een verzameling componenten, netwerken, structuren, objecten en factoren omvat die door schaal, aard en belang soms om verschillende benaderingen vragen.

In de nieuwe Omgevingswet zullen veel risico- en veiligheidsproblemen geadresseerd worden. Veelal doordat bestaande wet- en regelgeving wordt omgezet, maar ook doordat daarbij direct recente inzichten op het gebied van veiligheid zoveel mogelijk zullen worden meegenomen.

De vier verbeterdoelen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht zijn:

- 1 Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- 2 Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- 3 Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving; en
- 4 Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Daarmee sluiten de bevindingen in deze nota goed aan bij de beweging die met de Omgevingswet wordt ingezet. Aandacht voor proportionaliteit, kosten én baten meewegen, meer afwegingsruimte voor decentrale overheden, aandacht voor innovatie, etc.

Vrijwillige risicoacceptatie kan onder omstandigheden plaatsvinden. Momenteel geldt dit bijvoorbeeld voor de plattelandswoningen, waar de bewoner niet wordt beschermd tegen overlast van geur, geluid en luchtvervuiling binnen de eigen inrichting waarop het bedrijf en de (voormalige) bijbehorende woning staan. Onderzocht wordt in het kader van de Omgevingswet hoe deze regeling kan worden omgehangen onder de Omgevingswet en of een verdere verbreding ervan mogelijk en opportuun is. Het ligt voor de hand dat verbreding wordt beperkt tot situaties waar 'slechts' sprake is van hinder of overlast en het niet gaat om daadwerkelijke veiligheidsrisico's, en daarnaast dat zo'n verbreding gepaard moet gaan met voldoende handelingsperspectieven en adequate informatie voor de bewoner. Daarnaast moet zo'n verbreding niet leiden tot inperking van gebruiksruimte van al bestaande en functionerende bedrijven.

4.2.3 Drinkwaterkwaliteit

Veiligheidsvraagstukken op het gebied van drinkwaterkwaliteit³⁹ worden ervaren als nationaal belang. Dit weegt zwaar mee in de afwegingen die gemaakt worden ten aanzien van beleidsmatige inzet en politieke keuzes. Binnen de ruimtelijke ordening moeten bestuursorganen drinkwaterbelangen afwegen tegen of afstemmen op andere gebruiksfuncties en belangen. Een belangrijk deel van de bevoegdheden is, zo staat ook in de Drinkwaterwet, belegd bij andere overheden en drinkwaterbedrijven. Vanwege de vitale functie van de drinkwatervoorziening heeft het rijk echter wel een systeemverantwoordelijkheid. Gelet op het bovenstaande wordt de drinkwatervoorziening gezien als een nationaal belang. De combinatie van ten eerste de dwingende reden van groot openbaar belang, ten tweede de zorgplicht van de bestuursorganen en ten derde het nationale belang borgt, dat de drinkwatervoorziening een zwaarwegend belang is

³⁹ Beleidsnota Drinkwater - Schoon drinkwater voor nu en later, bijlage bij Kamerstuk 27625, Nr. 316, 25 april 2014.



Tineke Dijkstra

in de afstemming op of afweging tegen andere nationale belangen en doelen. Dit laat de bestaande bevoegdheidsverdeling onaangetast. Essentieel is dat het gaat om een gezamenlijke afwegingsproces voor alle bestuursniveaus.

Ook voortdurende kennisontwikkeling, op nationaal en internationaal niveau, beïnvloedt de afwegingen die gemaakt worden op dit dossier. Hoewel Nederland beschikt over goed drinkwater, is het niet mogelijk om continu te meten en om alle stoffen en micro-organismen te meten. Behalve metingen zijn daarom een goede risicoanalyse en risicomanagement (RA/RM) cruciaal, zoals preventief beleid, good manufacturing practice 'van bron tot tap' en kwaliteitscontrole. Nederland past deze benadering nu al toe, maar ontwikkelingen vragen om een voortdurende evolutie van deze aanpak. Daarnaast is het nodig om kennis te vergroten over de effecten van combinaties van stoffen en over nieuwe bedreigingen, zoals antibioticaresistentie. Voor al deze onderwerpen wordt aansluiting gezocht bij relevante EU-inspanningen.

Op het drinkwaterdossier ligt het voor de hand de verbinding tussen safety en security zo goed mogelijk vorm te geven. Het dossier kan hiermee mogelijk als voorbeeld voor de aanpak van andere vraagstukken dienen. De Drinkwaterwet definieert de openbare drinkwatervoorziening als een "vitale publieke dienst van groot algemeen belang". De duurzame veiligstelling van deze dienst is een zaak van nationale veiligheid. Dit uitgangspunt vormt de basis voor de herijking van vitale sectoren die in 2014 zal plaatsvinden, waarbij onder andere voor cyber security en overstromingen weerstandverhogende en risicominimalise-

rende maatregelen worden uitgewerkt en waar nodig genomen. Voor extreme scenario's brengt de Structuurvisie Ondergrond voor de lange termijn nationale grondwaterreserves in kaart. Hiervoor zal –in overleg met bevoegd gezag– een 3D-beschermingsregime tegen mining (uitputting van het soort water) gelden en is de inzet erop gericht risico's te voorkomen bij activiteiten in of nabij beschermende lagen van de aangewezen gebieden.

Drinkwater komt dicht bij de burger. Sociaal-psychologische elementen in de afweging, zoals perceptie, emoties en rechtvaardige verdeling spelen daarom een grote rol in dit dossier. Het consumentenvertrouwen in zowel de drinkwaterkwaliteit als in de drinkwaterbedrijven is groot. Om een hoog consumentenvertrouwen te houden is het van belang dat consumenten en de maatschappij kunnen beschikken over goede en transparante informatie over de kwaliteit van de bronnen en het drinkwater, en ook over de onzekerheden rondom de winning en zuivering van drinkwater. Ontwikkelingen op de lange termijn, zoals klimaatverandering, creëren echter complexe vraagstukken waarvan het verloop hoogst onzeker is. Het is van belang om, meer dan tot nu toe gebruikelijk is, transparant te communiceren over onzekerheden, over wat er gebeurt om de onzekerheden te verkleinen en over milieubewust omgaan met drinkwater.

4.2.4 Deltaprogramma Waterveiligheid

Het huidige waterveiligheidsbeleid gaat al een aantal decennia mee. Sindsdien is het aantal mensen en de economische waarde achter de dijken sterk toegenomen. Het klimaat verandert, de kennis over alle mogelijke manieren waarop een dijk kan bezwijken is toegenomen en dankzij computersimulaties kunnen we de gevolgen van overstromingen beter inschatten. Al deze zaken worden verwerkt in het nieuwe waterveiligheidsbeleid en nieuwe normen voor de primaire waterkeringen (dijken, duinen en dammen). De hoogte van de nieuwe normen wordt afgeleid van de nieuwe doelen:

- Iedereen in Nederland achter dijken en duinen krijgt ten minste een beschermingsniveau van 10-5 (kans op overlijden is niet groter dan 1/100.000 per jaar);
- Meer bescherming wordt geboden op plaatsen waar sprake kan zijn van:
 - grote groepen slachtoffers
 - en/of grote economische schade
 - en/of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang.

De nieuwe normen voor de primaire waterkeringen worden uitgedrukt in overstromingskansen: de kans dat een waterkering, of een gedeelte daarvan, faalt en er een overstroming kan plaatsvinden. De nieuwe aanpak van het waterveiligheidsbeleid is fundamenteel anders dan de huidige aanpak en biedt grotere bescherming voor mensen en waarde achter een primaire kering.

In het Deltaprogramma, hebben rijk, waterschappen en regionale partijen samengewerkt aan de vertaling van nieuwe doelen naar een voorstel voor normspecificaties voor de primaire keringen. De preventieve aanpak, dat wil zeggen het

voorkomen van overstromingen, is en blijft de basis van het waterveiligheidsbeleid. Dat betekent dat de aanpak via dijkversterkingen of het bieden van meer ruimte voor de rivier voorop blijft staan. Dit zal in het merendeel van de gevallen de meest doelmatige aanpak zijn. Door slimme combinaties van maatregelen aan de primaire kering, in het ruimtelijk domein en/of in de rampenbeheersing, die adequaat worden geborgd en hetzelfde beschermingsniveau bieden, kan in bepaalde specifieke gevallen worden afgeweken van de norm voor de primaire waterkering. Dit is met name interessant voor gebieden waar de kosten voor dijkversterking heel hoog uitpakken, of waar zwaarwegende maatschappelijke overwegingen om andere oplossingen vragen.

Daarnaast wordt ingezet op het beperken van de gevolgen van een overstroming. Dat doet IenM door partijen te stimuleren te werken aan een meer waterrobuuste en klimaatbestendige inrichting bij ruimtelijke (her)ontwikkelingen. Maar ook door te zorgen dat partijen via goede ruimtelijke planvorming voorkomen dat in de toekomst nieuwe grote opgaven voor waterveiligheid ontstaan.

Als je kijkt naar het afwegingskader dan is bij Waterveiligheid:

- In het kader van het Deltaprogramma een transparant politiek besluitvormingsproces vorm gegeven.
- De gevaren van een overstroming zijn afgewogen tegen de maatschappelijke kosten en baten van dijkversterking.
- Bij het versterken van de dijken wordt nadrukkelijk gekeken naar innovatieve oplossingen. Zo wordt op dit moment in een projectoverstijgende verkenning gekeken naar de meest effectieve aanpak van piping.
- Bij het in beeld brengen van de feitelijke situatie is gekeken naar de nieuwste wetenschappelijke inzichten t.a.v. de omvang van de mogelijke schade.



Tineke Dijkstra

Bij de interventiemogelijkheden is op basis van een MKBA gekeken naar het optimale beschermingsniveau. Verder wordt bij de oplossingsrichtingen niet alleen gekeken naar de traditionele interventies als dijkversterking en rivierverruiming maar ook naar slimme combinaties van verschillende maatregelen. Tenslotte is de normstelling afgeleid van de eerder vastgestelde beleidsdoelen voor het nieuwe waterveiligheidsbeleid.

4.2.5 Omgevingsveiligheid

Kernpunt bij het huidige externe veiligheidsbeleid is een risicobenadering op basis van risicoberekeningen, met daarbij een wettelijke norm (voor het plaatsgebonden risico) en een bij het bevoegd gezag belegde verantwoording van de restrisico's (de verantwoordingsplicht van het groepsrisico). De algemene doelstelling daarbij is "het uitvoeren van een veiligheids- en risicobeleid om mens en milieu te beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte gezondheids- en milieurisico's". Voor externe veiligheid garandeert de overheid een zogenaamd basisveiligheidsniveau.

In aanvulling op de klassieke risicobenadering van het bestaande externe veiligheidsbeleid zal met de modernisering een aanpak komen die past bij de effecten van mogelijke incidenten. Daarbij gaat het zowel om het effect op de veiligheid van omwonenden, met name om de meer kwetsbare, minder zelfredzame groepen in onze samenleving, als om de economische gevolgen. Andere accenten van de vernieuwing zijn al eerder ingezet, zoals de bevordering van de veiligheidscultuur bij en door bedrijven en het vergroten van de deskundigheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

Er bestaat een brede behoefte om de omgevingsveiligheid aan het begin van het ruimtelijke ordeningsproces een plek te geven. Dit sluit ook aan op het idee in de Omgevingswet om belangen aan de voorkant van processen in beeld te brengen en daar al integraal af te wegen. De komst van de Omgevingswet biedt dan ook mogelijkheden om te verkennen hoe externe veiligheid voor in het ruimtelijke planproces kan worden gepositioneerd.

Het lijkt mogelijk om voor een aantal situaties vooraf te bepalen wat de gewenste afstand is tussen de risicobron en het gebruik van een gebouw, bijvoorbeeld een kinderdagverblijf of een verpleeginrichting. Naar verwachting zal dat er toe leiden, dat het aantal risicoberekeningen voor ruimtelijke ontwikkelingen zal afnemen. Voor besluitvorming over complexe activiteiten als BRZO-bedrijven en over grote ruimtelijke plankeuzes hebben de huidige rekenmodellen hun waarde bewezen.

4.2.6 Buisleidingen

Het buisleidingendossier wordt gekenmerkt door enerzijds duidelijke normen (grenswaarden) op basis van de meest recente wetenschappelijke en technische inzichten en anderzijds de ruimte voor lokaal maatwerk, waarbij de verdeling en

invulling van verantwoordelijkheden voor alle belanghebbenden duidelijk is. Bovendien vindt er een transparante afweging plaats tussen economische belangen, veiligheid en ruimtelijke ordening.

Het Besluit en de Regeling externe veiligheid buisleidingen is voor de leidingen met aardgas en brandbare vloeistoffen en voor leidingen met overige chemische stoffen in 2011 in werking getreden. Het besluit regelt de risiconormering, dat wil zeggen:

- Een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico; en
- Een verantwoordingsplicht voor het groepsrisico.

Verder regelt het besluit:

- De zorgplichten voor de exploitant;
- De plicht voor het bevoegd gezag RO buisleidingen in het bestemmingsplan op te nemen; en daarbij
- Ter weerszijden van de leiding een strook grond vrij te houden van bebouwing en een aanlegvergunningstelsel vast te leggen; en
- Meldingsplichten voor de exploitant.

Door het beleid voor buisleidingen in lijn te brengen met het generieke omgevingsveiligheidsbeleid is een goede en transparante afweging mogelijk tussen belangen van transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen en van veiligheid en ruimtelijke ordening. In het Nederlandse beleid is gekozen voor een risicobenadering om zowel het ondernemen van risicovolle activiteiten als ook ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te blijven maken.

Voor buisleidingen voor het transport van gevaarlijke stoffen geldt het basisveiligheidsniveau zoals dat ook geldt voor inrichtingen en voor vervoer van gevaarlijke stoffen. Het basisveiligheidsniveau wordt uitgedrukt in een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico voor woningen, scholen en andere kwetsbare bestemmingen. De exploitant van de leiding is verantwoordelijk voor het realiseren van het basisveiligheidsniveau.

De grenswaarde geldt zowel voor de exploitant als voor het bevoegd gezag RO. Voor een nieuw aan te leggen leiding maakt de stand der techniek het mogelijk dat de grenswaarde van het plaatsgebonden risico als het ware 'op' de leiding ligt. Voor aardgasleidingen wordt hiervan dan ook uitgegaan. Voor andere stoffen wordt nog nagegaan of en zo ja hoe aan deze eis kan worden voldaan. Het bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening houdt bij het nemen van ruimtelijke besluiten rekening met de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico. Uiteraard kan het bevoegd gezag in overleg treden met de exploitant over het nemen van maatregelen om de risico's van de leiding te verkleinen.

Deze benadering doet recht aan alle partijen. Het veiligheidsbeleid voor buisleidingen wordt op actuele leest geschoeid en houdt rekening met belangen van veiligheid en ruimtelijke ordening. Exploitanten krijgen helderheid over aan hen te

stellen voorwaarden, maar ook bescherming tegen mogelijke inbreuk op noodzakelijke veiligheidszones. Gemeenten krijgen in het algemeen te maken met minder ruimtebeslag als gevolg van veiligheidsafstanden. Het initiatief voor het verantwoorden van het groepsrisico ligt bij gemeenten (of het rijk als dat het inpassingsplan opstelt).

4.2.7 Spoorveiligheid

De Derde Kadernota Railveiligheid 'Veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven met spoor' uit 2010 sloot aan op de Kabinetsvisie 'Nuchter Omgaan met Risico's' van 2006. Maar ook de twee in het IenM-brede afwegingskader toegevoegde uitgangspunten: verbind *security* en *safety* en zorg dat innovatie en veiligheid elkaar versterken zijn in de Kadernota al aan de orde. De Kadernota deelt ook een aantal hier genoemde elementen, veelal als voorbeeld van algemeen leidende gedachten die bij de afweging generiek van toepassing zijn.

Een greep uit de overeenkomsten:

- De Kadernota is tot stand gekomen in nauw overleg met de *spoorsector* en *maatschappelijke organisaties*;
- Vanuit drie thema's zijn doelen gedefinieerd, waaraan gekoppeld resultaten en daartoe te nemen maatregelen. Bij die laatste worden *kosten en baten* tegen elkaar afgewogen, vanuit meerdere scenario's, hetgeen de *transparantie* ten goede komt;
- Ten aanzien van *security* risico's zijn *rollen en verantwoordelijkheden* van partijen helder;
- *Innovaties en technologische ontwikkelingen* hebben de sector veel veiligheid gebracht, maar creëren nieuwe risico's;
- Gestreefd wordt naar *permanente verbetering*, zelfs als een bepaald doel is bereikt;
- Naast het nemen van preventieve maatregelen is het minstens zo belangrijk om de *effecten van een incident* te beschouwen en deze zo veel mogelijk te beheersen;
- Veiligheid is te allen tijde een integrale afweging; en
- Absolute veiligheid is niet haalbaar: het volledig uitsluiten van incidenten is dan ook niet realistisch.



Op zaterdag 21 april 2012 botsen twee treinen van NS Reizigers frontaal op elkaar bij Amsterdam Westerpark. Eén van de twee reizigerstreinen rijdt door een rood sein. Als gevolg van de botsing overlijdt één reiziger en raken ruim 200 mensen gewond. Naar aanleiding van dit ongeval heeft zowel de Inspectie als de Onderzoeksraad voor Veiligheid een onderzoek ingesteld.

Het veilig kunnen reizen met de trein wordt geborgd door een samenspel van menselijk handelen, organisatorische voorzieningen en technische vangnetten. Organisatorische voorzieningen, zoals een conflictvrije planning, moeten de mensen ondersteunen die verantwoordelijk zijn voor een veilige treindienst. Waar mensen zich vergissen, moeten technische vangnetten de gevolgen ervan zo minimaal mogelijk maken. In lijn met de aanbevelingen van de Onderzoeksraad en samen met de sector is het STS ('stoptonend sein') verbeterplan opgesteld. In dit plan wordt een aanpak gevolgd van drie elkaar versterkende categorieën van maatregelen⁴⁰:

- Verminderen van de kans op een rood sein, bijvoorbeeld door het conflictvrij plannen en houden van de dienstregeling;
- Verminderen van de kans om door een rood sein te rijden, bijvoorbeeld door het verder verhogen van de alertheid van machinisten en het introduceren van een waarschuwingssysteem (ORBIT) dat de machinist waarschuwt bij een dreigende STS passage; en
- Het verminderen van de kans op een ongeluk in geval er toch door rood gereden wordt, bijvoorbeeld door een verdere landelijke uitrol van ATB-Verbeterde Versie (ATB-Vv).

4.2.8 Luchtvaartveiligheid

De regelgeving op het gebied van Luchtvaartveiligheid wordt primair bepaald door internationale standaards, met name door ICAO (wereldwijd) en EASA (Europees). Daarbij heeft de Europese Commissie de ambitie uitgesproken op termijn Europa te laten uitgroeien tot de veiligste luchtvaart regio ter wereld. Nederland zal in deze ambitie meegaan en haar deel daaraan bijdragen. Via het Verdrag van Chicago uit 1944 hebben landen elkaar beloofd voor veilige luchtvaart te zorgen. Het nakomen van die belofte het belangrijkste beginsel is voor de internationale luchtvaart. Dat beperkt deels de speelruimte bij het afwegingskader. Voor nationale luchtvaart vormen de beloftes tussen landen geen beginsel. Daar heeft Nederland alle vrijheid.

ICAO lidstaten worden geacht een State Safety Program (SSP) op te stellen waarin wordt vastgelegd op welke wijze het systeem om de veiligheid van de luchtvaart te garanderen wordt toegepast en waarmee wordt voldaan aan internationaal verplichtingen ter zake. Daarnaast heeft luchtvaartsector de primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van een zogenaamd Safety Management System (SMS). Vanuit de

⁴⁰ TK Brief Veiligheid van het Railvervoer, Kamerstuk 29 893, nr. 166, 16 april 2014.

Inspectie wordt toezicht gehouden op de praktische toepassing en uitwerking van het systeem op de operationele werkelijkheid. In het Safety Management Systeem, dat geldt zowel voor luchtvaartmaatschappijen, de Luchtverkeersdienstverlening alsmede de luchthavens (en straks ook voor onderhoudsbedrijven), dient onder andere te worden meegenomen op welke wijze incidenten worden geregistreerd, op welke wijze deze worden geanalyseerd, welke *targets* worden gesteld en hoe die worden gerealiseerd. Daarbij speelt het vaststellen van zogenaamde *safety performance indicators* en gewenste niveaus, alsmede het toezien op de interpretatie en uitwerking daarvan.

4.2.9 RPAS (Remotely Piloted Aircraft Systems, ofwel onbemande luchtvaart systemen)

RPAS (Remotely Piloted Aircraft Systems) - bestaan al geruime tijd als (vorm van) luchtvaart. De luchtvaartregels zijn dan ook van toepassing op RPAS. Hun civiele, praktische toepassing (voor niet-militair gebruik) neemt de laatste jaren een vlucht. Bezien vanuit de luchtvaartregels voor veiligheid zou het gebruik van RPAS pas toegestaan zijn als alle veiligheidsonderzoeken en –analyses voltooid zijn. In afwachting van de inwerkingtreding van de regeling RPAS (voor op afstand bestuurdde luchtvaartuigen) worden momenteel door de ILT ontheffingen verleend aan operators, zodat vliegen met op afstand bestuurdde luchtvaartuigen in Nederland toch mogelijk is.

Momenteel worden echter met name veel vragen gesteld over privacy, en nog heel weinig over luchtvaartveiligheid. Het opstellen van de privacy wetgeving valt primair onder het ministerie van VenJ. Ten aanzien van de *security* van gebruik van RPAS wordt thans eveneens door het ministerie van VenJ een onderzoek ingesteld. IenM zit daartoe in de begeleidingscommissie.

De toegang tot het luchtruim voor op afstand bestuurdde luchtvaartuigen wordt gefaseerd geregeld. Hierdoor is het mogelijk voor zowel de autoriteiten als de sector om op een veilige manier aan dit nieuwe fenomeen in de luchtvaart te wennen. Op deze manier wordt de sector reeds in een vroeg stadium in staat gesteld om beroepsmatige vluchten uit te voeren. Deze fasering bestaat uit vier stappen:

- 1 Operaties binnen zichtbereik van de piloot (VLOS⁴¹ en EVLOS⁴² operaties) op veilige afstand van bebouwing, mensen en andere luchtvaartuigen;
- 2 Operaties binnen zichtbereik van de piloot boven bebouwing en mensen;
- 3 Operaties buiten zichtbereik van de piloot (BVLOS⁴³ operaties);
- 3 Volledige integratie in het luchtruim.
- 4 Op nationaal niveau wordt momenteel de regelgeving voor de eerste fase ontwikkeld, waarbij waar mogelijk al rekening met de latere fasen gehouden wordt.



⁴¹ Visual Line of Sight

⁴² Extended Visual Line of Sight

⁴³ Beyond Visual Line of Sight

4.2.10 Space Weather (extreme zonneactiviteit)

Extreme zonneactiviteit (*space weather*) blijkt te kunnen leiden tot verstoringen bij nagenoeg alle vitale sectoren via directe en indirecte gevolgen.⁴⁴ Als meerdere diensten tegelijk langdurig en op internationale schaal uitvallen leidt dit tot maatschappelijke en economische ontwrichting. Daarnaast bestaan er directe gezondheidsrisico's bij personeel en passagiers aan boord van vliegtuigen op grote hoogte.

Door middel van een interdepartementaal uitgevoerde scenariostudie is op gestructureerde wijze, met consultering van externe deskundigen, op de volgende dimensies van veiligheid de mogelijke impact van de space weather dreiging 'gescoord' (inclusief onzekerheidsmarges):

- Territoriale veiligheid;
- Fysieke veiligheid (doden, gewonden en lichamelijk lijden);
- Economische veiligheid (materiële, financiële en gezondheidskosten en kosten van herstel);
- Ecologische veiligheid (aantasting natuur en milieu); en
- Sociale en politieke stabiliteit (verstoring dagelijks leven, aantasting democratische rechtsstaat, sociaal-psychologische impact- waaronder perceptie, verwachtingspatroon en handelingsperspectief).

Vanuit het perspectief van een integraal afwegingskader is de scoringsmethodiek van de scenariostudie behulpzaam op de volgende punten:

- In het kader van *voorzorg* (on)zekerheden van de mogelijke oorzaken en gevolgen van Space Weather in kaart te brengen, afgezet tegen het bestaande beleid;
- Bedrijven en instellingen *te betrekken* ten behoeve van het op niveau brengen van de *risicoperceptie*;
- Een kwalitatieve en kwantitatieve schatting te maken van de diverse kosten.

Op basis van de studie heeft het kabinet maatregelen aangekondigd. Het daaruit volgende beleid raakt ook aan het afwegingskader:

Het Expliciet maken van verantwoordelijkheden: Bedrijven en vitale sectoren die grote impact kunnen ondervinden dragen zelf de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van hun dienstverlening. Wetenschappelijk onderzoek richt zich op kennisontwikkeling die met name moet bijdragen aan begrip ten aanzien van de oorzaak-gevolg relatie.

⁴⁴ Toelichting: Extreme zonneactiviteit kan versturende effecten hebben op satellietdiensten en als gevolg daarvan op bijvoorbeeld de mobiele telefonie, (GPS) plaatsbepaling, radiocommunicatie, aardobservatie, elektriciteit en vervoer. Satellieten kunnen zelfs volledig uitvallen. Olie, gas en drinkwater zijn daardoor misschien niet beschikbaar en vliegvelden, havens en andere vitale infrastructuur raken mogelijk tijdelijk onbruikbaar.

Ter wille van het *omgaan met onzekerheden* in de voorspelbaarheid worden een kennisfunctie en een alerteringsfunctie ingericht.

In het licht van het in het programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* voorgestelde beleidsproces worden de fases 'analyseren van de feitelijke situatie' en 'in kaart brengen van interventiemogelijkheden' gevolgd. Wat betreft besluitvorming zijn op grond van de scenariostudie door het kabinet maatregelen aangekondigd. Het is voorstelbaar dat op basis van de resultaten van de maatregelen en de uitkomsten van de inventarisatie naar de gevolgen en kwetsbaarheden nogmaals de beleidscyclus doorlopen gaat worden.

4.2.11 Verkeersveiligheid

Verkeersveiligheid is in zoverre een bijzonder dossier, dat alle weggebruikers in zekere mate het veiligheidsrisico veroorzaken en tegelijkertijd ondergaan. Dit veiligheidsdossier is daarmee, gewild of ongewild, innig verstrengd met het dagelijks leven van zeer veel burgers. Zo specifiek als het veiligheidsdossier ook is, ook hier geldt een aantal uitgangspunten die zijn verwoord in de kabinetsvisie 'Nuchter Omgaan met Risico's'.

Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008 - 2020 (SPV)⁴⁵ hanteert onder andere als uitgangspunt de proportionaliteit: maatregelen worden afgewogen op basis van verwachte winst en tegen kosten in termen van geld of bijvoorbeeld het inleveren van vrijheid van mobiliteit. Ook stelt het SPV dat verkeersveiligheid een verantwoordelijkheid is van vele partijen: burgers en maatschappelijke organisaties hebben elk hun verantwoordelijkheid bij het verder terugdringen van het aantal slachtoffers in het verkeer. De overheid kan het niet alleen.

Innovatie speelt al sinds jaar en dag een belangrijke rol in dit dossier: zowel in de voertuigtechniek als in de infrastructuur hebben tal van innovaties bijgedragen aan een hoger veiligheidsniveau voor de weggebruiker.



⁴⁵ Strategisch plan verkeersveiligheid 2008-2020: van, voor en door iedereen, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009.

De Beleidsimpuls Verkeersveiligheid⁴⁶ van september 2012, met een pakket maatregelen ter verdere reductie van het aantal verkeersdoden en ernstig gewonden, illustreert goed dat het dossier Verkeersveiligheid een terrein is waar de overheid met belanghebbenden juist nog een tandje bijzet. De minister vindt de situatie niet acceptabel en streeft dan ook, alle wapenfeiten ten spijt, naar verdere verbetering van de veiligheid. Ook hier heeft bij de keuze van te nemen maatregelen een kosten-baten afweging plaatsgevonden, mede tegen het licht van te verwachten maatschappelijke steun.

Met de Beleidsimpuls Verkeersveiligheid wordt het beleid vernieuwd door dichter aan te sluiten bij de (reis)motieven en het eigen belang van burgers en bedrijven. Burgers worden gefaciliteerd om veiligheidsproblemen zelf te signaleren en op te lossen: hogere verkeersveiligheid dankzij de energieke samenleving.

Het verkeersveiligheidsbeleid reflecteert een aantal aspecten die in het voorliggende afwegingskader worden benoemd: proportionaliteit, verantwoordelijkheid van belanghebbenden en de verdeling van baten en lasten over collectief en individueel. Verkeersveiligheid is een dossier waarvoor bij uitstek geldt: streven naar permanente verbetering binnen wat maatschappelijk haalbaar is. ‘Veilig genoeg’ is hier nog lang niet aan de orde.

⁴⁶ Beleidsimpuls verkeersveiligheid: aanvulling op Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012.

STEIGER 9

UITGANG
EXIT



GEEN
TOEGANG
NO
ENTRANCE



Emergency nr.

Internal 49 External 11 639

5. Aanpak en verantwoording

Het programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* is op zoek gegaan naar de rode draden in de beleidsmatige afweging binnen de veiligheidsdomeinen van IenM. Dit is gebeurd aan de hand van een eerste selectie van elementen behorend bij een afwegingskader voor veiligheid. Daarnaast laat het programma zien in hoeverre deze rode draden met zowel elkaar als met de actuele (wetenschappelijke) inzichten ten aanzien van veiligheidsbeleid verenigbaar zijn. Het programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* wil een keuzepallet aan overwegingen opstellen, zodat elk van de elementen meegenomen wordt in de besluitvorming – zonder de elementen teveel met elkaar te laten vermengen. Het resultaat daarvan is deze nota.

5.1 Hoe is deze nota tot stand gekomen?

Deze nota is de opbrengst van de eerste fase van het programma *Bewust Omgaan met Veiligheid*. Er zijn in deze fase wetenschappelijke en beleidsmatige verkenningen en onderzoeken uitgevoerd. Doel daarvan was een productieve wisselwerking tussen het beleidsmatige en het wetenschappelijke spoor te creëren, waarbij continu tussenresultaten uitgewisseld zijn.

- In het **beleidsspoor** lag de focus op het bespreken van diverse elementen van de binnen IenM gehanteerde afwegingskaders voor veiligheid. Hiervoor zijn diverse werkvormen gekozen, afhankelijk van de specifieke problematiek en afhankelijk van de betrokkenen (zowel IenM-medewerkers als belanghebbenden en experts van buiten IenM). Daarnaast is een groot aantal dossiers op hoofdlijnen beschouwd, om verschillen en overeenkomsten in benadering te kunnen vaststellen.
- Voor het **wetenschappelijk spoor** heeft de WRR de theoretische onderbouwing verzorgd door samen met andere adviesraden en wetenschappelijke instituten (Rli, Rob, GR, PBL, RIVM, DEGAS) de IenM veiligheidsbenadering te toetsen aan wetenschappelijke inzichten. Dit was een nieuwe, experimentele manier van werken, waarbij samenwerking en discussie tussen experts centraal stond en dat resulteerde in een brief advies van de WRR met als bijlage diverse bijdragen van de andere raden en instituten.

De opbrengsten, contouren, en keuzen uit dit proces hebben in deze eerste proeve van een IenM-breed afwegingskader een plaats gevonden. Naast deze nota heeft het programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* een aanvullende opbrengst: de uitwisseling van ervaringen en ideeën binnen het relatief nieuw samengestelde IenM is buitengewoon nuttig gebleken. Door de vergelijking van de verschillende IenM-dossiers zijn de overeenkomsten in gebruikte uitgangspunten en kaders (nog eens) onderstreept en is de tijd genomen de achtergrond van verschillen in aanpak en opvattingen te delen.

5.2 Hoe deze nota te plaatsen binnen en buiten IenM?

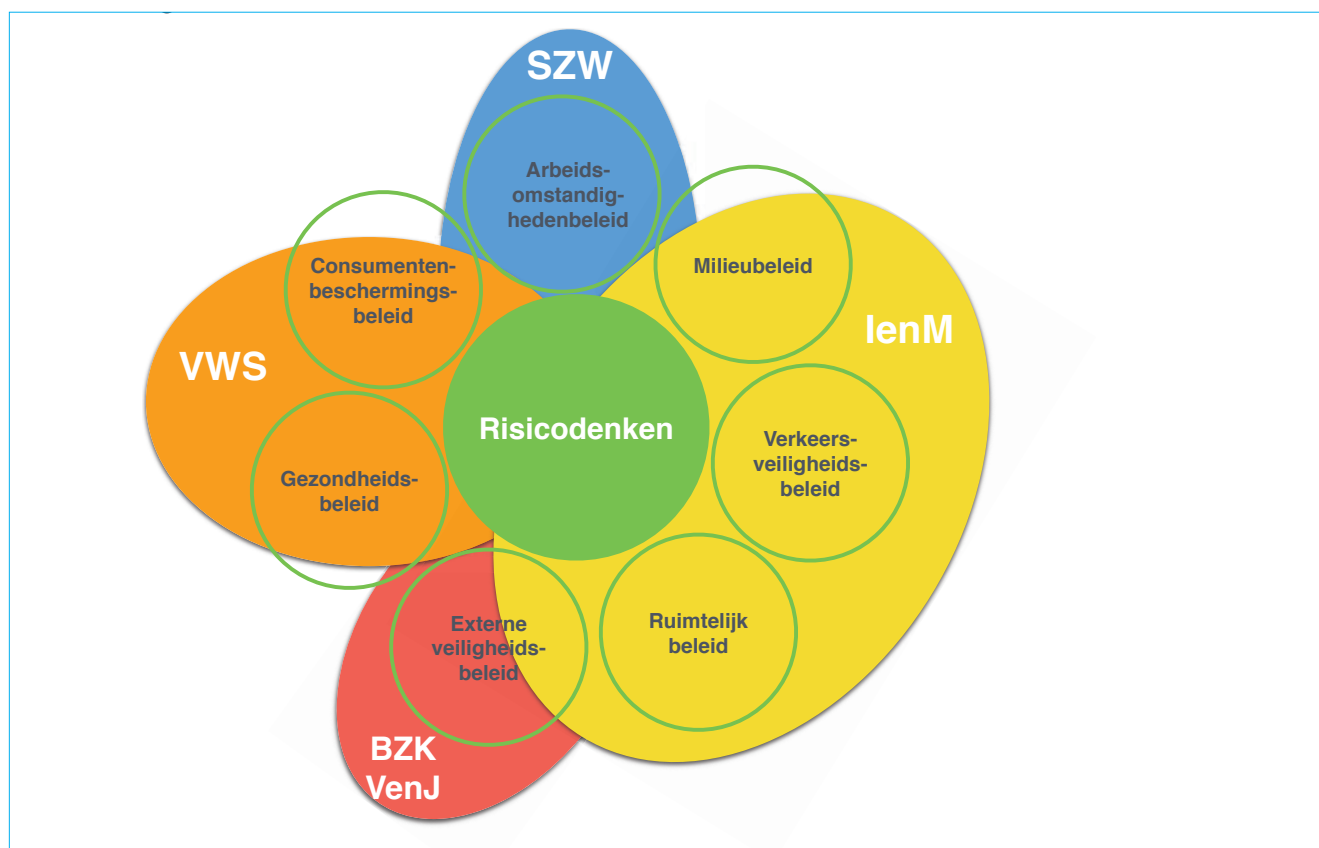
Deze nota richt zich op het rijksbeleid in de beleidsdomeinen van IenM in de beleidsontwikkelingsfase. De nota richt zich niet op de uitvoering en vertaling van het rijksbeleid bij lokale overheden. Ook het omgaan met incidenten of de nasleep daarvan is buiten beschouwing gelaten. Het is evenmin de bedoeling de conclusies uit de nota te vertalen naar details van de beleidspraktijk voor de diverse veiligheidsvraagstukken, hoewel deze conclusies natuurlijk wel gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling op die beleidsterreinen.

Het programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* sluit aan op een aantal ontwikkelingen binnen IenM: Modernisering Milieubeleid, Modernisering Omgevingsveiligheid, Beleidsevaluatie GGO beleid, Omgevingswet, Afwegingskader gebiedenbeleid (MIRT), Waterveiligheid (Deltaprogramma), Railveiligheid, Luchtvaartveiligheid, etc. Ook ontwikkelingen bij andere departementen worden gevolgd en waar mogelijk en nodig zullen dwarsverbanden gecreëerd worden, bijvoorbeeld met BZK (Programma Risico's en Verantwoordelijkheden), VenJ (nationale veiligheid), EZ (zoönosen, voedselveiligheid) en VWS (productveiligheid). Het onderwerp veiligheid- en risicobeleid is complex en breed, waardoor het risico bestaat dat de focus onduidelijk is. De inhoudelijke focus moet liggen bij de elementen die betrekking hebben op de aard en waardering van de risico's, de betrokkenheid van stakeholders, de (effecten van) maatregelen en de maatschappelijke kosten en baten.

Niet alleen het onderwerp is complex en breed, ook het aantal relevante veiligheidsvraagstukken en betrokken ministeries is breed. De impliciete basis in risicobenaderingen komt vaak overeen, maar verschillen in benaderingswijze, context en kaders kunnen leiden tot het (ogenschijnlijk) verschillend waarderen van risico's en daarmee tot een gevarieerd beleid ten aanzien van risico's. Deze verschillen zijn zichtbaar tussen departementen, maar ook binnen departementen.⁴⁷ En ook binnen Europa zijn grote verschillen in het omgaan met risico's en het daaruit voortkomende beleid. Een recent voorbeeld is de omgang van de Britse overheid met overstromingen: daar is het beleid meer gericht op schadeherstel dan voorkomen van het risico. Naast al de (inter)departementale en internationale verschillen heeft ook de economische crisis invloed op het risico- en veiligheidsbeleid.

⁴⁷ Tanja Gellweiler-Woeltjes, Interdepartementale verschillen risicobeleid. In: Nieuwe Perspectieven in het Omgaan met Risico's, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2012.

Figuur 5. Risicodenken in verschillende beleidssectoren en ministeries



Er is kortom veel te winnen met het zichtbaar maken van de gemeenschappelijke uitgangspunten en het expliciteren en waar nodig versterken van de samenhang in het beleid ten aanzien van risico's en veiligheid. Deze nota is daarvoor een eerste aanzet die mogelijk ook buiten het IenM-domein nuttig is en waarmee het veiligheidsbeleid uiteindelijk begrijpelijker, samenhangender en acceptabeler kan worden.



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Modernisering Omgevingsveiligheid

Datum 9 juli 2014



Aanleiding

In december 2013 is de Beleidsevaluatie Besluit externe veiligheid inrichtingen besproken. De Tweede Kamer vroeg toen onder meer of de sterk op risicosturing gebaseerde beleidsdoelstelling en beleidsindicator actualisatie behoefde. Er is toegezegd dit mee te nemen in de modernisering van het omgevingsveiligheid en de Kamer hierover in de zomer van 2014 te informeren. De Modernisering Omgevingsveiligheid is in de brief Modernisering Milieubeleid¹ maart 2014 genoemd als één van de nader uit te werken onderwerpen. Bij de uitwerking wordt gebruik gemaakt van de 10 aanbevelingen uit het WRR-advies over veiligheidsbeleid van juni 2014. De aanpak sluit al sterk aan bij de aanbevelingen van de RLI.

Inleiding

Deze notitie beschrijft de voortgang van de modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid: de herbezinning op het externe veiligheidsbeleid. Deze voortgang wordt verwoord in een aantal denkrichtingen, gericht op het moderniseren van het beleid.

Kernpunt bij het huidige externe veiligheidsbeleid is een risicobenadering op basis van risicoberekeningen, met daarbij een wettelijke norm (een basisbeschermingsniveau voor het plaatsgebonden risico) en een afwegingsruimte voor het bevoegd gezag om te bepalen welke risico's aanvaard worden (de verantwoordingsplicht van het groepsrisico). De algemene doelstelling daarbij is:

"Het uitvoeren van een veiligheids- en risicobeleid om mens en milieu te beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte gezondheids- en milieurisico's. De overheid garandeert een zogenaamd 'basisveiligheidsniveau' voor externe veiligheid."

De risicobenadering van het externe veiligheidsbeleid is erg succesvol gebleken. Er is nog maar een beperkt aantal situaties dat gesaneerd moet worden (inrichtingen, buis en transport). Vanuit de politiek, praktijk en samenleving zijn er *desondanks* signalen dat het beleid tekortschiet. In essentie wil men dat de nadruk van het beleid meer komt te liggen op het effect en op een veilige omgeving. Daarom wordt de term 'omgevingsveiligheid' geïntroduceerd.

In de eerste helft van 2014 zijn bijeenkomsten gehouden met vertegenwoordigers vanuit gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, bedrijfsleven en kennisinstituten. Tijdens deze bijeenkomsten zijn de signalen van bestuur, burgers en bedrijfsleven besproken. Uit deze bijeenkomsten is een goed beeld ontstaan over het draagvlak van deskundigen voor de verschillende denkrichtingen waarlangs de modernisering van het beleid vorm zou kunnen krijgen. De uitwerking van deze denkrichtingen moet passen binnen de kaders van de Omgevingswet en van de Modernisering Milieubeleid.

Hierna worden de denkrichtingen die verder uitgewerkt gaan worden, beschreven.

Denkrichting 1: Een beter passende beleidsdoelstelling

Bij de beantwoording van de vragen over de Beleidsdoorlichting van het Besluit externe veiligheid inrichtingen op 10 maart 2014 is toegezegd te bezien of de huidige beleidsdoelstelling nog past bij een eenvoudig en beter Omgevingsveiligheidsbeleid.

Het omgevingsveiligheidsbeleid beoogt dat de omgeving rond risicobronnen veilig ingericht wordt en blijft. In aanvulling op de klassieke risicobenadering van het bestaande externe veiligheidsbeleid wordt met de modernisering meer aandacht gericht op het treffen van veiligheidsmaatregelen die de effecten van incidenten beperken. Daarbij gaat het zowel om het effect op de veiligheid van omwonenden - en met name om de meer kwetsbare, minder zelfredzame groepen in onze samenleving - als om de economische gevolgen.

¹ Kamerstuk 28 663, nr. 55



Het begrip omgevingsveiligheid past beter bij deze nieuwe aanpak dan het begrip externe veiligheid. Andere accenten van de vernieuwing zijn al eerder ingezet, zoals de bevordering van de veiligheidscultuur bij en door bedrijven en het vergroten van de deskundigheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

Denkrichting 2: Omgevingsveiligheid in het begin van het ruimtelijke ordeningsproces

Bij de consultatie is een brede behoefte geconstateerd om de omgevingsveiligheid aan het begin van het ruimtelijke ordeningsproces een plek te geven. Dit sluit ook aan op de idee in de Omgevingswet om milieu- en veiligheidsbelangen aan de voorkant van processen in beeld te brengen en daar integraal af te wegen.

Hoewel het verbeterprogramma verantwoordingsplicht van het groepsrisico gemeenten en provincies met toepassing van 'good practices' heeft geholpen bij de uitvoering van het in kaart brengen en beoordelen van de groepsrisico's, vindt de belangenafweging en risicoverantwoording vaak laat in het proces plaats. De marge voor bestuurlijke afweging is dan zeer beperkt, omdat het op dat moment moeilijker en duurder is om plannen alsnog aan te passen of om aanvullende maatregelen te treffen.

In het IPO onderzoeksrapport 'Beoordeling praktijken verantwoording groepsrisico' van 31 maart 2014 wordt dit ook geconstateerd. Ter illustratie volgen twee citaten uit dat rapport:

"Met de bestaande praktijken, inclusief hedendaagse uitwerkingsvarianten, wordt niet tegemoet gekomen aan de behoeften bij de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico."

en

"Al met al komt de Taakgroep tot de conclusie dat voor het vinden van de oplossing voor de geconstateerde problemen bij de uitvoering van de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico niet teveel heil moet worden verwacht van de instrumenten en methodieken. Een deel van de problemen zal moeten worden gezocht in aanpassing van de regelgeving zoals die nu voorzien is in het traject van de modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid; een ander deel zal moeten worden gezocht in de bredere aanbevelingen zoals die voortkomen uit de adviezen in relatie tot de grondslagen van het risicobeleid."

De komst van de Omgevingswet biedt mogelijkheden om de huidige regelgeving, zoals die is vastgelegd in externe veiligheidsbesluiten voor inrichtingen, buisleidingen en transportroutes, beter te integreren met het planproces van de ruimtelijke omgeving. Daarom wordt onderzocht hoe externe veiligheid ingepast kan worden in omgevingsvisies en omgevingsplannen.

De verantwoording van de overblijvende risico's moet praktischer. Dit heeft er al toe geleid dat risicoberekeningen bij de verantwoording van de groepsrisico's beperkt wordt tot de gevallen waar dit relevant is. Met alle betrokken partijen wordt bezien of die aanpak uitgebreid kan worden, door aan te sluiten op de inzichten van de hulpverleningsdiensten. Op grond van hun ervaring is het mogelijk om voor een aantal situaties vooraf te bepalen wat de gewenste afstand is tussen de risicobron en het gebruik van een gebouw, bijvoorbeeld een kinderdagverblijf of een verpleeginrichting. Hierdoor kan het aantal risicoberekeningen voor ruimtelijke ontwikkelingen verder afnemen. Voor besluitvorming over complexe activiteiten als BRZO-bedrijven en over grote ruimtelijke plankeuzes blijft gebruik van de huidige rekenmodellen nodig.

Denkrichting 3: Waarderen van veiligheidsmaatregelen

In de huidige Besluiten externe veiligheid wordt een rekenmethodiek voorgeschreven voor het berekenen van de externe veiligheidsrisico's. Met de uitkomsten van die berekeningen kan worden bepaald of een activiteit voldoet aan de risiconormen.

Nieuwe veiligheidsmaatregelen komen in de huidige modellen voor risicoberekeningen te weinig tot hun recht. Dit komt doordat er statistisch te weinig gegevens zijn over de kansreductie op een ongeval of over het effect van de maatregel op de omgeving, om dit te verwerken in de modellen. Maatregelen die de fysieke veiligheid bevorderen - zowel aan de bron als in de omgeving - zijn echter essentieel voor verbetering van de veiligheidssituatie. Het waarderen van nieuwe



maatregelen vraagt derhalve om een aanvullende manier van werken, waarin de inzet van 'expert judgement' een grotere rol krijgt. Het RIVM werkt deze denkrichting uit.

Denkrichting 4: Gebruiksruimte

Bij de consultatie van de deskundigen bleek ook breed draagvlak voor het hanteren van een robuuste gebruiksruimte voor risicovolle activiteiten met gevaarlijke stoffen.

Door middel van het inzetten van robuuste gebruiksruimte kan er duidelijkheid worden gecreëerd voor zowel het bedrijfsleven, als voor de omgeving, over de gewenste veiligheid en de toegestane risico's in het betreffende gebied. Dit geeft alle partijen rechtszekerheid voor de langere termijn en biedt op termijn ook meer veiligheid voor de omgeving.

Het blijft van belang dat het bedrijfsleven maatregelen treft om de omgevingsveiligheid te vergroten door de risico's te verkleinen. In het huidige beleid worden uitkomsten uit modelberekeningen vaak één-op-één gebruikt voor de ruimtelijke inpassing van risicovolle activiteiten in de omgeving, of voor ruimtelijke ontwikkelingen rond deze activiteiten. Investerings in veiligheid leiden nu niet zonder meer tot meer ruimte voor de uitbreiding van activiteiten of tot meer veiligheid voor omwonenden, maar geven momenteel vaak aanleiding om de risicozones te verkleinen. De inzet van robuuste gebruiksruimte vereenvoudigt de bestuurlijke afweging en kan de omgevingsveiligheid op die manier vroeg in het besluitvormingsproces worden betrokken.

Het juridisch bouwwerk van de Wet basisnet is vrijwel voltooid. Na het zomerreces buigt de Tweede Kamer over de nahan van het Besluit externe veiligheid transportroutes. In Basisnet is vanwege het nationale belang – de brede maatschappelijke en economische betekenis van de topsector chemie – de gebruiksruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen centraal geregeld. Deze gebruiksruimte is uitgedrukt in een risicoplafond per traject. Bij nieuwe bedrijfsactiviteiten kan de onderneming vooraf nagaan of er voldoende gebruiksruimte is voor de noodzakelijke aan- en afvoer van gevaarlijke stoffen. Het instrumentarium van de Wet basisnet is bijvoorbeeld nodig om te kunnen bewerkstelligen dat het vervoer van gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk over de Betuweroute wordt afgewikkeld, óók tijdens de bouw van het 3^e spoor in Duitsland.

Een aantal partijen heeft gesuggereerd dat deze ontwikkelingen opgenomen dienen te worden in de omgevingsvisies van het Rijk en provincies en in de beslisregels voor de vergunning.

Recent is door de regio Rotterdam-Rijnmond gekozen voor een gebiedsgerichte gebruiksruimte waarbinnen alleen activiteiten mogen plaatsvinden die onderdeel uitmaken van het chemisch cluster. In de bestemmingsplannen wordt dit gebied begrensd door een contour waar het plaatsgebonden risico ten hoogste 10^{-6} per jaar is. De bedoeling van deze aanpak is dat er meer flexibiliteit komt voor het bedrijfsleven binnen dit gebied en dat er meer veiligheid resulteert voor de omgeving. De omgevingswet moet extra mogelijkheden bieden om binnen dit gebied tot optimale vestiging en veiligheid te komen. Onderzocht wordt hoe een dergelijke ontwikkeling in andere regio's kan worden ondersteund.

In het verleden zijn veel kosten gemaakt om ongewenste situaties te saneren, zoals de sanering van LPG-tankstations en vuurwerkinrichtingen en het verminderen van het vervoer van chloor en ammoniak over het spoor. Herhaling van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen die later tot saneringssituaties leiden, moeten in de toekomst zo veel mogelijk voorkomen worden.

Er wordt verkend of en in hoeverre hier nationale coördinatie nodig is. In het kader van de Omgevingswet speelt deze discussie ook in bredere zin: waar zijn omgevingswaarden en waar zijn instructies nodig.



Denkrichting 5: Monitoring

Op grond van het Registratiebesluit externe veiligheid en de Wet op de veiligheidsregio's is het verplicht om de risicovolle activiteiten te vermelden. Ook is het verplicht op de risicokaarten de bouwwerken met kwetsbare groepen mensen aan te geven, bijvoorbeeld mensen die beperkt of niet zelfredzaam zijn in geval van een incident. Om tot een goede monitoring van de Omgevingsveiligheid te komen dient het Register risicosituaties gevaarlijke stoffen (RRGS) en het Informatiesysteem Overige Ramptypen (ISOR) en de weergave ervan via de provinciale risicokaarten op orde te zijn. Inclusief de informatie over bouwwerken met kwetsbare groepen. Betere beschikbaarheid, bruikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens moet bijdragen aan snellere besluitvorming en aan een meer samenhangende en eenvoudige regelgeving; twee belangrijke doelen van de nieuwe Omgevingswet. Vanuit die gedachte is het RIVM gevraagd te adviseren over de opzet van een online informatiesysteem waar alle partijen hun informatie inbrengen en over elkaars informatie kunnen beschikken.

Voor de lange termijn wordt gestreefd naar één ingang voor het bereiken van de gegevens die voor de Omgevingswet worden gebruikt. Dit geldt voor zowel visies, verordeningen en programma's als voor vergunningen, projectbesluiten, toezicht en handhaving. Zo'n ingang zou toegang moeten geven naar gegevens uit bestaande dataregisters en databanken. In het kader van de Omgevingswet zal hierbij de onafhankelijkheid van de verschillende betrokken gegevensautoriteiten per domein van de leefomgeving geborgd moeten worden.

Denkrichting 6 Beleidsindicatoren

Aan de Tweede Kamer is toegezegd om te bezien of het opnemen van betekenisvolle indicatoren in de begroting mogelijk is. Aanvankelijk was de indicator gekoppeld aan de doelstelling om het 'basisbeschermingsniveau' te garanderen. Als indicator hiervoor is het aantal saneringsgevallen gebruikt. Deze keuze werd minder zinvol naarmate het resterend aantal saneringsgevallen kleiner werd. De Inspectie Leefomgeving en Transport blijft de voortgang van de saneringsaanpak natuurlijk volgen.

Een indicator voor het omgevingsveiligheidsbeleid zou bij voorkeur gekoppeld worden aan de aanvullende doelstelling: een veilige inrichting van de omgeving. De provinciale risicokaarten, waar informatie over de risicocontouren naast informatie over bebouwing met kwetsbare groepen wordt gelegd, bieden hiervoor mogelijkheden. In een omgevingsvisie kan worden aangegeven wat de huidige en de beoogde inrichting van het gebied is. Bij een evaluatie van een omgevingsvisie worden veranderingen in de risico's in de tijd zichtbaar en worden deze inzichtelijk. Een andere mogelijkheid om te onderzoeken is of er indicatoren af te leiden zijn uit de Staat van de Veiligheid voor alle BRZO-bedrijven. De Staat van de Veiligheid moet dan wel jaarlijks opgesteld worden. Bijvoorbeeld in de vorm van een tijdreeks met geconstateerde tekorten per zwaarte van overtreding. Nu is het nog te vroeg om hierover een keuze te maken: het is een denkrichting die verder op zijn mogelijkheden wordt verkend.

In 2011 is aan de Tweede Kamer toegezegd na te gaan of de verantwoording van het groepsrisico in zijn algemeenheid een verhoging of verlaging van het (ervaren) veiligheidsniveau in Nederland tot gevolg heeft gehad². Gezien bovenstaande wordt dit niet langer zinvol geacht. Immers, een gewenste nieuwe activiteit met gevaarlijke stoffen of nieuwe bouwplannen in de omgeving van een risicobron leidt in beginsel tot een hoger risico en minder veiligheid. De beleidsvraag moet zijn of de omgeving rond risicobronnen veilig genoeg ingericht wordt. Het berekende groepsrisico kan wel worden gebruikt om alternatieven voor een ingrijpende ruimtelijke herinrichting onderling te vergelijken of om het effect van maatregelen die nu of later getroffen kunnen worden in beeld te brengen. Dan zijn de uitkomsten een hulpmiddel bij de besluitvorming.

² Kamerstuk 27 801, nr. 75



Tot slot

Het proces om het externe veiligheidsbeleid te moderniseren is in volle gang. In deze notitie is aangegeven welke denkrichtingen verder verkend worden. Ondertussen wordt op een aantal plaatsen in de praktijk al invulling gegeven aan de genoemde denkrichtingen. Van deze ervaringen zal gebruik worden gemaakt. Zoals in de inleiding beschreven zullen de geschetste denkrichtingen samen met de omgeving verder worden uitgewerkt. In december 2014 worden de denkrichtingen omgezet in concrete beleidsvoornemens. Hierover zal de Tweede Kamer middels een uitvoeringsprogramma geïnformeerd worden.



Overige bijlagen

In de voorbereiding van deze brief heeft een aantal activiteiten plaatsgevonden, die een bron van inspiratie zijn geweest. De producten zijn als separate bijlagen bij deze brief en nota gevoegd.

Allereerst betreft dit de werksessies met de WRR, Rli, Rob, GR, DEGAS en RIVM. Deze resulteerden in **de twee briefadviezen**⁴⁸. en bijdragen van Rob, DEGAS en RIVM⁴⁹. Daarnaast is in opdracht van het ministerie van IenM door Royal Haskoning DHV onderzoek verricht naar een aantal MKBA's die voor IenM-beleidsterreinen worden gebruikt. Het resulterende **onderzoeksrapport**⁵⁰ vormt ook een bijlage bij deze brief. Ten slotte is van de Conferentie 'Explicitly Dealing with Safety' die in het kader van het programma *Bewust Omgaan met Veiligheid* door het ministerie van IenM werd georganiseerd het **verslag**⁵¹ bijgevoegd.

⁴⁸ WRR, Consistent maatwerk - handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid, juni 2014. Rli, Risico's gewaardeerd - naar een transparant en adaptief risicobeleid, mei 2014.

⁴⁹ Zie ook <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/consistent-maatwerk-handreikingen-voor-dossieroverstijgend-risico-en-veiligheidsbeleid/>

⁵⁰ Toepassing van MKBAs bij IenM, Royal HaskoningDHV, 2014.

⁵¹ Bewust omgaan met veiligheid: Lessen uit de Europese praktijk, Conferentie rapport, Ministerie van IenM, juni 2014.

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

juli 2014