Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2013–2014

32 862 Wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en enige andere wetten in verband met de totstandkoming van een basisnet (Wet basisnet)

L

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 augustus 2014

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»[1]) 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

[1] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 150877.20.

kst-32862-L
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

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.

In deze brief komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:
- Reactie op het recente WRR advies[2], en op het advies dat de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli)[3] 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»[4], 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 adviescolleges[5].

De WRR biedt met zijn briefadvies[6] 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 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

---

[2] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 150877.20.
[3] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 150877.20.
[4] Kabinetsvisie Nuchter Omgaan met risico's, Kamerstuk 28 089, Nr. 15, 29 mei 2006
[5] 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
[6] *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/

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.

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 dossiers[7]. Wij verwachten dat een dergelijke vergelijking, zoals de Raad ook aangeeft, «het nadenken over de fundamenten van het beleid en het verbeteren en verder ontwikkelen daarvan bevordert». Over de uitkomst van die actie bericht ik u volgend jaar.

De Rli adviseert[8] 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 constateringen 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 Gezondheidsraad[9]. Ten aanzien van de verplichte zekerheidstelling verwijzen wij naar de brief Modernisering Milieubeleid[10] 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».

---

[7] Overstromingsdossier, Luchtkwaliteit, Elektromagnetische velden, Nachtelijke operaties met traumahelikopters, Gewasbescherming, Risico's nanomaterialen.

[8] Risico's gewaardeerd – naar een transparant en adaptief risicobeleid, Rli mei 2014.

[9] Zie: Kabinetsreactie op advies WRR «Onzekere Veiligheid» en advies Gezondheidsraad «Voorzorg met Rede», Kamerstuk, 28 089, Nr. 23, 2 april 2009.

[10] TK-brief Modernisering Milieubeleid, Kamerstuk 28 663, Nr. 55, 10 maart 2014

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

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.

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.

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 2006[11] zijn nog altijd actueel, dit wordt bevestigd door de recente adviezen van de WRR en Rli. Daaraan zijn in 2009[12] en 2013[13] 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 incidenten[14]. 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 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.

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.

---

[11] Kabinetsvisie Nuchter Omgaan met risico's, Kamerstuk 28 089, Nr. 15, 29 mei 2006
[12] Kabinetsreactie op advies WRR en GR, Kamerstuk 28 089, Nr. 23, 2 april 2009
[13] TK-brief Omgaan met nieuwe risico's i.c. nanomaterialen, Kamerstuk 29 338, Nr. 124, 5 september 2013
[14] «Risico's in perspectief», naar verwachting eind 2014 gereed.

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 Leefomgeving[15] en de Risicokaart.[16] 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»[17] 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 *voorzorgprincipe (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)[18], het beperken van blootstelling en in het uiterste geval het instellen van een verbod.

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

---

[15] http://www.atlasleefomgeving.nl/
[16] http://www.risicokaart.nl/
[17] TK-brief Modernisering Milieubeleid, Kamerstuk 28 663, Nr. 55, 10 maart 2014
[18] 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.

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 RPAS[19].

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 energieker geworden. Ook de wijze waarop verstoringen van de veiligheid, bijvoorbeeld als gevolg van incidenten of ongelukken worden ervaren lijkt veranderd. Pech en 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 aanloopt[20]. De zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving wordt steeds afhankelijker van informatietechnologie en daarmee kwetsbaarder voor moedwillige verstoringen.

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 gevolgd 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 conferentie[21]. Later dit jaar zal op

---

[19] Remotely Piloted Aircraft Systems, ofwel onbemande luchtvaart systemen

[20] 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.

[21] Conference Report – *Explicitely dealing with safety:* learning from excellence in Europe, juni 2014, Ministerie van IenM en Universiteit van Maastricht (ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 150877.20.

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* 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 Deals[22] 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.

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).[23] In de MIRT systematiek krijgen daar inmiddels ook duurzaamheid en veiligheid een duidelijke plek, en wordt er meer ingezet op samenhang, integrale en flexibele

[22] 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.

[23] 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.

aanpak en samenwerking.[24] Als voordeel van zo'n MKBA geldt de transparantie: het instrument toont helder welke aspecten zijn beoordeeld en op welke wijze. De leidraad MKBA[25] 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.

Probleemanalyse blijkt vaak nog een zwak punt te zijn in het MKBA-proces[26]. 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-generationele 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.

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 omslachtig 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 kan[27].

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

---

[24] 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

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

[26] 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.

[27] Toepassing van MKBA's bij I&M, Royal HaskoningDHV, 15 april 2014 (ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 150877.20)

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 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.

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 perceptie[28], 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

[28] 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.

Leefomgeving (BKL) onder de Omgevingswet komen veel normen van het fysieke domein bij elkaar in één besluit te staan. Het RIVM zal 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 onderzocht in hoeverre nog aanpassing van deze normen nodig en mogelijk is.

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. 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.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld