

Vergaderjaar 2017–2018

28 663

Milieubeleid

D

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2018

Met de beleidsnota «Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden» is in 2014 de basis gelegd voor een meer rationeel en integraal afwegingskader ten behoeve van de risico- en veiligheidsvraagstukken in de verschillende domeinen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.¹

Vervolgens is vanuit het programma Bewust Omgaan met Veiligheid (2015–2018) dit kader verder uitgewerkt in een aanpak voor toekomstige risico- en veiligheidsvraagstukken in de domeinen van het ministerie. Een tussenrapportage hierover ontving u in augustus 2017.² Met deze brief bied ik u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de eindrapportage van dit programma aan.

Resultaten van «Bewust Omgaan met Veiligheid»

De hoofdresultaten van Bewust Omgaan met Veiligheid kunnen als volgt worden samengevat:

- Ondanks het maatwerk dat verricht wordt bij het afwegen en prioriteren bij de aanpak van ongelijksoortige risico- en veiligheidsvraagstukken liggen er wel degelijk vergelijkbare uitgangspunten aan die aanpak ten grondslag, zoals het streven naar een basisveiligheid op korte termijn en, specifiek voor nieuwe ontwikkelingen, het hanteren van voorzorg.
- Ook is duidelijk geworden dat bij de aanpak van risico- en veiligheidsvraagstukken, meer dan voorheen, rekening gehouden moet worden met de wijze waarop risico's in de samenleving worden beleefd.
- Het blijvend stimuleren van het veiligheidsbewustzijn, vooral bij diegenen die risicovolle activiteiten ondernemen, is noodzakelijk omdat een verminderd veiligheidsbewustzijn kan leiden tot meer incidenten.

¹ Kamerstuk 28 663, nr. 60.

² Kamerstuk 28 663, nr. 68.

- Ten slotte vereist het tegengaan van stapeling van risico's (in het bijzonder in lokale situaties) een actieve aanpak van de overheid.

De resultaten van Bewust Omgaan met Veiligheid bieden handreikingen voor het maken van beleidskeuzes als het om risico- en veiligheidsvraagstukken gaat, en geven daarmee ook handvatten om die keuzes uit te leggen en te verantwoorden aan geïnteresseerde burgers en andere belanghebbenden. Ook leiden de resultaten tot een drietal speerpunten (Veilig Innoveren, Veilig Voelen en Integrale Aanpak) die van belang zijn voor de aanpak van toekomstige risico- en veiligheidsvraagstukken.

In de recent aan de Tweede Kamer aangeboden brief³ over milieurisico's en omgevingsveiligheid is voor een aantal beleidsterreinen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat duidelijk gemaakt op welke wijze deze speerpunten een plek hebben gekregen in de in gang gezette beleidskoers, en welke acties daarbij horen. Zo heb ik aangegeven zowel nationaal als internationaal aan de slag te gaan met Safe-by-Design, onder andere door met universiteiten afspraken te maken over een onderwijs- en onderzoeksprogramma Safe-by-Design.

In deze brief wordt in het kort nader ingegaan op de context en de resultaten van Bewust Omgaan met Veiligheid zoals die in de bijgevoegde eindrapportage beschreven zijn.

Context «Bewust Omgaan met Veiligheid»

De ambitie om een gezonde en veilige leefomgeving voor iedereen te realiseren, heeft door de gehanteerde beleidsaanpak eraan bijgedragen dat in de afgelopen decennia de leefomgeving, als het gaat om de kwaliteit van water, bodem en lucht, verbeterd is. Ook de veiligheid is toegenomen. Bijvoorbeeld dankzij de sanering van risicovolle situaties, zoals het verwijderen van asbest, en dankzij de inzet op risicobeheersing bij risicovolle activiteiten met gevaarlijke stoffen, zoals het beëindigen van chloortransporten. Veel is bereikt, maar het werk is nog niet klaar. De resterende risico- en veiligheidsvraagstukken, maar ook nieuwe vraagstukken, zijn vaak inhoudelijk ingewikkeld. Bijvoorbeeld als het gaat om risico's van innovatieve nanomaterialen. Ook is de samenleving complexer en sneller geworden. Bij de aanpak van risico- en veiligheidsvraagstukken moet met veel aspecten en partijen rekening worden gehouden. En ondertussen is het belangrijk om als samenleving van woorden, via daden naar resultaten komen. Zodat de leefomgeving elk jaar gezonder en veiliger wordt, en ook zo ervaren wordt.

In die complexe omgeving is het steeds moeilijker tegemoet te komen aan de terechte vraag naar een heldere en goed onderbouwde afweging van verschillende factoren die spelen bij de aanpak van risico- en veiligheidsvraagstukken. Het beleidskader Bewust Omgaan met Veiligheid helpt bij die onderbouwing en zorgt er tegelijkertijd voor om de beleidskeuzes beter over het voetlicht te brengen. Bewust Omgaan met Veiligheid bestrijkt het brede terrein van risico- en veiligheidsbeleid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het bouwt voort op het risico- en veiligheidsbeleid dat zich de afgelopen decennia geleidelijk ontwikkeld heeft, waarbij de nota «Nuchter Omgaan met Risico's»⁴ een markerpunt is. De context van het beleidskader wordt in hoofdstuk 2 van de eindrapportage nader beschreven.

³ Kamerstuk 28 089, nr. 88.

⁴ Kamerstuk 28 089, nr. 15.

Afwegingskader «Bewust Omgaan met Veiligheid»

Het afwegingskader Bewust Omgaan met Veiligheid gaat over het «wat, wie en hoe» bij de aanpak van risico- en veiligheidsvraagstukken. Een belangrijke conclusie is dat het risico- en veiligheidsbeleid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat waar nodig nog explicieter moet worden uitgelegd. Er moet worden aangegeven welke risico's moeten worden aangepakt (het «wat»), wie daarbij betrokken worden (het «wie») en op welke wijze (complexe) risico- en veiligheidssituaties worden aangepakt (het «hoe»).

Doelen, ambities en dilemma's («wat»)

Wat pakt de overheid aan en waarom? Dit rapport laat zien dat afwegen en prioriteren niet met een eenvoudige formule kan. En dat dus ook de onderbouwing van keuzes steeds weer maatwerk is. Maar er liggen veelal wel vergelijkbare uitgangspunten aan ten grondslag. In het overheidsbeleid zijn richtinggevende, strategische en operationele doelen te onderscheiden. Voor de korte termijn richten die zich op de basisveiligheid. Het mag uiteraard niet slechter worden dan nu, en op sommige terreinen is nog een saneringsslag nodig om die basisveiligheid te bereiken. Daarnaast zijn er ambities voor middellange en lange termijn, die soms kwalitatief en soms kwantitatief zijn beschreven. Specifiek voor nieuwe ontwikkelingen wordt, vanuit de voorzorggedachte, gestreefd naar veiligheid bij het ontwerp en in de gehele keten. Dit geldt bijvoorbeeld voor nieuwe ontwikkelingen waar nanomaterialen met biotechnologie gecombineerd worden. De daaruit voortvloeiende toepassingen moeten vanaf productie tot aan eindgebruik zo veilig zijn dat ze, zonder probleem voor mens en milieu, onderdeel kunnen zijn van een circulaire economie. In de eindrapportage wordt hierop nader ingegaan in de hoofdstukken «Doelen, dilemma's en ambities» en «Veilig aan de voorkant».

Verantwoordelijkheden («wie»)

Met wie doet de overheid dat? Het is noodzakelijk om burgers, bedrijven en andere belanghebbenden te betrekken en daarbij expliciet rekening te houden met risicobeleving in de samenleving. Ook is het goed om te weten op welke wijze verantwoordelijkheden juridisch hun beslag krijgen, bijvoorbeeld bij aansprakelijkheid en het invullen van voorzorg. Voor het verkrijgen en duiden van feiten is de rol van kennis en wetenschap belangrijk, dus de samenwerking met universiteiten en kennisinstituten, bedrijven (R&D) en innovators. Ten slotte zijn kennis en ervaring van betrokkenen uit de praktijk nodig op lokaal en regionaal niveau. In de eindrapportage wordt hierop nader ingegaan in de hoofdstukken «Beeldvorming en Risicoperceptie», «Veilig aan de voorkant» en «Verantwoordelijkheden, belangen en vertrouwen».

De praktische uitvoering («hoe»)

Hoe doet de overheid dat? Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ontwikkelt het beleid zich zoveel mogelijk integraal, waarbij rekening wordt gehouden met nieuwe risico's, cumulatie van risico's, de mogelijke spanning tussen *safety* en *security* en met het complexe terrein van risicoperceptie, de speciale aanpak van nieuwe risico's. Bovendien wordt geleerd van de praktijk en incidenten. In de eindrapportage wordt hierop nader ingegaan in de hoofdstukken «Integrale aanpak» en «Beeldvorming en Risicoperceptie».

Drie speerpunten voor toekomstige risico- en veiligheidsvraagstukken

Bewust Omgaan met Veiligheid heeft in de praktijk al gediend als inspiratiebron en vehikel voor uitwisseling van ervaringen voor beleid-smakers op het brede terrein van risico- en veiligheidsvraagstukken. Naast het beheersen en saneren van bestaande risico's wil ik steeds meer inzetten op het voorkomen, ofwel «veilig aan de voorkant», het betrekken van de maatschappij en een integrale aanpak. Voor de komende jaren dient Bewust Omgaan met Veiligheid dan ook als vertrekpunt voor drie speerpunten in dat beleid, te weten:

- Speerpunt Veilig Innoveren: bewust omgaan met veilig innoveren vanuit het concept Safe-by-Design, te beginnen bij het omgaan met het voorkomen van nieuwe risico's bij nieuwe chemicaliën, nanomaterialen en nieuwe biotechnologieën.
- Speerpunt Veilig Voelen: rekening houden met risicobeleving in de samenleving, onder andere door belevingsonderzoek en betrekken van belanghebbenden.
- Speerpunt Integrale Aanpak: aanpak van cumulatie, onder andere in aanloop naar de Omgevingswet en door het delen van kennis en ervaringen uit de (lokale) praktijk. Die integraliteit sluit goed aan op wat de CBS Monitor Brede Welvaart duidelijk heeft gemaakt: de thema's gezamenlijk bepalen het niveau van welvaart en kunnen niet eenvoudig opgeteld worden, maar ook niet afzonderlijk worden aangepakt.

Tot slot

Een gezond en veilig Nederland is nooit af. Ongezonde en onveilige situaties moeten met heldere en weloverwogen ambities worden aangepakt, maar liever nog worden voorkomen. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat een samenleving zonder risico's niet bestaat en dat nieuwe ontwikkelingen steeds weer om aandacht vragen. Innovaties gaan zo snel dat de huidige beleidsinstrumenten, zoals regelgeving en wettelijke normen, niet altijd meer passend zijn. Daarom is een nieuwe manier van ontwerpen van materialen, producten en productieprocessen nodig.

Bewust Omgaan met Veiligheid heeft inzichten, inspiratie en instrumenten opgeleverd die samen kunnen worden gebruikt om de leefomgeving nog gezonder en veiliger te maken, ook als er in de toekomst door voortschrijdende innovaties niet alleen kansen maar ook inhoudelijk ingewikkelde risico- en veiligheidsvraagstukken op de samenleving afkomen. De totale opbrengst van Bewust Omgaan met Veiligheid, waaronder het afwegingskader «Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden» en de praktische handreikingen voor beleid, is digitaal ontsloten met een aantal e-Magazines⁵ en via de website van de rijksoverheid⁶. Het slotsymposium «Volg de Rode Draden» op 16 mei 2018 liet zien dat de «Rode Draden» van belang zijn voor een goede beleidsaanpak van (toekomstige) maatschappelijke gezondheids- en veiligheidsproblemen. Een verslag van dit symposium is ook als e-Magazine beschikbaar.

⁵ <https://magazines.rijksoverheid.nl/ienw/veiligheid-en-risicos>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezonde-en-veilige-leefomgeving/bewust-omgaan-met-veiligheid>

Een gelijklopende brief heb ik aan de Tweede Kamer gezonden.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-Van der Meer

Overzicht van bijlagen⁷ bij deze brief:

1. Bewust Omgaan met Veiligheid: Op weg naar een schone, gezonde en veilige leefomgeving – Eindrapportage. Ministerie van IenW. 2018.
2. Over milieurisico's en veiligheid: wie zitten er aan de keukentafel? Essaybundel. Ministerie van IenW. 2018.
3. Bewust Omgaan met Veiligheid: doelen en effectmaten in het risico- en veiligheidsbeleid. J.M. Roels et al. RIVM Rapport 2018-0029.
4. Analyse bevindingen Onderzoeksraad voor Veiligheid ten behoeve van het veiligheidsbeleid van het Ministerie van IenM. M.J.G.J.A. Boogers et al. BMC Onderzoek. 2017.

Van mooie woorden naar concrete daden. Zeven experts over integraal afwegingskader «Bewust omgaan met veiligheid: Rode draden». R. de Boer

⁷ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 150877.27.