

## ADVIES

Aan de minister van Infrastructuur en Milieu  
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen  
Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu  
Mevrouw W.J. Mansveld  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**Datum:** 26 juni 2014  
**Kenmerk:** RLI-2014/599  
**Cc:** -  
**Contactpersoon:**  
**Telefoon:**  
**E-mail:**  
**Betreft:** Risico's gewaardeerd  
Naar een transparant en adaptief risicobeleid

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, mevrouw Mansveld,

Op 25 november 2013 verzocht u de WRR en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) om advies over een integraal afwegingskader voor risico's.<sup>1</sup> Het doel is de besluitvorming transparanter te maken opdat het risicobeleid op meer draagvlak kan rekenen en beter uitvoerbaar en efficiënter wordt. De Rli wil zich buigen over een herijking van het huidige risicobeleid dat ten grondslag ligt aan verschillende beleidsdossiers binnen uw departement (brief d.d. 4 april 2014). In deze brief agendeert de raad een aantal punten op basis van een kort adviestraject.

### Context

De raad constateert dat op dit moment een strategische discussie speelt over normstelling, onder andere naar aanleiding van de behandeling van de Wet basisnet in de Eerste Kamer (juli 2013). Daarin klinkt de roep door meer samenhang te brengen in de risicobeoordeling en -afweging binnen het veiligheidsbeleid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ook vinden op dit moment voorbereidingen plaats voor het opstellen van de Omgevingswet. Daarmee wil het kabinet de regelgeving rond milieu en ruimtelijke ordeningszaken in één wet samenbrengen. Dit samenvoegen vraagt om nadere afstemming van gebruikte begrippen en harmonisatie van de onderliggende normen. Ook dit roept discussie op over de achterliggende principes van de normstelling.

Ten slotte is de maatschappelijke discussie recent gevoed met concrete incidenten en rapportages in de media daarover, zoals in het geval van Chemie-Pack en Odfjell, maar ook met meer beschouwende adviezen zoals Evenwichtskunst van de WRR.<sup>2</sup>

### Agendapunten voor een nieuw risicobeleid: waarom nu?

De discussie over een nieuw risicobeleid is niet nieuw. Dit briefadvies ligt in het verlengde van een reeks doorwrochte en vernieuwende adviezen over risicobeleid. Het sluit aan bij een veranderende praktijk. Nu is het moment om wat impliciet al gaande is, expliciet in beleid om te zetten.

<sup>1</sup> IENM/BSK-2013/263802.

<sup>2</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). Evenwichtskunst. over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid. Den Haag.



De Rli denkt aan een afwegingskader waarin de numerieke risiconormen minder bepalend zijn voor de besluitvorming. En waarin morele vragen over rechtvaardige verdeling van lusten en lasten en zorgen van omwonenden over onzekerheden op een transparante wijze worden betrokken bij de besluitvorming.

Risico's zijn zelden zeker, en een wetenschappelijke benadering kan de onzekerheden tot op zekere hoogte kenbaar maken. Toch hebben mensen een verwachting of een geloof over wat die onzekerheid zal brengen. Hierin ligt de basis voor verschillende opvattingen over risico's in het maatschappelijk debat. Om recht te doen aan verschillende verwachtingen en opvattingen moet het risicobeleid zowel adaptief als transparant zijn.

### **Samenvatting: agendapunten voor nieuw risicobeleid**

In dit briefadvies agendeert de Rli de volgende kerngedachten:

*1. Zorg voor een meer consistent risicobeleid door te differentiëren naar soorten risico's en door risico's te beschouwen vanuit een brede karakterisering.*

Een karakterisering van risico's op basis van kans maal effect is te beperkt, beschrijf de kansen en effecten afzonderlijk. Onderscheid de risico's in de hoofdgroepen personen, het milieu en de economie en samenleving. Differentiëren van het beleid naar hoofdgroepen en verschillende risicokarakteristieken maakt het beleid consistent. Volledige consistentie is onbereikbaar.

*2. Betrek burgers op een andere manier en in alle fasen van de besluitvorming over de omgang met risico's.*

Betrokken burgers zijn een bron van informatie over de waarden die bij risico's in het geding zijn. Bovendien levert contact met burgers informatie op over hoe kansrijk de beleidsvoorstellen zijn.

*3. Verken de mogelijkheden voor eerlijker verdeling van de lusten en lasten van risicovolle activiteiten en voor een meer expliciete afweging van de te verwachte baten en mogelijke risico's.*

De verwachte baten en de verdeling van lusten en lasten zijn belangrijke factoren in de waardering en acceptatie van risico's door betrokkenen. Deze factoren kunnen in voorkomende gevallen zwaarder wegen dan het strikt hanteren van een generieke risiconorm, zoals een maximaal risico van  $10^{-6}$  per jaar.

*4. Onderscheid 'voorzorg' en 'al doende leert men' door helder taalgebruik. De keuze tussen deze benaderingen is immers politiek.*

In het huidige beleid en debat wordt het begrip 'voorzorg' op verschillende manieren toegepast. Enerzijds als het afzien van activiteiten waarvan de risico's (vooralsnog) onbekend of onzeker zijn: 'nog even wachten met introductie'. Anderzijds als het instemmen met bepaalde activiteiten onder specifieke voorwaarden die leiden tot vermindering van de onzekerheid over de risico's: 'al doende leert men'. Dit onderscheid moet expliciet gemaakt worden. Alleen dan kunnen de politieke beslissingen rondom onzekere risico's naar waarde geschat worden.

*5. Prikkel tot innovatie.*

Het risicobeleid moet prikkelen om ook in bestaande vergunde situaties de risico's verder te reduceren. Bijvoorbeeld wanneer nieuwe technieken dit mogelijk maken of nieuwe inzichten of ruimtegebruik hiertoe aanleiding geven. Voorbeelden van prikkels zijn dynamische vergunningen, gefaseerde doelstellingen of financiële prikkels.

### **Elementen voor transitieprogramma**

De Rli buigt zich in dit briefadvies ook over de vraag waarom voortschrijdend inzicht niet in beleid tot uitdrukking kwam. Het advies presenteert een aantal elementen voor een transitieprogramma. Deze elementen kunnen leidend zijn bij de eerste stappen tot een nieuw afwegingskader. Als eerste stap voor de implementatie van dit advies denkt de Rli aan beleidsdossiers zoals het Deltaprogramma en het Basisnet. Daar wordt nu al impliciet verder gekeken dan de klassieke risiconorm. Hier kunnen onze agendapunten voor een nieuw risicobeleid direct aansluiten bij wat al gaande is en daarmee een goede start vormen voor de nieuwe aanpak.

Binnen het Deltaprogramma wordt ruimte geboden voor differentiëring van geaccepteerd risico op basis van de mogelijke gevolgen van een calamiteit. Deze gevolgen worden niet alleen beschouwd in termen van individueel risico, maar ook in termen van maatschappelijke ontwrichting door economische schade, uitval van vitale infrastructuur en kwetsbaarheid van functies.

Bij het Basisnet zijn de specifieke omstandigheden meer impliciet betrokken bij het vaststellen van de verschillende risicoplafonds langs de transportassen. Dit betreft bijvoorbeeld het nationaal belang van een specifiek deel van het Basisnet. Expliciete differentiatie in de huidige regeling beperkt zich tot zelfredzaamheid en gevolgbeheersing.

Beleid op deze terreinen is te verrijken door een bredere en explicietere afweging mogelijk te maken. Een afweging die rekening houdt met verschillende effecten, de zorgen van mensen, morele vragen over rechtvaardigheid en de verdeling van lasten en lusten.

Conform de Kaderwet Adviescolleges wordt het advies vandaag ook aangeboden aan de beide voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer.

Hoogachtend,  
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

---

mr. H. M. Meijdam  
voorzitter

dr. R. Hillebrand  
algemeen secretaris

## Knelpunten huidig risicobeleid

De overheid zoekt al decennia naar een risicobeleid dat transparant en proportioneel is, rechtszekerheid biedt en hanteerbaar is, dat aansluit bij de beleving van belanghebbenden en dat alle domeinen van de fysieke leefomgeving omvat. Diverse adviesraden en instanties hebben hierover in de loop der tijd gezaghebbende rapporten gepubliceerd. Dit blijkt uit onderstaande bloemlezing:

- 1989: Omgaan met risico's: de risicobenadering in het milieubeleid (bijlage bij het NMP)
- 1994: Duurzame risico's; een blijvend gegeven (WRR)
- 1995: Niet alle risico's zijn gelijk (Gezondheidsraad)
- 1996: Risico, meer dan een getal (Gezondheidsraad)
- 2002: Perspectieven op milieurisico's (WRR)
- 2003: Nuchter omgaan met risico's (RIVM)
- 2003: Verantwoorde risico's, veilige ruimte (Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-raad)
- 2008: Voorzorg met rede (Gezondheidsraad)
- 2008: Onzekere veiligheid (WRR)
- 2011: Evenwichtskunst (WRR)
- 2012: Belichaming van de kundige overheid (Rob)

De raad ziet in het huidige discours een aantal knelpunten terugkomen. We schetsen ze hieronder kort.

### *Kosteneffectiviteit en proportionaliteit*

Mede dankzij decennia aan overheidsbeleid leven wij in een relatief veilige samenleving. Maar tegenover de baten van veiligheid staan ook uitvoeringskosten voor de overheid en de kosten voor bedrijven en burgers. Bijvoorbeeld de inzet van veilige technologie of het achterwege laten van risicovolle, maar winstgevendende activiteiten. De veiligheidsbaten van extra overheidsbeleid wegen in toenemende mate niet meer op tegen de maatschappelijke kosten. Wanneer is veilig 'veilig genoeg'? Er blijft een hardnekkig debat over proportionaliteit van investeringen in reactie op incidenten. Bijvoorbeeld bij uitkoop van woningen nabij hoogspanningsmasten vanwege de mogelijke samenhang met kinderleukemie.

### *Procedurele en verdelende rechtvaardigheid*

Een risicovolle activiteit die vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel verstandig is, is nog niet automatisch acceptabel voor de individuele betrokkenen. Maatschappelijk verzet kan voortkomen uit het idee onvoldoende zeggenschap te hebben gehad in de besluitvorming (procedurele rechtvaardigheid) of het idee wel de risico's te dragen van een activiteit, maar onvoldoende te delen in de baten (verdelende rechtvaardigheid). Bijvoorbeeld het maatschappelijk verzet tegen besluiten over de opslag van CO<sub>2</sub> bij Barendrecht. Het beleid houdt nu nog onvoldoende rekening met morele vragen en met aspecten als procedurele en verdelende rechtvaardigheid. Dit gaat ook ten koste van het draagvlak.

### *Onzekere en onbepaalde risico's*

Verschillende ontwikkelingen zoals klimaatverandering, toenemende complexiteit van de samenleving en nieuwe technologieën confronteren overheid en burgers met risico's die zich (nog) niet laten kwantificeren: noch de effecten zijn bekend, noch de kans dat die effecten optreden. Het klassieke risicobeleid is niet berekend op dergelijke onzekerheid en onbepaaldheid. Hoe in beleid daarmee om te gaan? Waar de balans te leggen tussen 'al doende leert men' en 'nog even wachten met introductie'? Biedt het voorzorgbeginsel daarvoor de juiste handvatten?

### *Consistentie en samenhang*

Op verschillende beleidsterreinen is risicobeleid ontwikkeld dat niet altijd is gebaseerd op dezelfde uitgangspunten. Zo gaat het beleid voor werknemersveiligheid uit van 'zero tolerance' en veronderstelt het externe veiligheidsbeleid een drempel waaronder risico's aanvaardbaar zijn. Ook is er een

verschil in benadering tussen wat in het Engels *security en safety* wordt genoemd. Daarnaast kunnen op basis van verschillende maatschappelijke zorgen, verschillende normen worden gehanteerd. Bijvoorbeeld: de veel hogere kosten die worden gemaakt om de risico's van chloor-transport te verminderen dan die van LPG-transport. De objectieve risico's rechtvaardigen deze verschillen niet. In hoeverre is risicobeleid consistent te maken?

Vanwege de samenhang tussen verschillende aspecten van de leefomgevingskwaliteit is er behoefte aan een meer integrale benadering en een meer evenwichtige besluitvorming. Het risicobeleid met specifieke normen per domein staat deze ontwikkeling in de weg. Evenwichtige besluitvorming vereist maatwerk en een weging van verschillende typen risico's. Dergelijke integrale gebiedsgerichte benaderingen kunnen leiden tot verschillen in geaccepteerde risico's tussen verschillende gebieden en daarmee mogelijk tot een vorm van inconsistentie.

#### *Veranderende visie op rol overheid*

Het huidige risicobeleid is gelijktijdig gevormd met het ontstaan van de verzorgingsstaat: een staat die zich in hoge mate verantwoordelijk voelt voor het welzijn van de bevolking. De laatste jaren bezint de overheid zich echter op haar rol en wijst zij vaker op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Het restrictief hanteren van het begrip 'voorzorg' wringt daarmee. Ook het Europese debat over risico's en de ontwikkeling rond internationale standaarden, laten een verschuiving zien van compliance (voldoen aan normen) naar 'eigen verantwoordelijkheid' (ISO 31010 en 26000<sup>3</sup>). Past het huidige risicobeleid nog wel bij nieuwe politieke wensen ten aanzien van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen burgers, bedrijven en overheid?

#### *Risico's op maatschappelijke ontwrichting*

Heeft de overheid voldoende zicht, en voldoende beleid dat gericht is op potentiële effecten van maatschappelijke ontwrichting? Denk aan de gevolgen wanneer een orkaan van de omvang als Katrina Nederland zou treffen. De kwetsbaarheid van onze maatschappij is veranderd door de grotere interactie tussen sectoren, met mogelijk verstrekkender effecten. Een ramp in het fysieke domein zou de elektriciteitsvoorziening kunnen verstoren, en met het uitvallen van elektronische betalingen liggen ook andere ontwrichtingen op de loer.

#### *Prikkels voor innovatie*

Het huidige beleid stimuleert innovatie onvoldoende. Zo hangen de mogelijkheden voor een bedrijf om het basisnet te gebruiken alleen af van het te vervoeren tonnage van een bepaalde stof en niet van de veiligheid van het specifieke transport. Om die reden is er geen prikkel voor een bedrijf om nog veiliger transport te ontwikkelen wanneer men eenmaal aan de minimumnormen voldoet. Sterker nog: er is soms ook sprake van 'normopvulling'. Ook middelvoorschriften stimuleren geen innovatie. Leren van incidenten en bijna-incidenten gebeurt onvoldoende gestructureerd.

#### *Ingewikkelde risicoberekeningen en beperkte risicodefinitie*

Besluiten over de ruimtelijke ordening rond inrichtingen en transportassen vereisen ingewikkelde berekeningen. De gehanteerde modellen gaan uit van een beperkte probleemdefinitie en kennen ook tekortkomingen bij het betrekken van morele vraagstukken. De risicoafweging op basis van dergelijke berekeningen is onvoldoende transparant en geeft schijnzekerheid. De risicobeschouwingen zijn in de ogen van betrokken burgers niet volledig.

<sup>3</sup> ISO 31010 is onderdeel van een serie normen: ISO 31000 (Risicomanagement Principes en richtlijnen, 2009), NPR/ISO guide 73 (verklarende woordenlijst, 2009) en ISO/IEC 31010 (Risk management; risico evaluatie technieken, 2009); NEN/ISO 26000 Richtlijn voor maatschappelijke verantwoordelijkheid van organisatie, 2010.

### **Brede karakterisering risico's naar Frans voorbeeld**

Het Franse externe veiligheidsbeleid gebruikt voor de beoordeling van risico's zogenoemde PPRTs (Plans de Prévention des Risques Technologiques). Hierin wordt een bredere set karakteristieken van het risico beschouwd en is meer ruimte voor locatiespecifieke aspecten dan in Nederland:

1. De beoordeling van de externe veiligheid berust op locatiespecifieke risicoanalyses. Deze vormen de basis voor de beoordeling van de veiligheid van inrichtingen.
2. In de beschouwde ongevalsscenario's wordt meegewogen of er al dan niet voldoende mogelijkheden bestaan voor zelfredzaamheid en hulpverlening.
3. In de risicoanalyse werkt men met kans-, effect- en gevolgklassen. Bij de classificatie van kansen, effecten en gevolgen kunnen kwantitatieve, maar ook semikwantitatieve of kwalitatieve benaderingen worden gevolgd. Daarnaast presenteert men de kansen en gevolgen van scenario's ook afzonderlijk aan belanghebbenden.
4. Bij het opstellen wordt de kwetsbaarheid van de omgeving geïnventariseerd, in samenwerking met lokale autoriteiten en andere lokale partners. Daarbij kijkt men naar omwonenden, werknemers, cultureel erfgoed en natuur.
5. Bij het opstellen van een PPRT ligt de nadruk op consultatie en dialoog. De nationale overheid, industrie en lokale overheden zijn alle actief betrokken bij de vormgeving van een PPRT en dragen financieel bij aan de realisatie ervan.
6. In principe worden alleen de zogenoemde *top tier* Seveso-inrichtingen in de analyses meegenomen.
7. Een PPRT wordt niet opgesteld voor elke inrichting afzonderlijk, maar voor een bepaald gebied. Men kan daardoor maatregelen ter beheersing van risico's, zoals een bluswatervoorziening of hulpverleningscapaciteit, doelmatig inzetten en meewegen in de risico-beschouwing.

Bron: Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (2010). Risicoberekening volgens voorschrift: een ritueel voor vergunningverlening. Den Haag.

### **Beleidsbeginselen en achterliggende waarden risicobeleid**

Aan het risicobeleid liggen verschillende beginselen ten grondslag.<sup>4</sup> Ten eerste *rechtstatelijke* beginselen en beginselen van *behoorlijk bestuur*. Denk aan 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 fundamenten van onze rechtsstaat.

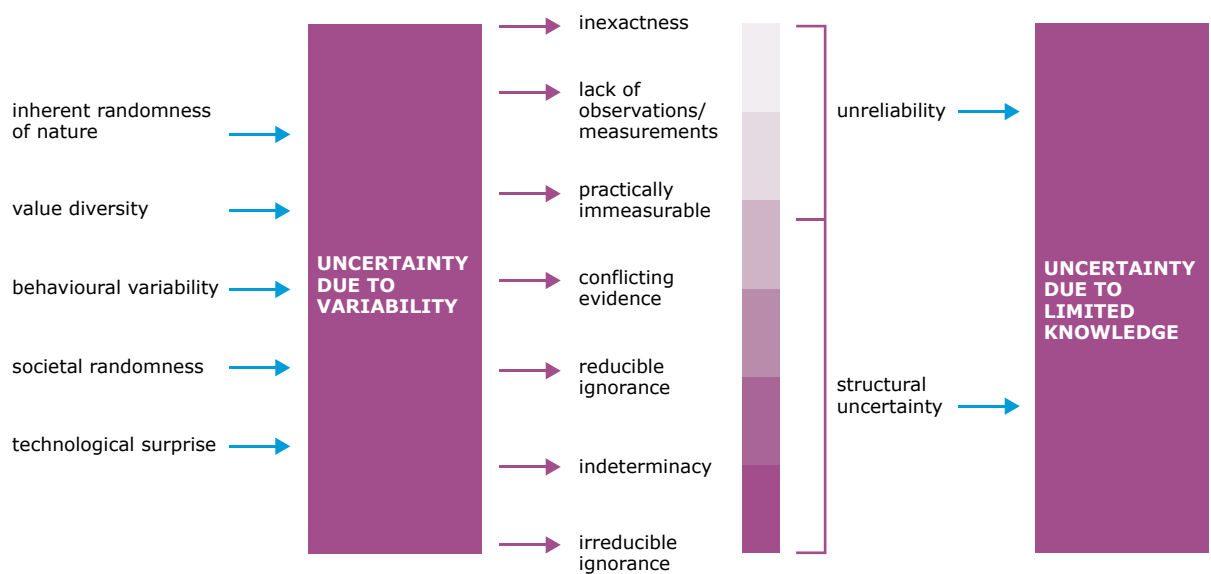
<sup>4</sup> Roels, J.M., Maas, R.J.M., Beijik, R., Knol, A.B. & Ree, J. van der (2013). Omgaan met normen in de Omgevingswet. Met medewerking van H.C. Borgers (AT Osborne Legal). Dit onderzoek werd verricht in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Bilthoven: RIVM.

Aan het risicobeleid liggen echter ook *beleidsbeginselen* ten grondslag. Deze zijn enerzijds gebaseerd op de maatschappelijke risicoperceptie en anderzijds op morele opvattingen over hoe de maatschappij ingericht hoort te zijn. Kort gezegd: een optimistische maatschappij zal risicobeleid anders vormgeven dan een pessimistische maatschappij. En een maatschappij die bijvoorbeeld vrijheid boven welzijn stelt, zal minder geneigd zijn tot paternalistisch risicobeleid. Dit soort beleidsbeginselen zijn *politieke keuzen*: noch feiten, noch argumenten kunnen de redelijkheid aantonen van fundamentele risicopercepties of morele opvattingen.<sup>5</sup>

#### Verskillende risicopercepties

Risico's zijn zelden zeker: onzekerheid bij risico's kan voortkomen uit onbepaaldheid van de mogelijke effecten (onbepaalde risico's) of de kansen van optreden (onzekere risico's).

Zie bijvoorbeeld de typologie van bronnen van onzekerheid volgens Van Asselt, in figuur 1.<sup>6</sup>



Figuur 1: Bronnen van onzekerheid omtrent risico's volgens Van Asselt, 2000

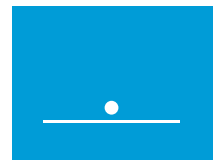
In deze *epistemologische mist* waar het oog van de wetenschap niet meer rijkt, hebben mensen desalniettemin een verwachting of geloof wat er zich in die mist bevindt. In het maatschappelijk debat kunnen we ruwweg vier opvattingen onderscheiden:<sup>7</sup>

<sup>5</sup> "N.B.: hiermee is niet gezegd dat in de moraal anything goes. Er zijn immers wel degelijk bepaalde vereisten aan 'redelijke' morele opvattingen. Zo valt te discussiëren of iemands morele opvattingen intern consistent zijn, of iemands theoretische opvattingen in evenwicht zijn met zijn of haar morele intuïties in specifieke gevallen, en of de gewenste inrichting van de samenleving wordt bepleit vanuit een onpersoonlijk perspectief of vanuit persoonlijk belang. Hierbij kan de nodige retoriek worden ingezet om de eigen belangen te maskeren. Maar ontdaan van retoriek en belangenbehartiging blijven toch meerdere fundamenteel verschillende opvattingen mogelijk, gebaseerd op fundamenteel verschillende morele intuïties. Zo bevinden het liberaal-egalitarisme, libertarisme en utilisme zich alle op het egalitaire plateau, zoals Kymlicka (2002) dat noemt, in de zin dat mensen als moreel gelijken worden behandeld bij de inrichting van de samenleving: Kymlicka, W. (2002) Contemporary Political Philosophy. An Introduction (2nd edition). Oxford: Oxford University Press."

<sup>6</sup> Asselt, M.B.A (2000). Perceptives on uncertainty and risk: the PRIMA approach to decision support. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

<sup>7</sup> Douglas, M. & Wildavsky, A.B. (1982). Risk and culture: an essay on the selection of technical and environmental dangers. Berkeley: University of California Press. De figuren zijn ontleend aan <http://riskviews.wordpress.com/category/cultural-theory-of-risk>.

- Optimisme: de wereld is ons gunstig gezind en het zal daarom meevallen. Mocht er toch iets misgaan, dan komt tijd, komt raad. Het menselijk vernuft is immers groot: oplossingen zullen zich aandienen, bijvoorbeeld via innovatie en nieuwe technologieën. In de mist vindt men zijn weg door *trial-and-error*.
- Pessimisme: de wereld is gevaarlijk. Het systeem is kwetsbaar en er is een reële kans op een catastrofe. Van technische oplossingen moeten we niet te veel verwachten: zij brengen nieuwe gevaren met zich mee. In de mist wacht men met bewegen tot men meer ziet op basis van een *voorzorgsprincipe*.
- Er is geen werkelijke *epistemologische mist*: er is altijd wel een mogelijkheid voor experts en wetenschappers om op een rationele wijze risico's te schatten en te kwantificeren. Zij kunnen door kosten en baten af te wegen een optimaal pad aangeven. Innovatie valt te sturen.
- Fatalisme: wat er gebeurt, is niet in onze handen.



#### *Verskillende opvattingen over de gewenste inrichting van de samenleving*

Naast deze fundamenteel verschillende risicopercepties bestaan ook fundamenteel verschillende morele opvattingen die het gewenste risicobeleid bepalen:

1. De beste maatschappij is die waar mensen een maximale vrijheid hebben het leven naar eigen inzicht vorm te geven, verenigbaar met een gelijke vrijheid voor anderen (libertarisme/deontologie).
2. De beste maatschappij is die waar het welzijn van allen opgeteld maximaal is (utilisme).
3. De beste maatschappij is die waar de positie van de minstbedeelden zo goed mogelijk is (liberaal-egalitarisme, solidariteit).

Ad 1. Wie individuele vrijheid omarmt, verwerpt *paternalisme*.<sup>8</sup> Wanneer mensen zich vrijwillig aan risico's onderwerpen, behoort de overheid niet in te grijpen. In het geval van onvrijwillige risico's kan men vanuit het idee van individuele vrijheid echter twee tegengestelde kanten op:

- Onvrijwillig risico is *niet* toegestaan. Pas wanneer risicodragers toestemmen, worden onvrijwillige risico's *vrijwillig* en daarmee rechtmatig. Risicoveroorzakers behoren een *voorzorgsprincipe* te hanteren. Mocht schade zich zonder toestemming voordoen, dan is *compensatie* vereist.
- De overheid behoort terughoudend te zijn met het reguleren van risico's en onzekerheden. Zolang schade niet vaststaat, gaat handelingsvrijheid vóór het recht niet te worden geschaad. Risico's zijn immers nog geen *zekere schade*. Als schade toch optreedt, dient er te worden gecompenseerd.

<sup>8</sup> Zie John Stuart Mill's schadeprincipe (1865): "Dat beginsel ligt erin dat het enige doel waartoe het de mensheid is toegestaan, hetzij individueel, hetzij gemeenschappelijk, om inbreuk te doen aan de handelingsvrijheid van een van haar leden ligt in zelfbescherming. Dat het enige doel waartoe macht rechtmatig kan worden uitgeoefend jegens een lid van een beschaafde gemeenschap, tegen zijn wil, erin ligt om schade aan anderen te voorkomen. Zijn eigen heil, hetzij lichamenlijk, hetzij moreel, is niet een toereikende waarborg."



Ad 2. Wie welzijnsmaximalisatie ambieert, ziet geen probleem in paternalisme. Als de overheid risico's beter inschat dan het individu, mag zij het individu tegen zichzelf in bescherming nemen. Centraal staat een *kosten-batenanalyse*: een handeling of project is goed als de baten groter zijn dan de kosten voor alle betrokkenen tezamen. Het gaat hierbij enkel om de *optelsom* van alle betrokkenen. Dat wil zeggen dat individuele rechten en welvaartsverdeling er in principe niet toe doen. Sterker: als individuele rechten welvaartsmaximalisatie in de weg staan, moeten de individuele rechten wijken. Vanuit deze morele opvatting bepaalt *efficiëntie* de rol van de overheid. Vaak is het vanuit maatschappelijk perspectief optimaal als burgers en bedrijven onderling onderhandelen over de omgang met risico's; zij hebben meestal de beste informatie. In die gevallen dat zij juist minder informatie hebben dan de overheid of de risico's niet kunnen dragen, komt de overheid in beeld.

Ad 3. Deze positie kijkt vooral hoe de lusten en lasten van risicovolle activiteiten zijn verdeeld. Lopen met name de minstbedeelden of kwetsbaren de hoogste risico's? Is het vooral de 'onderkant van de samenleving' die het dichtst in de buurt van gevaarlijke fabrieken woont, of langs het spoor waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd? Worden risico's afgewenteld op mensen die zich niet of minder goed kunnen verweren, zoals toekomstige generaties, mensen in ontwikkelingslanden of ouderen? Loopt de natuur zelf risico? Risico is alleen acceptabel als de activiteit de positie van de minstbedeelden verbetert, direct, of via herverdeling.

#### *Emotionele reacties in het debat*

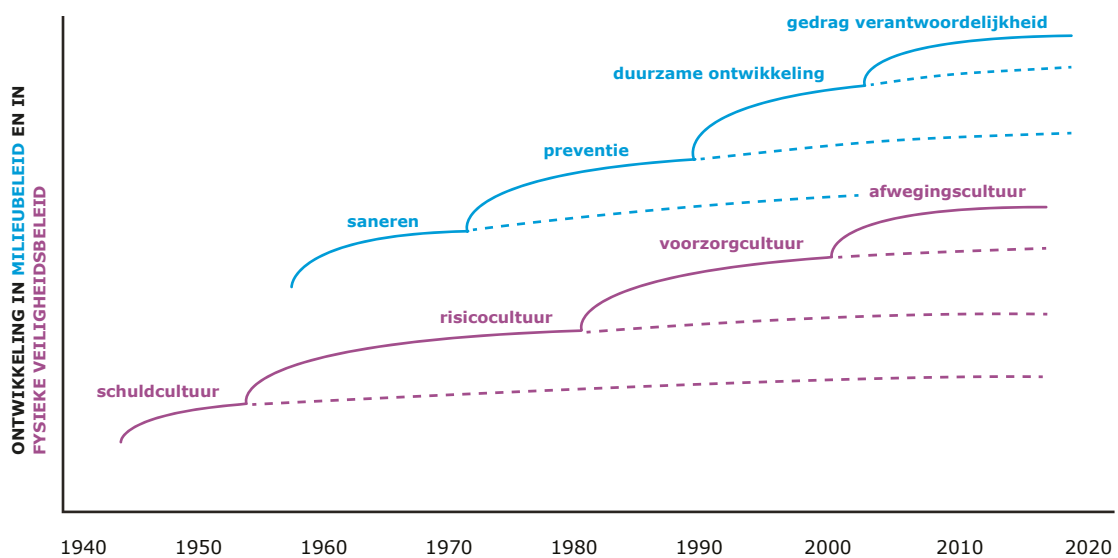
Mede omdat risicopercepties en morele opvattingen verschillen, kan overheidsbeleid ten aanzien van de omgang met risico's heftige emoties bij de betrokkenen oproepen. Emotionele reacties op risico's zijn niet noodzakelijk irrationeel, maar kunnen juist een belangrijke bron zijn van morele of rationele inzichten. Deze inzichten zouden mee moeten worden genomen in politieke besluitvorming over en het signaleren van *morele* aspecten van risicovolle technologieën.<sup>9</sup> Het schijnbaar ontbreken van risicoacceptatie kan wijzen op een onderliggend waardenconflict. Een dialoog waarin ook emotionele reacties en onderliggende waarden worden betrokken, zal leiden tot moreel betere beslissingen. Zo'n dialoog heeft bovendien als neveneffect dat experts en leken elkaar beter zullen gaan begrijpen. Beide partijen zullen eerder bereid zijn te geven en te nemen als ze het gevoel hebben dat ze serieus worden genomen.

#### *Opvattingen variëren in de tijd, tussen landen en wellicht ook tussen departementen en beleidsterreinen (figuur 2)*

Geen van de bovengenoemde risicopercepties of morele opvattingen is in zichzelf *juister* dan de andere. Wel valt op dat de politiek in de loop der tijd een ander gewicht toekent aan de verschillende opvattingen. In figuur 2 is grafisch weergegeven hoe het denken over risicobeleid zich door de jaren heen heeft ontwikkeld.

<sup>9</sup> Roesser S. (2013). Risico, ethiek en emoties. Oratie. Delft: TU Delft.

De uitdaging is een nieuw risicobeleid te baseren op actuele inzichten en daarbij recht te doen aan de hierboven genoemde risicopercepties en morele opvattingen. Zo heeft de voorzorgcultuur gaandeweg geleid tot een beeld dat de overheid voor de burgers 'nul risico' zou moeten waarborgen. Inmiddels is dat, tegen de achtergrond van een veranderende rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid, niet langer het dominante kader. Ook is het besef breed doorgedrongen dat absolute veiligheid niet bestaat, en dat risico's impliciet dan wel expliciet meegewogen worden bij besluitvorming over activiteiten en de verdeling van lusten en lasten.



Figuur 2: Ontwikkeling in milieubeleid en in fysieke veiligheidsbeleid<sup>10</sup>

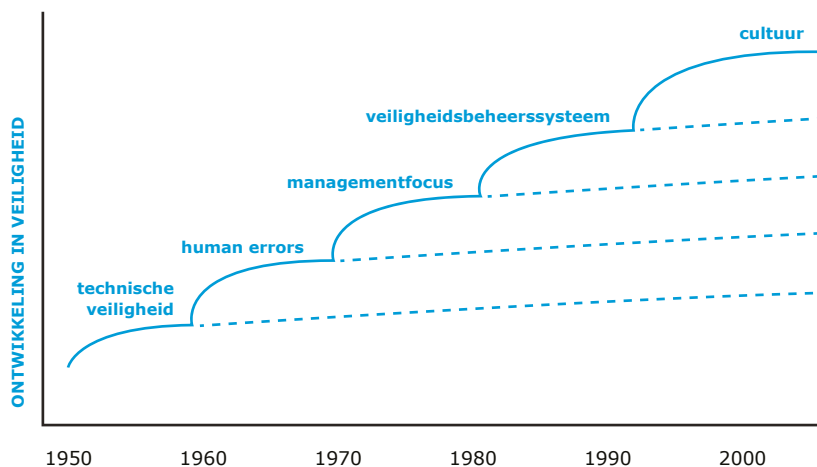
#### Technisch-wetenschappelijke grondslagen van het risicobeleid

De inzichten over risicobeheersing in het veiligheidskundige vakgebied zijn in de loop der jaren geëvolueerd (zie figuur 3). De systeembenadering staat inmiddels centraal in dit vakgebied. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen technische en organisatorische onderdelen van systemen. Voor het beheersen van risico's blijkt het van belang alle onderdelen van het systeem in samenhang te beschouwen. Deze inzichten zijn terug te vinden in recente aanpassingen in internationale standaarden en normen over risicomanagement (o.a. ISO 31010).

De verwevenheid van systemen en de mogelijke impact van een incident op kritieke delen van de infrastructuur vormen een bron van zorg.<sup>11</sup> Deze verwevenheid vraagt ook om een kritische beschouwing van de huidige verantwoordelijkheid voor risicomanagement.

<sup>10</sup> Pieterman, R. (2008). De voorzorgcultuur: streven naar veiligheid in een wereld vol risico's en onzekerheden. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

<sup>11</sup> World Economic Forum (2014). Global risks 2014: ninth edition. Insight report. Geneva: World Economic Forum.



Figuur 3: Ontwikkeling in veiligheid<sup>12</sup>

## Agendapunten nieuw risicobeleid

1. Zorg voor een meer consistent risicobeleid door te differentiëren naar soorten risico's en door risico's te beschouwen vanuit een brede karakterisering.

Gelijke risico's behoeven gelijke behandeling, maar ongelijke risico's een ongelijke behandeling. Pas wanneer risico's met gelijksoortige karakteristieken worden vergeleken, kunnen we zoeken naar rode draden en consistentie in de aanpak. Wanneer verschillen uitlegbaar en verklaarbaar zijn, hoeft er geen sprake te zijn van inconsistentie.

Het lijkt de Rli verstandig een drietal hoofdgroepen van risico's te onderscheiden:

1. risico's voor personen, zowel chronische als acute gezondheids- en veiligheidsrisico's;
2. risico's voor het milieu (eventueel onder te verdelen in verschillende milieucompartimenten bodem, grondwater, oppervlaktewater, natuur);
3. risico's voor de economie en de samenleving, met een accent op systeemontwrichtende risico's met effecten op de kritieke infrastructuur.

De verschillen tussen deze hoofdgroepen zijn fundamenteel. Hierdoor zijn zowel het proces van risicobeoordeling als de dialoog over de aanvaarding van het risico verschillend. Het streven naar consistentie van beleid gaat daarom vooral over consistentie binnen deze hoofdgroepen. Wanneer risico's uit meerdere hoofdgroepen cumuleren (bijvoorbeeld risico voor mensen en voor het milieu) moeten evenwel de verschillen in aanpak in één afweging gecombineerd kunnen worden.

Ook binnen deze hoofdgroepen kunnen de huidige risicobeoordelingen leiden tot uitkomsten die mogelijk inconsistent lijken. De huidige karakterisering van risico's op basis van vermenigvuldiging van kans en effect is te beperkt om verschillen tussen risico's goed te verklaren. Een bredere karakterisering van risico is al meermalen bepleit.

<sup>12</sup> Bron: Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (2009). Strategie in de kennisinfrastructuur voor veilige chemie en energie. Den Haag.

Zo is een afzonderlijke beschrijving van kansen en effecten een waardevolle aanvulling. Het gaat daarbij om de aard van de effecten zoals hinder, gezondheidseffecten, doden of uitval van essentiële voorzieningen. En tevens om de dynamiek waarmee de effecten optreden. Denk aan de snelheid waarmee de effecten van een incident zich ontwikkelen en de daaraan gerelateerde reactietijd, zoals bij een explosie van een LPG tank, of aan de voorspelbaarheid van een incident, zoals bij overstromingsrisico. Het doordenken van de impact van een incident binnen een veiligheidsdomein op andere domeinen geeft een beeld van de veerkracht van essentiële voorzieningen en de samenleving als geheel.

Daarnaast zijn ook andere kenmerken zoals vrijwilligheid, vermijdbaarheid, beïnvloedbaarheid, en de verdeling van lusten en lasten van belang. Het is wenselijk dat de overheid de verschillende kenmerken van risico's benoemt, opdat deze transparant en systematisch in afwegingen kunnen worden betrokken. Ook is het wenselijk dat de overheid afhankelijk van de verschillende kenmerken een gedifferentieerd afwegingskader ontwikkelt.

Het differentiëren van beleid naar hoofdgroepen en naar verschillende risicokarakteristieken maakt het beleid consistent. Volledige consistentie is echter onbereikbaar, alleen al omdat er verschillende perspectieven (die deels samenhangen met de genoemde verschillende risicopercepties en opvattingen over de inrichting van de samenleving) zijn op consistentie:

- Consistentie in kosteneffectiviteit en proportionaliteit: hoewel maatschappelijke kosten en baten slechts ten dele in kaart zijn te brengen, kan de proportionaliteit van risicobeleid vaker dan voorheen in overweging worden genomen. Hoe verhoudt de overheidsinzet voor de beperking van overstromingsrisico zich bijvoorbeeld tot de veiligheid bij transport van gevaarlijke stoffen?<sup>13</sup>
- Consistentie in termen van rechtvaardigheid: gelijke behandeling in gelijke gevallen.
- Consistentie in de zin dat burgers en bedrijven niet worden geconfronteerd met wet- en regelgeving die onderling conflicteert of sterk uiteenlopende benaderingen kent.

Deze verschillende vormen van consistentie kunnen spanningen opleveren. Zo zullen kosten-effectiviteit en een gelijk individueel risiconiveau niet altijd verenigbaar zijn. Naarmate men meer karakteristieken van een risico in afwegingen betreft, kan ook de aanpak van het risico diverser worden. Denk daarbij aan het accepteren van grotere verschillen in risico's, of extra inzet om risico's te beperken. Deze verschillen zijn legitiem voor zover uitlegbaar en voor zover wordt voldaan aan zekere minimale eisen. Consistentie dient dan te worden gezocht in een eenduidige en voor alle partijen transparante procedure.<sup>14</sup>

In die gevallen waar inconsistentie in de praktijk tot conflicten leidt, dient de overheid transparant te zijn in haar keuzes en bijvoorbeeld te zoeken naar mogelijkheden de lusten en lasten beter te verdelen (zie punt 3). Creëer daarom op uitvoeringsniveau voorzieningen waar praktische oplossingen worden gevonden voor conflicterend beleid of inconsistenties. Te overwegen is bijvoorbeeld een 'klachtenbureau' of 'risicobeleidsrechter' in het leven te roepen tot wie burgers en bedrijven zich kunnen richten in het geval van conflicterende eisen vanuit de overheid.

<sup>13</sup> Een voorbeeld van een methode om de inzet van overheidsgelden voor verschillende domeinen te vergelijken is het Copenhagen Consensus-project van Bjørn Lomborg: <http://www.copenhagenconsensus.com>.

<sup>14</sup> Het rapport 'Nuchter omgaan met risico's' (RIVM, 2003) stelde al dat "De keuze van toelaatbare risiconiveaus en de mate van differentiatie daarin een bij uitstek politieke aangelegenheid [is]." Een risicobeschouwing dient de rationaliteit achter de differentiatie bloot te leggen.

*2. Betrek burgers op een andere manier en in alle fasen van de besluitvorming rond de omgang met risico's.*

Het betrekken van burgers in alle fasen van het besluitvormingsproces leidt tot een evenwichtiger en beter geïnformeerde beslissing, en bovendien tot een meer representatief beeld van de opvattingen en belangen van burgers dan enkel als actievoerder of protagonist in de media.

- a. Overleg met burgers is noodzakelijk om de verschillende kenmerken van risico's in beeld te brengen, de juiste indicatoren te benoemen en de systeemgrenzen aan te geven. Omdat burgers verschillende waardering aan verschillende effecten geven, is de perceptie van risico's altijd in zekere mate afhankelijk van iemands perspectief. Deze perceptie wordt subjectiever naarmate de risico's onzekerder en onbepaalder zijn. Mede omdat risicopercepties en morele opvattingen verschillen, kan overheidsbeleid ten aanzien van de omgang met risico's heftige reacties bij de betrokkenen oproepen. Emotionele reacties vormen belangrijke indicatoren die zouden moeten worden meegenomen in politieke besluitvorming rond risicovolle technologieën.
- b. Gebruik het probleemoplossend vermogen van de *crowd*. Betrokken burgers kunnen tot verrassende oplossingen en inzichten komen die experts over het hoofd zien. Enerzijds doordat zij soms meer tijd hebben om zich in een bepaald vraagstuk te verdiepen, anderzijds doordat zij de eigen omstandigheden het beste kennen en soms beter dan experts *out of the box* kunnen denken, juist omdat ze minder geremd zijn door voorkennis.

*3. Verken de mogelijkheden voor eerlijker verdeling van de lusten en lasten van risicovolle activiteiten en voor een meer expliciete afweging van de te verwachte baten en mogelijke risico's.*

In het huidige risicobeleid hangt de mate waarin een risico acceptabel wordt bevonden nauwelijks af van de baten van de risicovolle activiteit voor diegene die de activiteiten onderneemt en de verdeling van lusten en lasten voor diegene die de risico's loopt. Omdat deze mogelijkheden niet worden meegewogen, hanteert de overheid strenge, eenduidige normen zoals een maximaal plaatsgebonden risico van  $10^{-6}$  per jaar.

De overheid zou hier echter flexibeler mee om kunnen gaan. Ten eerste kan de overheid samen met burgers naar oplossingen zoeken die voor alle partijen acceptabel zijn en burgers die onevenredig risico's dragen laten delen in de baten van de activiteiten. Dit vraagt maximale transparantie van de overheid over de betreffende risico's, inclusief de onzekerheden daaromheen. We moeten er daarbij niet van uitgaan dat risicodragers automatisch bereid zijn vanuit het gedeeld belang te denken of dat het redelijk is dat van hen te verlangen. Denk hierbij aan het nationale belang van bijvoorbeeld transport van gevaarlijke stoffen of CO<sub>2</sub>-opslag tegenover de lokaal gedragen risico's. Ten tweede kan nader worden onderzocht in hoeverre het wenselijk is voor specifieke veiligheidsdomeinen het maximaal risico te verhogen, bijvoorbeeld naar  $10^{-4}$  per jaar, wanneer burgers vrijwillig een beperkt hoger risico accepteren. Dit mag vanzelfsprekend niet leiden tot afwenteling van risico's op de onderkant van de samenleving.

De huidige strenge normen zijn mede gebaseerd op het vooraf en generiek meewegen van cumulatie van risico's. Bij een bredere karakterisering van het risico die recht doet aan percepties van risico's en aan kwetsbaarheden in de omgeving, is een verlaging van deze normen heel goed te verdedigen.

*4. Onderscheid 'voorzorg' en 'al doende leert men' door helder taalgebruik. De keuze tussen deze benaderingen is immers politiek.*

Mensen verschillen in hoe zij met onzekere en onbepaalde risico's om willen gaan. Sommigen bepleiten 'nog even wachten met introductie': *better safe than sorry*. Onderneem geen activiteiten waarvan men niet zeker weet of zij veilig zijn, of bescherm al tegen mogelijke schadelijke effecten ook al weet men niet zeker of die daadwerkelijk zullen optreden.

Een dergelijke voorzorgbenadering speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol in het Europese beleid ten aanzien van de introductie van genetisch gemodificeerde organismen. Deze benadering beheerst het risico maximaal, maar leidt er toe dat de potentiële maatschappelijke baten van de activiteit niet worden gerealiseerd.

Anderen bepleiten juist een 'al doende leert men'-benadering: *trial-and-error*. Verbied geen nuttige activiteiten, tenzij men zeker weet dat zij schadelijk zijn. Een 'al doende leert men'-benadering moet daarbij niet worden verward met roekeloosheid. Ook bij een dergelijke benadering kan men voorzichtig te werk gaan. Tijdens elke stap kan men continu en actief blijven zoeken naar nieuwe kennis, gevolgen monitoren, transparant zijn, en verantwoordelijkheden voor procesbewaking en gevolgen op de juiste wijze toedelen, bijvoorbeeld door verplichte financiële zekerheidsstelling. Bij de afweging of plannen die nieuwe risico's met zich mee brengen acceptabel zijn, kunnen ook de risico's van bestaande alternatieven worden betrokken. De introductie van nanotechnologie in Nederland lijkt op een dergelijke voorzichtige 'al doende leert men'-benadering te zijn gebaseerd. Deze benadering realiseert de potentiële maatschappelijke baten van de activiteit, maar accepteert de kans dat nadelige effecten en calamiteiten zich materialiseren.

Hoewel pleitbezorgers van voorzorg dan wel 'al doende te leren' deze keuze vaak als rationeel voorstellen, is zij dat slechts ten dele. De keuze hangt af van de subjectieve perceptie van risico's en morele opvattingen over de gewenste inrichting van de samenleving. De keuze is kortom *politiek*. De Gezondheidsraad en de WRR hebben in hun adviezen geprobeerd om wat in feite een voorzichtige 'al doende leert men'-benadering behelst te verbinden aan de term voorzorg.<sup>15</sup> De Rli vindt dat onverstandig. Voor het maken van politieke keuzes is het belangrijk een helder taalgebruik te hanteren: het maken van voorzichtige passen is niet hetzelfde als het uit voorzorg nalaten van die passen. De Rli raadt daarom aan de term voorzorg niet te gebruiken als men in feite een voorzichtige 'al doende leert men'-benadering bepleit.

##### 5. *Prikkel tot innovatie.*

Ondanks een groeiende bevolking en economie nemen verschillende gezondheidsrisico's al jaren gestaag af, zoals verkeersrisico's en risico's ten gevolge van de emissie van fijnstof. Er is echter geen reden om bij een bepaalde mate van risicobeheersing op de lauweren te rusten. Het geaccepteerde risico is geen vast gegeven:

- Inzichten veranderen en nuanceren eerder geaccepteerde risico's.
- Technische innovatie biedt nieuwe mogelijkheden en stelt nieuwe vragen.
- Gebruik van de ruimte verandert.

De vraag of een risicoveroorzakende activiteit al dan niet acceptabel is, zal altijd afhangen van de waardering van enerzijds het nut van die activiteit en anderzijds de maatschappelijke kosten, waaronder het risico. Of verdere risicoreductie proportioneel en wenselijk is, hangt af van de kosten die daarmee gemoeid zijn ten opzichte van de maatschappelijke kosten van het risico en de opbrengsten van de activiteit. Technologische ontwikkelingen en een toenemende welvaart maken binnen die afweging een veilige ontwikkeling van de samenleving mogelijk. Het huidige beleidsinstrumentarium prikkelt bedrijven en ook overheden echter vaak onvoldoende tot een permanente zoektocht naar verdere risicoreductie, zoals de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad al eerder signaleerden in hun gezamenlijke rapport *Verantwoorde risico's, veilige ruimte* (§3.6 en §4.2.1).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Gezondheidsraad (2008). *Vorzorg met rede*. Den Haag; Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (2008). *Onzekere veiligheid: verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Den Haag.

<sup>16</sup> Raad voor Verkeer en Waterstaat & VROM-raad (2003). *Verantwoorde risico's, veilige ruimte*. Den Haag.

De raden signaleerden toen dat in de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid de kwantitatieve waarden voor het maximaal aanvaardbare risico, zoals een persoonlijk risico van  $10^{-6}$  per jaar, vaak smal worden geïnterpreteerd, in de zin dat activiteiten zijn toegestaan zolang het risico aan de normwaarden voldoet. Daardoor gaat de verantwoordelijkheid verloren om binnen de grenzen van redelijkheid een zo veilig mogelijke bedrijfsvoering te creëren die verder gaat dan de 'normen'. De Rli adviseert dan ook de toedeling van verantwoordelijkheden aan risicoveroorzakers door wet- en regelgeving explicieter te maken. Naast een betere toepassing van het ALARA-principe (*As Low As Reasonably Achievable*), moeten in elk geval de volgende instrumenten worden onderzocht:

1. *Dynamische vergunningen*. Door bij vergunningverlening meer ruimte te bieden voor aanpassing of heroverweging (bijvoorbeeld iedere vijf of tien jaar), kan het betreffende bevoegde gezag periodiek aangepaste eisen opleggen aan risicoveroorzakers. Daarbij dient de overheid tijdig en transparant te communiceren over de voorwaarden voor verlenging van de vergunning, om zo voldoende langetermijnzekerheid te kunnen bieden aan het bedrijfsleven.
2. *Gefaseerde doelstelling*. Dit betekent dat men bij het stellen van doelen voor een doelgroep scenario's voor de toekomst in acht neemt.
3. *Financiële prikkels zoals een heffing op risico*. Om een doelgroep of risicoveroorzaker te stimuleren, kan een heffing worden geïntroduceerd op risico. Dat wil zeggen dat een doelgroep of risicoveroorzaker voor de beperking van het gebruik van ruimte in verband met het risico, of per 'eenheid' veroorzaakt risico, een bedrag betaalt aan de bevoegde instantie. We kunnen hier een parallel trekken met de heffing die sommige luchthavens aan luchtvaartmaatschappijen opleggen, gedifferentieerd naar geluidsbelasting van het toestel, om op die manier de geluidscontouren te verkleinen.
4. *Verplichte financiële zekerheidsstelling*. Risicoveroorzakers zijn volgens burgerlijk recht aansprakelijk voor alle door hen berokkende schade. Het verbinden van een eis over een financiële zekerheid in een vergunning aan het risico betekent een extra prikkel voor de risicoveroorzaker om zijn verantwoordelijkheid te nemen wat betreft risicobeheersing en -reductie.

## Transitie

De punten die de Rli in deze brief agendeert betreffen een wezenlijke verandering van het risicobeleid. De punten liggen in het verlengde van de gevoerde discussies over het risicobeleid gedurende de afgelopen twintig jaar, en sluiten aan bij diverse veranderingen in de huidige praktijk.

Toch hebben eerdere voorstellen tot veranderingen van het beleid slechts in beperkte mate tot bijstelling van het beleid geleid. Hoe komt dit? Ten eerste: het bestaande beleid vloeit voort uit een bepaalde visie op de kenbaarheid en beheersbaarheid van risico's die diep verankerd is in de instituties en werkwijzen rondom risicobeheersing. Een andere belemmerende factor is dat vernieuwing van risicobeleid onherroepelijk leidt tot verschillen in omgang tussen bestaande en nieuwe situaties. Zonder stimulans en een gevoel van urgentie zullen de bestaande instituties moeilijk in beweging komen.

De raad ziet daarom aanleiding voor een transitie die aan de voorkant meer consistentie van beleid bewerkstelligt en die de kruisbestuiving bevordert tussen verschillende beleidsterreinen en kennisgebieden. Dit betekent dat er condities gecreëerd moeten worden waarin deskundigen vanuit verschillende terreinen elkaar ontmoeten en gestimuleerd worden het beste van de verschillende kennisgebieden te benutten bij het ontwikkelen van het risicobeleid.

De raad ziet voor een transitieprogramma een aantal elementen.

1. *Creëer urgentie voor consistentie van beleid via periodieke herijking van risicobeleidsdossiers*. De reguliere evaluatie van beleid is veelal gebaseerd op input van betrokkenen uit kennisgebieden en beleidsdomeinen die onderdeel vormen van het risicobeleid. Volgens de raad moeten gemengde commissies met betrokkenen en deskundigen uit verschillende risicodomeinen dit toetsen.

Er dient ruimte te zijn om actuele nieuwe inzichten te laten doorwerken in bestaande beleidsdossiers. Aan de ene kant vraagt dat om het bieden van weerstand tegen de waan van de dag, de regelreflex. Aan de andere kant vraagt dat het vermogen los te komen van al te diep gewortelde ideeën van deskundigen die aan de wieg hebben gestaan van het bestaande beleid. De raad voorziet dat het streven naar consistentie zowel inzet aan de voor- als aan de achterkant van het risicobeleid vergt. Daarbij gaat het om een toets op consistentie vanuit de drie genoemde invalshoeken: doelmatigheid en proportionaliteit, rechtvaardigheid en eenduidigheid van wet- en regelgeving.

*2. Benut ervaringen uit de praktijk bij het agenderen van inconsistenties door een arbitrage.*

Wanneer bij de uitvoering in de praktijk sprake is van inconsistentie, is het aan de overheid om daarvoor een voorziening te treffen. Een mogelijkheid daartoe zou een vorm van arbitrage zijn, waardoor een gang naar de rechter niet in alle gevallen nodig hoeft te zijn. De uitspraken van en ervaringen met arbitrage moeten bovendien ook agenderend zijn voor beleidsvernieuwing en zo benut worden voor verdere consistentie van beleid.

*3. Onderscheid bestaande en nieuwe situaties.*

Er zal onderscheid gemaakt moeten worden tussen nieuwe en bestaande situaties. Een verschil in omgang tussen bestaande en nieuwe situaties kan echter een belemmering zijn voor het implementeren van een nieuw risicobeleid. Bestaande situaties vergen een gefaseerde invoering van elementen van het risicobeleid en in sommige gevallen mogelijk een saneringsprogramma. Er zal echter ook ruimte moeten zijn om de afweging in een MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse) in bestaande situaties anders te maken dan in nieuwe situaties. Verschillen tussen bestaand en nieuw die dan optreden, zijn uitlegbaar in de context van een gefaseerde ontwikkeling en permanente verbetering. En daarmee zijn ze verenigbaar met consistent beleid.

*4. Maak meer ruimte voor bestuurlijke afweging.*

De punten die de raad agendeert, vragen meer ruimte voor bestuurlijke afweging. De wijze waarop normen in wet- en regelgeving worden vastgelegd dient die ruimte mogelijk te maken. Het verdient aanbeveling te verkennen hoe de bestuurlijke afwegingsruimte toetsbaar kan worden ingezet.

Verder kan ruimte worden gecreëerd, zowel procesmatig als inhoudelijk:

- In procedurele afspraken: de uitdaging is hier expliciet en transparant te maken hoe in de besluitvormingsprocedure de inbreng van burgers en stakeholders een plek krijgt naast of als onderdeel van instrumenten als MKBA's en QRA's (*Quantitative Risk Analysis*).
- Door experimenteeruimte: het zoeken naar oplossingen in concrete situaties, maar ook bij het kiezen van een herverdeling van lusten en lasten.

*5. Faciliteer de transitie naar nieuw risicobeleid met een kennisprogramma.*

De raad ziet aanleiding om de gevraagde transitie te faciliteren middels een kennis- of innovatieprogramma, om richting te geven aan de beleidsvernieuwing die we hier schetsen en aan de implementatie ervan. Deze vernieuwing vereist loskomen van ingesloten kennis en methoden en moet bestaande programma's en disciplines bundelen. Thema's voor dit innovatieprogramma:

- de rol die emotie kan spelen in beoordeling en afweging van risico;
- de wijze waarop lusten en lasten verdeeld worden, inclusief de wenselijkheid en mogelijkheid voor compensatie;
- prikkels voor innovatie.



## **Bijlage: Totstandkoming advies**

### **Raad voor de leefomgeving en infrastructuur**

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over lange-termijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

### **Samenstelling Rli**

Mr. H.M. Meijdam, voorzitter  
A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven  
Ir. M. Demmers MBA  
E.H. Dykstra, MD  
L.J.P.M. Frissen  
Ir. J.J. de Graeff  
Prof. dr. P. Hooimeijer  
Prof. mr. N.S.J. Koeman  
Ir. M.E. van Lier Lels  
Prof. dr. ir. G. Meester  
Ir. A.G. Nijhof MBA  
Prof. dr. W.A.J. Vanstiphout

### **Samenstelling van de raadscommissie**

E.H. Dykstra, MD  
Ir. M.E. van Lier Lels  
Ir. A.G. Nijhof MBA, voorzitter

### **Samenstelling van het projectteam**

Dr. M.D. Davidson  
Ir. F.W. de Haan, projectleider  
Ir. Y.M. Oostendorp  
Ir. B.B.W. Thorborg  
C.I.A. de Vries BC

### **Geraadpleegde deskundigen en review**

#### *Expertmeeting 19 en 20 maart 2014*

Dr. M.T.M. Bosman, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Drs. A.D.M. Duindam, Provincie Zuid-Holland  
Prof. ir. N.D. van Egmond, Universiteit Utrecht  
Prof. dr. ir. P.H.A.J.M. van Gelder, TU Delft  
Dr. P.J.M. de Goede, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
M. Groenewold Msc., Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Prof. dr. H. van Gunsteren, emeritus Rijksuniversiteit Leiden  
Drs. M.M. de Hoog, DCMR Milieudienst Rijnmond  
Ir. R.M. Kiès, Interprovinciaal Overleg  
Prof. dr. J.A. Knottnerus, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Dr. A.G. Muntendam-Bos, Staatstoezicht op de Mijnen  
Prof. dr. ir. H.J. Pasman, Texas A&M University  
Dr. R. Pieterman, Erasmus Universiteit Rotterdam  
Ir. C.M. Pietersen, Safety Solutions Consultants BV  
Dr. M.T.M. van Raaij, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Ir. A. van der Rest, Shell Nederland B.V.  
Dr. J.M. Roels, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu  
Prof. dr. S. Roeser, TU Delft  
Prof. dr. E.M. Steg, Rijksuniversiteit Groningen

*Gesprekken departementen*

Drs. A.J. Arbouw, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Dr. D.W.G. Jung, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Drs. C.B.F. Kuijpers, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

**Externe reviewer**

Prof dr. I. Helsloot, Radboud Universiteit Nijmegen

**Overig**

Redactionele adviezen: Catherine Gudde, Paradigma Producties

**Publicatie Rli 2014/06**

Juni 2014