Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Postbus 2004
2500 EA Den Haag

Directoraat-Generaal Organisatie & Bedrijfsvoering Rijk
Organisatie en Personeelsbeleid Rijk

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Kenmerk
2012-0000201861

Uw Kenmerk
AK2011044/am

Datum 7 juni 2012
Betreft Kabinetsreactie op WRR advies Evenwichtskunst - over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid

Geachte heer K.,

Hartelijk dank voor de reflectie *Evenwichtskunst - over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, die u op 28 november 2011 hebt aangeboden aan mijn ambtsvoorganger.

Ik heb veel waardering voor de inzet en flexibiliteit die de WRR heeft getoond in het uitproberen van nieuwe werkvormen zoals beoogd bij de herziening van het stelsel van strategische adviesraden. Deze reflectie is daar een voorbeeld van, want u hebt die afgerond binnen een veel korter tijdsbestek dan gebruikelijk en daarmee kan de inhoud goed worden geassimileerd in lopende beleidsacties. Een ander voorbeeld is de brug die u hebt gelegd naar aanvullend advies door de Raad voor het openbaar bestuur over de politiek-bestuurlijke omgang met risico's en incidenten.

Uw reflectie is in de eerste plaats van toepassing op het interdepartementale programma Risico's en verantwoordelijkheden, dat een kabinetsvisie ontwikkelt op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met fysieke risico's en incidenten. Dat interdepartementale programma wordt gecoördineerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), met als meest betrokken departementen die van Veiligheid en Justitie (VenJ), van Infrastructuur en Milieu (IenM) en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)..

De WRR stelt met recht dat de overheid niet als enige de prijs voor veiligheid en de rekening voor schade kan betalen. Ook bedrijven en burgers moeten daarvoor verantwoordelijkheid dragen, bijvoorbeeld door zich beter te verzekeren.

Daarnaast geeft de reflectie vijf interessante handreikingen voor het kritisch nadenken over de rol van de overheid en een evenwichtiger verdeling van verantwoordelijkheden: vervlecht goede en kwade kansen, verdisconteer sociaal-psychologische kenmerken van gevaar, benut risicovergelijking, accepteer onzekerheid, en organiseer de omgang met onzekerheid. Wij zullen deze handreikingen, mede op basis van de uitwerkingen die u daaraan in uw advies geeft, bij het ontwikkelen van de kabinetsvisie betrekken.

Het rapport geeft dus waardevolle input voor het opstellen van de kabinetsvisie. Vanuit uw lopende onderzoeken, zoals Lessen van evaluaties en Vertrouwen in burgers, hopen wij nog verdere inspiratie op te doen.

Het programma Risico's en verantwoordelijkheden dat zal leiden tot de kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met fysieke risico's en incidenten kent twee aannames. De eerste is de aanname dat er een patroon bestaat (of in de woorden van de WRR: een valkuil) dat een incident leidt tot druk op haastige maatregelen. U constateert dat, ondanks het ontbreken van een solide wetenschappelijk bewijs de overheid deze reflex wel als realiteit ervaart en daardoor geneigd is om de verantwoordelijkheid (over) te nemen van partijen in de samenleving en maatregelen te treffen om herhaling koste wat kost te voorkomen. Ook ontstaat er een prominente rol voor de schuldvraag, ongeacht of de toedracht al bekend is. Weliswaar kan de reflex om herhaling van ongelukken te voorkomen een krachtige motor zijn om de veiligheid te verbeteren, maar maatregelen die worden doorgevoerd onder grote politieke en media-aandacht voor een incident kunnen ook tekort schieten wat betreft een realistische afweging van kosten, baten, bijwerkingen en niet te vergeten andere waarden dan veiligheid (zoals vrijheid of rechtvaardigheid). Hoe vaak er daadwerkelijk sprake is van onevenredige interventies en of er sprake is van een patroon, is nog niet uitgebreid onderzocht. U geeft in uw rapport aan dat bij gebrek aan valide wetenschappelijk bewijs de incidentreflex vooralsnog een te toetsen hypothese is. Diverse voorbeelden laten echter wel zien dat een incident regelreflex op zijn minst beschouwd mag worden als een te vermijden valkuil.

De tweede aanname van het programma betreft het bestaan van een trend waarin ook zonder de aanleiding van een incident de valkuil bestaat dat disproportionele maatregelen rond (fysieke) veiligheid getroffen worden. In het kader van het programma wordt een risicobeleidvergelijking uitgevoerd, waarbij het risicobeleid van (beleidsvelden binnen) ministeries met elkaar worden vergeleken. De overheid wordt steeds vaker verantwoordelijk gehouden voor preventie en compensatie van risico's. Echter, door ons hoge veiligheidsniveau hebben investeringen in veiligheid naar verhouding steeds minder effect en neemt de kans op onevenredige kosten en bijwerkingen daardoor toe. Bij nieuwe risico's en mogelijke gevaren lijkt de nadruk op preventie toe te nemen, en rondom innovaties kan de balans tussen goede en kwade kansen verstoord raken. U stelt daarbij voor om nadrukkelijker na te denken over onzekerheidsarrangementen, in het accepteren en organiseren van de omgang met onzekerheid.

Beide aannames worden in het programma Risico's en verantwoordelijkheden nader onderzocht. In het programma worden verder ook de volgende sporen verkend:

- balanceren tussen eigen verantwoordelijkheid voor risico's en een realistische rol voor de overheid
- verruiming van politiek-bestuurlijk repertoire in de morele duiding van risico's en incidenten (ruimer dan veilig versus onveilig)
- meer aandacht in het publieke debat voor het element van proportionaliteit (kosten, baten en bijwerkingen in verhouding tot de omvang van het risico)

Ter onderbouwing van de visie werkt het programma Risico's en verantwoordelijkheden dit jaar ook aan nader inzicht in aard, omvang en werking van de verschijnselen. Zo hebben we onderzoek lopen naar de feitelijke manier waarop burgers tegen risico's aan kijken, door de WRR aangeduid als 'veiligheidsverwachtingen van burgers'. U constateert in uw advies dat daar nauwelijks inzicht in is. Door middel van dit onderzoek ontstaat er meer kennis over deze verwachtingen. De eerste bevindingen zijn dat burgers meer risico's accepteren dan veelal wordt verondersteld, en niet per se vinden dat de overheid de hoofdpersoon hoort te zijn op het gebied van veiligheid. Het programma analyseert daarnaast goede praktijken in het proportioneel omgaan met risico's en incidenten en stelt aandachtspunten samen voor ambtenaren en voor bestuurders.

Vanuit het programma worden diverse bijeenkomsten georganiseerd om de problematiek en oplossingsrichtingen te bespreken: interdepartementale

bijeenkomsten, dialogen voor journalisten, voor juristen (samen met de Academie voor Wetgeving), voor lokale en regionale bestuurders (samen met de ROB en vier provincies), een internationale bijeenkomst en een afsluitende conferentie. U wordt uitgenodigd om aan de bijeenkomsten deel te nemen.

Het WRR-rapport ondersteunt het door de minister van VenJ ingezette veiligheidsbeleid dat zich richt op een heldere en evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burger en bedrijfsleven om daardoor de effectiviteit van het veiligheidsbeleid te vergroten. In het hoofdstuk 'Schadevoorziening in perspectief ' in uw rapport constateert u dat van een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling sprake is als verantwoordelijkheden zodanig zijn verdeeld dat alle partijen geprikkeld worden om schade te voorkomen en te beperken en er, indien nodig, financiële middelen zijn om de schade af te dekken. U stelt met recht dat de overheid niet als enige de prijs voor veiligheid en de rekening voor schade kan betalen. Ook bedrijven en burgers moeten daarvoor verantwoordelijkheid dragen, bijvoorbeeld door zich beter te verzekeren. De minister van VenJ zal deze constateringen verder bezien in het licht van het veiligheidsbeleid.

De aanbeveling om risicovergelijking te benutten als hulpmiddel in de politieke afweging sluit aan op reeds bestaande initiatieven. Sinds 2007 hanteert het kabinet de strategie Nationale Veiligheid, waarvan de Nationale Risicobeoordeling (NRB) deel uitmaakt. Deze strategie maakt het mogelijk om risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid te vergelijken en op nuchtere wijze prioriteiten te stellen voor het versterken van de weerbaarheid van ons land tegen deze dreigingen.
In het WRR-rapport wordt aangegeven dat er kansen liggen om de NRB te versterken en te verbeteren zodat de politiek beter haar weg kan vinden in de stortvloed van informatie en gevoelens over mogelijke risico's en dreigingen. De aandachtspunten van de WRR vormen een waardevolle bijdrage voor een verdere ontwikkeling en intensiever gebruik van de Nationale Risicobeoordeling en de strategie Nationale Veiligheid.

In de kabinetsreactie in 2009 op publicaties van de WRR "Onzekere veiligheid, verantwoordelijkheid rondom fysieke veiligheid" en de Gezondheidsraad "Voorzorg met Rede" heeft de toenmalige minister van VROM inzicht gegeven in de ontwikkelingen van het klassieke risicobeleid voor zover dat betrekking heeft op de omgang met – eenvoudige of complexe – kwantificeerbare risico's en op de voorzorg, als procesbenadering, bij het omgaan met onzekerheden. Het beleid ten aanzien van het omgaan met risico's is in beweging en past zich aan aan de veranderde verwachtingen van de samenleving met betrekking tot risico's en veiligheid. De in gang gezette verandering, van een meer klassieke risicobenadering (o.a. 1989: Omgaan met risico's) naar een meer maatschappelijke risicobenadering (o.a. 2006: Nuchter Omgaan met Risico's) voor complexe maatschappelijke vraagstukken wordt voortgezet.
De minister van IenM zal de Tweede Kamer later dit jaar informeren over de voortgang en de wijze waarop er wordt omgegaan met complexe maatschappelijke vraagstukken gekenmerkt door onzekerheden.

Het Deltaprogramma is zo'n praktijkvoorbeeld dat reeds diverse adviezen van de WRR al ter harte heeft genomen. Zo wordt bijvoorbeeld in de opzet en de werkwijze van het Deltaprogramma rekening gehouden met het omgaan met en het accepteren van onzekerheden en met sociaal-psychologische kenmerken van gevaar. Het Deltaprogramma ziet ongedekte schade als een interessante nieuwe invalshoek voor strategie-ontwikkeling voor veiligheid regionaal, buitendijks en zoetwater. Hier zal in voornoemde IenM brief op terug worden gekomen.

Met betrekking tot het tot stand brengen van de beoogde Omgevingswet en de materiële wetgeving op basis van die wet zal de hervorming van de materiële regelgeving enkele jaren in beslag gaan nemen. Bij de wetgeving die wordt

meegenomen is het veiligheidsbeleid veelal gekoppeld aan redelijk bekende en berekenbare risicofactoren. Te denken is hierbij aan onder andere constructieve veiligheid (Bouwbesluit, tunnelveiligheid, e.d.). De inhoud van die bestaande regelingen op het terrein van de fysieke leefomgeving zijn een resultante van het door de samenleving verlangde streven de omgeving gezond en veilig te maken en te houden.
Bij de hierboven genoemde bijeenkomsten zal de vraag aan de orde komen in hoeverre het wenselijk is om deze verantwoordelijkheid te leggen bij of te verleggen naar maatschappelijke actoren. De uitkomsten kunnen dan worden meegenomen bij de verdere vorm- en inhoudgeving van de nieuwe omgevingsrechtelijke wetgeving.

Het WRR-raport biedt ook voor het ministerie van EL&I goede aanknopingspunten voor onderzoek, in samenspraak met de direct betrokkenen, naar de mogelijkheden tot herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling in het domein van de fysieke veiligheid. Zoals het rapport aangeeft zal de overheid geconfronteerd zal blijven met moeilijke en vaak moeizame afwegingen tussen veelal tegengestelde belangen als het gaat over de zorg voor de fysieke veiligheid. Het nemen van systeemverantwoordelijkheid en het in samenhang beleggen van verantwoordelijkheden bij het bedrijfsleven, burgers en overheid voor het voorkomen, beperken en dekken van de schade blijft een complex geheel en sterk afhankelijk van het soort incident waar met moeite generiek toepasbaar beleid voor opgesteld kan worden.

Gezien zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van enkele sectoren binnen de vitale infrastructuur hecht de minister van EL&I grote waarde aan het nog inzichtelijker maken van de verantwoordelijkheidsverdeling binnen deze sectoren. Het ministerie is dan ook parallel aan het WRR-traject een onderzoek gestart binnen de voedselsector. In het project *"Crisiscommunicatie, Voedselveiligheidsincidenten en Schadebeperking: waar zit de winst?"* wordt onder andere onderzocht hoe de consumenten de mate van eigen verantwoordelijkheid voor zichzelf zien bij het borgen van voedselveiligheid en of de overheid met het oog op bewustwording van consumenten meer of andere voorlichting moeten geven. De resultaten van dit projecten kunnen wellicht ook bij andere beleidsterreinen (ook buiten EL&I) worden gebruikt. Een ander EL&I project op dit vlak, '*Veiligheidsperceptie versus innovatie*', onderzoekt in hoeverre veiligheidspercepties een hindernis vormen voor technologische innovaties en welke maatschappelijke consequenties dat kan hebben.

Met uw reflectie *Evenwichtskunst - over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid* heeft u een waardevolle bijdrage geleverd aan de actuele, belangrijke en principiële discussie over de verhouding tussen overheid en burger op het gebied van fysieke veiligheid. Uw bijdrage zal de zeggingskracht van de kabinetsvisie die later dit jaar zal verschijnen alleen maar versterken.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, de minister van Infrastructuur en Milieu, de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies