

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven-van der Meer

Betreft: Beleidsdoorlichting art. 22, Omgevingsveiligheid en Milieurisico's
Datum: 22 november 2018

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Conform het aan mij gerichte verzoek geef ik u hierbij mijn oordeel, als onafhankelijk deskundige in het kader van de Beleidsdoorlichting art. 22, Omgevingsveiligheid en Milieurisico's. Ik ga achtereenvolgens in op het evaluatieproces en een aantal bevindingen en aanbevelingen van het externe onderzoeksteam. Over bevindingen en conclusies die ik niet vermeld heb ik geen aanvullende opmerkingen. Ik rond af met een aantal slotopmerkingen mijnerzijds.

Het proces

Het evaluatieproject is vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ambtelijk uitstekend begeleid door een kernteam bestaande uit enkele daarvoor vrijgestelde deskundigen. Aan het begin van het traject hebben zij mij de conceptopdracht voorgelegd, inclusief de criteria en de procedure voor de selectie van een onafhankelijk onderzoeksteam. Ik heb daarbij speciaal gelet op de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de evaluatie. Ook ben ik geconsulteerd over de voorgenomen keuze van het onderzoeksteam. Ik kon mij daarin vinden.

Hoewel de beleidsdoorlichting in beginsel een syntheseonderzoek was dat was gebaseerd op reeds uitgevoerde evaluatieonderzoeken, was het algehele tijdschema in relatie tot de omvang en complexiteit van de door te lichten beleidsterreinen krap.

De begeleidingscommissie voor dit onderzoek was samengesteld uit betrokken deskundigen van binnen en buiten uw ministerie, inclusief medewerkers van de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën.

Tijdens de commissievergaderingen was er gelegenheid voor feedback van commissieleden. Dat gebeurde in de beginfase van het project, halverwege, en vlak voor de afronding van het evaluatierapport. De commissieleden konden op feitelijke punten correcties en relevante aanvullingen voorstellen. Het was aan de onafhankelijke onderzoekers hoe zij met deze feedback meenden te moeten omgaan. Ik heb op één na alle bijeenkomsten van de begeleidingscommissie - als waarnemer - bijgewoond, en heb vanuit mijn expertise en rol af en toe suggesties richting onderzoekers gedaan. Nadat de leden van de begeleidingscommissie voor de laatste maal feedback hadden gegeven hebben de onderzoekers de rapporttekst afgerond. Vervolgens heb ik deze ontvangen teneinde de voorliggende brief te kunnen opstellen.

Naar ik heb kunnen vaststellen heeft het onderzoeksteam zijn taak, zoals beoogd, naar proces en inhoud onafhankelijk verricht.

De inhoud

Het u aangeboden rapport laat zien dat er, zeker gegeven de omvang van de thematiek en het krappe tijdsbestek, veel en gedegen werk is verricht.

De overkoepelende conclusie van de onderzoekers luidt dat het beleid in zijn algemeenheid doeltreffend is en bijdraagt aan de doelstelling van het begrotingsartikel. De doelmatigheid is over het geheel genomen met een enkele uitzondering voldoende tot goed. Ik kan mij vinden in deze over

het geheel bezien positieve beoordeling door de onderzoekers. Wel plaats ik in het volgende bij onderdelen van de evaluatie een aantal kanttekeningen. Daarbij verwijs ik voor het gemak veelal naar de samenvatting, maar af en toe ook naar de onderliggende latere teksten.

De door de onderzoekers genoemde uitzondering betreft het beleid ten aanzien van asbestdaken, dat zij matig doelmatig achten. Zij stellen (o.a. op pagina 15): “Als naar de outcome wordt gekeken, dan zijn de maatschappelijke baten gering in verhouding tot de maatschappelijke kosten. Uit dat oogpunt hadden de middelen doelmatiger aan andere onderwerpen dan asbest besteed kunnen worden om de omgeving veiliger te maken en milieurisico's te beperken. Vanuit een breder perspectief waar ook de maatschappelijke impact wordt meegewogen, is het verbod op bezit van asbestdaken en de inzet van instrumenten als een subsidie en een programmatische aanpak wel begrijpelijk. Het eindoordeel is dat het verbod op asbestdaken ondoelmatig is. De programmatische aanpak met de subsidieregeling is gegeven dit verbod doelmatig vanwege de hefboomwerking.”

Voorts schrijven de onderzoekers op pagina 59: “Vanuit een breder maatschappelijk perspectief waar ook de maatschappelijke perceptie van risico's, waaronder risico-acceptatie en emotionele aspecten worden meegewogen, is het genomen besluit om het verwijderen van asbestdaken te subsidiëren en er daarnaast actief beleid op te zetten wel begrijpelijk. Het verdient wellicht de aanbeveling om bij de MKBA [maatschappelijke kosten-batenanalyse – AK] ook een breder maatschappelijk perspectief te hanteren.”

In het licht van de genoemde maatschappelijke impact, risico-acceptatie en emotionele aspecten is ook de passage op pagina 20 van belang waarin de onderzoekers schrijven dat de doelstelling van het beleid voor veiligheid en risico's in de begrotingen beperkt is geformuleerd en geen rekening houdt met de perceptie van veiligheid in de samenleving. Er is daarom wat mij betreft veel te zeggen voor het breder uitwerken van de aanbeveling op pagina 20 om “te onderzoeken hoe groot de financiële problematiek is en op welke wijze die kan worden verlicht” en de bovengenoemde aanbeveling inzake de MKBA, en nu eerst te komen tot een meer omvattende maatschappelijke kosten-batenanalyse dan tot nu is verricht. Daarin zouden ook de beleving, de veiligheidsbehoeften en opvattingen van burgers, en de maatschappelijke wens om zo snel mogelijk van asbest af te komen, moeten worden meegewogen. Wat betreft de beoordeling van de uitkomsten van zo'n analyse maak ik nog een kanttekening bij de opmerking: “Uit dat oogpunt hadden de middelen doelmatiger aan andere onderwerpen dan asbest besteed kunnen worden” (pagina's 15 en 59). Vergelijkende analyse op dit punt is leerzaam, maar directe beleidssturing uitsluitend op de vraag waar, onderwerp-onafhankelijk, per euro de meeste winst (bijvoorbeeld qua vermindering van sterfte) te behalen is, zou onvoldoende recht doen aan het belang van aandachtsveld-specifieke beleidsvorming. Wel is - al dan niet bovensectorale - *politieke* weging van onderwerpen, gesteund door inhoudelijk-technische vergelijkingen, van belang. Daarbij moeten - als men zou overwegen lopende regelingen niet lang na introductie weer af te schaffen – ook consistentie en geloofwaardigheid van beleid in het oog worden gehouden, zeker waar het om kwesties van langere adem gaat.

Ik wees al op de opmerking van de onderzoekers op pagina 20 dat de doelstelling van het beleid voor veiligheid en risico's in de begrotingen beperkt is geformuleerd en geen rekening houdt met de perceptie van veiligheid in de samenleving. Zij bevelen daarom aan dat in de komende begroting de doelstelling als volgt wordt aangepast: “het realiseren van een schone, gezonde en veilige leefomgeving, die door de inwoners van Nederland ook als zodanig wordt ervaren.” Hierin ligt een belangrijke, permanente beleidsuitdaging besloten. Aansluiten bij de beleving, veiligheidsbehoeften en opvattingen van burgers is niet alleen van belang uit een oogpunt van draagvlak, maar ook omdat belevingen en behoeften in de samenleving essentiële drivers zijn van steeds voortgaande verbetering van de maatschappelijke veiligheid.

Op pagina 20 concluderen de onderzoekers dat voor het beleid voor veiligheid en risico's geen overkoepelende beleidstheorie en voor een aantal thema's geen specifieke beleidstheorie is aangetroffen. Zij bevelen aan om tot een overkoepelende aanpak te komen, mede op basis van impliciet wel degelijk aanwezige kennis en op de Nota Bewust Omgaan met Veiligheid. Ik voeg als suggestie toe

om hierbij ook gebruik te maken van het WRR-briefadvies 'Consistent Maatwerk - handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid' (2014).

Graag onderstreep ik ook de aanbeveling dat met het oog op een volgende beleidsdoorlichting bij een aantal onderwerpen meer kwantitatief evaluatiemateriaal beschikbaar zou moeten komen. Het evaluatieteam is er namelijk op gestoten dat er soms minder gegevens aanwezig waren dan voor een optimale beoordeling nodig zou zijn geweest. Dat geldt bijvoorbeeld voor (onderdelen van) de volgende thema's: het terugdringen van risico's op zeer zware ongevallen, het BRZO-beleid, en het transport van gevaarlijke stoffen.

Wat betreft de suggesties voor beleid met minder middelen wordt terecht geconcludeerd (pagina 21) dat dat niet eenvoudig is omdat het vaak gaat om uitvoering van (inter)nationale wet- en regelgeving. Verder wordt gesteld dat op het begrotingsgeld dat als 'vrije ruimte' kan worden gezien in vergelijking met regelgevende taken eenvoudiger valt te bezuinigen. Ik wijs er in dit verband echter op dat zulke 'vrije ruimte' bedoeld is als bron van de voor de lange termijn zo noodzakelijke vernieuwing. Omdat deze bron in de actuele beleidspraktijk extra kwetsbaar is verdient deze bijzondere bescherming. Wat betreft optie 1 (beëindiging subsidie sanering asbestdaken) maakte ik al eerder kanttekeningen.

Ten aanzien van optie 2 acht ik diverse elementen problematisch:

- "Het minimaliseren van het signaleren van trends op het gebied van biotechnologie [periodiek uitgevoerd door de Commissie Genetische Modificatie (COGEM) en de Gezondheidsraad, in samenwerking met de WRR – AK] door deze kennis uit andere internationale bronnen te betrekken."
Observatie en duiding van trends specifiek in/voor ons land zijn niet zomaar uit internationale bronnen te betrekken. Minder nationaal maatwerk kan bovendien op termijn juist extra maatschappelijke kosten genereren. Mogelijk kan wel meer gedeeld worden met het ministerie van VWS, waarvoor de Trendanalyse ook van groot belang is.
- "Het beëindigen van informatieverlening over externe veiligheid."
Zo'n interventie staat op gespannen voet met het toenemende belang dat gehecht wordt aan risicocommunicatie met verantwoordelijke burgers en bedrijven.
- "Geen bijdrage aan het opkopen van woningen langs risicovolle transportroutes."
Dit laat zich moeilijk verenigen met maatschappelijk verantwoord omgaan met de veiligheid langs dergelijke transportroutes. Wel zou gedacht kunnen worden aan meer gedeelde verantwoordelijkheid met het ministerie van EZK en aan bijdragen vanuit het bedrijfsleven dat deze routes benut.

Inzake optie 3 heb ik opmerkingen over de volgende elementen:

- "Tot slot kan de suggestie worden gedaan om de rol van de Rijksoverheid af te bouwen en de verantwoordelijkheden bij andere partijen te leggen. Zo zou voor een aantal onderwerpen de verantwoordelijkheid nog meer bij de decentrale overheden, inclusief de omgevingsdiensten kunnen worden gelegd."
Zo'n benadering zou niet getuigen van integraal beleidsdenken, want ook decentrale middelen zijn door de burger opgebrachte publieke middelen. Nog afgezien van de spanning die kan ontstaan wat betreft rechtsgelijkheid ten aanzien van de veiligheid van burgers.
- "Een andere mogelijkheid zou het delegeren van verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid en risico's naar het bedrijfsleven kunnen zijn. Er zou bijvoorbeeld toezicht kunnen plaatsvinden door een visitatiecommissie."
Dit is in principe denkbaar, maar kan nieuwe risico's opleveren in verband met belangenconflicten en verschillen in middelenpositie en draagkracht van bedrijven. Er zou ook aanzienlijk meer overheidstoezicht moeten worden ingezet, hetgeen voor de burger niet per se goedkoper hoeft uit te pakken.
Een suggestie zou kunnen zijn het beleggen van meer aansprakelijkheid bij het bedrijfsleven en de daaraan gekoppelde verzwaaring van de verzekeringsarrangementen voor het bedrijfsleven. Ik verwijs naar eerdere aanbevelingen van de WRR hierover.

De onderzoekers concluderen dat voor alle door hen geformuleerde opties “geldt dat ze effecten hebben op het huidige of toekomstige beleid en de uitvoering ervan. Bij een eventuele keuze om minder middelen in te zetten, is een inventarisatie van deze effecten en een integrale afweging gewenst.” Mijn conclusie na het lezen van deze opties is dat de meeste daarvan weinig reëel zijn dan wel dat zij het beleid (en de doelbereiking daarvan) serieus kunnen schaden. Het eventueel overwegen van dergelijke opties zou mijns inziens gekoppeld moeten worden aan een parlementaire discussie over de maatschappelijke prioriteit van het veiligheids- en risicobeleid, en wat de samenleving daarvoor overheeft.

Op pagina 97 melden de onderzoekers: “De signalen van groepen van burgers vragen om een afweging met andere uitgangspunten in het beleid, waaronder wetenschappelijke informatie over de omvang en impact van risico’s en de kosten en baten van het beleid.”

Deze zin zou kunnen suggereren dat zulke signalen en wetenschappelijke informatie altijd ten opzichte van elkaar afgewogen moeten worden. De uitdaging lijkt mij echter om signalen van burgers ook te zien als één van de informatiebronnen die meegenomen moeten worden in sociaalwetenschappelijke en natuurwetenschappelijke analyse.

Slotopmerkingen

Op basis van afspraken over de rol van de begeleidingscommissie, die gezien de onafhankelijkheid van het onderzoek bijvoorbeeld geen bevoegdheid tot amendering van rapportteksten had en zich in haar suggesties richting onderzoekers moest beperken tot feitelijke aspecten, was er in de context van deze beleidsdoorlichting sprake van zinvolle interactie tussen de onderzoekers en de begeleidingscommissie. Niettemin pleit ik er in algemene zin, in het belang van de zuiverheid van evaluatieprocessen, voor om af te stappen van de figuur van begeleidingscommissies die in belangrijke mate bestaan uit deskundigen wier eigen werk mede wordt geëvalueerd. Het zou mijn voorkeur hebben als deze deskundigen zouden deelnemen aan een met regelmaat te horen klankbordgroep. Begeleidingscommissies zouden dan kunnen bestaan uit onafhankelijke externe deskundigen met expertise vanuit de meest relevante disciplines.

Voorts stel ik voor eenduidige afspraken te maken over wat bij beleidsdoorlichtingen precies onder doelmatigheid wordt verstaan. Zoals op pagina 25 van dit rapport correct wordt weergegeven betreft doelmatigheid (efficiency) “de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en eventuele neveneffecten) en de kosten van het beleid (beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement).” Maar daarnaast zie ik regelmatig dat het ook gaat om de mate waarin de financiële middelen uit de begroting efficiënt worden ingezet, om – eventueel ook tussen verschillende typen bestedingen te maken - afwegingen van kosten versus baten, en om de vraag of voor een ingezette euro met een andere aanpak een beter resultaat had kunnen worden geboekt.

Allemaal relevante uitkomsten, die echter sterk verschillende vraagstellingen betreffen.

Ik sluit af met de constatering dat er een over het geheel genomen gedegen beleidsdoorlichting ter tafel ligt, waarbij u de door mij daarbij gemaakte opmerkingen in uw beoordeling zou kunnen betrekken. Ik dank u voor het in mij gestelde vertrouwen, en hoop met het bovenstaande voldaan te hebben aan de aan mij verstrekte opdracht.

Met vriendelijke groet,

Prof. dr. André Knottnerus