

Beleidsdoorlichting artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's

2011 - 2017

Opdrachtgever: ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rotterdam, 21 november 2018



Beleidsdoorlichting artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's

2011 - 2017

Opdrachtgever: ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bart Witmond (Ecorys)

Gert-Jan Wilbers (Ecorys)

Vincent van der Vlies (Berenschot)

Ewout Dönszelmann (ConCEPD)

Rotterdam, 21 november 2018

Inhoudsopgave

Leeswijzer	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	23
1.1 Wat is een beleidsdoorlichting?	23
1.2 Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en uitwerking voor artikel 22	23
1.3 Methodologie	25
2 Artikel 22 (en art. 18 en 19)	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Totstandkoming van Beleidsartikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's	27
2.3 Opbouw artikel 22 (en voorlopers ervan)	28
2.4 Andere relevante artikelen	29
2.5 Thematische afbakening	30
2.6 Raakvlakken aanpalend beleid	30
3 Algemeen beleid veiligheid en risico's	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Integraal afwegingskader veiligheid en risico's	33
3.3 Het nieuwe stelsel voor vergunning, toezicht en handhaving (VTH-stelsel)	36
3.4 Informatie over risico's: Atlas Leefomgeving	39
3.5 Beoordeling algemeen risicobeleid: integraal afwegingskader	40
3.6 Beoordeling VTH-stelsel	41
3.7 Beoordeling Atlas Leefomgeving	42
4 Veiligheid chemische stoffen	43
4.1 Beleidstheorie Veiligheid chemische stoffen	43
4.2 Beoordeling stoffenbeleid (REACH en ZZS) en nanomaterialen	48
4.3 Beoordeling sanering asbestdaken	52
5 Veiligheid biotechnologie	61
5.1 Beleidstheorie Veiligheid biotechnologie	61
5.2 Beoordeling regisserend rol: regelgeving en vergunningverlening ggo's	67
5.3 Beoordeling stimulerende rol: Monitoring en omgang met trends (COGEM)	70
6 Veiligheid bedrijven en transport	73
6.1 Beleidstheorie Veiligheid bedrijven en transport	73
6.2 Beoordeling veiligheid bedrijven en transport	78
6.3 Beoordeling BRZO	79
6.4 Beoordeling transport van gevaarlijke stoffen	83
6.5 Beoordeling van doelmatigheid BRZO en transport van gevaarlijke stoffen	85

7	Financiële analyse	87
7.1	Inleiding	87
7.2	Trends in verplichtingen en ontvangsten	88
7.3	Uitgaven artikel-onderdelen	89
7.4	Overige uitgaven artikel 19	92
7.5	Verdeling financiële middelen over de thema's	93
7.6	Onderbouwing van de uitgaven	93
7.7	Reductie regeldruk	94
8	Suggesties voor verbetering	97
8.1	Aanbevelingen	97
8.2	Beleidsopties met minder of meer middelen	98
9	Conclusies aan de hand van de RPE-vragen	103
9.1	Inleiding	103
9.2	RPE-vragen met twee aanvullende vragen	103
	Bijlage 1: Geïnterviewde personen	111
	Bijlage 2: Literatuur	113

Deze beleidsdoorlichting veiligheid en risico's richt zich op het beleid dat valt onder begrotingsartikel 22, Omgevingsveiligheid en Milieurisico's van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (voorheen Infrastructuur en Milieu). Het is een breed begrotingsartikel met diverse onderwerpen. Deze beleidsdoorlichting gaat per thema de diepte in en trekt ook conclusies op een hoger abstractieniveau. Om de relatie tussen die beide niveaus inzichtelijk te houden, is gekozen om een relatief lange samenvatting te schrijven. Deze treft u als eerste aan.

Vervolgens gaat de rapportage verder met een inleidend hoofdstuk waarin wordt ingegaan op wat een beleidsdoorlichting is en welke methodologie is gebruikt. Het tweede hoofdstuk beschrijft chronologisch de ontwikkeling van het begrotingsartikel en enkele gerelateerde begrotingsartikelen in de periode 2011 – 2017.

In het begrotingsartikel zijn drie artikelonderdelen opgenomen:

- Veiligheid chemische stoffen;
- Veiligheid biotechnologie;
- Veiligheid bedrijven en transport.

Deze beleidsdoorlichting behandelt deze drie artikelonderdelen in de hoofdstukken vier, vijf en zes. Er zijn enkele thema's op het gebied van veiligheid en risico's die niet onder deze drie artikelonderdelen vallen, maar van toepassing zijn op het gehele beleidsterrein. Het gaat hier om een integraal afwegingskader, een nieuw stelstel van vergunningverlening, handhaving en toezicht, en communicatie van veiligheid en risico's. Er is gekozen om deze algemene thema's voorafgaand aan de drie artikelonderdelen op te nemen en deze worden behandeld in hoofdstuk drie onder de titel: Algemeen beleid veiligheid en risico's.

In hoofdstuk zeven is een financiële analyse opgenomen, waarin beschreven is wat de ontwikkelingen van de begroting en de realisatie zijn geweest. Op basis van de analyses uit de eerdere hoofdstukken komen in hoofdstuk acht suggesties voor verbetering van het beleid naar voren om het doeltreffender of doelmatiger te maken. De rapportage eindigt met hoofdstuk negen waarin de conclusies worden geformuleerd. Dat is gebeurd aan de hand van de structuur van de vragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Er zijn twee bijlagen opgenomen met de geïnterviewde personen en een literatuurlijst.

Samenvatting

Beleidsdoorlichting

Het beleid van de Rijksoverheid wordt periodiek (tussen de vier en zeven jaar) geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. In de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor 2017 is de beleidsdoorlichting voor artikel 22 Omgevingsveiligheid en milieurisico's opgenomen om in 2018 aan het parlement te zenden. Het betreft hier in hoofdzaak het Beleidsartikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's. Daarnaast gaat deze beleidsdoorlichting ook over twee gerelateerde artikelen, namelijk artikel 19.02.03 waarin bijdragen aan agentschappen RIVM en RVO zijn opgenomen omdat zij werkzaamheden op dit thema verrichten.¹ En ook artikel 18.06 Infrastructuurfonds, van waaruit uitgaven worden gedaan voor de opkoop van vastgoed in relatie tot het risicobeleid.

Deze beleidsdoorlichting kijkt terug naar de periode van de oprichting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu tot het moment van wijziging naar het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2011-2017). De analyse richt zich op het bepalen van de doeltreffendheid en doelbereik met als kernvraag heeft het beleid de gestelde doelen bereikt. Daarnaast wordt bekeken in welke mate het beleid doelmatig is en of de financiële middelen uit de begroting efficiënt worden ingezet.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2015 (RPE 2015) van het ministerie van Financiën omvat de regels en eisen voor beleidsdoorlichtingen, die in deze beleidsdoorlichting zijn gevolgd. De beleidsdoorlichting is primair bedoeld om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Daarnaast heeft een beleidsdoorlichting ten doel concrete en relevante sturingsinformatie op te leveren voor het beleid en de uitvoering ervan. Een beleidsdoorlichting betreft normaliter syntheseonderzoek en wordt gebaseerd op bestaande evaluaties, kamerstukken en andere relevante documenten. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft verzocht om de vijftien standaardvragen van de RPE te hanteren en daarbij zijn twee vragen toegevoegd:

- Wat is gedaan / bereikt met reductie van de regeldruk?
- Onderzoek naast de optie dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (20% minder) ook de optie als er meer middelen beschikbaar komen (circa 20% extra) en geef aan welke beleidsopties dan mogelijk zijn.

Beleidsartikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's

In 2011 verscheen de eerste begroting over het jaar 2012 van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. In deze eerste begroting staat als beleidsdoel: "IenM werkt aan integrale oplossingen voor vraagstukken over bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. De ambitie daarbij is om de versterking van de economie te ondersteunen en zorg te dragen voor een veilig en toekomstbestendig Nederland." Het thema veiligheid op milieugebied is uitgewerkt in artikel 56 (de voorloper van artikel 22) en de doelstelling daarvan luidt: "Het uitvoeren van een veiligheids- en risicobeleid om mens en milieu te beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte gezondheids- en milieurisico's. Voor externe veiligheid garandeert de overheid een zgn. basisveiligheidsniveau." Vanaf 2013 is dat artikel 22 met een onderverdeling in drie subartikelen:

- 22.01 Veiligheid chemische stoffen;

¹ RIVM: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu; RVO: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

- 22.02 Veiligheid biotechnologie;
- 22.03 Veiligheid bedrijven en transport.

Financiële middelen

In de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017) is voor het beleid voor veiligheid en risico's € 55,8 mln. opgenomen. Ca. 6% van het budget voor beleid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt besteed aan veiligheid en risico's.

Van die € 55,8 is ca. € 34 mln. per jaar (2011-2017) het gemiddelde budget dat voor het beleid veiligheid en risico's op artikel 22 is begroot. De rest is op andere artikelen begroot. De begroting en de jaarlijkse realisatie fluctueren door de jaren heen omdat budgetten voor bijvoorbeeld sanering van asbestdaken naar andere jaren zijn verschoven. Ook zijn middelen van derden ontvangen. In 2013 heeft de Europese Unie € 17 mln. voor het programma NANoREG beschikbaar gesteld, dat via de begroting van artikel 22 rechtstreeks naar de uitvoeringsorganisatie van NANoREG (bij RIVM) is gegaan.

Voor het opkopen van woningen langs risicovolle transportroutes (infrastructuurfonds artikel 18.06) wordt € 0,9 mln. per jaar uitgegeven. In 2017 ging er ca. € 15,8 mln. naar het RIVM (artikel 19) voor het veiligheids- en risicobeleid.

Het grootste deel van de uitgaven (60%) wordt bepaald door het thema chemische stoffen, waaronder asbest. De tweede post is het thema bedrijven en transport (25%). Circa 10% van de totale uitgaven komen voor rekening van biotechnologie en 5% voor het overige risicobeleid.

Het beleid dat gericht is op het creëren van maatschappelijke meerwaarde leidt ook bij burgers en bedrijven tot het investeren in veiligheid en daarmee tot kosten. De omvang is hiervan niet over de gehele breedte van het veld in beeld. Op deelonderwerpen is hier wel inzicht in. Zo zijn bijvoorbeeld de maatschappelijke kosten van de vervroegde sanering van asbestdaken berekend op ruim € 3 mld. (Netto Contante Waarde 2012).²

Samenhang in het beleid

Het beleid voor veiligheid en risico's kent een lange geschiedenis en ontwikkeling. De overheid heeft een basistaak om voor veiligheid van burgers te zorgen. In deze beleidsdoorlichting zijn tien onderwerpen nader onderzocht die onderdeel uitmaken van de diversiteit van het beleid voor veiligheid en risico's. Deze tien onderwerpen zijn representatief voor het beleidsveld en zijn in alle begrotingen van 2011-2017 opgenomen. Daarnaast zijn er nog andere onderwerpen, waaronder vuurwerk en elektromagnetische straling, die niet in deze beleidsdoorlichting nader onderzocht zijn. De uitgaven aan deze onderwerpen³ is vanuit de onderzochte begrotingsartikelen beperkt.

Voor het meeste beleid geldt dat bedrijven en decentrale overheden, en soms ook burgers een rol hebben. In de thematische hoofdstukken wordt per onderwerp toegelicht wat de rol van de Rijksoverheid en de andere partijen is. In zijn algemeenheid is de Rijksoverheid systeem-verantwoordelijk: "De rol van de (Rijks)overheid is het stellen van de kaders waarbinnen deze andere partijen hun eigen verantwoordelijkheid kunnen invullen, evenals het zorgen voor toezicht en handhaving."³

² MKBA Asbestdaken, Ecorys 2012.

³ Bewust omgaan met veiligheid, Eindrapportage, Min IenW, 2018, p. 30.

Sommige onderwerpen in het beleid voor veiligheid en risico's zijn al tientallen jaren oud en de risico's zijn bekend en worden zo goed mogelijk beheerst. Andere onderwerpen zijn deels nieuw en de kennis over mogelijke nieuwe risico's moet nog worden ontwikkeld.

Er is geen beleidsdocument aangetroffen, waarin het beleid voor veiligheid en risico's op verschillende schaalniveaus in samenhang wordt gepresenteerd. Wel is in het programma 'Bewust omgaan met veiligheid' voor de beleidsontwikkeling een integraal afwegingskader ontwikkeld. Dit integrale afwegingskader is van toepassing op onderwerpen van de directie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's, en ook van andere directies, waaronder veiligheid in relatie met verkeer en water. De onderzoekers hebben van dit afwegingskader gebruik gemaakt en hebben in het onderstaande schema de samenhang van het beleid geschetst met van onderaf:

- input voor het beleidsproces vanuit drie werelden (zie hieronder Bewust omgaan met veiligheid);
- de beleidsuitvoeringscyclus: bepalen omvang, preventie, beheersen en saneren, aangevuld met communicatie en participatie;
- twee hoofddoelen van het beleid, namelijk het objectief verbeteren van de veiligheid en ervoor zorgen dat de mensen zich veilig voelen;
- dat leidt tot het (bijgestelde) hoofddoel van het beleid: De leefomgeving is gezond en veilig, en wordt als zodanig ervaren.

Figuur 1 Samenhang in het beleid voor veiligheid en risico's



Bewust omgaan met veiligheid: Integraal afwegingskader risico's

In de jaren tachtig is voor het beleid voor milieurisico's als uitgangspunt gekozen dat iedere Nederlander een gelijk recht op bescherming heeft. De notitie 'Omgaan met Risico's' uit 1989 stelt dat de jaarlijkse kans op sterfte als gevolg van activiteiten waarbij straling of toxische stoffen vrijkomen of met kans op grote ongevallen, in beginsel voor geen enkele burger groter mag zijn dan één op de miljoen. In 2014 hebben de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een beleidsnota aan de Tweede Kamer gestuurd met de titel: *Bewust omgaan met veiligheid: rode draden*. In deze beleidsnota wordt eerst beschreven dat het speelveld is veranderd. De samenleving is complexer geworden, de oriëntatie internationaler en nieuwe vormen van communicatie leiden tot een mondigere maatschappij. Om in die veranderde context op een goede en consistente wijze met zeer verschillende risico's om te gaan in diverse beleidsvelden is een integraal afwegingskader opgenomen. De kern hiervan is dat het beleid op rationele argumenten moet worden gebaseerd en tegelijkertijd ook ethische aspecten, zorgen over risico's en percepties van burgers over veiligheid meegewogen moeten worden.

Uit de eindrapportage blijkt dat de aanpak van risico's op de verschillende beleidsvelden naar elkaar toe groeit. In de door ons bekeken beleidsvelden binnen artikel 22 herkennen we dat er bijvoorbeeld meer onderzoek is naar effecten bij het bedrijfsleven en maatschappelijke kosten en baten in beeld zijn gebracht, onder meer bij het beleid voor REACH en asbestsanering. Er is meer aandacht voor de perceptie van risico's door burgers. Het afwegingskader biedt handvatten voor het beleidsproces en verschillende instrumenten zijn daarbij uitgewerkt. De komende jaren kan meer ervaring worden opgedaan en kunnen de afwegingen vanuit de verschillende invalshoeken meer expliciet worden gemaakt. Er is geen formele evaluatie van het integrale afwegingskader gemaakt. Ons beeld is dat de huidige uitwerking van het integrale afwegingskader de potentie heeft doeltreffend te zijn omdat het bijdraagt aan een gezonde en veilige leefomgeving. De doeltreffendheid is vooralsnog als voldoende beoordeeld.

Ten aanzien van doelmatigheid is relevant dat een van de tien uitgangspunten in het integrale afwegingskader de kosten en baten van het beleid zijn. Daarmee is in het beleid geborgd dat een onderdeel van de beleidsafweging de kostencomponent is in verhouding tot de baten. In de praktijk is het per thema verschillend in welke mate deze analyse gemaakt wordt en/of het in de beleidsafweging leidt tot een doelmatige beleidskeuze. Het oordeel over doelmatigheid is voldoende.

VTH-stelsel

De vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam waren aanleiding voor de nodige vragen uit de samenleving en leidden tot politiek debat. Hierbij ging de aandacht uit naar de (eventuele) tekortkomingen bij bedrijven en bij gemeenten op het gebied van toezicht en handhaving van de regels op grond van verordeningen en/of vergunningen. "Het centrale probleem wordt gevormd door fragmentatie in combinatie met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering." Landelijk zijn er 29 omgevingsdiensten opgericht als openbaar lichaam op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). Er is nieuw stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) vormgegeven met de omgevingsdiensten. De wet VTH stelt randvoorwaarden en eisen waaraan provincies, gemeenten en hun omgevingsdiensten dienen te voldoen. Het gaat dan onder meer om een basistakenpakket, informatie-uitwisseling en proces- en kwaliteitscriteria.

De problematiek van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt door de invoering van het nieuwe VTH-stelsel met omgevingsdiensten op het juiste schaalniveau opgepakt. De gekozen structuur biedt de voorwaarden voor een effectievere en efficiëntere manier van werken met meer deskundigheid. Met de gezamenlijk (gemeenten, provincies en Rijk) ontwikkelde kwaliteitscriteria wordt bij toepassing ervan goede uitvoering van de taken geborgd. De VTH wet- en regelgeving wordt onderdeel van de Omgevingswet en onderliggende besluiten en regeling. Het is de komende jaren vooral een kwestie van doorontwikkeling en van elkaar leren om effectief vergunning-verlening, toezicht en handhaving vorm te geven. Daarmee is de doeltreffendheid van het VTH-stelsel goed.

De financiering van de omgevingsdiensten op basis van output is een goede voorwaarde om regelmatig het gesprek te voeren over taken, bemensing en prioriteiten. De Rijksoverheid heeft eenmalig de transitie naar het nieuwe systeem betaald. Nu het systeem is gerealiseerd, moet volstaan kunnen worden met financiering vanuit de decentrale overheden. De doelmatigheid is op basis van de evaluaties niet kwantitatief te bepalen. De randvoorwaarden om doelmatig te werken, zijn geborgd. Daarom wordt het plausibel geacht dat het VTH-stelsel voldoende doelmatig zou kunnen werken.

Atlas Leefomgeving

Het ministerie van IenM inventariseert bestaande en nieuwe risicosituaties. In de Atlas Leefomgeving wordt op een internetsite informatie over de kwaliteit van de leefomgeving en de risico's geboden, voornamelijk in de vorm van kaartbeelden.

Het ministerie van IenW heeft gebruikers van de Atlas Leefomgeving bevraagd via een web enquête en er zijn gebruikscijfers. Daarover wordt in de kwartaalrapportages naar de opdrachtgevers gerapporteerd. Op basis van de deelevaluatie van wat de overheidspartners vinden, is indirect iets te zeggen over het gebruik door het publiek. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de Atlas als instrument voldoet om verschillende doelgroepen over risico's te informeren. De doeltreffendheid lijkt hiermee goed te zijn. Onderzoek onder het gebruik van de Atlas door burgers kan dit met meer zekerheid uitwijzen.

De benchmark laat zien dat de Atlas Leefomgeving vergelijkbare kosten voor ontwikkeling kent als soortgelijke informatiesystemen. Op enkele punten kost de Atlas meer, zoals voor doorontwikkeling en functioneel beheer. Op één punt is de Atlas goedkoper, namelijk de kosten voor technisch beheer. De doelmatigheid is daarmee voldoende en zou verder kunnen verbeteren op basis van de opgedane ervaringen.

Veiligheid chemische stoffen

REACH

Met de ontwikkeling van de kennis van de chemie, maar ook toxicologie, is steeds vaker duidelijk geworden dat sommige stoffen nadelige effecten hebben voor mens en milieu. Het reguleren van het op de markt brengen of hebben van chemische stoffen is per 2007 veranderd met de komst van de verordening REACH. Deze verordening gaat over de registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen en heeft tot doel het omgaan met chemische stoffen bewuster te laten plaatsvinden door de gehele keten. In 2011 heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu het beleid voor prioritair stoffen herzien. Het streven is om deze zeer zorgwekkende stoffen uit de

leefomgeving te weren of tenminste beneden een verwaarloosbaar risiconiveau te brengen, of te houden. Het Rijk heeft hiervoor (aanvullend) beleid opgesteld.

REACH is doeltreffend waar het de vergroting van de hoeveelheid informatie over chemische stoffen betreft, evenals de mogelijkheden om de stoffen in te delen in gevarenklassen. Het doel van REACH is het verbeteren van de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu. De Europese Commissie wil in 2020 de Substances of Very High Concern (SVHC) hebben geïdentificeerd.

Een positief neveneffect van REACH is dat voor een aantal risicovolle stoffen vervangers zijn gezocht en dit zou een prikkel tot substitutie en innovatie moeten geven. Dit is echter nog niet duidelijk waarneembaar zoals uit de evaluatie van REACH blijkt.

De output op het gebied van REACH is dat 10% van de beoordelingen (in brede zin) binnen de EU zijn uitgevoerd door Bureau REACH. Dat is in lijn met het aandeel van de Nederlandse Chemische Industrie op de Europese markt. De kosten van het bureau REACH bedragen circa € 4 miljoen per jaar. De Europese Commissie geeft in de review aan dat de baten voor de gezondheid van mens en milieu van het toepassen van restricties de kosten van implementatie ruimschoots overtreffen. Aangezien de bijdrage van het bureau REACH onderdeel uitmaakt van de Europese aanpak wordt deze aanpak als zeer doelmatig beschouwd.

Maatregelen ter beperking van de emissie van ZZS bij bedrijven worden getroffen en gemonitord door gemeenten en provincies. Er is echter weinig bekend over de effecten van de maatregelen op de werkelijke emissies van ZZS. Een betere informatie-uitwisseling over lokale maatregelen, hun effecten op de emissies en blootstelling zou een stimulans voor het vervangen van ZZS door andere stoffen kunnen betekenen. Voor de aanpak van zeer zorgwekkende stoffen kan de doelmatigheid nog verbeteren. Dit is onderkend door betrokken partijen. Met het in 2016 gestarte ZZS project zal de informatie over emissies van ZZS en getroffen maatregelen sterk worden verbeterd, wat de doeltreffendheid en doelmatigheid versterkt.

Nanomaterialen

Voor risico's van nanomaterialen is het beleid gericht op het vergroten, bijhouden en ontsluiten van kennis over mogelijke risico's, meetmethoden en –strategieën, en mogelijkheden om eventuele schadelijke effecten of blootstelling aan nanomaterialen te verkleinen en zichtbaar te maken waarover nog onzekerheid bestaat.

Met o.a. het Europese programma NANoREG is meer kennis beschikbaar gekomen om eventuele risico's beter te kunnen beoordelen en dus onzekerheden over risico's te verkleinen; deze kennis zal zijn weerslag vinden in de aanpassing van de informatievereisten voor nanomaterialen onder de Europese REACH verordening. Mede dankzij Nederlandse inzet in de EU wordt die verordening nu aangepast, waardoor in de toekomst meer informatie beschikbaar komt over eventuele risico's. Daarmee is het beleid doeltreffend geweest.

De doelmatigheid van het (voorbereidende) beleid is hoog omdat:

- schaalvoordelen optreden: door de kennis in Europa te bundelen wordt efficiënt gewerkt;
- de verzamelde Europese kennis is in Nederland optimaal beschikbaar omdat Nederland het Europese programma voor risico's van nanomaterialen heeft gecoördineerd;
- de kosten van het Europese programma door Europa zijn gedekt. Tegenover de uitgaven via Artikel 22 stonden inkomsten vanuit Europa.

Asbestdaken

Asbest is een verzameling van stoffen die in de natuur voorkomt. In sommige landen wordt het nog gewonnen en toegepast. Elk jaar overlijden in Nederland ongeveer 1.000 mensen aan de gevolgen van asbest. Dit betreft voornamelijk mensen die in het verleden beroepsmatig aan asbest zijn blootgesteld. De overheid wil in 2040 geen nieuwe asbestslachtoffers meer. Daarom stelt de Rijksoverheid regels die de kans op asbestblootstelling zo klein mogelijk houden.

Asbestdaken verweren in de buitenlucht. Daardoor komen er asbestvezels vrij in de leefomgeving. Om het risico voor de gezondheid te beperken, is het de bedoeling om het houden van asbestdaken vanaf 1 januari 2024 te verbieden. Dit verbod betekent dat eigenaren van asbestdaken in de periode 2016-2024 het asbestdak moeten laten verwijderen. Om dit te versnellen is een programmatische aanpak gestart en is besloten tot het instellen van een subsidieregeling voor het verwijderen van asbestdaken.

Het gevoerde beleid treft doel, er wordt versneld gesaneerd ten opzichte van de periode waarin er geen subsidie werd verstrekt. Vervolgens is de vraag of het tempo van sanering hoog genoeg is om in 2024 alle asbestdaken gesaneerd te hebben. Wij hebben daar drie scenario's voor aangenomen:

1. Lineair: doortrekken van het tempo van 2017 naar komende jaren, waarbij verondersteld is dat de subsidie doorloopt;
2. Niet-lineair met groei in de laatste jaren: omdat het verbod in 2024 eraan komt, mag verwacht worden dat in de laatste paar jaar het tempo van saneren stijgt, waarbij verondersteld is dat de subsidie doorloopt en in de laatste jaren aanvullend beleid wordt gevoerd;
3. Niet-lineair met een daling vanaf 2019 naar het niveau van voor de subsidie. De subsidieregeling asbestdaken loopt namelijk tot en met 2019. In dit scenario is uitgegaan van beëindiging van de subsidie. Hieruit komt naar voren dat de autonome sanering pas gereed is in 2035, elf jaar later dan het verbod in 2024.

De subsidieregeling, in combinatie met het verbod en de programmatische aanpak treft op het niveau van output zijn doel. Uit het verloop van de sanering in de tijd blijkt dat bij invoering van het instrument een hoger tempo in de sanering te zien is dan daarvoor. Een bijdrage in de kosten van ca. 18% geeft een hefboom waardoor vanuit de samenleving de rest van de kosten wordt bijgedragen. Daarnaast vinden ook saneringen zonder subsidie plaats. Voor de beoogde output lijkt de programmatische aanpak met daarbij de subsidieregeling doelmatig te werken.

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.

Veiligheid biotechnologie

Sinds de komst van nieuwe vormen van biotechnologie (recombinant-DNA) is beleid ontwikkeld dat erop gericht is om biotechnologische toepassingen veilig voor mens en milieu te laten zijn.

Aanvankelijk lag de nadruk vooral op genetisch gemodificeerde organismen (ggo's). De voortschrijdende ontwikkelingen in de biotechnologie vragen om aangepast beleid om veilig voor mens en milieu te zijn. Behalve veiligheid spelen ook maatschappelijke en ethische opvattingen een rol bij de percepties over de moderne biotechnologie. Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor het waarborgen van de veiligheid van toepassingen in de biotechnologie voor het milieu en de gezondheid van de mens. Hieraan wordt invulling aan gegeven door normstelling en regels omtrent handelingen met ggo's, waaronder het verlenen van vergunningen. Dit is de regisseerde rol van het ministerie. Daarnaast heeft het ministerie ook een stimulerende rol rondom biotechnologie door het in beeld brengen van bestaande en nieuwe risico-situaties en vermijden of beperken hiervan. De Commissie Genetische (COGEM) is ingesteld om over veiligheidsaspecten onafhankelijk wetenschappelijk advies uit te brengen (gevraagd of ongevraagd) en ontwikkelingen te signaleren. Ook het RIVM heeft een rol bij het signaleren van ontwikkelingen in de biotechnologie vooral in relatie met risicobeoordeling.

Regisserende rol regelgeving en vergunningverlening ggo's

Voor ingeperkt gebruik was het Nederlandse beleid tot 2015 strenger dan het Europese beleid voor vergunningverlening voor biotechnologie. Dat betekende dat de risico's van ggo's in Nederland goed werden beheerst en dat het bedrijfsleven een zwaardere procedure door moest gaan dan elders. Met de aanpassing van het beleid in 2015 is deze nationale kop verdwenen en zijn de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de overheid gedaald. De kwaliteitsborging van het vergunningverleningsproces is door GRIP in principe gegarandeerd.⁴ Op basis van de jaarrapportages van het ministerie van IenM kan de conclusie worden getrokken dat voor alle activiteiten waarvoor een vergunning is afgegeven, er een verwaarloosbaar tot geen risico voor mens en milieu ontstaat. Daarmee voldoet het instrument vergunningverlening volledig aan de doelstelling om het risico zoveel mogelijk te beperken.

Voor de doelmatigheid geldt dat er goed zicht is op de voortgang en het aantal aanvragen en de behandeltijd inzichtelijk zijn. Mede op basis van diverse evaluaties is het besluit ggo aangepast en kunnen bedrijven voor een deel van de werkzaamheden de vergunningplicht vervangen door een plicht tot kennisgeven. Dit levert minder administratieve lasten op aan de zijde van het bedrijfsleven. De formatie van Bureau GGO is niet aangepast als gevolg van de wijziging van het vergunningstelsel. Omdat de indicator van veiligheid voor vergunningverlening 100% scoort met geen tot een verwaarloosbaar risico zowel voor als na de beleidswijziging is het beleid met de nieuwe aanpak beleid doelmatiger (voor het bedrijfsleven) geworden. De doelmatigheid wordt als voldoende beoordeeld en niet als goed omdat de uitgaven aan RIVM gelijk zijn gebleven.

Stimulerende rol: Monitoring en omgang met trends (COGEM)

De COGEM is tweemaal geëvalueerd en de conclusies zijn in hoge mate positief over het functioneren van de COGEM en het vervullen van de toebedeelde rol in het biotechnologiebeleid. De trendanalyses worden uitgevoerd door specialisten vanuit diverse disciplines en de wetenschappelijke inbreng is geborgd. De meest recente trends, die over een wat langere periode in beeld zijn gebracht, geven aanleiding om het beleid aan te passen. De noodzakelijke randvoorwaarden van deze modernisering die in de kabinetsreactie zijn genoemd, sluiten naadloos aan op de Beleidsnota Bewust Omgaan met Veiligheid. Daarmee is het beleid consistent in de aanpak

⁴ GGO Registratie Informatie Procedure.

en is het oordeel dat het instrument van monitoring en omgaan met trends doeltreffend is. De doelmatigheid is goed omdat met een beperkt aantal mensen veel relevante output wordt geleverd.

Veiligheid bedrijven en transport

In de samenleving is sprake van een toenemende zorg over de veiligheid van personen die wonen, werken of recreëren in de directe nabijheid van risicovolle activiteiten als gevolg van rampen en incidenten en de aandacht die deze genereren. Tegelijkertijd zijn er wensen om in ons land nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder woningbouw, bedrijventerreinen en locaties voor recreatie een plaats te geven. Voor preventie van zware ongevallen is internationale regelgeving opgesteld. De Seveso richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO). Vervoer kreeg later pas aandacht, wat in 1996 resulteerde in de Nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (Kamerstukken II 1995/96, 24 611, nrs. 1 en 2). Het doel van de nota was ervoor te zorgen dat ook in de toekomst zowel de ontwikkeling van het vervoer, als ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van transportroutes op een verantwoorde wijze mogelijk zouden blijven.

BRZO

De doeltreffendheid van het beleid voor het terugdringen van risico's op zeer zware ongevallen (BRZO) is op basis van cijfers niet onderbouwd, door het ontbreken van duidelijke KPI's of nulmeting. Qua output (concrete resultaten) is het niet in te schatten of de beleidsdoelen (bijvoorbeeld preventie van ongevallen en beschermen van de omgeving) goed gehaald zijn door het beleid. Wel is op basis van de inspecties te onderbouwen dat er geen situaties bij BRZO-bedrijven zijn gemeld met een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie. De actoren spannen zich in om de veiligheid te verbeteren en er zijn veel waardevolle verbeteringen geconstateerd (bijvoorbeeld in het aantal gerapporteerde incidenten en tekortkomingen of het verschuiven van het type overtredingen naar steeds lichtere categorieën). Daarmee ontstaat een positief beeld. Het nieuwe VTH-stelsel met zes omgevingsdiensten voor BRZO-bedrijven kan tot betere vergunningen, toezicht en handhaving leiden omdat de kennis bij deze omgevingsdiensten is gebundeld. Uit de interviews komt naar voren dat de investeringen die gedaan worden vanuit PUEV gelden (Provinciaal Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid, tot 2015) en IOV (Impuls OmgevingsVeiligheid, vanaf 2015) tot veel positieve effecten hebben geleid. Daarmee is de beoordeling dat het plausibel is dat het beleid voldoende doeltreffend werkt.

Uit de documentanalyse blijkt dat er nauwelijks tot geen informatie voorhanden is over de doelmatigheid van de uitgaven ten aanzien van het BRZO beleid. Er gaan aanzienlijke bedragen naar (BRZO-)Omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's, gemeenten, provincies en het ministerie vanuit de Impuls Omgevingsveiligheid, de voorloper PUEV. Hieruit worden onder andere vier deelprogramma's (BRZO, Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, de informatie- en kennisinfrastructuur, lokaal externe veiligheidsbeleid) en een projectbureau gefinancierd. Dit budget is toereikend voor de werkzaamheden. Over dit budget wordt jaarlijks een verantwoording gepubliceerd. Uit de verantwoording blijkt dat de projecten en uitgaven goed verlopen. Daarmee is het beeld dat de output past bij de doelen die gesteld zijn, maar niet of deze ook doelmatig zijn geweest. Wat betreft doelmatigheid kunnen wij hier geen oordeel vellen.

Transport van gevaarlijke stoffen

Ten aanzien van transport geven de verslagen rond het Basisnet aan dat de uitvoering voor de basisnetten Weg en Water zonder noemenswaardige aandachtspunten verlopen. De output van het beleid is hiermee goed. Voor Basisnet Spoor daarentegen is de output minder goed, omdat de nodige overschrijdingen geconstateerd zijn. Hierop is actie ondernomen door middel van het onderzoek naar de robuustheid Basisnet Spoor. De actiepunten die hieruit voortvloeien zijn overgenomen en zullen geïmplementeerd worden. Indien deze in samenhang overgenomen en geïmplementeerd worden, is doelbereiking mogelijk. Naast deze nationale focus heeft het transport van gevaarlijke stoffen een internationale component. Nederland is partij bij verdragen met als doel het faciliteren van handel en permanent verbeteren van de veiligheid en heeft daarmee ook internationale verplichtingen. Specifiek voor internationaal transport is er veel veranderd, door de overheveling van taken van IenW naar RIVM. Onvoldoende budget zou het risico creëren dat Nederland geen invloed op internationaal beleid heeft en andere lidstaten het beleid bepalen.

Ook voor dit thema geldt dat er beperkt kwantitatief evaluatiematerieel is om de doelmatigheid van de uitgaven ten aanzien van het transport van gevaarlijke stoffen te bepalen. Voor de opdrachten die het RIVM uitvoert, geldt dat deze al 10 jaar redelijk stabiel zijn (rond de € 3,1 miljoen) en dat deze samenhangen met wettelijke taken of internationale verplichtingen. Hierbij is het aannemelijk dat deze kosten het minimum aan taken dekken en dat belangrijke vragen die gesteld worden door stakeholders niet altijd direct beantwoord of uitgezocht kunnen worden, doordat er te weinig capaciteit en middelen voorhanden zijn om de vragen op te pakken. De taken worden doelmatig uitgevoerd binnen de mogelijkheden die het RIVM heeft. Voor de overige uitgaven geldt dat de doelmatigheid voor het beleid voor transport van gevaarlijke stoffen niet te beoordelen is omdat er te weinig kwantitatieve gegevens voorhanden zijn.

Overkoepelend beeld doeltreffendheid en doelmatigheid

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de scores van de diverse beleidsonderwerpen op doeltreffendheid en doelmatigheid. Hierbij wordt opgemerkt dat vooral doelmatigheid in de diverse evaluaties anders gedefinieerd, geoperationaliseerd en gemeten is. Dat betekent dat interpretatie nodig is om de scores goed te beoordelen. Voor meer informatie hierover wordt naar de thematische hoofdstukken verwezen. Het merendeel van de beleidsonderwerpen scoort overwegend goed op doeltreffendheid. Een deel is als voldoende beoordeeld. Voor doelmatigheid scoort ongeveer de helft van onderwerpen goed en de helft voldoende. Een uitzondering is het verbod op asbest daken dat matig doelmatig is. Bij zes van de twintig scores is er onvoldoende kwantitatief evaluatiemateriaal beschikbaar om het oordeel hard te onderbouwen (zie 1 in de tabel). Het bleek wel mogelijk op basis van kwalitatieve informatie tot een plausibel oordeel te komen (zie 2 in de tabel).

Tabel 1 Overzicht beoordelingen doeltreffendheid en doelmatigheid onderliggende evaluaties

	Doeltreffendheid				Doelmatigheid			
	Goed	Vol-doende	Matig	NTB	Goed	Vol-doende	Matig	NTB
Algemeen risicobeleid								
Afwegingskader								
VTH-stelsel						2*		1*
Atlas leefomgeving	2			1				
Stoffenbeleid								
REACH/ZZS	REACH	ZZS				2		1
Nanomaterialen								
Asbestdaken					Sub-sidie		Ver-bod	
Biotechnologie								
Regisserende rol: regelgeving ggo's								
Stimulerende rol: trends signaleren								
Veiligheid bedrijven en transport								
BRZO		2		1		2		1
Transport gevaarlijke stoffen	Weg Water	Spoor			2			1

*Een 1 betekent dat doeltreffendheid of doelmatigheid niet hard te onderbouwen valt op basis van het beschikbare materiaal, een 2 betekent dat als de onderzoekers van deze beleidsdoorlichting op basis van de evaluaties en de interviews met betrokkenen een oordeel moeten uitspreken dan deze score zou worden gegeven.

Op basis van deze deelresultaten kan een overkoepelende conclusie worden getrokken. Het begrotingsartikel 22 Omgevingsveiligheid en milieurisico's kent als centrale doelstelling:

“Mens en milieu beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte veiligheid-, milieu- en gezondheidsrisico's.” Het artikel is gesplitst in drie artikelonderdelen en deze zijn conform de begroting onder te verdelen in enkele thema's. Deze thema's zijn op basis van de beschikbare evaluaties beoordeeld. De vraagstelling in deze thematische evaluaties en de gekozen methoden verschillen van elkaar. De deelconclusies per thema uit deze evaluaties kennen meer of minder onderbouwing op basis van kwantitatieve gegevens. Naast de drie artikelonderdelen zijn in de beleidsdoorlichting drie algemene thema's op basis van evaluaties onderzocht. Dat geheel aan resultaten is representatief voor het beleidsveld veiligheid en risico's, waarbij het grootste deel van de inzet van financiële middelen is verantwoord. Het beleid is in zijn algemeenheid doeltreffend en draagt bij aan de doelstelling van het begrotingsartikel. De doelmatigheid is over het geheel genomen met een uitzondering voldoende tot goed.

Op basis van deze beleidsdoorlichting kunnen geen conclusies worden getrokken over welk instrument voor het beleid voor omgevingsveiligheid en milieurisico's altijd het beste werkt. Het is per onderwerp en uitvoeringsfase van het beleid verschillend welke inzet van instrument(en) doeltreffend en doelmatig is. Met deze beleidsdoorlichting en het programma Bewust Omgaan met Risico's is een basis gelegd om de dossierhouders van de diverse onderwerpen met elkaar het gesprek te laten voeren over ervaringen met instrumenten en zo van elkaar te leren.

Aanbevelingen

De doelstelling van het beleid voor veiligheid en risico's is in de begrotingen beperkt geformuleerd en houdt geen rekening met de perceptie van veiligheid in de samenleving. Aanbevolen wordt om in de komende begroting de doelstelling als volgt aan te passen:

“het realiseren van een schone, gezonde en veilige leefomgeving, die door de inwoners van Nederland ook als zodanig wordt ervaren.”

Door de perceptie van burgers onderdeel te maken van de beleidsvorming wordt het mogelijk expliciet rekening te houden met de risicobeleving in de samenleving. De signalen van groepen van burgers kunnen als input voor het beleid dienen, samen met andere inputs, waaronder wetenschappelijke informatie over de omvang en impact van risico's en de maatschappelijke kosten en baten van het beleid. Bij die kosten-batenanalyse is het een opgave om ook de perceptiekant te kwantificeren en waar mogelijk te monetariseren. Daar waar de inputs onderling spanning vertonen, is een integrale afweging gewenst.

Voor het beleid voor veiligheid en risico's is geen overkoepelende beleidstheorie en voor een aantal thema's geen specifieke beleidstheorie aangetroffen. Het is veelal kennis die in de hoofden van de medewerkers zit of gedeeltelijk in verschillende beleidsdocumenten terug te vinden is. In deze beleidsdoorlichting zijn reconstructies van de algemene en thematische beleidstheorieën gemaakt. Het verdient aanbeveling om deze beleidstheorieën op de werkvloer met elkaar te bespreken en daarbij de verwachte effecten van het beleid op het bereiken van de algemene beleidsdoelstelling nader in te vullen. Hierbij kunnen de beleidsvelden van elkaar leren en kan tot een overkoepelende aanpak worden gekomen. Met de Nota Bewust Omgaan met Veiligheid ligt daarvoor een goede basis. Deze exercitie kan ook dienen voor tussentijdse herijking van beleid om zo te bepalen of het ingezette beleid effectief is of bijstelling behoeft.

Het voorgenomen verbod op asbestdaken is ondoelmatig (outcome) en het beleid om dit verbod invulling te geven (output) is wel doelmatig. Het is een vraag of een verlenging van de subsidie-regeling wenselijk is. Zonder een subsidieregeling is de kans groot dat het verbod in 2024 niet wordt gehaald, zoals inzichtelijk is gemaakt met de gepresenteerde scenario's. De kosten van de sanering zijn zelfs met een subsidie fors. De aanbeveling is om te onderzoeken hoe groot de financiële problematiek is en op welke wijze die kan worden verlicht.

Voor het beleid als geheel is de aanbeveling om de beleids- en de uitvoeringcycli nog beter aan elkaar te verbinden. Het samenspel tussen de procesmatige beleidsmakers en de inhoudelijk gedreven specialisten is nodig om het beleid doeltreffend en doelmatig te laten zijn. Dat vraagt een proces waarin beide partijen regelmatig met elkaar afstemmen.

Met het oog op een volgende beleidsdoorlichting is het gewenst als bij een aantal onderwerpen meer kwantitatief evaluatiemateriaal beschikbaar komt om doelmatigheid beter te kunnen beoordelen.

Beleid met minder of meer middelen

In de begroting van 2017 was voor het beleid van veiligheid en risico's € 55,8 opgenomen. Als een beleidsextensivering met 20% (€ 11,2 mln.) minder middelen plaats zou moeten vinden, dan is dat niet eenvoudig voor het beleidsterrein van veiligheid en risico's. Dat komt doordat de belangrijkste instrumenten de uitvoering van (inter)nationale wet- en regelgeving en kennisontwikkeling zijn. Internationaal zijn afspraken gemaakt over de implementatie van richtlijnen in Nederlandse wetgeving. Een extensivering zou aan Nederlandse zijde neerslaan bij het RIVM want daar wordt een aanzienlijk deel van de middelen aan uitgegeven.

Er is een beperkt deel van het begrotingsgeld dat als 'vrije ruimte' kan worden gezien en dat ingezet wordt in projecten of programma's. Daar valt in vergelijking met regelgevende taken eenvoudiger op te bezuinigen, maar zal ook effecten op het beleid hebben. De belangrijkste post die als 'vrije ruimte' kan worden gezien, was de subsidieregeling voor sanering van asbestdaken met in totaal € 75 mln. aan meerjarige verplichtingen.

Optie 1: beëindiging subsidie sanering asbestdaken

Aan subsidies (met name voor de sanering van asbest) is in de begroting van 2017 € 14,8 mln. opgenomen. Een invulling van de vermindering met 20% middelen zou kunnen door € 11,2 mln. minder subsidie te geven voor de sanering van asbestdaken. Daarmee wordt dit instrument praktisch beëindigd.

Optie 2: combinatie van een aantal bezuinigingen

Er is geen andere post die de omvang van € 11,2 mln. heeft. Met een combinatie van een aantal bezuinigingen is - 20% in te vullen:

- Het minimaliseren van het signaleren van trends op het gebied van biotechnologie, door deze kennis uit andere internationale bronnen te betrekken. Besparing ca. € 1 mln.
- Een verbod op consumentenvuurwerk, zodat geen nieuwe vuurwerkcampagnes nodig zijn. En geen nieuwe safety deals afsluiten. Besparing ca. € 2 mln.
- Het beëindigen van informatieverlening over externe veiligheid. Besparing ca. € 2 mln.
- Geen bijdrage aan het opkopen van woningen langs risicovolle transportroutes. Besparing ca. € 2 mln.
- De overige ca. € 4,2 mln. zou kunnen worden gevonden in inkrimping van het budget voor het RIVM voor veiligheid en risico's.

Optie 3: out of the box

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. 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. Alle drie de opties kennen eigen voor- en nadelen, die in deze beleidsdoorlichting zijn geduid en nader onderzocht moeten worden.

Voor al deze 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.

Als er 20% meer middelen beschikbaar zouden zijn, dan zou dat besteed kunnen worden aan de nieuwe vorm van beleid maken, zoals is beschreven in de Nota Bewust Omgaan met Veiligheid.

Dat betekent dat er meer onderzoek nodig is en dat diverse partijen in het beleidsproces moeten participeren. Die aanpak vraagt een beweging naar buiten om de signalen uit de samenleving op te halen. Daarmee kan een basis worden gelegd van begrip van wat het risico is en hoe dit uit verschillende invalshoeken wordt ervaren. Een volgende stap is het in kaart brengen van de brede maatschappelijke kosten en baten, inclusief de percepties van verschillende oplossingsrichtingen om het risico te mitigeren of te beheersen. Dat vraagt om meer inzet op participatie en onderzoek. Zo wordt de kennisbasis versterkt. Dat laat zich bijvoorbeeld vertalen in het vergroten van de capaciteit bij het RIVM of andere onderzoeksinstellingen. De Impuls OmgevingsVeiligheid heeft goed gewerkt, maar loopt dit jaar af en wordt tijdelijk verlengd (in beginsel voor één jaar). Een voortzetting, al dan niet in herijkte vorm zou ook een invulling van de beleidsintensivering kunnen zijn. Een andere optie is extra middelen voor de Asbestsubsidieregeling, om de hefboomwerking en het aanjagend effect op het aantal saneringen vast te houden.

Reductie regeldruk

In het beleid voor veiligheid en risico's wordt ingezet op vermindering van de regeldruk. Voor een aantal onderwerpen is daar specifiek onderzoek naar gedaan. Zo is bij het stoffenbeleid onderzocht dat 10-20% tot potentieel 25% vermindering van de regeldruk door REACH mogelijk is met de oplossingen die in beeld gebracht zijn. Voor de regeling sanering asbestdaken is een lichte administratieve procedure gekozen met een factuur achteraf. Bij biotechnologie kan voor ingeperkt gebruik vaker worden volstaan met een melding in plaats van een ingewikkeldere vergunningverlening.

Het nieuwe VTH-stelsel beoogt vermindering van de bestuurlijke drukte en de lastendruk. In 2015 waren de praktijkervaringen dat het gecoördineerd optreden nog maar beperkt van de grond komt. Er was nog geen afname van administratieve lasten te merken. Bij transport van gevaarlijke stoffen is met het Basisnet een kop op de internationale regelgeving gezet, die extra regeldruk oplevert. In die zin dat er extra regels zijn waar controlerende instanties rekening mee moeten houden (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en ProRail ten aanzien van risicoplafonds), het bedrijfsleven (ten aanzien van bijvoorbeeld routes en convenanten) en lokale overheden ten aanzien van de referentiehoeveelheden uit het Basisnet. Dit zijn voor een deel verduidelijkingen van beleid, maar wel zaken om qua regeldruk serieus in ogenschouw te nemen. Samenvattend is op bovengenoemde onderwerpen een duidelijke inspanning geleverd om de regeldruk te verminderen.

1 Inleiding

1.1 Wat is een beleidsdoorlichting?

Het nieuwe Rijksbeleid komt elke jaar met Prinsjesdag uit in de vorm van de Miljoenennota. Op de departementale begrotingen staan artikelen met een budget en een omschrijving van het doel en de bijbehorende instrumenten. Deze begrotingen worden met de Tweede Kamer besproken en vormen het een instrument om het beleid in relatie met de budgettaire consequenties te beoordelen en bij te sturen.

Met het oog op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid worden alle beleidsartikelen van de rijksbegroting periodiek (tussen de vier en zeven jaar) geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. In de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor 2017 is de beleidsdoorlichting voor Omgevingsveiligheid en Milieurisico's opgenomen om in 2018 aan het parlement te zenden. Het betreft hier het Beleidsartikel 22. De algemene doelstelling van dit beleidsartikel luidt: "Mens en milieu beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte veiligheid-, milieu- en gezondheidsrisico's." Omdat het beleid rond Omgevingsveiligheid en Milieurisico's ook gebruik maakt van gelden op andere beleidsartikelen, worden die onderdelen ook meegenomen in deze beleidsdoorlichting. Het betreft twee gerelateerde artikelen, namelijk artikel 19.02.03 waarin bijdragen aan agentschappen RIVM en RVO zijn opgenomen gericht op omgevingsveiligheid en milieurisico's. En ook artikel 18.06 Infrastructuurfonds, van waaruit uitgaven worden gedaan voor de opkoop van vastgoed in relatie tot het risicobeleid.

Deze beleidsdoorlichting kijkt terug op de periode van de oprichting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu tot en met de wijziging naar ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2011-2017). De analyse richt zich op het bepalen van de doeltreffendheid en doelbereik met als kernvraag heeft het beleid de gestelde doelen bereikt. Daarnaast wordt bekeken in welke mate het beleid doelmatig is en of de financiële middelen uit de begroting efficiënt worden ingezet. In het afsluitende hoofdstuk worden op basis van de bevindingen en conclusies suggesties voor verbetering en aanbevelingen gedaan.

1.2 Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en uitwerking voor artikel 22

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2015 (RPE 2015) van het ministerie van Financiën omvat de regels en eisen voor beleidsdoorlichtingen, die in deze beleidsdoorlichting zijn gevolgd. De beleidsdoorlichting is primair bedoeld om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Daarnaast heeft een beleidsdoorlichting ten doel concrete en relevante sturingsinformatie op te leveren voor het beleid en de uitvoering ervan. De beleidsdoorlichting maakt daarmee deel uit van de beleidscyclus.

Een beleidsdoorlichting betreft normaliter syntheseonderzoek: de beleidsdoorlichting wordt gebaseerd op bestaande evaluaties, kamerstukken en andere relevante documenten. Als er witte vlekken zijn met betrekking tot het vaststellen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid moeten deze weliswaar benoemd worden, maar er hoeft geen aanvullend onderzoek gedaan te worden om de witte vlekken in te vullen.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft verzocht om de vijftien standaardvragen van de RPE te hanteren en daarbij zijn twee vragen toegevoegd.

Tabel 2 De 15 vragen RPR 2015 en aanvulling vanuit het ministerie

Thematisch	Onderzoeksvragen RPE 2015	Aanvulling vanuit het ministerie
Afbakening van het beleidsterrein	<ol style="list-style-type: none"> 1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting? 2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht? 	
Motivering van het gevoerde beleid	<ol style="list-style-type: none"> 3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? 	
Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven	<ol style="list-style-type: none"> 5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten? 6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? 7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven? 	
Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	<ol style="list-style-type: none"> 8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? 9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. 10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk? 	
De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen	<ol style="list-style-type: none"> 11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest? 	11) Wat is gedaan / bereikt met reductie van de regeldruk?
Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid	<ol style="list-style-type: none"> 14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen? 	
Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen	<ol style="list-style-type: none"> 15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk? 	15) aangevuld met 20% meer middelen

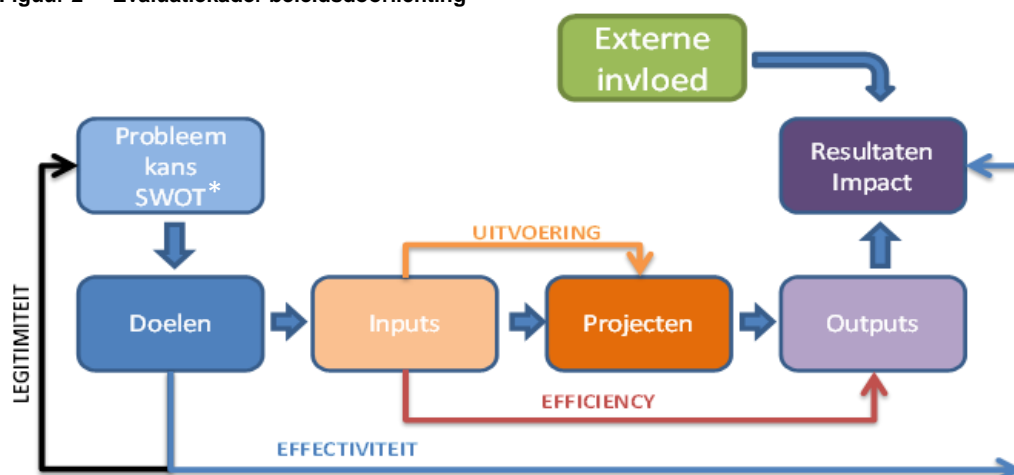
Onderzoeksperiode

Deze beleidsdoorlichting bestrijkt de periode van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en analyseert de jaren 2011 t/m 2017. In deze zeven jaar waren er twee kabinetten onder leiding van minister-president Rutte: Kabinet Rutte I (met bewindspersonen Schultz van Haegen en Atsma) en Kabinet Rutte II (met bewindspersonen Schultz van Haegen, Mansveld en Dijksma). Het derde kabinet Rutte dat in 2017 tot stand is gekomen en waarbij het ministerie is omgevormd naar Infrastructuur en Waterstaat wordt niet in de terugkijkende (ex post) beleidsdoorlichting betrokken.

1.3 Methodologie

Centraal in de beleidsdoorlichting staan de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Bij de doeltreffendheid (effectiviteit) van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling. Doelmatigheid (efficiency) betreft 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). De begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen worden toegelicht op basis van het evaluatiekader beleidsdoorlichting, zie het onderstaande schema.

Figuur 2 Evaluatiekader beleidsdoorlichting



*SWOT: sterkte-zwakte-analyse.

In het evaluatiekader is een levenscyclus van het beleid te zien. Het start met het waarnemen van een probleem of kans in de samenleving, bijvoorbeeld dat er mensen overlijden aan een specifieke vorm van longkanker. Vervolgens kan worden vastgesteld dat bepaalde stoffen in het milieu, zoals bijvoorbeeld asbest de oorzaak hiervan vormen. Dan kunnen doelen worden bepaald om de bron van het probleem aan te pakken, het bestaande gebruik te reguleren en tot sanering van bestaande bronnen te komen. Vervolgens worden maatregelen bedacht en projecten geformuleerd. Om die tot uitvoering te brengen zijn inputs nodig in de vorm van menskracht, organisatie en financiële middelen. Bij het beleid voor sanering van asbestdaken gaat het om een programmatische aanpak met een subsidieregeling voor eigenaren met een asbestdak. Dat beleid leidt tot concrete output, namelijk een bepaalde hoeveelheid asbestdaken die wordt verwijderd en deskundig wordt afgevoerd. Deze sanering leidt dan tot een afname van het vrijkomen van asbestvezels in het milieu en verlaagt de kans dat mensen deze vezels inademen. Dat moet leiden tot verbetering van de volksgezondheid en dat is de impact van het beleid. Tegelijkertijd kunnen er andere oorzaken zijn die leiden tot een afname van asbestvezels in het milieu en dat is externe invloed, bijvoorbeeld door afname het van vrijkomen van asbestvezels uit andere bronnen.

Bij doeltreffendheid wordt op basis van de gestelde beleidsdoelen geanalyseerd wat er aan resultaten ten opzichte van deze doelen is geboekt. Heeft het beleid daadwerkelijk geleid tot de beoogde doelen? Bij doelmatigheid wordt gekeken of de output in goede verhouding staat tot de ingezette middelen. Was het beleid efficiënt of had voor een ingezette euro met een andere aanpak een meer of beter resultaat kunnen worden geboekt?

Synthese van uitgevoerde evaluaties

Een beleidsdoorlichting is een synthese van uitgevoerde evaluaties. Voor deze beleidsdoorlichting waren voor een aantal thema's meerdere evaluaties van verschillende onderzoeksbureaus beschikbaar. De opdrachtformuleringen van deze evaluaties verschillen. In een aantal evaluaties worden de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid gebruikt, maar is de invulling specifiek aangepast aan het onderzoeksonderwerp en de evaluatievragen in die onderzoeken. De mate waarin indicatoren voor het beleid en kwantitatieve gegevens beschikbaar waren, was verschillend. Er is een witte vlekkenanalyse uitgevoerd om te bezien of er voldoende evaluaties beschikbaar zijn om tot gefundeerde uitspraken te komen. De uitkomst daarvan was dat er voor milieurisico's en omgevingsveiligheid veel studies beschikbaar zijn, waarmee in ieder geval kwalitatief een antwoord op de evaluatievragen kan worden gegeven. Niet voor alle thema's waren gemonitorde data op basis van tevoren vastgestelde indicatoren beschikbaar. Daarmee is voor niet alle thema's een kwantitatieve analyse mogelijk. Voor het thema asbestsanering gold dat daar een witte vlek was en hier is een beperkt aanvullend onderzoek uitgevoerd. Voor deze beleidsdoorlichting betekent dit dat de analyses zijn gebaseerd op het beschikbare materiaal, inclusief dit aanvullend onderzoek.

Per thema is een beleidstheorie opgesteld, dat is de relatie tussen probleem/kans, de doelen van het beleid en de beoogde werking van de instrumenten met output en impact. Deze beleidstheorie is met de beleidsmedewerkers van het ministerie besproken en waar nodig bijgesteld. In de achterliggende thematische hoofdstukken is die beleidstheorie in schema's uitgewerkt. Hierbij is additioneel aandacht gegeven aan het objectieve risico en mogelijke perceptie van risico's in de samenleving. Ook wordt ingegaan op de rol van de Rijksoverheid versus andere partijen. Deze beleidstheorie vormt daarmee de onderlegger voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de tien onderwerpen.

Aanvullend aan de bevindingen uit de synthese van de documenten zijn interviews gehouden met experts uit het veld die bij de uitvoering betrokken zijn om de bevindingen te toetsen en in te kleuren.

De opzet van de beleidsdoorlichting en de conceptrapportages zijn besproken met een begeleidingscommissie onder leiding van het ministerie van IenW met daarin vertegenwoordigers van de Inspectie Leefomgeving en Transport, Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, RIVM, ministerie van Financiën (IRF) en ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De onafhankelijk deskundige André Knottnerus is geen lid van de begeleidingscommissie, maar is wel bij de bijeenkomsten met de begeleidingscommissie aanwezig geweest. Hij heeft deze beleidsdoorlichting beoordeeld.

2 Artikel 22 (en art. 18 en 19)

2.1 Inleiding

De algemene doelstelling van artikel 22 is “mens en milieu beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte veiligheid-, milieu- en gezondheidsrisico's.” Dat beleidsartikel heeft een ontwikkeling doorgemaakt, die hieronder chronologisch wordt behandeld.

2.2 Totstandkoming van Beleidsartikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's

Een nieuw departement met geïntegreerde begroting 2012

In 2011 verscheen de eerste begroting over het jaar 2012 van het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dit ministerie is ontstaan door het samengaan van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In deze eerste begroting staat als beleidsdoel voor het gehele ministerie:

“IenM werkt aan integrale oplossingen voor vraagstukken over bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. De ambitie daarbij is om de versterking van de economie te ondersteunen en zorg te dragen voor een veilig en toekomstbestendig Nederland.”

In deze eerste zinnen van de begroting staat het begrip ‘veiligheid’ als één van de drie vraagstukken. In de begrotingen voor 2011 en 2012 wordt veiligheid behandeld bij de verschillende modaliteiten van transport, o.a. in artikel 32 verkeersveiligheid en 33.01 externe veiligheid, 33.02 veiligheid goederenvervoer scheepvaart en 33.03 veiligheid luchtvaart. De veiligheidsaspecten op milieugebied zijn ondergebracht in artikel 56 risicobeleid.

De algemene doelstelling van artikel 56 is:

Het uitvoeren van een veiligheids- en risicobeleid om mens en milieu te beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte gezondheids- en milieurisico's. Voor externe veiligheid garandeert de overheid een zgn. basisveiligheidsniveau.

In deze begroting wordt eerst aangegeven dat de context complex is. “Veel veiligheids- en risicobeleid speelt zich af in een maatschappelijk en wetenschappelijk complexe nationale en internationale omgeving.” Vervolgens wordt als rol van de overheid de regisserende rol genoemd. Thema's die aan de orde komen zijn: risico's voor mens en milieu van chemische stoffen, elektromagnetische velden (EMV), genetisch gemodificeerde organismen (ggo's), moedwillige verstoring van de chemische industrie, vervoer gevaarlijke stoffen, nanomaterialen en asbest.

Begroting 2013, 2014 en 2015

Vanaf de begroting voor 2013 is het beleidsartikel geconverteerd naar het artikel 22 Veiligheid en risico's. Het beleidsartikel houdt de titel: externe veiligheid en risico's. De algemene doelstelling van artikel 22 is iets korter, maar in essentie gelijk aan die van 2012:

Mens en milieu beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte milieu- en gezondheidsrisico's.

Vanaf 2013 wordt naast de regisserende rol van de overheid ook de stimulerende rol vermeld. Deze bestaat onder meer uit: *“Het dragen van en het invulling geven aan de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en overheden onder andere door openheid te geven ten aanzien van feitelijke risico’s.”*

In 2014 wordt aan twee onderwerpen extra aandacht gegeven:

- het wetsvoorstel Basisnet en het Besluit transportroutes externe veiligheid;
- regelgeving rond vuurwerk.

En in 2015 wordt een meer gerichte aanpak van de externe (omgevings-)veiligheid rond inrichtingen in gang gezet, gelet op een adequate borging van de omgevingsveiligheid. In 2015 wordt het verbod op asbestdaken, dat in 2024 moet ingaan, voorbereid.

Begroting 2016, 2017

In de begroting van 2016 verandert de naam van het beleidsartikel naar Omgevingsveiligheid en milieurisico's. In de algemene doelstelling wordt veiligheid als derde risico opgenomen:

Mens en milieu beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte veiligheid-, milieu- en gezondheidsrisico's.

In de begroting van 2016 wordt ingegaan op de beperking van de risico's van stoffen via de implementatie van Europese regelgeving en de problemen die met name MKB-bedrijven ondervinden. Daarom is in 2014 een project samen met het bedrijfsleven uitgevoerd om verbeteringsmogelijkheden te identificeren. In 2016 zullen de ingezette acties worden voortgezet en zal worden gezien tot welke resultaten deze hebben geleid.

In 2017 worden initiatieven van het bedrijfsleven en de overheden op het terrein van het creëren van een duurzame veiligheidscultuur bij bedrijven concreet opgepakt en uitgevoerd in de vorm van 'safety deals'. In het kader van het programma modernisering veiligheid biotechnologie worden aanvullende instrumenten ontwikkeld die ervoor moeten zorgen dat ook in de toekomst de veiligheid van mens en milieu gewaarborgd is bij toepassing van biotechnologie in de samenleving

2.3 Opbouw artikel 22 (en voorlopers ervan)

In de begroting van 2012 is artikel 56 Risicobeleid opgenomen. Daaronder vallen:

- 56.34 Veilig gebruik van chemische stoffen;
- 56.38 Bescherming tegen straling (elektromagnetische velden);
- 56.40 Verantwoorde toepassing van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's);
- 56.42 Beheersing van risico's die samenhangen met Externe Veiligheid.

Vanaf 2013 is het artikel 22 met een onderverdeling in drie subartikelen:

- 22.01 Veiligheid chemische stoffen;
- 22.02 Veiligheid biotechnologie;
- 22.03 Veiligheid bedrijven en transport.

Het onderdeel bescherming tegen straling (elektromagnetische velden), voorheen art. 56.38 is niet verdwenen, maar is onder 22.01 Veiligheid chemische stoffen opgenomen. Externe veiligheid is als begrip vervangen door omgevingsveiligheid en is opgenomen onder Veiligheid bedrijven en transport.

Veiligheid chemische stoffen 22.01

Het beleid richt zich op het veilig omgaan met chemische stoffen door de ontwikkeling en implementatie van de nationale, Europese en internationale stoffenregelgeving. Twee belangrijk kaders zijn de Europese stoffenregelgeving (REACH) en de Biocideverordening. Hierin worden stoffen beoordeeld en waar nodig van maatregelen voorzien (autorisatie, restrictie).

Een belangrijke probleemstof is asbest. Het beleid is gericht op het voorkomen van slachtoffers door asbest in de leefomgeving o.a. door sanering van asbestdaken. Het beleid richt zich ook op het signaleren van nieuwe en onzekere risico's, zoals die mogelijk optreden door het gebruik van elektromagnetische velden, nanomaterialen en stoffen die leiden tot hormoonverstoring. Communicatie is onderdeel van het beleid, met het ontsluiten van informatie over de leefomgevingskwaliteit en gezondheid in de vorm van de Atlas Leefomgeving.

Veiligheid biotechnologie 22.02

Dit beleid richt zich op het veilig kunnen toepassen van biotechnologie, waaronder vergunningverlening voor handelingen met genetisch gemodificeerde organismen (ggo's). De technische ontwikkelingen op dit gebied gaan snel en een modernisering van het beleid voor de veiligheid van biotechnologie is gaande.

Veiligheid bedrijven en transport 22.03

Het beleid voor veiligheid bedrijven en transport richt zich op het realiseren van een aanvaardbaar veiligheidsniveau voor alle burgers in Nederland in de woonomgeving. Het gaat hierbij om veiligheid voor risico's waar de burger geen invloed op heeft, die ontstaan door incidenten met gevaarlijke stoffen bij bedrijven of langs transportroutes (omgevingsveiligheid). Het beleid is deels gedecentraliseerd en een aantal uitvoerende en toezichthoudende taken zijn bij decentrale overheden belegd die door hun omgevingsdiensten worden uitgevoerd. De laatste jaren richt het beleid zich op de professionalisering van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de veiligheidsregelgeving.

2.4 Andere relevante artikelen

Het beleid voor omgevingsveiligheid en milieurisico's is niet uitsluitend opgenomen onder artikel 22. Er zijn nog twee (sub)artikelen in de begroting opgenomen waar middelen geormerkt zijn voor het thema veiligheid en risico's. Het gaat daarbij om:

- Artikel 19 uitvoering milieubeleid en internationaal, dat als verzamelartikel fungeert. Daarbinnen is artikel 19.02.03 Bijdragen aan agentschappen opgenomen: Onder dit (sub)artikel worden uitgaven verantwoord aan het RIVM (onder meer voor stoffenbeleid en biotechnologie) en RVO (sanering asbestdaken). Deze agentschappen vervullen taken voor het ministerie voor veiligheids- en risicobeleid, en andere thema's zoals klimaat.
- 18.06 Infrastructuurfonds, externe veiligheid: Het gaat om middelen voor het verwerven van woningen langs basisnetroutes die binnen de risicocontouren van weg en spoor liggen.

Deze beide (sub)artikelen maken integraal onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

2.5 Thematische afbakening

Beleidsdoorlichting externe veiligheid inrichtingen

In 2013 heeft voor een deel van het beleidsveld van artikel 22 al een beleidsdoorlichting plaatsgevonden. Dit betreft de 'Beleidsdoorlichting externe veiligheid inrichtingen' en is uitgevoerd door Twynstra Gudde. In de nu voorliggende beleidsdoorlichting van artikel 22 wordt daarom niet opnieuw gekeken naar dit onderdeel van het beleid.

Nadere afbakening

Verder wordt het thema Gewasbescherming buiten de landbouw, dat sinds 2016 onder het begrotingsartikel 22.01 valt, niet in de beleidsdoorlichting artikel 22 opgenomen. De reden hiervoor is dat dit onderdeel van het beleid in het bredere kader van de beleidsnota Gezonde Groei, Duurzame Oogst (2013-2023) in 2019 zal worden geëvalueerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Met deze twee uitzonderingen (externe veiligheid inrichtingen en gewasbescherming buiten de landbouw) is deze beleidsdoorlichting compleet voor het thema omgevingsveiligheid en milieurisico's op basis van artikel 22.

2.6 Raakvlakken aanpalend beleid

Het beleid voor veiligheid en risico's van artikel 22 kent op drie wijzen raakvlakken met aanpalend beleid, waarvan hieronder een aantal is beschreven:

- **In het ministerie van IenW:**
 - Het ministerie van IenW kent een scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht. Het formuleren van beleid en wet- en regelgeving op het vlak van omgevingsveiligheid en milieurisico is primair belegd bij de beleidsdirectie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's van het Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal (DGMI). De toezichthoudende taken van IenW zijn belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De kosten van de ILT vallen onder 'artikel 24 Handhaving en Toezicht' van de begroting;
 - Bij verschillende beleidsartikelen gericht op mobiliteit is een raakvlak met externe veiligheid. Zo kan het 'beleidsartikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor' worden genoemd, waar Beleidsimpuls railveiligheid zich ook richt op externe veiligheid langs het spoor en op emplacementen.
- **Verticaal bij andere overheden en in de maatschappij:**
 - Het Rijksbeleid op dit thema staat onder sterke invloed van Europees en ander internationaal beleid. Zo heeft de Europese verordening REACH directe doorwerking in het Nederlandse stoffenbeleid. Een ander voorbeeld is de Seveso-richtlijn, die beleid voor inrichtingen met gevaarlijke stoffen bevat;
 - Het Rijksbeleid geeft kaders voor gemeenten. De gemeente toetst bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkelingen aan de normen voor externe veiligheid;
 - En veel van het beleid wordt uitgevoerd door bedrijven, die de veiligheid van hun installaties, producten en het vervoer moeten borgen.
- **Horizontaal bij andere ministeries:**
 - Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat voert innovatiebeleid. Het stimuleren van biotechnologie is daar één van de beleidslijnen, die terug te vinden is in het Topsectorenbeleid (Life sciences & health, Agrofood en Chemie);

- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voert beleid voor arbeidsomstandigheden (arbo). Hierbij gaat het om de veiligheid van werknemers. Dit heeft relaties met het beleid voor veiligheid voor bedrijven inrichtingen en het stoffenbeleid van artikel 22;
- Het ministerie van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor de voorbereiding rampenbestrijding, waar een relatie ligt met het externe veiligheidsbeleid;
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor wonen, waar een relatie ligt met sanering van asbest;
- Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) richt zich met het motto 'Nederland gezond en wel' op de gezondheid van de samenleving. Er wordt samengewerkt op het gebied van het stoffenbeleid, waaronder asbest. VWS is verantwoordelijk voor veiligheid van producten voor consumenten;
- Het ministerie van Landbouw, Natuur en visserij maakt beleid voor de agrarische sector. Er zijn diverse raakvlakken met onder meer voedselveiligheid, toepassing van bestrijdingsmiddelen en biotechnologie.

Kortom het beleid voor omgevingsveiligheid en milieurisico's van artikel 22 kent een nauwe samenhang met beleid van andere departementen. In deze beleidsdoorlichting wordt verder geen aandacht besteed aan aanpalend beleid.

3 Algemeen beleid veiligheid en risico's

3.1 Inleiding

Er zijn enkele thema's op het gebied van veiligheid en risico's die van toepassing zijn op het gehele beleidsterrein:

- Integraal afwegingskader veiligheid en risico's;
- Het nieuwe stelsel voor vergunning, toezicht en handhaving (VTH-stelsel);
- Informatie over risico's: Atlas Leefomgeving.

3.2 Integraal afwegingskader veiligheid en risico's

3.2.1 Korte terugblik totstandkoming algemeen beleid veiligheid en risico's

Omgaan met risico's: integraal afwegingskader

In de jaren tachtig is voor het beleid voor milieurisico's als uitgangspunt gekozen dat iedere Nederlander een gelijk recht op bescherming heeft. De notitie 'Omgaan met Risico's' uit 1989 stelt dat de jaarlijkse kans op sterfte als gevolg van activiteiten waarbij straling of toxische stoffen vrijkomen of met kans op grote ongevallen, in beginsel voor geen enkele burger groter mag zijn dan één op de miljoen.⁵ Voor grote ongevallen waarbij in één keer meer slachtoffers kunnen vallen, accepteert men een naar verhouding nog kleinere kans, rekening houdend met de ernstige maatschappelijke gevolgen bij grote ongevallen. Dit beleid voor het omgaan met risico's omvat het beleid dat in deze beleidsdoorlichting wordt geanalyseerd en strekt zich ook uit op andere terreinen als waterveiligheid en externe veiligheid van luchtvaart.

Risico's objectief berekenen en perceptie

In de notitie 'Omgaan met Risico's' wordt het risico in de praktijk gemeten aan de hand van de door een activiteit toegevoegde jaarlijkse kans op overlijden van een individu. Deze kans is een functie van kans op en omvang van de schadelijke gevolgen. Ruim dertig jaar sociaalpsychologisch onderzoek heeft echter duidelijk gemaakt dat de kans op en aard en omvang van gevolgen slechts enkele van de vele aspecten van risico zijn die het oordeel van de burger over de aanvaardbaarheid ervan kunnen bepalen. Vaak geven meer kwalitatieve aspecten de doorslag, zoals de mate van (vermeende) vrijwilligheid, billijkheid of beheersbaarheid van blootstelling, of de vertrouwdheid met of het maatschappelijk nut van de risicovolle activiteit.

Nuchter omgaan met risico's

Het RIVM heeft voor de publicatie *Nuchter omgaan met risico's* uit 2003 onderzoek gedaan naar het risicobeleid en hoe dit uitpakt bij verschillende onderwerpen, mede in relatie met de doelmatigheid ervan:

"Staatssecretaris Van Geel heeft meermalen in de media gepleit voor een 'rationele' beoordeling van ernst en urgentie van risico's om er vervolgens gepaste aandacht en middelen aan te besteden. Waarom maken we ons zo druk over een kleine en onzekere kans op kinderleukemie door hoogspanningslijnen, terwijl we ons ogenschijnlijk nauwelijks bekommeren over de vele dodelijke slachtoffers die het dagelijkse verkeer eist, of nog erger, zorgeloos ons zoveelste sigaretje opsteken?"⁶

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 137 nr. 5 (bijlage bij het Nationaal Milieubeleidsplan).

⁶ Nuchter omgaan met risico's, RIVM 2003.

Het onderzoek van het RIVM werd afgesloten met aanbevelingen om door te gaan met het berekenen van risico's, het meewegen van belevingsaspecten en toetsen van maatregelen op kosteneffectiviteit. Het kabinet heeft in 2006 de visie gepresenteerd in Nuchter omgaan met risico's.⁷ Daarin worden de aanbevelingen van het RIVM gevolgd en wordt een spanningsveld geschetst over de rol van overheid, zoals de samenleving die ziet en hoe het kabinet dat invult. De samenleving accepteert risico's steeds minder en verwacht dat de overheid zorgt voor een maatschappij zonder risico's.

Met die aanpak wordt voortgegaan op het pad van het berekenen van risico's zoals gebruikelijk en een gelijke bescherming voor alle burgers. Dat wordt aangevuld met het aspect van beleving door de burgers te betrekken en een rationele afweging te maken van wat risicoreductie bij een bepaald onderwerp aan maatschappelijk kosten en baten oplevert.

Bewust omgaan met veiligheid: rode draden

In 2014 hebben de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een beleidsnota aan de Tweede Kamer gestuurd met de titel: *Bewust omgaan met veiligheid: rode draden*. Dit was een antwoord op de behoefte van de Eerste Kamer (2013) om een rationeler en een meer integrale afwegingskader voor de te nemen veiligheidsmaatregelen in de verschillende domeinen van het ministerie van IenM te krijgen. Het ministerie heeft een meerjarenprogramma gestart en daarvan de eerste fase afgrond met de beleidsnota in 2014.

“De vele afzonderlijke veiligheidsproblemen in de fysieke leefomgeving (denk daarbij aan verkeers- veiligheid, waterveiligheid, veiligheid van de omwonenden bij industriële installaties, veiligheid van het gebruik van nieuwe technologieën) zijn verschillend van aard en hebben elk een eigen context. Ze hebben bijvoorbeeld elk een eigen historie, andere groepen van belanghebbenden en spelen lokaal, nationaal en vaak ook internationaal. Er is dus regelmatig een heel specifieke aanpak ('maatwerk') nodig om die afzonderlijke problemen op te lossen. Door die maatwerkverschillen is voor velen het zicht op het brede afwegingskader de afgelopen jaren niet altijd duidelijk geweest. Dat neemt niet weg dat er een duidelijk afwegingskader ten grondslag ligt aan de gemaakte keuzen”⁸

In deze beleidsnota wordt eerst beschreven dat het speelveld is veranderd. De samenleving is complexer geworden, de oriëntatie internationaler en nieuwe vormen van communicatie leiden tot een mondigere maatschappij. Om in die veranderde context op een goede en consistente wijze met zeer verschillende risico's om te gaan in diverse beleidsvelden is een integraal afwegingskader opgenomen. De kern hiervan is dat het beleid op rationele argumenten moet worden gebaseerd en tegelijkertijd ook ethische aspecten, zorgen over risico's en percepties van burgers over veiligheid meegewogen moeten worden.

De in deze nota *Bewust omgaan met risico's* gepresenteerde proeve van een IenM-breed afwegingskader bestaat uit twee onderdelen:

1. Tien uitgangspunten die samen de basis vormen voor de manier van werken in het beleidsproces in het veiligheids- en risicodomein;
2. Uniforme opzet van het beleidsproces langs beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.

Met dit integrale afwegingskader is de afgelopen jaren ervaring opgedaan. Het RIVM heeft voor 25 onderwerpen effecten voor gezondheid, ecologie, economische schade en maatschappelijke impact op een rij gezet. Uit het onderzoek blijkt dat voor de gezondheidseffecten gegevens bekend zijn. De effecten voor ecologie, economische schade en maatschappelijke impact zijn meestal

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 089 en 30 300 XI, nr. 15.

⁸ Kabinetsreactie Nuchter omgaan met risico's: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 089 en 30 300 XI, nr. 15.

allemaal even goed bekend en deze blijken vaak impliciet in de doelen voor het risico- en veiligheidsbeleid meegenomen te worden.⁹

De tweede fase van dit meerjarenprogramma die aansluitend gestart is, had tot doel het afwegingskader dat gebruikt wordt bij het oplossen van veiligheids- en risicovraagstukken te verbreden, verbeteren en verduidelijken. Het programma *Bewust omgaan met veiligheid* is afgrond met een eindrapportage (juli 2018). De hoofdresultaten zijn als volgt 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;
- Ten slotte vereist het tegengaan van stapeling van risico's (in het bijzonder in lokale situaties) een actieve aanpak van de overheid.¹⁰

Tabel 3 Beleidsstheorie Bewust omgaan met veiligheid

Onderwerp	Probleem/kans	Technisch risico en perceptie	Rol Rijksoverheid en andere partijen
Bewust omgaan met veiligheid	Vraagstukken over veiligheid spelen op vele terreinen van IenW. Om consistentie in de aanpak te bieden, is een integraal afwegingskader nodig. Dit moet inspelen op de objectieve risico's alsook de perceptie van burgers.	Het integrale afwegingskader speelt in op het verminderen van het technische risico en het omgaan met de perceptie van burgers. Tevens is de cumulatie van problemen als onderwerp benoemd.	De rol van de Rijksoverheid in relatie met die van het bedrijfsleven en burgers wordt apart behandeld in de TK-brief <i>Bewust omgaan met veiligheid</i> . De rollen van de Rijksoverheid en de decentrale overheden worden vooral besproken waar lokale cumulatie optreedt. Het Rijk heeft een faciliterende rol. Ook wordt ingegaan op de verschillen in perceptie tussen overheden, bedrijfsleven en burgers.

⁹ Bewust Omgaan met Veiligheid: doelen en effectmaten in het risico- en veiligheidsbeleid, RIVM Rapport 2018-0029, J.M. Roels et al.

¹⁰ Eindrapportage *Bewust Omgaan met Veiligheid*, brief aan TK 4 juli 2018.

Instrumenten	Output	Outcome	Relatie doel art. 22
Een integraal afwegingskader voor verschillende typen vraagstukken veiligheid.	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.	Maatwerk per onderwerp en bewuste keuze van de rol van de Rijksoverheid in relatie tot burgers/bedrijfsleven en decentrale overheden. Meer aandacht voor maatschappelijke kosten en baten. Meer consistentie in het beleid, door uit te gaan van dezelfde uitgangspunten in een integrale afweging.	Het afwegingskader biedt handvatten voor het proces van beleid maken en verschillende instrumenten zijn daarbij uitgewerkt. Ook biedt het meer zicht op doelen en effecten en de te maken afwegingen.

3.3 Het nieuwe stelsel voor vergunning, toezicht en handhaving (VTH-stelsel)

3.3.1 Totstandkoming VTH-stelsel

Aanleiding: Twee rampen met doden en gewonden

In mei 2000 vond in Enschede een vuurwerkramp plaats, waarbij de woonwijk Roombeek volledig in de as werd gelegd. Er kwamen bij de ramp 23 mensen om het leven en ongeveer 950 mensen raakten gewond. In hetzelfde jaar (nieuwjaarsnacht 2000/2001) veroorzaakte vuurwerk (sterretjes) in combinatie met, aan het plafond bevestigde, verdroogde kerstakken een cafébrand in Volendam. Door te veel bezoekers en te weinig vluchtwegen kwamen 14 mensen om het leven en raakten 350 mensen gewond.

Beide rampen waren aanleiding voor de nodige vragen uit de samenleving en een politiek debat. Hierbij ging de aandacht uit naar de (eventuele) tekortkomingen bij bedrijven en bij gemeenten op het gebied van toezicht en handhaving van de regels op grond van verordeningen en/of vergunningen. Een aantal onderzoekscommissies heeft dit in beeld gebracht en geconcludeerd dat ondanks alle goede intenties en inspanningen de handhaving onvoldoende effect heeft. Dit komt voornamelijk doordat een effectieve en efficiënte handhaving niet gebaat is bij fragmentatie en vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. Deze bevinding was mede aanleiding voor een herziening van het stelsel van Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH-stelsel).

De totstandkoming van het nieuwe VTH-stelsel: van package deal tot wetgeving

In 2009 is met de package deal, een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk, het IPO en de VNG (en de UvW), de basis gelegd voor het herziene VTH-stelsel. In juli 2016¹¹ is de wet-VTH (wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) in werking getreden waarin het stelsel is geborgd.

¹¹ Op 14 februari 2014 heeft de staatssecretaris van IenM het wetsvoorstel verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: het wetsvoorstel VTH) bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken 33872, nr. 1, 2, en 3). De wijziging van het Besluit omgevingsrecht, waarmee de verbetering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) concreet wordt gemaakt is per 1 juli 2017 in werking getreden. De vernieuwing die beoogd werd met de invoering van het "VTH-stelsel" is daarmee juridisch afgerond.

Onderdeel van het stelsel vormen o.a. de omgevingsdiensten. Landelijk zijn er 29 omgevingsdiensten opgericht als openbaar lichaam op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr).

De omgevingsdiensten voeren in opdracht van gemeenten en provincies met mandaat taken uit en vormen geen bestuurslaag. Het gaat deels om taken van GS en B&W die op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) verplicht moeten worden uitgevoerd door omgevingsdiensten (basistaken) en deels om taken die vrijwillig worden ondergebracht bij een omgevingsdienst (plustaken). Het wijzigingsbesluit van het Bor waarin de basistaken zijn aangewezen is in april 2017 in werking getreden. Taken van het Rijk en de Unie van Waterschappen maken overigens geen onderdeel uit van het basistakenpakket.

In 2015 heeft Lysias een evaluatie uitgevoerd van het vernieuwde VTH-stelsel. In dat rapport is een uitgebreide analyse gegeven hoe het nieuwe stelsel zich heeft ontwikkeld. We gaan hier in deze beleidsdoorlichting op deze totstandkoming beknopt in omdat dit de achtergrond geeft van de werking van het nieuwe stelsel.

Lysias schrijft over de voorgeschiedenis:

“Het overheersende gevoel was dat de schaal en de wijze waarop de uitvoering is ingericht, niet aansluit bij de schaal van de vraagstukken. Tussen 2000 en 2010 is vooral getracht om kwaliteitsverbetering te realiseren binnen bestaande uitvoeringskaders. Voorbeelden daarvan zijn het project “Professionalisering van de Milieuhandhaving” (2002-2005) en het transitieprogramma “Werk in uitvoering” (2007-2009). Parallel aan deze ontwikkelingen werd gewerkt aan de totstandkoming van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht ofwel de Wabo. Doel van de Wabo was om te komen tot integratie van vergunningen op het terrein van bouwen, ruimte en milieu tot één omgevingsvergunning (en één loket, één bevoegd gezag, uniformering procedures en één handhavende instantie). Dat moest leiden tot effectievere en efficiëntere uitvoering en tot reductie van administratieve lasten voor burgers en bedrijven.”

Om aan te kunnen sluiten bij de “schaal van de vraagstukken” is gekozen om kennis en expertise te bundelen en daarmee VTH op regionale schaal vorm te geven. Mede onder invloed van een motie van de Tweede Kamer is gekozen voor een ‘bottom-up proces’.¹² In de periode 2010-2014 is het overgrote aantal omgevingsdiensten opgericht als openbaar lichaam op grond van de Wgr. Vooral in 2013 zijn veel omgevingsdiensten écht van start gegaan en ook in 2014 is nog een aantal omgevingsdiensten gestart.

VTH-stelsel: meer dan een nieuwe structuur

De omgevingsdiensten vormen de nieuwe structuur in het VTH-stelsel. Naast die aanpassing van de structuur stelt de wet VTH randvoorwaarden en eisen waaraan provincies, gemeenten en de omgevingsdiensten dienen te voldoen. Het gaat dan onder meer om een basistakenpakket, procescriteria (sluiten beleidslevenscyclus) en kwaliteitscriteria. Om ervoor te zorgen dat de uitvoering van de VTH-taken goed verloopt, zijn kwaliteitscriteria 2.1 opgesteld. Daarmee wordt o.a. geborgd dat de medewerkers de deskundigheid bezitten om hun VTH-taken goed uit te voeren. In de package deal was overeengekomen dat de kwaliteitscriteria onderdeel van het Beluit Omgevingsrecht zouden uitmaken. Uiteindelijk is er voor gekozen de kwaliteitscriteria in gemeentelijke - en provinciale verordeningen vast te leggen. In de meeste gevallen is hierbij gebruik gemaakt van de modelverordening opgesteld door de VNG en het IPO.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 XII, nr. 19.

De afspraken over het nieuwe VTH-stelsel zijn:

- het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken;
- de vorming van een landsdekkend netwerk van regionale uitvoeringsdiensten-omgevingsdiensten;
- de verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling bij de handhaving in de bestuurlijke kolom enerzijds en tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke kolom anderzijds;
- het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden door verdere decentralisatie;
- het verminderen van de bestuurlijke drukte door versobering van het interbestuurlijk toezicht¹³.

Met de wijziging in het Bor (Besluit van 29 oktober 2015 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (wijziging bevoegd gezag voor BRZO en RIE-4), is vanaf 1 januari 2016 het bevoegd gezag voor alle BRZO-inrichtingen bij Gedeputeerde Staten van de provincies gelegd. Als gevolg van dit besluit is het aantal partijen dat betrokken is bij VTH voor BRZO en RIE-4 bedrijven kleiner hetgeen overleg en afstemming vergemakkelijkt en een gelijk speelveld bevordert. Met de wijziging is de minister van Infrastructuur en Milieu interbestuurlijk toezichthouder voor al deze inrichtingen.

Een instrument voor informatie-uitwisseling over VTH is Inspectieview Milieu. Dit is een virtueel dossier voor inspecteurs om informatie over inspectieobjecten te raadplegen. Het dossier speelt in op de gedachte dat toezicht en handhaving gebeuren vanuit de overheid als geheel en niet vanuit de afzonderlijke inspecties. Inspectiediensten zijn door Inspectieview beter geïnformeerd. Het doel van inspectieview is dat toezichthouders meer risicogericht en effectiever toezicht houden. Dat zou ertoe moeten leiden dat goed presterende bedrijven minder last van het toezicht ervaren terwijl de inspectiediensten hun aandacht richten op de bedrijven die dat wel nodig hebben.¹⁴

Tabel 4 Beleidstheorie VTH-stelsel

Probleem/kans	Technisch risico en perceptie	Rol Rijksoverheid en andere partijen
De aanleiding werd gevormd door de rampen in Volendam en Enschede met doden en gewonden. Het ontbrak aan effectieve en efficiënte handhaving door fragmentatie (te laag schaalniveau) en vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering	Het nieuwe VTH-stelsel is vooral erop gericht het technisch risico te verlagen.	De rol van de Rijksoverheid is stelselverantwoordelijkheid. De nieuwe omgevingsdiensten worden aangestuurd vanuit de decentrale overheden. De financiële bijdrage van de Rijksoverheid is gebruikt voor de introductie van het nieuwe stelsel. In het vervolg moet het met decentrale middelen worden voortgezet.

¹³ Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), TK 2013-2014, 33 872 nr. 3.

¹⁴ Bron: website RWS, Infomil: <https://www.infomil.nl/actueel/nieuws/2014/rijkswaterstaat-pim/>.

Instrumenten	Output	Outcome	Relatie doel art. 22
Een nieuw stelsel van vergunningverlening, handhaving en toezicht met introductie van omgevingsdiensten. Procesafspraken gericht op verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling. Kwaliteitscriteria zijn in gemeentelijke - en provinciale verordeningen vastgelegd.	Vergunningverlening, toezicht en handhaving met hogere kwaliteit door inzet van meer gespecialiseerde medewerkers met duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden.	Betere beheersing van risicovolle activiteiten, waardoor de kans op ongelukken met grote maatschappelijke gevolgen kleiner wordt. Bundeling van kennis op het juiste schaalniveau en betere samenwerking tussen partijen.	Nieuw VTH-stelsel vermindert risico's van zware ongevallen met maatschappelijke grote consequenties. Het geeft de structuur aan hoe de verschillende overheden samen vergunningverlening, toezicht en handhaving invullen.

3.4 Informatie over risico's: Atlas Leefomgeving

Het ministerie van IenM inventariseert bestaande en nieuwe risicosituaties. Deze risicosituaties worden letterlijk in beeld gebracht om zo aan bedrijven, burgers en andere overheden openheid te geven ten aanzien van feitelijke risico's. De Risicokaart (in overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie ontwikkeld) en de Atlas Leefomgeving zijn hiervan voorbeelden. Op basis van deze informatie kunnen burgers nagaan hoe het is gesteld met de kwaliteit van hun directe leefomgeving. De 'Atlas' is een website (www.atlasleefomgeving.nl) die informatie biedt over de kwaliteit van de leefomgeving, voornamelijk in de vorm van kaartbeelden. Ze is tussen 2008 en 2012 ontwikkeld door de Rijksoverheid, in samenwerking met IPO, VNG en vele andere partijen. Sindsdien is ze publiekelijk beschikbaar.¹⁵

Tabel 5 **Beleids Theorie Atlas Leefomgeving**

Probleem/kans	Technisch risico en perceptie	Rol Rijksoverheid en andere partijen
Als andere overheden, bedrijven en burgers geen kennis hebben van bestaande en nieuwe risicosituaties, dan kunnen ze hierop niet anticiperen. Dit kan leiden tot meer onveiligheid. Ook kan een gebrek aan kennis leiden tot een gevoel van onveiligheid uit vrees voor het onbekende.	Het instrument Atlas Leefomgeving brengt zo objectief mogelijk in kaart wat de bestaande en nieuwe risicosituaties zijn. Door de transparantie van de methodiek, toegankelijk voor iedereen, wordt beoogd ook de perceptie van de risico's te objectiveren.	De Rijksoverheid heeft de taak om de informatie compleet (landsdekkend) en eenduidig in kaart te brengen. De rol van de decentrale overheden is deze informatie te benutten voor het lokale veiligheids- en gezondheidsbeleid.

¹⁵ Overheidspartners over Atlas Leefomgeving, KLB 2018.

Instrumenten	Output	Outcome	Relatie doel art. 22
De Atlas is een communicatie-instrument voor andere overheden, burgers en bedrijven. Zij kunnen op basis van deze informatie hun gedrag aanpassen en zo hun veiligheid vergroten en/of veiligheid ervaren.	Kaartbeelden met locaties van risicovolle activiteiten op een publieke website.	(Ruimtelijk en milieu) beleid van decentrale overheden dat gebruik maakt van de locaties van risicovolle activiteiten. Daardoor nemen de maatschappelijke gevolgen af bij mogelijke ongelukken. Het geeft burgers objectieve informatie en dat kan hun gedrag beïnvloeden bij bijv. keuze van een woning.	De Atlas biedt de informatie over risicovolle locaties aan andere overheden en maatschappelijke partijen. Zij kunnen daarop inspelen in hun beleid en gedrag en zo risico's verminderen en gezondheid verbeteren.

3.5 Beoordeling algemeen risicobeleid: integraal afwegingskader

In het hoofdstuk over de beleidstheorie is beschreven dat er een integraal afwegingskader is opgesteld in 2014. Met dit afwegingskader is door het ministerie de afgelopen jaren ervaring opgedaan. Hierover is in drie documenten gerapporteerd:

- Bewust Omgaan met Veiligheid: doelen en effectmaten in het risico- en veiligheidsbeleid, RIVM Rapport 2018-0029.
- Programma Bewust omgaan met veiligheid; Tussenrapportage, ministerie van IenW 2017.
- Programma Bewust omgaan met veiligheid; Eindrapportage, ministerie van IenW 2018.

3.5.1 Doeltreffendheid integraal afwegingskader

Het ministerie werkt een aantal jaar met het Programma Bewust Omgaan met Veiligheid om voor zeer verschillende onderwerpen een integraal afwegingskader te hanteren. Dit heeft ertoe geleid dat verschillende afdelingen in het ministerie overleggen, ontkokerd werken en van elkaar leren. Uit de eindrapportage en het onderzoek van RIVM blijkt dat er inhoudelijk slagen zijn gemaakt. De aanpak van risico's op de verschillende beleidsvelden groeit naar elkaar toe. In de door ons bekeken beleidsvelden binnen artikel 22 herkennen we dat er bijvoorbeeld meer onderzoek is naar effecten bij het bedrijfsleven en maatschappelijke kosten en baten, onder meer bij het beleid voor REACH en asbestsanering. Er is meer aandacht voor de perceptie van risico's door burgers. Het afwegingskader biedt handvatten voor het beleidsproces en verschillende instrumenten zijn daarbij uitgewerkt. De komende jaren kan meer ervaring worden opgedaan en kunnen de afwegingen vanuit de verschillende invalshoeken meer expliciet worden gemaakt. Er is geen formele evaluatie van het integrale afwegingskader gemaakt. Ons beeld is dat de huidige uitwerking van het integrale afwegingskader de potentie heeft doeltreffend te zijn. De doeltreffendheid is vooralsnog als voldoende beoordeeld.

3.5.2 Doelmatigheid integraal afwegingskader

In het integrale afwegingskader zijn de kosten van het beleid een van de tien uitgangspunten: "Weeg de gevaren en risico's van een activiteit nadrukkelijk, en voor zover mogelijk, af tegen de maatschappelijke kosten en baten van die activiteit." In het integrale afwegingskader zijn de kosten van het beleid een belangrijk uitgangspunt. Daarmee is in het beleid geborgd dat een onderdeel van de beleidsafweging de kostencomponent is in verhouding tot de baten. In de praktijk is het per thema verschillend in welke mate deze analyse gemaakt wordt en/of het leidt tot een doelmatige beleidskeuze. Het oordeel over doelmatigheid is voldoende.

3.6 Beoordeling VTH-stelsel

Er zijn twee rapporten met een evaluatie van het VTH-stelsel opgesteld:

- Lysias: *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel, waaronder het stelsel van omgevingsdiensten*, 2015;
- Berenschot: *Evaluatie wet VTH, op weg naar een volwassen stelsel*, 2017.

Evaluatie Lysias 2015

De overkoepelende conclusies van Lysias over de doeltreffendheid van het VTH-stelsel zijn:

- Het VTH-stelsel zich aantoonbaar positief heeft ontwikkeld, in een relatief korte tijd;
- Het VTH-stelsel heeft een impuls gegeven aan het verbeteren van de uitvoering van VTH-taken, de afstemming tussen handhavingpartners, de governance en terugdringen van bestuurlijke drukte en het creëren van een gelijk speelveld;
- Het stelsel toont ontwikkelkracht in het oplossen van problemen die zich voordoen en heeft potentie om zich verder te ontwikkelen.

Over de rollen die partijen in het stelsel hebben gepakt, is Lysias positief. De provincies hebben regie gevoerd op de totstandkoming van de omgevingsdiensten en nemen in toenemende mate regie op de invulling van het VTH-stelsel binnen de provinciegrenzen. De nieuwe organisatorische inbedding leidt (potentieel) tot meer kwaliteit.

Evaluatie Berenschot 2017

De overkoepelende conclusies van Berenschot over de doeltreffendheid van het VTH-stelsel zijn door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in de brief aan de Tweede Kamer als volgt beschreven:¹⁶

“Op hoofdzaken beschouwend constateert het onderzoeksbureau dat het stelsel er staat, dat het niet meer is weg te denken bij de uitvoering van VTH-taken en dat het stelsel zich gestaag door ontwikkelt. Er resteert nog nauwelijks twijfel over de door de omgevingsdiensten geleverde kwaliteit. Er zal binnen het stelsel echter nog veel werk moeten worden verricht.”

“De kwaliteitsregels in de wet VTH zijn een impuls geweest voor een bewustwordings- en reflectieproces voor blijvende kwaliteitsverbetering en een robuuste uitvoeringspraktijk. Wel bestaat het risico dat de kwaliteitsregels zouden kunnen verworpen tot ‘papieren processen’.”

“Geconstateerd is dat vier provincies de BRZO-taken laten door mandateren naar niet BRZO-omgevingsdiensten, en dat zes provincies (die binnen hun provinciegrens geen BRZO-omgevingsdienst hebben) niet deelnemen in de gemeenschappelijke regelingen van BRZO-omgevingsdiensten.”

3.6.1 Doeltreffendheid en doelbereik VTH-stelsel

Op basis van de bovenstaande rapporten is ons oordeel van de doeltreffendheid het VTH-stelsel als volgt. De ingezette stelselverandering om op te schalen, past bij de aanpak van het probleem. Zo is het mogelijk om deskundige medewerkers in dienst te hebben en ze te laten specialiseren, zodat zij voldoende expertise hebben om in dit veld te werken. Met o.a. de kwaliteitscriteria, het basistakenpakket, het instrument van kennisdeling met Inspectie Milieu en samenwerking tussen omgevingsdiensten kan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving verbeteren. Ook is de kwestie van het doormanteren inmiddels opgelost. Daarmee is de doeltreffendheid van het VTH-stelsel goed.

¹⁶ TK, 2016-2017, 33 118, nr. 96.

3.6.2 Doelmatigheid VTH-stelsel

Over de doelmatigheid van het VTH-stelsel en de omgevingsdiensten wordt uitsluitend in de evaluatie van Berenschot ingegaan. Dit is ook logisch omdat het bepalen van doelmatigheid vraagt om zicht te hebben over een wat langere periode. Berenschot heeft de financiering van omgevingsdiensten geanalyseerd op basis van de jaarrekeningen. De kosten stijgen zodoende mee met de stijging van de omvang van de werkzaamheden. De inkomsten zijn hoog genoeg om de kosten te dekken, maar er zijn weinig buffers om tegenvallers te dekken. Er wordt stevig gestuurd op doelmatigheid. “Door de omslag van input – naar outputfinanciering – wat wij zien als een teken van volwassenheid – kunnen omgevingsdiensten dat ook transparant maken, mits dit niet geforceerd wordt ingevoerd.”

Oordeel over doelmatigheid

De financiering van de omgevingsdiensten op basis van output is een goede voorwaarde om regelmatig het gesprek te voeren over taken, bemensing en prioriteiten. Ook de lijn dat omgevingsdiensten beperkt weerstandsvormogen kunnen opbouwen, geeft een prikkel om doelmatig te werken door te roeien met de riemen die je hebt. De Rijksoverheid heeft eenmalig de transitie naar het nieuwe systeem betaald. De gemeenten en provincies moeten nu het systeem staat, zorgen voor de financiering van de reguliere uitvoering. De doelmatigheid is op basis van de evaluaties niet kwantitatief te bepalen. De randvoorwaarden om doelmatig te werken, zijn geborgd. Daarom wordt het plausibel geacht dat het VTH-stelsel voldoende doelmatig zou kunnen werken.

3.7 Beoordeling Atlas Leefomgeving

Er zijn in het kader van een evaluatie twee deelonderzoeken verricht naar de Atlas Leefomgeving, een instrument voor publieksvoorlichting o.a. over risico's:

- Overheidspartners over Atlas Leefomgeving, bureau KLB, 2018;
- Benchmark Atlas Portaal, Verdonck en Klooster & associates, 2018.

3.7.1 Doeltreffendheid Atlas Leefomgeving

Het ministerie van IenW heeft gebruikers van de Atlas Leefomgeving bevraagd via een web enquête en er zijn gebruikscijfers. Daarover wordt in de kwartaalrapportages naar de opdrachtgevers gerapporteerd. Op basis van de deelevaluatie van wat de overheidspartners vinden, is indirect iets te zeggen over het gebruik door het publiek. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat Atlas als instrument voldoet om verschillende doelgroepen over risico's te informeren. De doeltreffendheid is goed.

3.7.2 Doelmatigheid Atlas Leefomgeving

De benchmark laat zien dat de Atlas Leefomgeving vergelijkbare kosten voor ontwikkeling kent als soortgelijke informatiesystemen. Op enkele punten kost de Atlas meer, zoals voor doorontwikkeling en functioneel beheer. Op één punt is de Atlas goedkoper, namelijk de kosten voor technisch beheer. De doelmatigheid is daarmee voldoende en zou verder kunnen verbeteren op basis van de opgedane ervaringen.

4 Veiligheid chemische stoffen

4.1 Beleidstheorie Veiligheid chemische stoffen

Onder dit artikelonderdeel veiligheid chemische stoffen zijn verschillende thema's nader bekeken: stoffenbeleid, asbest en onzekere risico's van nanomaterialen en elektromagnetische straling.

4.1.1 Problematiek

Er zijn veel chemische stoffen op de markt, meestal zijn ze niet of nauwelijks schadelijk, maar het komt ook voor dat de stoffen zeer schadelijk zijn voor mens en milieu. Er zijn algemene regels voor grote groepen van stoffen en voor bijzondere stoffen, zoals asbest, is specifiek beleid ontwikkeld.

Het reguleren van het op de markt brengen of hebben van chemische stoffen is per 2007 veranderd met de komst van de Europese verordening REACH. Deze verordening gaat over de registratie, evaluatie, restrictie en autorisatie van chemische stoffen en heeft tot doel het omgaan met chemische stoffen bewuster te laten plaatsvinden door de gehele keten. De verantwoordelijkheid voor het leveren van informatie ligt bij het bedrijfsleven, waar het vroeger bij de overheid lag. Via registratiedossiers, inschatting en beoordeling van de effecten van de stoffen wordt het mogelijk om een veilig gebruik van chemische stoffen te bewerkstelligen. In geval van een chemische stof die als zeer zorgwekkend wordt beschouwd is autorisatie van het op de markt brengen en het gebruik een vereiste.

Het produceren en gebruik van asbesthoudende materialen is in Europa al lang verboden. Voor die tijd is asbest op verschillende manieren in het milieu terecht gekomen. Vaak door toepassing in de bouw, maar ook bijvoorbeeld als afvalstroom die gebruikt is bij het verharden van wegen. Na verloop van tijd kunnen asbestvezels vrijkomen en worden geïnhaleerd door mensen, met als mogelijk gevolg asbest gerelateerde ziekten. Dit ongewenste effect kan alleen door grootschalige sanering worden tegengegaan.

Er zijn ook andere ontwikkelingen zoals de productie en gebruik van nanomaterialen waar op dit moment nog onvoldoende zicht is op mogelijke effecten voor mens en milieu.

4.1.2 Waarom een rol voor Infrastructuur en Waterstaat?

De effecten van chemische stoffen doen zich zowel voor op mens als milieu. Het ministerie van IenW draagt van oudsher de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het beschermen van mens en milieu. Dit geldt ook voor het stoffenbeleid omdat daardoor het gebruik op locatie en in de keten kan worden gereguleerd. Vanuit deze verantwoordelijkheid financiert IenW ook het RIVM voor de activiteiten rond REACH en zeer zorgwekkende stoffen.

Asbest in het milieu kan vrijkomen en zich verspreiden via de lucht. Sanering van locaties waar asbest zich bevindt, is de enige manier om dit tegen te gaan. Het ministerie van IenW zorgt voor de regelgeving voor het saneren van asbesthoudende locaties. Zo is eind van de 20e eeuw de regeling voor het saneren van asbesthoudende wegen in werking getreden en is een verbod voor de aanwezigheid van asbesthoudende daken per 2024 aangekondigd. Om dit laatste verbod effectief te laten zijn, is er een subsidieregeling in het leven geroepen met financiering van IenW. Deze subsidieregeling wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

In het verlengde van de beleidsverantwoordelijkheid voor chemische stoffen is IenW ook eerste aanspreekpunt voor zaken als risico's van nanomaterialen. Het RIVM heeft van het ministerie van IenW de opdracht gekregen om ter ondersteuning van het IenW beleid over risico's van nanomaterialen te informeren, signaleren en adviseren, en te participeren in (inter-)nationale gremia en onderzoeksprojecten.

4.1.3 *Beleidstheorie veiligheid en stoffen (REACH, asbest en nanomaterialen)*

Oude systeem kende een grote overheidstaak

Stoffen, van natuurlijke of synthetische oorsprong, zijn altijd al door mensen gebruikt voor diverse toepassingen. Met de tijd leerde de mens dat het gebruik van sommige stoffen ook ongewenste effecten met zich meebracht. De Romeinen gebruikten bijvoorbeeld vaak lood, met als gevolg dat hun gezondheid langzaam, maar zeker, achteruitging. Dat hebben zij niet kunnen onderkennen. Met de ontwikkeling van de kennis van de chemie, maar ook toxicologie, is steeds vaker duidelijk geworden dat sommige stoffen nadelige effecten hebben voor mens en milieu.

Vanuit die kennis is een systeem van beoordeling van stoffen gestart dat het mogelijk moest maken om de effecten van het gebruik van die stoffen zichtbaar te maken. In dat systeem had de overheid de verantwoordelijkheid op zich genomen om de nadelige effecten van deze stoffen zichtbaar te maken. Deze benadering betekende echter een grote inspanning voor de overheid (van alle landen in de EU) om bewijs te leveren voor nadelige effecten van de stoffen. Deze inspanning was zo groot dat er van de ruim 100.000 op de markt zijnde stoffen er nog niet eens 0,1% de beoordeling kreeg zodanig nadelig te zijn, dat zij van de markt moesten. Het inzicht in deze enorme last voor de overheden, ten opzichte van de producenten, is de aanleiding geweest voor de Europese ministers van Milieu om tijdens de informele milieuraad in 1997, Engeland, te besluiten tot een herziening van het beoordelingssysteem van stoffen.

In de jaren daarna is gewerkt aan REACH, het systeem van registratie, evaluatie, restrictie en autorisatie (reguleren) van chemische stoffen. Uitgaan van het voorzorgsprincipe en het laten leveren van informatie door de producenten en ketenpartners was daarbij het leidend principe.

De bouwstenen van het nieuwe stoffenbeleid

De EU-verordening inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) trad in 2007 in werking. De REACH-verordening verplicht producenten en importeurs van chemische stoffen tot het verzamelen van informatie over de veiligheid van chemische stoffen, het ontwikkelen en toepassen van passende risicobeheersmaatregelen op basis van deze informatie, het mededelen van de maatregelen aan gebruikers van chemische stoffen en tot slot het documenteren ervan in registratiedossiers die worden ingediend bij het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA). ECHA of lidstaten evalueren of de veiligheidsinformatie voldoende is en vragen om aanvullende informatie indien dat niet het geval is.

Binnen REACH worden twee afzonderlijke Europese instrumenten voor risicobeheer gehanteerd:

- Beperkingen (restricties) betreffen voorwaarden aan de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van stoffen (bijvoorbeeld een verbod op de toepassing van lood in juwelen);
- Autorisatie houdt in een verbod op het gebruik, tenzij toestemming (autorisatie) is verkregen. Dit instrument is bedoeld om ervoor te zorgen dat zeer zorgwekkende stoffen, aangeduid als Substances of Very High Concern (SVHC's), veilig worden gebruikt, en vooral om vervanging door geschikte alternatieven te stimuleren.

Naast de REACH-verordening is in 2008 de CLP-verordening vastgesteld. CLP staat voor *Classification, labelling and packaging*. In de verordening zijn de bepalingen vastgelegd voor de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels. Voor meer dan 120.000 stoffen zijn bij het ECHA de gevaarsindelingen door de producenten en importeurs vastgelegd. Voor een deel daarvan is de classificatie Europees geharmoniseerd.

Screening en regulerende maatregelen

De informatie die met de registratie (zie beleidstheorie) van stoffen is verkregen, biedt de mogelijkheid om stoffen te onderscheiden die mogelijk (zeer) zorgwekkend zijn. Het is de bedoeling om deze stoffen voor 2020 gescreend te hebben en alle relevante SVHC's als zodanig geïdentificeerd te hebben.

Deze screening wordt uitgevoerd door het ECHA. Voor Nederland is binnen het RIVM het Bureau REACH hierbij betrokken.

Nationaal beleid zeer zorgwekkende stoffen

In 2011 heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu het beleid voor prioritaire stoffen herzien. Het streven is om deze zeer zorgwekkende stoffen uit de leefomgeving te weren of tenminste beneden een verwaarloosbaar risiconiveau te brengen, of te houden.

Het Rijk heeft hiervoor (aanvullend) beleid opgesteld. Een deel van dat beleid richt zich op ondersteuning van bevoegd gezag bij de uitvoering van regelgeving, zo stelt RIVM bijvoorbeeld een lijst van potentiële ZZS op, onder meer via een zogenoemde groepsbenadering, waarbij gekeken wordt naar stoffen die mogelijk schadelijke eigenschappen hebben omdat zij qua moleculaire structuur lijken op al bekende ZZS. Ook is een 'tool' voor het bevoegd gezag ontwikkeld waarin per paragraaf milieubelastende activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving is aangegeven welke ZZS daar mogelijk vrijkomen, de zogenaamde ZZS-navigator.

De aandacht richt zich dus vooral op zeer zorgwekkende stoffen. Hiervoor is in het Activiteitenbesluit al de verplichting opgenomen voor bedrijven om iedere 5 jaar te rapporteren over hun emissies (informatieplicht) en de maatregelen die zij hebben genomen om het gebruik en de emissies van deze stoffen te minimaliseren (minimalisatieplicht).

Tabel 6 Beleidstheorie chemische stoffen REACH

Probleem/kans	Technisch risico en perceptie	Rol Rijksoverheid en andere partijen
Mens en milieu worden blootgesteld aan een variëteit van stoffen. Kennis van schadelijkheid stoffen ontbreekt vaak. Onvoldoende inzicht in welke stoffen verantwoordelijk zijn voor de gezondheidsschade. Er treedt schade op aan de gezondheid van mens en milieu door (onbekende) stoffen.	REACH is primair gericht op het reduceren van de feitelijke risico's door informatie over de risico's van een stof. Op basis daarvan worden stoffen geautoriseerd voor bepaald gebruik of worden restricties opgelegd. Ook het ontwikkelen van alternatieve stoffen is een gevolg van vergroting van de informatie over stoffen onder REACH. De informatieplicht van risico's van stoffen in de keten heeft een beoogd effect op de	Het bedrijfsleven verantwoordelijk voor het gebruik van chemische stoffen in de keten. Sinds REACH is het bedrijfsleven verantwoordelijk voor het onderzoek naar de risico's van de stoffen en het overdragen van de informatie hierover. Daarmee is de bewijslast die vroeger bij de overheid lag omgekeerd. De Europese Commissie heeft de REACH-verordening uitgevaardigd zodat in alle lidstaten op vergelijkbare manier wordt gehandeld. Met REACH beschikken de overheden

Probleem/kans	Technisch risico en perceptie	Rol Rijksoverheid en andere partijen
	perceptie van de risico's door transparantie naar de gebruikers.	over een beter instrumentarium om het gebruik van stoffen te beperken of zelfs te verbieden. De Rijksoverheid heeft REACH geïmplementeerd. Aanvullend is er door de Rijksoverheid beleid ingezet om zeer zorgwekkende stoffen uit de leefomgeving te houden.

Instrumenten	Output	Outcome	Relatie doel art. 22
Bureau REACH is de nationale uitvoeringsorganisatie, ondergebracht bij het RIVM. Dit bureau voert, in samenwerking met ECHA en andere lidstaten, de taken uit voor REACH, zoals dossierevaluatie, stofevaluatie, autorisatie en restrictie.	Dossiers voor dossierevaluatie, stofevaluatie, autorisatie en restrictie. Dat levert meer informatie over chemische stoffen, indeling in gevarenklassen en mogelijkheden voor restrictie van de stoffen in toepassingen. REACH geeft een prikkel voor innovatie aan het bedrijfsleven om minder schadelijke stoffen te ontwikkelen en te substitueren. Een versnelde beoordeling van zeer zorgwekkende stoffen.	Inzicht in welke stoffen schadelijk zijn en hoe schadelijk ze zijn. Regulering van schadelijke stoffen. Ontwikkeling van schone alternatieve stoffen. Aanpak door de hele keten heen. Minder schadelijke stoffen in het milieu en daardoor gezondheidswinst. Het kan de concurrentiepositie van bedrijven via de prikkel tot innovatie verbeteren.	Chemische stoffen blijken schade aan de gezondheid en het milieu op te leveren. Het is onvoldoende bekend welke stoffen (en combinaties) bij blootstelling tot schade leiden. Door REACH neemt de kennis over de schadelijkheid van de stoffen toe en kan het beleid daarop ingrijpen.

Nanomaterialen

Voor risico's van nanomaterialen is het beleid gericht op het vergroten, bijhouden en ontsluiten van kennis over mogelijke risico's, meetmethoden en –strategieën, en mogelijkheden om eventuele schadelijke effecten of blootstelling aan nanomaterialen te verkleinen en zichtbaar te maken waarover nog onzekerheid bestaat.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in het voorjaar van 2018 een internationale beleidsconferentie georganiseerd waaruit een aantal initiatieven voor toekomstig beleid op EU-niveau zijn voortgekomen. Uitgangspunt zijn de aanbevelingen uit het ProSafe White Paper en de resultaten van het NANOREG-project. Beide projecten wekken de verwachting dat het doel van een kostenefficiënte risicobeoordeling van nanomaterialen in zicht is, daarbij verder gefaciliteerd door

vervolgprojecten als NanoReg2 en Calibrate. Centraal voor het uiteindelijke succes blijft het meer toepasbaar maken van REACH voor de beoordeling van nanomaterialen.¹⁷

Tabel 7 Beleidstheorie nanomaterialen

Probleem/kans	Technisch risico en perceptie	Rol Rijksoverheid en andere partijen
Nanomaterialen leveren mogelijk risico's voor het milieu en de volksgezondheid op. Van bepaalde kleine stofdeeltjes (bijv. asbest en PM10) is bekend dat ze gezondheidsschade opleveren. Er is beperkte kennis over mogelijke risico's en mogelijkheden om eventuele schadelijke effecten of blootstelling aan nanomaterialen te verkleinen.	Nanomaterialen kunnen potentieel tot risico's leiden. De aard en omvang van de risico's is nog onbekend. De perceptie van de risico's is door de zeer kleine schaal en daarmee onzichtbaarheid en ongrijpbaarheid van nanomaterialen hoog.	De Europese Commissie voert diverse onderzoeksprogramma's uit om kennis over risico's van nanomaterialen te vergroten. De Rijksoverheid neemt via het RIVM deel aan deze programma's. Financiering loopt vanuit de EU via de begroting van IenW naar het RIVM. Het beleid voor nanomaterialen gaat uit van het voorzorgprincipe om de risico's te minimaliseren. Ook wordt ingezet op safe-by-design dat door het bedrijfsleven wordt uitgevoerd.

Instrumenten	Output	Outcome	Relatie doel art. 22
Diverse onderzoeksprogramma's. Voorzorg. Safe-by-design. Informatievereisten voor nanomaterialen onder de Europese REACH verordening.	Nieuwe meetmethoden. Inzicht in risico's. Communicatie met nieuwsbrieven over nanomaterialen en risico's.	Bewustwording van mogelijke risico's van nanomaterialen. Meetmethoden om risico's vast te stellen.	De risico's voor mens en milieu van nanomaterialen zijn onbekend, maar potentieel zijn er risico's. Het beleid is erop gericht door vergroting van kennis grip te krijgen op de risico's en zonodig beleid te voeren.

Asbest

Asbest is een verzameling van stoffen die in de natuur voorkomt. In sommige landen wordt het nog gewonnen en toegepast. Elk jaar overlijden in Nederland ongeveer 1.000 mensen aan de gevolgen van asbest. De overheid wil in 2040 geen nieuwe asbestslachtoffers meer. Daarom stelt de Rijksoverheid regels die het gevaar van asbest zo klein mogelijk houden.

Producten die in de EU, worden gemaakt mogen geen asbest bevatten. Daarnaast is het mogelijk dat producten die in de EU worden geïmporteerd asbest bevatten. De inspanningen om deze producten tegen te houden zijn onderdeel van de activiteiten van de inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De beleidsinspanning in Nederland richt zich op het voorkomen van effecten door reeds toegepast, dus langer aanwezig asbest. Na eerdere beleidsinspanning voor asbestwegen ligt nu de beleidsfocus op asbestdaken.

Asbestdaken verweren in de buitenlucht. Daardoor komen er asbestvezels vrij in de leefomgeving. Om het risico voor de gezondheid te beperken is het de bedoeling om het houden van asbestdaken vanaf 1 januari 2024 te verbieden. Dit verbod betekent dat eigenaren van asbestdaken in de

¹⁷ Ontleend aan KIR-nano Signaleringsbrief Jaargang 8, Nummer 3 - december 2017, RIVM.

periode 2016-2024 het asbestdak moeten laten verwijderen. Er is gekozen voor een programmatische aanpak. Daarvoor heeft het ministerie van Infrastructuur en milieu in juli 2016 het Programmabureau voor de versnelling van de asbestdaken sanering opgericht. Het Programmabureau stimuleert en monitort de versnelling van de sanering van asbestdaken in Nederland en initieert flankerende maatregelen mochten deze nodig zijn. Een instrument daarbij is een subsidieregeling voor het verwijderen van het asbestdaken.

Tabel 8 Beleidstheorie asbestdaken

Probleem/kans	Technisch risico en perceptie	Rol Rijksoverheid en andere partijen
Asbest kan tot longkanker en andere asbestgerelateerde ziekten leiden. Asbest komt onder andere vrij in het milieu door verwerking asbestdaken. Het verwijderen van asbestdaken leidt tot beperking van de blootstelling aan asbestdeeltjes. De maatschappelijke kosten zijn omvangrijk.	Er is een risico dat verwerking van asbestdaken leidt tot schade aan de gezondheid. De publieke perceptie van asbest is dat deze stof zeer schadelijk is. Per jaar vallen ca. 1.000 doden door blootstelling aan asbest. De lange incubatietijd van asbest heeft een versterkend effect op de risicoperceptie.	Burgers en bedrijven (vooral boeren met stallen) zijn de probleemeigenaar. De decentrale overheden verlenen vergunningen voor het saneren van asbestdaken. Het bedrijfsleven voert de sanering uit. De Rijksoverheid heeft een verbod op asbestdaken voorbereid, een Programmabureau asbestversnelling en een subsidieregeling asbestdaken gestart.

Instrumenten	Output	Outcome	Relatie doel art. 22
Wet- en regelgeving om productie asbest te verbieden bestaat al lang. Gepland verbod op houden van asbestdaken 1-1-2024. Programmatische aanpak met een programmabureau en een subsidieregeling voor sanering van asbestdaken.	De output van het gevoerde beleid, dus aangekondigd verbod en subsidieregeling is 34 miljoen m ² verwijderd asbestdak.	Versnelling van verwijderen van asbestdaken. Minder blootstelling aan asbestvezels. Hierdoor beperking gezondheidsschade.	Asbest is een stof die forse schade aan volksgezondheid levert. Door het versneld verwijderen van asbestdaken wordt een bron van asbest weggenomen.

4.2 Beoordeling stoffenbeleid (REACH en ZZS) en nanomaterialen

4.2.1 Doeltreffendheid stoffenbeleid

Er zijn twee rapporten met een evaluatie over REACH, respectievelijk ZZS:

- Algemeen verslag van de Commissie over de werking van REACH en evaluatie van bepaalde elementen (Europese Commissie);
- Evaluatie inbouw NeR in het Activiteitenbesluit (Royal Haskoning DHV).

Verder zijn als bronnen gebruikt:

- Zeer zorgwekkende stoffen: prioriteringsopties voor beleid (RIVM);
- Jaarverslag Bureau REACH 2016;
- Rijksjaarverslag 2017, xii Infrastructuur en Milieu;
- Interview hoofd Bureau REACH.

Over doeltreffendheid zegt rapport Algemeen verslag van de Commissie dat ruim 10 jaar na de inwerkingtreding REACH volledig operationeel is en zijn resultaten bereikt. Hoewel de verwezenlijking van de doelstellingen langzamer vordert dan oorspronkelijk verwacht, is het systeem gestaag verbeterd naarmate er meer ervaring is opgebouwd. Wel is duidelijk geworden dat de naleving van de registratievereisten door registranten onvoldoende is.

De doelstellingen van de autorisatie, namelijk het waarborgen van een passende controle en het bevorderen van vervanging voor zover economisch en technisch haalbare alternatieven bestaan, worden bereikt. De lidstaten hebben gebruik gemaakt van hun recht om maatregelen inzake beoordeling, autorisatie en beperking te initiëren, maar hun activiteiten worden door onvoldoende middelen beperkt. Hierdoor worden er minder stoffen beoordeeld en gereguleerd en loopt de procedure vertraging op.

De werkzaamheden volgens het SVHC-route kaart verlopen volgens de Europese Commissie boven verwachting. De meeste stoffen met bevestigde SVHC-eigenschappen, zoals persistente, bioaccumulerende en toxische stoffen (PBT's) en stoffen die kankerverwekkend, mutageen en giftig voor de voortplanting zijn (CMR's), zijn nu beoordeeld. Door het opvullen van gegevenskisten in de registratie en het verbeteren van de stoffenbeoordeling zal de identificatie van nieuwe SVHC's mogelijk worden; tegelijkertijd zou de toepassing van een groepsgewijze beoordeling van soortgelijke stoffen de procedure verder kunnen versnellen.

REACH is effectief, maar er zijn mogelijkheden voor verdere verbetering, vereenvoudiging en lastenverlichting vastgesteld, die kunnen worden bereikt door uitvoering van de maatregelen die in de review zijn benoemd.

De constatering van de Commissie zijn gedaan op EU-niveau. Toch kunnen deze ook voor Nederland van toepassing worden verklaard. De Nederlandse inbreng in de consultatie voor de Review is in grotendeels lijn met de constatering van de Commissie over de SVHC-route kaart. Omdat nog niet alle stoffen zijn geregistreerd en niet alle dossiers volledig zijn, kan niet goed worden beoordeeld of alle SVHC's in 2020 in beeld zullen zijn.

Output: REACH is een goed werkend systeem gebleken voor informatie over stoffen en maatregelen (restricties, autorisaties) ten aanzien van specifieke zorgwekkende stoffen. RIVM levert in de beschouwde periode 2013-2017 jaarlijks een bijdrage aan de dossiers en analyses, zie de onderstaande tabel.

Tabel 9 Output RIVM bureau REACH, (aantal afgesloten dossiers):

Wat	2013	2014	2015	2016	2017
Stofevaluatie	3	3	3	2	2
RMO analyse	5	5	10	0	4
SVHC dossiers	4	0	1	1	1
Autorisatie ¹⁸					
Restrictiedossier	1	0	0	1	1
Geharmoniseerde classificatie NL dossiers	6	2	6	5	6

Outcome: over de effecten van REACH op de blootstelling van mens en milieu vermeldt de review dat REACH op diverse manieren (o.a. vervanging van zorgstoffen, betere risicobeheersing op de werkplek, beperkingen etc.) positieve effecten heeft, maar dat exacte kwantificering lastig is.

¹⁸ De verzoeken worden door RAC en SEAC beoordeeld. De NL RAC/SEAC leden kijken naar elk dossier. Voor een aantal dossiers treden de NL leden op als rapporteur.

Over doeltreffendheid van het beleid gericht op ZZS wordt ingegaan in de evaluatie inbouw *NeR in het Activiteitenbesluit* en in *Zeer zorgwekkende stoffen: prioriteringsopties voor beleid*.

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) worden door de Nederlandse overheid met voorrang aangepakt, omdat ze gevaarlijk zijn voor mens en milieu. Voorbeelden zijn stoffen die kankerverwekkend zijn of de voortplanting belemmeren. Momenteel zijn ongeveer 1.500 van dit soort stoffen bekend en op een lijst geplaatst. Vergunningverleners en het ministerie van IenW hebben echter aangegeven behoefte aan een handzamere ZZS-lijst, met een nadere prioritering die nauwer aansluit bij de Nederlandse situatie. Om in deze behoefte te voorzien is de zogenaamde ZZS-navigator ontwikkeld, een database voor vergunningverleners en bedrijfsleven waarin een koppeling tussen bedrijfsprocessen en emissies van ZZS wordt gemaakt.

Output: Voor Nederland ontbreekt voor de meeste ZZS eenvoudig toegankelijke informatie over productie, gebruik en emissies. Dit vormt een belemmering om ZZS aan te wijzen waar extra aandacht voor nodig is, bijvoorbeeld via een aanpak bij de bron of via het stimuleren van onderzoek naar veilige alternatieven. In principe zou bij iedere bron duidelijk moeten zijn in hoeverre deze bron bijdraagt aan de milieubelasting in de directe omgeving en in hoeverre cumulatie van bronnen tot verhoogde concentraties leidt. Er worden maatregelen ter voorkoming of beperking van emissies van ZZS aan bedrijven opgelegd. Er is echter geen overzicht van alle maatregelen op lokaal niveau.

Outcome: er is geen overzicht van de effecten van de maatregelen op lokaal niveau. Zijn de concentraties van ZZS op lokaal niveau op een zodanig risiconiveau dat de effecten op mens en milieu niet optreden?

Oordeel over doeltreffendheid

REACH treft doel waar het de vergroting van de hoeveelheid informatie over chemische stoffen betreft, evenals de mogelijkheden om de stoffen in te delen in gevarenklassen. De doorwerking van de indeling in de categorie zeer zorgwekkende stoffen naar maatregelen op lokaal niveau is door gebrek aan overzicht moeilijk te beoordelen.

Het doel van REACH is het verbeteren van de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu. De Europese Commissie wil in 2020 alle SVHC's hebben geïdentificeerd.

Een positief neveneffect van REACH is dat voor een aantal risicovolle stoffen vervangers zijn gezocht en dit zou een prikkel tot substitutie en innovatie moeten geven. Dit is echter nog niet duidelijk waarneembaar zoals uit de evaluatie van REACH blijkt.

Maatregelen ter beperking van de emissie van ZZS bij bedrijven worden getroffen en gemonitord door gemeenten en provincies. Er is echter weinig bekend over de effecten van de maatregelen op de werkelijke emissies van ZZS. Een betere informatie uitwisseling over lokale maatregelen, hun effecten op de emissies en blootstelling zou een stimulans voor het vervangen van ZZS door andere stoffen kunnen betekenen.

4.2.2 Doelmatigheid stoffenbeleid

Over doelmatigheid staat in het *Algemeen verslag van de Commissie* de inzet en output van lidstaten beschreven, maar is geen specifieke informatie over Nederland beschreven. Die informatie, samen met de andere vermelde bronnen, geven het volgende beeld van de doelmatigheid van REACH in Nederland.

De Nederlandse inzet vindt voornamelijk plaats binnen het Bureau REACH (RIVM). Bureau REACH stelt onder andere dossiers op om aanvullende informatie over de schadelijkheid van een stof te vragen, of om de stof te identificeren als zeer ernstige zorgstof. Ook kan de classificatie van een stof Europees worden vastgesteld. Verder beoordeelt Bureau REACH-dossiers die door andere landen en de industrie worden ingediend. Grosso modo komt de bijdrage van Bureau REACH neer op 10% van de beoordelingen (in brede zin) binnen de EU.

De output varieert per jaar omdat de onderzoeken vaak meerdere jaren in beslag nemen. De output is in ieder geval in lijn met de afspraken die met het Europees chemicaliën agentschap zijn gemaakt.

Voor Nederland ontbreekt eenvoudig toegankelijke informatie over productie, gebruik en emissies van veel ZZS. Het RIVM vindt het zorgelijk dat er voor deze groep van gevaarlijke stoffen geen volledig beeld is van de mogelijke blootstelling van mens en milieu op nationaal niveau. Gegevens over het gebruik of vrijkomen van ZZS zijn van groot belang voor het verder ontwikkelen en handhaven van doelmatig beleid. De informatie ligt in principe bij de lokale overheden, op basis van de periodieke informatievoorziening van bedrijven.

Voor ZZS is informatie nodig waarmee stoffen kunnen worden gekoppeld aan producten en/of processen, emissies, milieuvergunningen en milieuconcentraties. Een nationaal stoffen-registratiesysteem zou een oplossing kunnen zijn voor deze informatiebehoefte. Diverse Europese landen hebben zo'n systeem waarin producenten, importeurs en handelaren moeten melden welke stoffen in omloop zijn, in welke hoeveelheden en in welke producten. In Nederland is hiervoor van wege de hoge administratieve lasten niet voor gekozen.

In 2016 is gestart met een gezamenlijk project waaraan IenW, RIVM (in opdracht van IenW), IPO, omgevingsdiensten, waterschappen en bedrijfsleven samenwerken om de aanpak van ZZS gestructureerder en efficiënter te maken. Middels informatie-uitvragen aan bedrijven, waarmee de provincie Zuid-Holland is begonnen, wordt de informatie over ZZS geleidelijk verbeterd. Daarnaast zijn en worden 'tools' ontwikkeld om het bevoegd gezag te ondersteunen, zoals een lijst met potentiële ZZS. Inmiddels ligt er een eerste versie van de genoemde ZZS-navigator. Deze 'tool' vergt nog verdere input en verfijning om de informatie over het gebruik en emissies van ZZS beter in beeld te krijgen.

Er gaat een landelijke provinciale uitvraag lopen in het kader van de 5-jaarlijkse informatieplicht, de Provincie Zuid-Holland is in 2017 gestart met een pilot en er gaat een tweede pilot lopen in 2018 (samen met RWS). RIVM zal de opgevraagde ZZS-emissie gegevens in een, in 2018 te bouwen, centrale database opnemen. Deze actie beoogt niet alleen inzicht te geven in de emissies voor beleidsdoeleinden, maar geeft ook handvatten voor vergunningverleners om de discussie met bedrijven aan te gaan over de aanpak van de wettelijke minimalisatieplicht.

Bedacht moet worden dat de ZZS-verplichtingen voor luchtemissies pas gelden sinds januari 2016 (Activiteitenbesluit), en dat deze voor emissies naar water pas met de Omgevingswet een wettelijke status zullen krijgen. Deze beleidsdoorlichting komt dan ook erg vroeg om een beeld te geven van de implementatie van het ZZS-beleid.

Oordeel over doelmatigheid

De output op het gebied van REACH is dat 10% van de beoordelingen (in brede zin) binnen de EU zijn uitgevoerd door Bureau REACH. Dat is in lijn met het aandeel van de Nederlandse Chemische Industrie op de Europese markt. De kosten van het bureau REACH-bedragen circa € 4 miljoen per jaar. De Europese Commissie geeft in de review aan dat de baten voor de gezondheid van mens

en milieu van het toepassen van restricties de kosten van implementatie ruimschoots overtreffen. Aangezien de bijdrage van het bureau REACH onderdeel uitmaakt van de Europese aanpak wordt deze aanpak als zeer doelmatig beschouwd.

Voor de aanpak van zeer zorgwekkende stoffen kan de doelmatigheid nog verbeteren. Dit is onderkend door betrokken partijen. Met het in 2016 gestarte ZZS-project zal de informatie over emissies van ZZS en getroffen maatregelen sterk worden verbeterd, wat de doeltreffendheid en doelmatigheid versterkt.

4.2.3 Doeltreffendheid nanomaterialen

In 2012 is een *Procesevaluatie risicobeleid Nanotechnologie* uitgevoerd en in 2017 is in de tussenrapportage van het programma Bewust Omgaan met Veiligheid een tussentijdse evaluatie 'Omgaan met risico's van nanomaterialen' opgenomen.¹⁹ Vanuit voorzorg was het beleid ten aanzien van nanomaterialen gericht op: het verkleinen van onzekerheden over risico's (via vergroten van kennis); het aanpassen van wet- en regelgeving (via aanpassen informatievereisten in REACH-verordening); en het voorkomen van ernstige maatschappelijke onrust (via transparant beleid en communicatie). Daar is o.a. met het Europese programma NANOREG voortgang in geboekt. Daarnaast wordt ingezet op Safe-by-Design: al in het ontwerpproces van materialen en producten rekening houden met de veiligheid. Zo is de afgelopen jaren meer kennis beschikbaar gekomen om eventuele risico's beter te kunnen beoordelen en dus onzekerheden over risico's te verkleinen; deze kennis zal zijn weerslag vinden in de aanpassing van de informatievereisten voor nanomaterialen onder de Europese REACH-verordening. Mede dankzij Nederlandse inzet in de EU wordt die verordening nu aangepast, waardoor in de toekomst meer informatie beschikbaar komt over eventuele risico's. Daarmee is het beleid doeltreffend geweest.

4.2.4 Doelmatigheid nanomaterialen

De doelmatigheid van het (voorbereidende) beleid is hoog omdat de ontwikkeling van het beleid om de risico's beter te beoordelen Europees is aangepakt. Dat maakt het beleid vanuit de optiek van Nederland doelmatig omdat:

- Schaalvoordelen optreden: door de kennis in Europa te bundelen wordt efficiënt gewerkt;
- De verzamelde Europese kennis is in Nederland optimaal beschikbaar omdat Nederland het Europese programma voor risico's van nanomaterialen heeft gecoördineerd;
- De kosten van het Europese programma door Europa zijn gedekt. Tegenover de uitgaven via Artikel 22 stonden inkomsten vanuit Europa.

4.3 Beoordeling sanering asbestdaken

4.3.1 Totstandkoming beleid sanering asbestdaken²⁰

Asbestdaken

Asbestdaken verweren in de buitenlucht waardoor er asbestvezels vrijkomen in de leefomgeving. Het inademen daarvan kan schadelijk zijn voor de gezondheid van mensen. Om het risico voor de gezondheid te beperken, wordt ernaar gestreefd om asbestdaken vanaf 2024 te verbieden.

¹⁹ Le Blanch, K. & J. Westra (Bureau KLB). «Procesevaluatie risicobeleid Nanotechnologie. Lessen voor beleid ten aanzien van onzekere risico's». Den Haag, november 2012; Kamerstuk 28 663, nr. 68. Programma Bewust omgaan met veiligheid; Tussenrapportage, ministerie van IenW 2017.

²⁰ Nota van toelichting Subsidieregeling verwijderen asbestdaken Stcrt 42366.

Het verbod heeft tot gevolg dat de eigenaren van asbestdaken het asbestdak moeten laten verwijderen. In 2015 was er nog ongeveer 120 miljoen m² asbestdaken aanwezig: 105 miljoen m² ligt op bedrijfsgebouwen (75% agrarisch) en 15 miljoen m² op woningen. Per jaar werd voor 2013 ongeveer 4 miljoen m² van deze daken verwijderd. Met een voortzetting van dit tempo zou het verwijderen en vervangen van de gehele oppervlakte asbestdaken duren tot 2044. In de brief aan de Tweede kamer van 15 februari 2011 heeft de staatsecretaris onderzoek toegezegd naar de consequenties voor kosten, uitvoerbaarheid en handhaving van een mogelijke algemene maatregel van bestuur waarin het verboden wordt voor zowel particulieren als bedrijven om vanaf 2024 nog asbestdaken voorhanden te hebben.

Om de sanering tijdig op gang te brengen wordt dit verbod begeleid door een subsidieregeling die in 2016 is in gegaan. Tevens is in 2016 een strategisch samenwerkingsverband met alle betrokken partijen opgericht om onder meer met behulp van een meerjarig uitvoeringsprogramma de sanering van de asbestdaken te begeleiden. Hiermee moet worden voorkomen dat er rond 2023 een capaciteitsprobleem ontstaat bij de inventarisatie- en verwijderingsbedrijven en dat er een handhavingsprobleem ontstaat in 2024.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse 2012 en actualisatie 2015

Ter voorbereiding van het verbod op asbestdaken is in 2012 een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd.²¹ De kern van deze MKBA, hier weergegeven, bestaat uit twee fasen:

- Een inventarisatie het huidige aantal m² asbestdaken en -gevelpanelen in Nederland dat nog in gebruik is, waarbij tevens wordt gelokaliseerd waar de urgentie van het probleem het grootst is en dus als eerste dient te worden gesaneerd. Deze analyse is uitgevoerd door Search Ingenieursbureau.²²
- De maatschappelijke kosten-batenanalyse met drie verschillende streefdata voor een verbod (2020, 2024 en 2028).

De voorraad van ca. 130 miljoen m² asbesthoudende daken en gevelpanelen zal eind 2043 autonoom gesaneerd en vervangen zijn. Dat komt overeen met het saneren en vervangen van gemiddeld 4 miljoen m² per jaar. De kosten hiervan bedragen 3,280 miljard euro over de gehele periode (netto contante waarde), omgerekend circa 200 miljoen euro per jaar.

Een verbod in 2024 betekent een vervroegde sanering en versnelde vervanging van alle asbestdaken en -gevelpanelen. Indien er een verbod komt, en dit wordt nageleefd, is een sanering van ca. 10 miljoen m² per jaar noodzakelijk. Een gevolg van versneld saneren, is dat de kosten zullen stijgen en eerder in de tijd worden gemaakt. Een deel van de daken en gevelpanelen zullen namelijk voor het einde van hun fysieke, maar vooral ook economische levensduur vervangen moeten worden. Dit kost de eigenaren van de gebouwen waar asbest in is verwerkt extra geld, in totaal circa 1,625 miljard euro (netto contante waarde, 2012) extra ten opzichte van het autonoom saneren van de gebouwen. De kosten bedragen circa 500 miljoen euro per jaar, dit is jaarlijks circa 300 miljoen euro meer dan in het nulalternatief, aldus de MKBA.

Daartegenover wordt er maatschappelijke winst geboekt. Het asbest is immers 20 jaar eerder uit de samenleving en de kans op extra risico door toenemende verwerking van daken tegen hun technische levensduur aan neemt af. Er zullen minder asbestbesmettingen zijn en het aantal calamiteiten waarbij asbest in het geding is, zal sneller afnemen. De totale in euro's uit te drukken baten bedragen circa 26 miljoen euro (netto contante waarde, 2012). Dit betreft vrijwel geheel de

²¹ MKBA asbesthoudende (golfplaten) daken – en gevelplaten; kosten en baten van saneringsalternatieven, Ecorys 2012.

²² Inventarisatie asbestcement dak- en gevelbekleding in Nederland, Search (2012).

vermeden kosten van de calamiteiten, en dan vooral vermeden kosten bij branden. De in geld uit te drukken baten²³ voor de samenleving als gevolg van vermeden asbestslachtoffers zijn zeer gering.

De achtergrondconcentratie zal als gevolg van het verbod op asbestdaken en –gevels relatief gering dalen, omdat sinds het verbod op asbest in 1993 de concentraties asbest in de lucht al sterk gedaald zijn. De jaarlijkse kans op overlijden, als gevolg van niet beroepsmatige blootstelling aan asbest, is thans 1 op 1.000.000, zodat het risico van blootstelling aan gemiddelde achtergrondconcentraties in het milieu naar verwachting nu al zeer gering is. De indicatief geschatte gezondheidswinst van het verbod op de achtergrondconcentraties is ongeveer 5 slachtoffers op de lange termijn (vanaf 2043). Het saldo van te berekenen kosten en baten bedraagt 1,6 miljard euro negatief (netto contante waarde, 2012).

“De hoofdconclusie uit de MKBA is dat op basis van de huidige inzichten (2012) het economisch niet efficiënt is om het verbod op asbest te vervroegen ten opzichte van een (grotendeels) autonome vervanging tot 2043. Een verbod op asbestdaken en -gevelpanelen leidt tot hoge kosten waar weinig directe inkomsten (in de vorm van besparingen op bijvoorbeeld politie of brandweer bij calamiteitenbestrijding) tegenover staan. De kosten van voortijdige vervanging overschrijden de verwachte vermeden kosten voor gezondheid en calamiteiten dusdanig dat dit tot een negatief saldo van 1,1 tot 2,1 miljard euro resulteert. Naast het feit of een verbod vanuit dit perspectief maatschappelijk gezien wenselijk is, is ook de financiële draagkracht bij partijen in de samenleving een aandachtspunt.”

De onderzoekers bevelen op basis van de MKBA aan om een stimuleringsregeling te starten. “*De kosten van een verbod zullen in belangrijke mate gedragen worden door de eigenaren van het vastgoed waarin asbest in het dak of de gevel is toegepast. Voor zover deze partijen deze kosten niet kunnen doorberekenen, kan het om bepaalde redenen voorstelbaar zijn dat de overheid via specifieke instrumenten sanering van asbest stimuleert, deels ook financieel. Reden hiervoor zijn bijvoorbeeld onwetendheid bij bewoners over de gevaren van blootstelling aan asbest, het voorkomen van illegale saneringen en het risico van negatieve effecten op de gezondheid in het algemeen. Hoewel de kosten voor de overheid hierdoor kunnen toenemen, veranderen de totale kosten voor de samenleving per saldo hierdoor niet maar worden deze alleen anders verdeeld (bijvoorbeeld via de algemene belastingen over alle Nederlanders).*”

In 2015 is een actualisatie van de MKBA gemaakt. Hierbij zijn op basis van veranderde inzichten nieuwe aannames gedaan, die de kosten aanzienlijk verlagen:

- Vijftien procent van de daken hoeft niet vervangen te worden omdat die horen bij stallen die niet meer gebruikt gaan worden, hierbij worden alleen de sloop en verwijderingskosten meegenomen.
- Geen verbod en vervanging gevelplaten.
- verlaging van de prijs per m² voor de vervanging van de daken.
- temporisering van het aantal m² sanering.

Daarmee dalen de kosten van het nulalternatief (sanering gereed in 2044) van € 3.280 mln. naar € 2.178 mln. (NCW 2012). De kosten van het alternatief met een verbod in 2024 dalen van € 4.905 naar € 3.060 mln. (NCW 2012). Daarmee halveren de maatschappelijke kosten van het scenario verbod 2024 van € 1.625 naar € 882 mln. (NCW 2012) over de gehele periode

²³ In de MKBA is voor de waardering van de gezondheidseffecten uitgegaan van € 78.000 per DALY. Dit is het bedrag dat door DVS/ SEE (Min. IenW, Steunpunt Economische Expertise) wordt aanbevolen om aan te houden in MKBA's per DALY in verband met kanker geïndexeerd voor 2012. Door het aantal DALY's te vermenigvuldigen met de prijs per DALY zijn de baten als gevolg van een versnelde sanering van asbesthoudende daken bepaald.

(3.060 -/- 2.178 miljoen euro). Uitgaande van de baten (2012) van € 23 mln. is het saldo na actualisatie van de kosten ca. € 860 mln. negatief (NCW 2012).

Een kanttekening bij de MKBA is dat uitsluitend is uitgegaan van het objectiveerbare risico. Juist bij het thema asbest spelen ook maatschappelijke percepties van gevaar en soms ook emoties en angst een rol. Asbestdeeltjes zijn niet zichtbaar en je kunt er na een lange incubatietijd alsnog ziek van worden en aan overlijden. In de context dat er jaarlijks ongeveer 1.000 mensen aan asbest overlijden, is het begrijpelijk dat er een maatschappelijke wens kan zijn om zo snel mogelijk van asbest af te komen. Deze emotie staat tegenover de redenering dat het versnellen van de sanering tot een beperkt aantal vermeden slachtoffers zal leiden. Sinds het verbod op productie en gebruik van asbest in 1993 is de concentraties asbest in de lucht al sterk gedaald zijn en voegt een versnel verbod op asbestdaken weinig toe.

De subsidieregeling asbestdaken

De subsidieregeling asbestdaken heeft als doel de verwijdering van asbestdaken in de jaren 2016–2019 aan te jagen, zodat de doelstelling om alle asbestdaken in 2024 verwijderd te hebben, kan worden gehaald. Het verbod en de subsidieregeling richten zich uitsluitend op asbesthoudende toepassingen in daken, die in contact staan met de buitenlucht (bijvoorbeeld dakbedekking van asbestgolfplaten en dakleien met asbest) en door verwerking zorgen voor verspreiding van asbestvezels naar de leefomgeving.

De subsidie kan worden aangevraagd door degene voor wiens rekening de verwijdering van het asbestdak komt. Dit zal in de meeste gevallen de eigenaar van het asbestdak zijn. Particulieren en (agrarische) ondernemers komen in gelijke mate in aanmerking voor de subsidie.

De omvang van de subsidie is € 4,50 per m² verwijderd asbestdak, met een maximum van €25.000, – per adres. Omdat de subsidie na de verwijdering wordt uitbetaald, wordt bij de aanvraag alleen vereist dat de factuur wordt meegestuurd. Aan de factuur worden diverse inhoudelijke eisen gesteld, zodat bijvoorbeeld eenvoudig kan worden afgelezen hoeveel m² asbestdak daadwerkelijk is verwijderd. Dit maakt ook mogelijk dat een eigenaar van meerdere asbestdaken op een perceel de sanering stapsgewijs (per dak) uitvoert. Het inventarisatierapport en de melding van verwijdering in het landelijk asbestvolgsysteem (LAVS) kunnen dienen als controlemiddel voor het recht op subsidie.

4.3.2 Doeltreffendheid beleid asbestdaken

Er zijn geen rapporten met een evaluatie over de asbestdaken sanering. Op basis van de startmeldingen bij de inspectie SZW en de gerapporteerde benutting van de subsidieregeling kan het volgende worden geconcludeerd. Er is een duidelijke toename in het gesaneerde oppervlak asbestdak waar te nemen. De toename was al voor de subsidieregeling zichtbaar, waarschijnlijk als gevolg van het aangekondigde verbod. De verdere versnelling mede als gevolg van de subsidieregeling is ook aannemelijk.

Voor de subsidieregeling is een totaalbudget van € 75 miljoen afgesproken. In 2016 is daar € 15 miljoen van gebruikt en in 2017 € 26,2 miljoen. In de maatschappelijke kosten-batenanalyse (2012) die gemaakt is voor het instellen van het verbod op asbestdaken is uitgegaan van gemiddeld € 14,40 per m² aan saneringskosten en € 35,- per m² voor de vervanging van het dak. In de actualisatie van 2015 is de vervanging van het dak verlaagd naar € 25 per m². In het kader van deze beleidsdoorlichting heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), in een steekproef van 31 facturen, nagegaan wat de saneringskosten zijn die op basis van de geleverde facturen kunnen worden afgeleid. Het gaat daarbij de saneringskosten zonder de kosten van het

plaatsen van nieuwe daken. RVO komt op basis van deze analyse tot een bandbreedte van kosten van € 7,14 tot € 75,98 per m² (excl. BTW). Gemiddeld komt RVO op € 19,71 excl. BTW aan kosten per m² voor de sanering, exclusief vervanging. Op basis hiervan lijken de in de MKBA aan-gehouden saneringskosten van € 14,40,- een onderschatting van de werkelijke kosten. De totale sanerings- en vervangingskosten zullen dus hoger uitvallen dan in de MKBA is aangenomen.

Tabel 10 Kosten sanering en vervanging asbestdaken

	MKBA 2012	MKBA 2015	RVO
	<i>In €/m²</i>		
Saneringskosten	14,40	14,40	19,71
<i>Inventarisatie</i>	0,50	0,50	
<i>Verwijdering</i>	10,00	10,00	
<i>Transport en stort</i>	3,90	3,90	
Vervanging dak	35,00	25,00	25,00
Totale kosten	49,40	39,40	44,71

In de onderstaande tabel is de oppervlakte van de gesaneerde asbestdaken weergegeven en het gedeelte daarvan met subsidie.

Tabel 11 Realisatie sanering asbestdaken

Jaar	Realisatie (in mln. m ²)	Waarvan met subsidie in mln. (in mln. m ²)
2014	6	-
2015	7	-
2016	10	3,3
2017	11	5,8
Totaal (2014-2017)	34	9,1

De output van het gevoerde beleid, dus aangekondigd verbod en subsidieregeling is 34 miljoen m² verwijderd asbestdak.

Outcome: Door het verwijderen van asbestdaken wordt de kans op verspreiding van asbest in het milieu en daarmee de blootstelling van de mens aan asbest verkleind. Dit zal leiden tot een afname van nieuwe asbestslachtoffers.

Oordeel over doeltreffendheid

Het gevoerde beleid met een verbod, een programmatische aanpak en een subsidieregeling treft doel. Er is in de afgelopen jaren versneld gesaneerd. Vervolgens is de vraag of het tempo van sanering hoog genoeg is om in 2024 alle asbestdaken gesaneerd te hebben. Wij hebben daar drie scenario's voor aangenomen:

1. Lineair: doortrekken van het tempo van 2017 naar komende jaren, waarbij verondersteld is dat de subsidie doorloopt.
2. Niet-lineair met groei in de laatste jaren: omdat het verbod in 2024 eraan komt, mag verwacht worden dat in de laatste paar jaar het tempo van saneren stijgt, waarbij verondersteld is dat de subsidie doorloopt en in de laatste jaren aanvullend beleid wordt gevoerd.
3. Niet-lineair met een daling vanaf 2019 naar het niveau van voor de subsidie. De subsidieregeling asbestdaken loopt namelijk tot en met 2019. In dit scenario is uitgegaan van beëindiging van de subsidie. Hieruit komt naar voren dat de autonome sanering pas gereed is in 2035, elf jaar later dan het verbod in 2024.

Tabel 12 Scenario's toekomstige sanering asbestdaken

jaar	scenario 1 lineair		scenario 2 groei		scenario 3 afname	
	in mln. m ²					
	sanering per jaar	resterend	sanering per jaar	resterend	sanering per jaar	resterend
2018	11	75	11	75	11	75
2019	11	64	11	64	11	64
2020	11	53	11	53	4	60
2021	11	42	11	42	4	56
2022	11	31	25	17	4	52
2023	11	20	17	0	4	48
2024	11	9			4	44
2025	9	0			4	40
2026					4	36
2027					4	32
2028					4	28
2029					4	24
2030					4	20
2031					4	16
2032					4	12
2033					4	8
2034					4	4
2035					4	0

Ad 1) Lineair

Stel dat de subsidie doorloopt en het huidige tempo (11 miljoen m² per jaar) de komende jaren ook wordt gerealiseerd. Dan zal het doel geen asbestdaken in 2024 net niet gehaald worden en zal het een jaar later worden. Het doel komt wel dichterbij, maar er is extra beleid of budget nodig.

Ad 2) Niet-lineair met groei in de laatste jaren

Uitgaande van het doorlopen van de subsidie is aanvullend beleid nodig om in de laatste jaren de sanering in een hoger tempo plaats te laten vinden.

Ad 3) Niet-lineair met daling vanaf 2019

De subsidieregeling loopt van 2016-2019. Als na 2019 de financiële prikkel wegvalt, dan zou het tempo van saneren terug kunnen vallen naar het autonome niveau van 4 mln. m² per jaar. In dat geval duurt het tot 2035 voordat de sanering gereed is en zal het verbod vanaf 2024 overtreden worden.

Welk van deze drie scenario's werkelijkheid gaat worden, hangt af van nog te maken beleidskeuzes en is niet te voorspellen. Een tussentijdse evaluatie van de voortgang van de sanering kan hierbij nuttig zijn. In die evaluatie zouden ook de kosten voor de daadwerkelijke sanering bekeken moeten worden om te beoordelen of verlenging en aanpassing van de subsidieregeling nodig is.

4.3.3 Doelmatigheid van de subsidieregeling

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen het voorgenomen verbod op asbestdaken in 2024 en het aanvullende beleid om daar te komen, waaronder de subsidieregeling. Er zijn geen rapporten met een evaluatie. Om toch een uitspraak te kunnen doen van de doelmatigheid zijn drie sporen gevolgd:

1. Het verbod in 2024: De resultaten van de MKBA zijn als uitgangspunt genomen;
2. Het verbod en de programmatische aanpak, waaronder de subsidieregeling: Hierbij zijn daadwerkelijke saneringen in 2016 en 2017 (met subsidie) vergeleken met de bekende saneringen zonder subsidie in de jaren daarvoor;
3. Een vergelijking met een eerder uitgevoerde subsidieregeling voor asbestwegen. Hiervan is in ieder geval een evaluatierapport beschikbaar.

Ad 1) MKBA als uitgangspunt

De maatschappelijke baten van vervroegde sanering van asbestdaken zijn gering en berekend op € 23 mln. De maatschappelijke kosten zijn in 2015 geactualiseerd en bedragen de kosten € 882 mln. (NCW 2012). Dan nog zijn de maatschappelijke kosten van een verbod aanzienlijk hoger dan de maatschappelijke baten. Er bestaan de nodige onzekerheden bij de omvang van de gezondheidsrisico's die zijn toe te schrijven aan asbesthoudende daken. Er is een gevoeligheidsanalyse gemaakt, die uitgaat van meevallende kosten meevallen en hoge baten. Ook dan blijken de kosten van een verbod groter dan de baten. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat geen rekening is gehouden met perceptie van het risico waaronder angst voor asbestvezels.

Ad 2) Doorrekening daadwerkelijke saneringen

In 2016 is 10 miljoen m² asbestdak gesaneerd, waarvan 3,3 miljoen m² met subsidie. In 2017 was dit 11 miljoen m², waarvan 5,8 miljoen m² met subsidie. Hiervoor is respectievelijk € 15 en € 26,2 miljoen subsidie verleend. De kosten van de saneringen bedragen gemiddeld meer dan € 25,-/m² en de bijdrage aan sanering met subsidie is achttien procent.

Ad 3) Vergelijking sanering asbestwegen

In de omgeving van voormalige asbestfabrieken zijn in het verleden veel wegen opgehoogd of verhard met asbesthoudende grond. Nadat het toepassen van asbest verboden is, bleven deze wegen met asbest liggen. In de loop van de jaren 90, vorige eeuw, werd duidelijk dat het asbest uit deze wegen zich ook verspreidde in het milieu en mensen blootstelde aan ongewenst risico's.

Dit vormde de aanleiding voor de eerste subsidieregeling voor asbest. Deze regeling werd onder regie van de provincie Overijssel uitgevoerd omdat daar het grootste aantal asbestwegen bekend was.

Per weg werd geïnventariseerd of en hoeveel asbest er aanwezig was, werd een saneringsmaatregel uitgewerkt en nadat die was goedgekeurd werd de weg gesaneerd. Het was een moeizaam proces dat in latere regelingen werd verbeterd. In de 3^e fase van de asbestwegen sanering is de aansturing van het project centraal komen te liggen. De evaluatie hiervan²⁴ laat zien dat het op zowel milieu hygiënisch als budgettair terrein doeltreffend en doelmatig was. Uit de evaluatie zijn verschillende aanbevelingen voor vergelijkbare saneringen naar voren gekomen. Zo wordt aangegeven dat bij saneringen die op voorhand goed in te schatten zijn er centrale sturing kan plaatsvinden. Het meebewegen met de actuele omvang van de saneringen door, bijvoorbeeld het jaarlijks vast te stellen budget tussentijds te kunnen aanpassen, is ook een toepasbare aanbeveling.

²⁴ Tauw, Evaluatie asbestsaneringen derde fase (2013).

Er is een duidelijk verschil tussen het saneren van een asbestweg en het verwijderen van een asbestdak. Bij een asbestweg is het vooraf niet duidelijk of en hoeveel asbest er aanwezig is. Ook zijn er verschillende saneringsmogelijkheden voorhanden. Bij een asbestdak is het snel duidelijk dat er asbest is en de omvang van het dak is ook goed in te schatten. Het verwijderen van een asbestdak gebeurt in de meeste gevallen op vergelijkbare wijze. Dit maakt een generieke benadering van de subsidieregeling mogelijk. Het bieden van een standaardbedrag per m² geeft iedereen gelijk duidelijkheid. Ook het koppelen van de vaststelling van de subsidie aan het overleggen van bewijs op basis van factuur, met daarin extra informatie vereenvoudigt de controle en uitvoering van de regeling. Hiermee zijn ook de administratieve lasten tot een minimum beperkt.

Oordeel over doelmatigheid

De maatschappelijke kosten van een verbod op asbestdaken in 2024 zijn aanzienlijk hoger dan de maatschappelijke baten. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat geen rekening is gehouden met perceptie van het risico, die angst van asbestvezels.

De subsidieregeling, in combinatie met het verbod en de programmatische aanpak treft op het niveau van output zijn doel. Om precies de bijdrage van de subsidieregeling te bepalen, is onderzoek nodig met een controlegroep. Dergelijk onderzoek is niet uitgevoerd. Uit het verloop van de sanering in de tijd blijkt dat bij invoering van het instrument een hoger tempo in de sanering te zien is dan daarvoor. Een bijdrage in de kosten van ca. 18% geeft een hefboom omdat vanuit de samenleving de rest van de kosten wordt bijgedragen. Daarnaast vinden ook saneringen zonder subsidie plaats. Voor de beoogde output lijkt de programmatische aanpak met daarbij de subsidieregeling doelmatig te werken.

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.

Ons eindoordeel is dat het verbod op asbestdaken ondoelmatig is. De programmatische aanpak met de subsidieregeling is, gegeven een verbod doelmatig vanwege de hefboomwerking.

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 ook een breder maatschappelijk perspectief te hanteren.

5 Veiligheid biotechnologie

5.1 Beleidstheorie Veiligheid biotechnologie

Biotechnologie omvat het geheel van technologieën, technieken en processen waarmee vormen van biologisch leven geanalyseerd en aangewend kunnen worden voor de ontwikkeling van producten en productieprocessen. Toepassingen van biotechnologie zijn zeer uiteenlopend en variëren van industriële tot agrarische toepassingen en medische toepassingen. Een overzicht van de belangrijkste sectoren waar biotechnologie veelvuldig wordt toegepast is hieronder gepresenteerd.

Industrie

De industriële sector maakt veelvuldig gebruik van biotechnologie voor het maken van nieuwe producten en hulpmiddelen voor het vervaardigen van hoogwaardige materialen. Hierbij kan gedacht worden aan plastics, biobrandstoffen en enzymen. Ook voor het genereren van kleur-, geur- en smaakstoffen door bacteriën en gisten wordt biotechnologie toegepast.

Medische toepassingen en menselijke gezondheid

Biomedische onderzoeken naar het oplossen van allerlei ziektes zoals kanker, maken veelal gebruik van genetisch gemodificeerde organismen. Daarnaast wordt biotechnologie in de medische sector gebruikt voor het vervaardigen van (nieuwe) medicijnen en biedt het mogelijkheden voor het tegengaan van epidemieën en parasitaire aandoeningen.

Landbouw

Voor de productie van bestaande voedingsmiddelen en ontwikkelen van nieuwe voedingsmiddelen wordt gebruik gemaakt van biotechnologie. Bestaande gewassen kunnen door genetisch modificatie worden getransformeerd in een variant die bijvoorbeeld resistent is tegen ziektes en plagen.

5.1.1 Problematiek

Van klassieke tot moderne biotechnologie

Biotechnologie wordt van oudsher door mensen gebruikt in het vervaardigen van producten. Een bekend voorbeeld is het gebruik van micro-organismen voor het maken van kaas. Dit is ook wel bekend als traditionele of klassieke biotechnologie. Aan het einde van de 19^e eeuw werd ontdekt dat micro-organismen verantwoordelijk zijn voor omzettingsprocessen en werd deze kennis steeds vaker op industriële schaal ingezet om producten te maken. De industriële biotechnologische processen zijn ingewikkelder dan de klassieke biotechnologie en werden in de loop van der tijd steeds ingewikkelder waarbij vaker geïntegreerde kennis van biologie, scheikunde, natuurkunde en wiskunde nodig is. Vanaf de jaren '50 en '60 van de twintigste eeuw werd met de ontdekking van DNA als drager van erfelijke informatie het fundament gelegd voor de uitbreiding van het arsenaal aan technologieën met recombinant DNA. Bij deze technologieën wordt genetische informatie van een organisme ingebracht in een ander organisme. Dit leidde tot een reeks van nieuwe producten en toepassingen die worden gekenmerkt als moderne biotechnologie.

Voorbeeld moderne biotechnologie²⁵

Het eerste product dat op de markt is gekomen dat met behulp van gerecombineerde cellen geproduceerd is, is insuline (1982). Het gen voor menselijk insuline werd ingebouwd in de bacterie *E. coli*. Ook de daarop volgende producten die geproduceerd werden met gerecombineerde cellen, interferon (1986) en menselijk groeihormoon (1987) werden geproduceerd met *Escherichia coli*.

Voordat insuline met behulp van *E. coli* geproduceerd werd, werd het gewonnen uit de pancreas van geslachte varkens en koeien. Hiertoe wordt direct na het slachten de pancreas verwijderd en ingevroren. In gespecialiseerde bedrijven wordt vervolgens de insuline gewonnen door extractie. Na zuivering kan op deze manier 100 gram insuline gewonnen worden uit een ton pancreas. Een nadeel van het dierlijke insuline is, dat het niet exact gelijk is aan het menselijk insuline.

Knelpunten rondom moderne biotechnologie

Het was met name de moderne biotechnologische ontwikkeling die leidde tot vragen over hoe deze techniek veilig kan worden gebruikt. Die vragen werden door onderzoekers aan de orde gesteld in de Asilomar conferentie in 1975. Zij kwamen toen tot richtlijnen met uitgangspunten en aanbevelingen voor veilig onderzoek. Dit geheel van richtlijnen vormde de basis voor de regelgeving voor veilig gebruik van genetische modificatie die in de loop van de jaren '90 van de vorige eeuw tot stand kwam. Het vormt nog altijd de basis van het huidige veiligheidsbeleid voor genetische modificatie. Behalve veiligheid gingen er ook tal van maatschappelijke bezwaren spelen rondom de moderne biotechnologie. Het gaat dan bijvoorbeeld om ethische vragen over wat in de samenleving als "geoorloofd" wordt gezien en wat/welke technieken de maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Daarnaast spelen er ook verdelingsvraagstukken en billijkheidsvraagstukken rondom moderne biotechnologie. Die kunnen variëren van economische verdelingsvraagstukken tussen (clusters van) landen tot verdelingsvraagstukken tussen bevolkingsgroepen: voor wie zijn toepassingen van de nieuwe technologie toegankelijk en beschikbaar?

Nieuwe biotechnologie

Ontwikkelingen in de biotechnologie gaan de laatste jaren erg snel waardoor er steeds meer nieuwe en complexere stoffen op de markt komen. Voortschrijdende ontwikkelingen in de biotechnologie zorgen ervoor dat producten ontstaan die verder reiken dan uit de oorspronkelijk gedefinieerde genetisch gemodificeerde organismen. Er zijn inmiddels technieken beschikbaar waarvan niet altijd duidelijk is of de toepassing ervan kan worden beschouwd als een vorm van genetische modificatie van een bestaand organisme. Bovendien kan biotechnologie inmiddels processen, componenten of producten opleveren die niet passen binnen de bestaande definitie(s) van een genetisch gemodificeerde organisme.

5.1.2 *Waarom een rol voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat?*

Gezien de snelle ontwikkelingen van biotechnologie en daarbij mogelijke risico's voor mens en milieu en maatschappelijk- ethische bezwaren is overheidsbeleid noodzakelijk. Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor de integrale kaderstelling rond activiteiten die risico's kunnen veroorzaken voor het milieu en de gezondheid van de mens. Hier wordt invulling aan gegeven door normstelling en regels omtrent handelingen met ggo's. Ook het verlenen van vergunningen met als doel bescherming mens en milieu voor activiteiten met ggo's valt hieronder. Dit wordt ook wel de regisseerde rol van het ministerie genoemd. Daarnaast heeft het ministerie ook een stimulerende rol rondom biotechnologie door het in beeld brengen van bestaande en nieuwe risico-situaties en vermijden of beperken hiervan.

²⁵ <https://www.wur.nl/nl/Onderwijs-Opleidingen/Bachelor/BSc-opleidingen/BSc-Biotechnologie/Meer-over/Insuline.htm>.

Visie en doelstelling

Om goed invulling aan de rol te kunnen geven, is het belangrijk te waarborgen dat biotechnologie veilig is en als zodanig wordt ervaren. Daarnaast moet aantasting of vermindering van de biodiversiteit in ecosystemen tot een minimum worden beperkt. Echter, binnen gestelde randvoorwaarden moet het wel mogelijk zijn om kansen van biotechnologische ontwikkelingen voor een veiliger, duurzamer en gezondere samenleving te benutten. De beleidsdoelen van IenW die hieruit voortvloeien zijn dat i) het toepassen van biotechnologie hooguit mag leiden tot een verwaarloosbaar risico voor mens en milieu, met uitzondering voor bepaalde maatschappelijk relevante toepassingen waarbij een aanvaardbaar klein risico mag worden geaccepteerd; ii) uiterlijk in 2050 wordt een situatie gerealiseerd waarin toepassingen van biotechnologie inherent veilig plaatsvinden en iii) beleid voor de veiligheid van biotechnologie toekomstbestendig is waarbij nieuwe technologische ontwikkelingen worden geacommodeerd.

De vertaling naar beleid

Het Nederlandse beleid concentreert zich tot nu toe op het veilig gebruiken van genetische modificatie. Dit veiligheidsbeleid heeft een internationale, Europese en nationale wettelijke basis. Internationaal (VN) gaat het met name om het Verdrag inzake Biologische Diversiteit en het Protocol van Cartagena inzake bio veiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit. In Europees verband gaat het met name om Richtlijn 2009/41/EG inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen, Richtlijn 2001/18/EG inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad, en Verordening (EG) 1829/2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders. In de Nederlandse wetgeving is een en ander geregeld in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013 en de Regeling genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013. Veiligheidsbeleid is niet los te zien van maatschappelijke vraagstukken maar is daarmee verweven. Daarom worden ook maatschappelijke opvattingen bij de beleidsontwikkeling betrokken en heeft het kabinet in 2016 besloten een beleidsmoderniseringsproces te starten.

Vergunningverlening

Vergunningverlening voor ingeperkt gebruik van ggo's is sinds 2009 gemandateerd aan het RIVM. Bureau GGO dat is ondergebracht bij het RIVM verricht er werkzaamheden en wordt gefinancierd uit art. 19. Bureau GGO beoordeelt voor ingeperkt gebruik de kennisgevingen en verzorgt de vergunningverlening voor werkzaamheden met ggo's. Daarbij is Bureau GGO het aanspreekpunt voor partijen die daarmee te maken hebben. Voor introductie in het milieu en marktaanvragen verzorgt Bureau GGO alle inhoudelijke voorbereidingen zoals de risicobeoordeling zodat het ministerie daarover beleidsbeslissingen kan nemen. Bureau GGO ondersteunt het ministerie van IenW in haar beleid.

De Commissie Genetische Modificatie (COGEM) is onafhankelijk en heeft de taak om gevraagd of ongevraagd wetenschappelijke advies uit te brengen over veiligheidsvraagstukken en te signaleren over maatschappelijk ethische vraagstukken.

Voorbeeld advisering COGEM bij vergunningverlening

De Anjer (*Dianthus caryophyllus*) kan van nature geen blauwe bloemen vormen. Door in een witte anjervariëteit de genen *dfr* en *F3'5'H* in te bouwen uit respectievelijk petunia en viooltje vormt de anjer lichtblauwe bloemen. De COGEM heeft geadviseerd over de hernieuwing van de vergunning voor import, distributie en verkoop van deze snijbloemen.

Vanaf 2009 is aan de aanpassing van het Besluit ggo gewerkt. In de periode 2013-2014 is een nieuw Besluit ggo in de Tweede Kamer behandeld. De Tweede Kamer heeft na een relatief lange behandelperiode ingestemd met het Besluit en het is in 2015 in werking getreden. Sindsdien moet het bedrijfsleven op een andere manier vergunningen aanvragen en is voor een aantal onderzoeken met ggo's geen vergunning meer benodigd maar kan volstaan worden met een kennisgeving. De aanpassingen van het beleid zijn mede gebaseerd op drie deelevaluaties van het beleid van het ggo-beleid.²⁶

Deze nieuwe manier van regulering, is door het bedrijfsleven goed ontvangen. Niettemin bleken bij de invoering een aantal knelpunten met de nieuwe systematiek. In goede samenwerking tussen het ministerie en het bedrijfsleven zijn in 2016 45 knelpunten geconstateerd in de uitvoering van de regelgeving en is een begeleidend programma gestart om deze op te lossen. Het gros van de knelpunten is inmiddels opgelost en Bureau GGO heeft de werkwijze aangepast. Met de inwerkingtreding van het nieuwe Besluit ggo en de Regeling ggo op 1 maart 2015 is Nederlandse regelgeving meer in lijn gebracht met Europese regelgeving en zijn de administratieve lasten gereduceerd. Het besluit en de regeling worden uiterlijk in 2019 geëvalueerd.

Signaleren van (nieuwe) risico's

De Commissie Genetische Modificatie (COGEM) is ingesteld als een onafhankelijk adviesorgaan ingesteld dat gevraagd en ongevraagd wetenschappelijk advies uitbrengt. Ook signaleert de COGEM ethisch-maatschappelijke aspecten verbonden aan genetische modificatie en voert het trendanalyses uit. De taken van de COGEM zijn vastgelegd in de Wet Milieubeheer. De trendanalyses biotechnologie worden uitgevoerd door de COGEM in samenwerking met de Gezondheidsraad en de WRR. Ook het RIVM een rol bij het signaleren van ontwikkelingen in de biotechnologie vooral in relatie met risicobeoordeling.

Trendanalyses biotechnologie van de COGEM

Het is voor het ministerie voor de beleidsontwikkeling van belang scherp zicht op de trends in de biotechnologie te hebben om zo proactief in te spelen op de trends en zo nodig het beleid aan te passen. Het instrument trendanalyse biotechnologie is gestart in 2004. Voorafgaand aan de periode van deze beleidsdoorlichting (2011-2017) zijn drie trendanalyses verschenen in 2004, 2007 en 2009. Deze trendanalyses zijn breed besproken met diverse partijen in de samenleving. Op basis daarvan is bij elke trendanalyse een kabinetsreactie verschenen. Grosso modo was de reactie dat het beleid en daarmee ook de wet- en regelgeving toegesneden is om met de gesignaleerde trends om te gaan. Zo staat in de kabinetsreactie van 2004:

“Voor veel van de trends is al overheidsbeleid van kracht of in ontwikkeling. Dit geeft aan dat het kabinet goed op de hoogte is van de ontwikkelingen in de biotechnologie en in staat is daar tijdig haar beleid op aan te passen.”

In de periode van de beleidsdoorlichting is in 2016 een nieuwe trendanalyse biotechnologie uitgevoerd. De subtitel ervan is: *Regelgeving ontregeld*. Uit deze vierde trendanalyse blijkt dat biotechnologie sterk geïntegreerd is in veel verschillende sectoren. Er komen op grote schaal nieuwe technieken bij en steeds meer biotechnologische producten bereiken de markt. De COGEM (samen met WRR en Gezondheidsraad) concludeert dat het bijna onmogelijk is geworden om alle trends in kaart te brengen gezien deze sterke groei en heeft daarom een selectie van de meest in het oog springende en relevante trends gepresenteerd. De COGEM geeft hierbij geen oordeel, maar presenteert aandachtspunten voor politiek en beleid.

²⁶ a) De ambitie en realisatie van het GGO beleid (Bureau KLB. 2014);
b) De Nederlandse inzet in de EU (Lis consult. 2014);
c) De uitvoering van het besluit GGO (Technopolis 2014).

In de kabinetsreactie (2016) geeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan dat afwijkend van kabinetsreacties op eerdere trendanalyses een modernisering van het beleid nodig is. Het bestaande beleid en mogelijk ook de wet- en regelgeving moeten worden aangepast om gelijke pas te houden met biotechnologische ontwikkelingen en ook mogelijk nieuwe risico's van biotechnologie voor het milieu en de gezondheid van de mens te kunnen beheersen. Zij schrijft:

“In het licht van de voortschrijdende ontwikkelingen en om voldoende invulling te kunnen geven aan de bestaande uitgangspunten voor de veiligheid van biotechnologie²⁷, is het noodzakelijk het veiligheidsbeleid en de regelgeving tegen het licht te houden en te moderniseren.”

In de kabinetsreactie worden vijf noodzakelijke randvoorwaarden benoemd. Kort samengevat gaat het om:

- veiligheid integreren in onderzoek en innovaties (safe by design);
- overheid heeft systeemverantwoordelijkheid;
- marktpartijen zijn primair verantwoordelijk voor veiligheid van hun producten en processen;
- meer rekening houden met maatschappelijke opvattingen;
- aandacht voor risicoperceptie moet worden versterkt door meer openheid, transparantie en participatie burgers.

5.1.3 Instrumenten en middelen

Het belangrijkste instrument bij biotechnologie is wet- en regelgeving, waarbij het ministerie van IenW de verantwoordelijkheid heeft en de meeste taken zelf uitvoert. Het ministerie wordt ondersteund door het Bureau GGO dat onderdeel is van het RIVM. De vergunningverlening voor ingeperkt gebruik heeft de staatssecretaris van IenW sinds 2009 gemandateerd aan het RIVM. Dit wordt gefinancierd uit artikel 19.02, waar ook andere taken van RIVM uit worden betaald en een omvang heeft van ca. € 3,5 mln. per jaar.²⁸

Het tweede instrument is het signaleren van trends en het krijgen van ongevraagd wetenschappelijk advies. Dit is de rol van COGEM; Dit wordt gefinancierd uit artikel 22.02.01 voor ca. € 1,5 mln. per jaar.

²⁷ Integrale Nota Biotechnologie (kst. 27 428, nr. 2) en de Kamerbrief van 4 april 2014 (kst. 27 248, nr. 270).

²⁸ Daarnaast is een beperkt bedrag (ca. € 8.000 per jaar) aan RVO gegeven voor kaartmateriaal voor het GGO-teeltregister (2014 en 2015).

Tabel 13 Beleidstheorie biotechnologie

Onderwerp	Probleem/kans	Technisch risico en perceptie
Regisserende rol: Beheersen risico's bij ggo's	Gebruik van genetisch gemodificeerde organismen kan tot risico's voor mens en milieu leiden. Er zijn maatschappelijke en ethische vraagstukken rond toepassing van biotechnologie.	Bij biotechnologie gaat het om de combinatie van objectief waar te nemen risico's en kansen, en de perceptie van risico's. Een risico is dat ggo's natuurlijke soortgenoten verdringen. Er spelen vraagstukken op het gebied van bioveiligheid, biosecurity, intellectueel eigendom en duurzaamheid. Ethische dilemma's en maatschappelijke acceptatie spelen een grote rol in het debat.
Stimulerende rol: Verkennen trends en nieuwe risico's	De technologische ontwikkelingen op het gebied van biotechnologie gaan snel en toepassingen veranderen. De ontwikkelingen in de samenleving roepen ethische vragen op of wat technisch kan ook maatschappelijk mogelijk moet worden. Het is voor het ministerie voor de beleidsontwikkeling van belang scherp zicht op de trends in de biotechnologie te hebben om zo pro-actief in te spelen op de trends en zonodig het beleid aan te passen.	

Rol Rijksoverheid en andere partijen	Instrumenten	Output	Outcome
Bedrijfsleven en kennisinstellingen innoveren op hoge snelheid. Zij reguleren zich niet zelf. Regelgeving bepaalt de kaders waarbinnen de innovatie plaatsvindt. Er is geen rol voor decentrale overheden omdat de vergunningverlening specialistische kennis op landelijk niveau vergt.	De regels voor activiteiten met ggo's zijn afgeleid van EU richtlijnen. De vergunningverlening voor activiteiten met ggo's vindt in Nederland plaats door de staatssecretaris van IenW en het Bureau GGO dat onderdeel is van het RIVM. De financiële bijdrage van het IenW	Ca. 600 vergunningen per jaar.	Voor alle activiteiten waarvoor een vergunning is afgegeven was er een verwaarloosbaar tot geen risico voor mens en milieu.

Rol Rijksoverheid en andere partijen	Instrumenten	Output	Outcome
Vanuit de samenleving komen signalen over mogelijk risico's en ethische dilemma's rondom biotechnologie. De overheid vraagt wetenschappelijk onderzoek om de trends en ontwikkelingen onafhankelijk en onderbouwd in kaart te brengen. Er is geen rol voor decentrale overheden.	Trendanalyses door de COGEM. Ongevraagd advies door de COGEM.	In de periode 2012-2016 gemiddeld 63 publicaties (adviezen, signaleringen en signalerende aanbiedingsbrieven) per jaar zijn uitgebracht.	Op elke trendanalyses is een kabinetsreactie geformuleerd. In de meeste reacties is de conclusie dat het instrumentarium om risico's in te perken, bruikbaar was voor de regulering van de nieuwe risico's. De laatste trendanalyse is aanleiding voor modernisering van het beleid voor biotechnologie. Dat kan leiden tot inzet van aangepaste instrumentarium om de risico's van de nieuwe technologie of toepassingen te beheersen.

5.2 Beoordeling regisserend rol: regelgeving en vergunningverlening ggo's

Evaluaties ggo-beleid

Er zijn drie deelevaluaties opgesteld voor het beleid en de regelgeving van ggo:

- De Nederlandse inzet in de EU; Deelonderzoek in het kader van de evaluatie VROM/lenM GGO-beleid 2000 – 2013, *Lisconsult, 2014*²⁹;
- *Ambities, context en realisatie GGO-beleid*; Deelonderzoek in het kader van de evaluatie VROM/lenM GGO beleid 2000 – 2012, Bureau KLB, 2014;
- *Evaluatie uitvoering besluit GGO*, Technopolis, 2014. Deze evaluatie richt zich op Ingeperkt Gebruik (IG) en voor het onderdeel Introductie in het Milieu (IM) op de behandeling van de aanvragen voor Gentherapie. Het doel van de evaluatie is om te beoordelen of de organisatie, samenwerking en besluitvorming van de uitvoering van het Besluit GGO effectief en efficiënt is en welke verbeterpunten wenselijk en mogelijk zijn.

Deze drie rapporten met deelevaluaties worden hieronder toegelicht in zoverre zij over doeltreffendheid van het beleid relevante informatie bevatten.

²⁹ Dit onderzoek is in 2013/2014 uitgevoerd en in september 2016 gepubliceerd.

Deevaluatie De Nederlandse inzet in de EU

Lisconsult heeft onderzocht of er lessen te trekken zijn uit de wijze waarop de EU regelgeving in drie andere lidstaten is geïmplementeerd. De belangrijkste conclusies zijn:

- Ten opzichte van de EU Richtlijn Ingeperkt gebruik (2004/41/EG) en de wijze waarop die in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is geïmplementeerd was er tot 2014 in Nederland sprake van een zogeheten 'nationale kop': vereisten die verder gaan dan wat de EU Richtlijn voorschrijft;
- De Nederlandse inzet rond de totstandkoming van de food en feed dossiers in 2003 is groot geweest. De resultaten overziend kan worden geconcludeerd dat de gestelde doelen in belangrijke mate zijn gerealiseerd. Omdat Nederland slechts één van de spelers is in het Europese krachtenveld kan niet worden vastgesteld in hoeverre dat resultaat te danken is aan de Nederlandse inzet.

Deevaluatie Ambities, context en realisatie ggo-beleid

Bureau KLB heeft onderzoek gedaan om lessen te trekken uit de ervaringen met het ggo-beleid van VROM/lenM in de periode van de afgelopen ruime tien jaar ten aanzien van de beleidsambities, de ontwikkelingen daarin en de realisatie daarvan. De belangrijkste conclusie van bureau KLB is dat door de jaren heen sprake is van tamelijk constante beleids-ambities. In woord en daad zijn deze steeds gericht geweest op het – met waarborgen voor de veiligheid omkleed – faciliteren van innovatie en ontwikkeling op het gebied van ggo. De primaire VROM/lenM ambities betreffen de veiligheid voor mens en milieu en de transparantie van beleid en besluitvorming. Beide zijn in de onderzochte periode goed op orde en nauwelijks een issue.”

Deevaluatie Uitvoering besluit GGO

Technopolis heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van het besluit GGO. De conclusie is dat de volgende zaken goed gaan:

- De aanvragers van IG-vergunningen zijn tevreden over de uitvoering van de Regeling GGO.
- Met het Loket Genterapie is zowel de communicatie met en de service naar de aanvrager als de samenwerking tussen betrokken instanties enorm verbeterd.
- Het vooroverleg dat in het kader van een genterapie-aanvraag kan worden gehouden vinden de betrokken organisaties heel nuttig.
- De kwaliteitsborging van het vergunningverleningsproces is in principe gegarandeerd door GRIP (GGO Registratie Informatie Procedure).
- Er is goed zicht op de voortgang: Het Bureau GGO monitort voortdurend de stand van zaken van de aanvragen en rapporteert aan ministerie van lenW over de voortgang.

Vervolgens constateert Technopolis drie groepen verbeterpunten op het gebied van:

- de aanvraag en communicatie met de aanvragers;
- communicatie en overleg;
- taken en verantwoordelijkheden.

5.2.1 Doeltreffendheid regisserende rol regelgeving en vergunningverlening ggo's

Output en outcome vergunningverlening ggo

In de periode 2011 – 2017 is de verantwoording van de vergunningverlening ggo gerapporteerd in de jaarrapportages van het ministerie lenM/lenW. Voor de jaren 2011 en 2012 was de verantwoording omtrent doelstellingen rondom ggo-vergunningverlening voornamelijk kwalitatief van aard. Enerzijds werd gerapporteerd welke acties zijn ondernomen in het kader van vergunningverlening, het BioSafety Protocol, Europese inbreng op het gebied van ggo's. Anderzijds werd omschreven wat de belangrijkste bevindingen waren rondom vergunningverlening. In 2011 is

bijvoorbeeld gerapporteerd dat er geen risicovolle situaties noch illegale introducties in het milieu zijn geconstateerd en dat hiermee de streefdoelen zijn gerealiseerd. Bovendien zijn er in 2011 geen nadelige effecten van ggo's geconstateerd. In 2012 en 2013 zijn geen beleidsindicatoren opgenomen en is vermeld dat dit beleidsterrein zich slecht leent voor beleidsindicatoren. Vanaf 2014 wordt als indicator gebruikt het percentage van het aantal vergunningaanvragen, kennisgevingen of art. 2.8 verzoeken voor handelingen waarbij het risico voor mens en milieu gelijk of lager is dan een verwaarloosbaar risico.

Tabel 14 Aantal vergunningen voor ggo en indicator veiligheid

	2014	2015		2016		2017	
	aantal	aantal	Indicator veiligheid	kengetal	Indicator veiligheid	kengetal	Indicator veiligheid
Ingeperkt gebruik:							
<ul style="list-style-type: none">Vergunningaanvragen	728	183	100%	86	100%	120	100%
<ul style="list-style-type: none">Kennisgevingen		230	100%	316	100%	267	100%
<ul style="list-style-type: none">Meldingen		-	-	32	100%	83	100%
<ul style="list-style-type: none">Verzoeken ex art. 2.8 Besluit ggo milieubeheer 2013		95	100%	147	100%	123	100%
Introductie in het milieu, landbouw (inclusief marktaanvragen)	7	5	-	3	-	-	-
Introductie in het milieu, medisch, veterinaire	13	13	100%	15+	100%	6	100%
Totaal	748	526	100%	599	100%	599	100%

Bron: Rijksjaarakten XII Infrastructuur en Milieu 2014-2017.

Op basis van de bovenstaande tabel kan de conclusie worden getrokken dat het aantal vergunningen redelijk constant is. Voor alle activiteiten waarvoor een vergunning is afgegeven was er een verwaarloosbaar tot geen risico voor mens en milieu. In het beleid voor ggo's is het mogelijk om aanvragen voor vergunningen te doen met een hoger risico als daar forse maatschappelijke baten tegenover staan. Dat is niet gebeurd en daarmee is voor maximale veiligheid voor mens en milieu gezorgd. Daarmee voldoet het instrument vergunningverlening volledig aan de doelstelling om het risico zoveel mogelijk te beperken.

Oordeel over regisserende rol regelgeving en vergunningverlening ggo's

Voor ingeperkt gebruik bestond tot 2015 een nationale kop op de Europese regelgeving. Dat betekende dat de risico's van ggo's in Nederland goed werden beheerst en dat het bedrijfsleven een zwaardere procedure door moest gaan. Met de aanpassing van het beleid in 2015 is deze nationale kop verdwenen en zijn de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de overheid gedaald. Omdat de risico's van ingeperkt gebruik beperkt zijn, heeft deze aanpassing van het beleid niet geleid tot een ander beschermingsniveau. De doeltreffendheid is gelijk gebleven.

Voor de doeltreffendheid van het beleid op het gebied van veiligheid is belangrijk dat Technopolis constateert dat de kwaliteitsborging van het vergunningverleningsproces in principe gegarandeerd is door GRIP.³⁰

³⁰ GGO Registratie Informatie Procedure.

Op basis van de jaarrapportages van het ministerie van IenW kan de conclusie worden getrokken dat voor alle activiteiten waarvoor een vergunning is afgegeven, er een verwaarloosbaar tot geen risico voor mens en milieu ontstaat. Daarmee voldoet het instrument vergunningverlening volledig aan de doelstelling om het risico zoveel mogelijk te beperken. De doeltreffendheid is goed.

5.2.2 Doelmatigheid regisserende rol regelgeving en vergunningverlening ggo's

Een recente evaluatie naar de doelmatigheid van het Bureau GGO is niet aanwezig. In de jaren 2009 – 2013 zijn door het RIVM Bureau GGO kengetallen bijgehouden hoeveel uren werk nodig was voor het beoordelen van de diverse typen vergunningen om een maatstaf te krijgen voor doelmatigheid. Op basis daarvan zijn werkwijze en procedures aangepast om doelmatiger te werken. De primaire taak van het Bureau GGO is (assistentie bij) vergunningverlening. Het Bureau GGO geeft aan dat soms wettelijke termijnen niet gehaald zijn vanwege de complexiteit van aanvragen. Dit had echter geen betrekking op een tekort aan financiële of personele capaciteiten. Daarnaast krijgt Bureau GGO jaarlijks een opdracht om beleid te adviseren en te ondersteunen.

Oordeel over doelmatigheid regisserende rol regelgeving en vergunningverlening ggo's

Voor de doelmatigheid geldt dat geen recente evaluaties beschikbaar zijn. Wel is er goed zicht op de voortgang en het aantal aanvragen en de behandeltijd inzichtelijk zijn. Mede op basis van diverse evaluaties is het besluit ggo aangepast en kunnen bedrijven voor een deel van de werkzaamheden de vergunningplicht vervangen door een plicht tot kennisgeven. Dit levert minder administratieve lasten op aan de zijde van het bedrijfsleven. De formatie van Bureau GGO is niet aangepast als gevolg van de wijziging van het vergunningstelsel. Er zijn volgens het RIVM ontwikkelingen die handhaving van de formatie nodig maken (o.a. toename complexiteit aanvragen zowel ingeperkt gebruik als gentherapie, up-to-date houden van risicobeoordeling en methodieken bij zeer snel ontwikkelende nieuwe biotechnieken, beleidsadvisering biotechnologie, ondersteuning bij traject modernisering biotechnologiebeleid). De administratieve lasten voor de overheid zijn wel veranderd maar over het geheel (nog) niet verlaagd.

Omdat de indicator van veiligheid voor vergunningverlening 100% scoort met geen tot een verwaarloosbaar risico zowel voor als na de beleidswijziging is het beleid met de nieuwe aanpak beleid doelmatiger (voor het bedrijfsleven) geworden. De doelmatigheid wordt als voldoende beoordeeld en niet als goed omdat de uitgaven aan RIVM gelijk zijn gebleven.

5.3 Beoordeling stimulerende rol: Monitoring en omgang met trends (COGEM)

Het functioneren van de COGEM wordt vierjaarlijks geëvalueerd. Hieronder worden de twee van deze evaluaties besproken. Vervolgens wordt ingegaan de publicatietype 2. *Signaleringen* over de trendanalyse, die de COGEM uitvoert en de kabinetsreacties daarop.

Evaluaties COGEM

Er zijn twee evaluaties over de COGEM verschenen:

- Genetische modificatie in internationaal perspectief; COGEM evaluatierapport 2011; externe evaluatiecommissie o.l.v. prof. dr. ir. Rudy Rabbinge, mei 2011.
- COGEM: voorop en bij de tijd; evaluatie COGEM 2011 – 2016, externe evaluatiecommissie o.l.v. mr. drs. Jan Staman, juni 2016.

Deze evaluaties van de COGEM zouden elke vier jaar moeten worden uitgevoerd, zoals is vastgelegd in de Wet Milieubeheer (paragraaf 2.3). De laatste evaluatie was gepland voor het

voorjaar van 2015, maar is vanwege de drukke werkzaamheden (met instemming van IenM) uitgesteld tot het voorjaar van 2016.

In de evaluatie van 2011 zijn 14 conclusies getrokken. Hieronder wordt een selectie gegeven van de conclusies die betrekking hebben op de doeltreffendheid van de COGEM:

- De kwaliteit van het werk van de COGEM is uitstekend en voldoet aan de eisen die hieraan gesteld worden.
- De COGEM staat internationaal hoog aangeschreven. Haar adviezen en signaleringen worden op internationaal niveau zeer gewaardeerd en vaak gebruikt als voorbeelden van hoge wetenschappelijke kwaliteit en proactiviteit.

In de evaluatie van 2016 zijn 11 conclusies getrokken. Hieronder wordt een selectie gegeven van de conclusies die betrekking hebben op de doeltreffendheid van de COGEM:

- De kwaliteit van het werk van de COGEM is uitstekend en voldoet aan de eisen die hieraan gesteld worden;
- De onafhankelijke en objectieve positie van de COGEM wordt breed erkend en gewaardeerd. De COGEM heeft gezag;
- De COGEM staat nationaal en internationaal hoog aangeschreven. Haar adviezen en signaleringen worden gewaardeerd;
- Ter waarborging van de publieke kennispositie op het gebied van genetische modificatie is continuïteit van de driehoek IenM, Bureau GGO en de COGEM van groot belang. Essentieel daarvoor zijn goede en effectieve betrekkingen, afstemming en samenwerking tussen de COGEM en het Bureau GGO bij het RIVM met inachtneming van de opdracht en rol van de beide organisaties.

5.3.1 *Doeltreffendheid stimulerende rol: Monitoring en omgang met trends (COGEM)*

De conclusies van beide evaluaties laten veel overeenkomsten zien. Het beeld is dat de COGEM goed functioneert en de rollen vervult, die van de COGEM worden gevraagd. Een kanttekening betreft het aspect van communicatie van de werkzaamheden. Uit een interview met de COGEM komt naar voren dat de wens leeft om de communicatie met het ministerie te versterken om zo beleid en het signaleren van trends regelmatig af te stemmen.

Daarmee is het oordeel dat het instrument van monitoring en omgaan met trends doeltreffend is. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de ingezette modernisering van het beleid en de daarmee samenhangende instrumenten zullen aansluiten op de nieuwe trends en dat blijft leiden tot inperking van de risico's voor het milieu en de burgers. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat niet aan die voorwaarde zal worden voldaan.

5.3.2 *Doelmatigheid stimulerende rol: Monitoring en omgang met trends (COGEM)*

In de evaluatie van de COGEM 2011 zijn 14 conclusies getrokken. Hieronder wordt een selectie gegeven van de conclusies die betrekking hebben op de doelmatigheid van de COGEM:

- Ondanks haar beperkte middelen ontvouwt de COGEM veel verschillende activiteiten, waarbij de kans ziet om een groot aantal publicaties te publiceren in verschillende aandachtsgebieden;
- Internationale samenwerking met adviesorganen voor bioveiligheid uit andere Europese lidstaten en de EFSA kan leiden tot het verlagen van de werkdruk en verhoging van de efficiëntie en output van de COGEM.

In 2016 zijn enkele conclusies over doelmatigheid van de COGEM getrokken:

- Ondanks haar beperkte middelen ontvouwt de COGEM veel verschillende activiteiten, brengt ze een groot aantal relevante publicaties uit in verschillende aandachtsgebieden en organiseert relevante workshops en symposia.
- De organisatie is qua inrichting en samenstelling opgewassen tegen de taken en uitdagingen die op de COGEM afkomen, maar werkdruk is een aandachtspunt. De organisatie opereert op de toppen van wat met de huidige middelen mogelijk is.

In het evaluatierapport (2016) wordt dit punt over werkdruk als volgt toegelicht:

De ondersteunende staf is relatief klein. De leden voeren hun werkzaamheden voor de COGEM uit naast hun reguliere werkzaamheden. Bij meerdere tegelijk lopende adviesvragen wordt een aanzienlijk beslag op de tijd van de leden gelegd, mede omdat de korte adviestermijnen geen spreiding toelaten. De grootste werkdruk ligt bij de subcommissie Medisch Veterinair. Deze commissie bereidt de meeste adviezen voor (158 van de 316 adviezen in de afgelopen vijf jaar).

De output van de COGEM is de afgelopen jaren gestegen. Uit de evaluatie van het COGEM uit 2016 blijkt dat in de periode 2012-2016 gemiddeld 63 publicaties (adviezen, signaleringen en signalerende aanbiedingsbrieven) per jaar zijn uitgebracht. Dit gemiddelde ligt hoger dan het langjarig gemiddelde van 57 publicaties per jaar over een periode van 14 jaar.

In het interview met het COGEM in het kader van deze beleidsdoorlichting werd het beeld bevestigd dat de organisatie tegen de grenzen van haar capaciteit aanloopt. Dit heeft voornamelijk te maken met het geringe aantal mensen dat in Nederland werkzaam en beschikbaar is in dit vakgebied. Dit heeft tot gevolg dat zelfs met meer financiële middelen het aantal publicaties niet aanzienlijk zal kunnen stijgen.

Ons oordeel op basis van meerdere bronnen over de stimulerende rol bij biotechnologie is dat de doelmatigheid goed is.

6 Veiligheid bedrijven en transport

6.1 Beleidstheorie Veiligheid bedrijven en transport

6.1.1 Problematiek

Spanning tussen ruimtelijke ontwikkeling en gevaarlijke stoffen

Nederland is een zeer dichtbevolkt land. De ruimte voor woon-, werk- en natuurfuncties is daardoor schaars. Er moeten daarom vaak keuzes worden gemaakt waarbij meerdere doelen gediend moeten worden. Onder meer moet worden stilgestaan bij de vraag of en in hoeverre het handelen met gevaarlijke stoffen zou kunnen conflicteren met de veiligheid in de directe omgeving daarvan. In de samenleving is sprake van een toenemende zorg over de veiligheid van personen die wonen, werken of recreëren in de directe nabijheid van risicovolle activiteiten. Die zorg is mede het gevolg van rampen en incidenten en de aandacht die deze genereren. Tegelijkertijd zijn er wensen om in ons land nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder woningbouw, bedrijventerreinen en locaties voor recreatie een plaats te geven. Daar waar deze ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van bedrijven, maar ook langs buisleidingen, wegen, binnenwateren en spoorwegen waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, ontstaat spanning. Deze spanning tussen de belangen van ruimtelijke ontwikkeling, vervoer van gevaarlijke stoffen enerzijds en risicobeheersing anderzijds nemen in Nederland toe.

Beleid voor externe veiligheid

Bij externe veiligheid gaat het om het beheersen van de risico's ten aanzien van de opslag, productie en het transport van gevaarlijke stoffen. Daarnaast heeft het ook betrekking op het in werking hebben van windturbines en luchthavens (dit valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting). Het begrip risico is een combinatie van kans (op een incident waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn) en effect (in dodelijke slachtoffers). Bij externe veiligheid wordt alleen naar slachtoffers gekeken die vallen 'buiten de poort' van de activiteit, dus burgers die betrokken raken zonder aan de activiteit deel te nemen. Het gaat dus om de relatie tussen de risicovolle activiteit en haar omgeving.

Europese regelgeving Seveso-richtlijn

In de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw waren er al initiatieven om de externe veiligheid te vergroten. Op Europees niveau bleek dat in 1982 al toen de Seveso richtlijn³¹ werd vastgesteld. De Seveso-richtlijn kan worden beschouwd als een eerste stap op weg naar een samenhangende aanpak op het gebied van industriële risico's in de verschillende lidstaten. De richtlijn voorzag in maatregelen gericht op de preventie van, de voorbereiding op en de bestrijding van zware ongevallen die mens en milieu zowel binnen als buiten het betrokken bedrijf kunnen treffen. In 1996 werd de Seveso richtlijn vervangen door de Seveso II richtlijn³². De implementatie hiervan in Nederland vond in eerste instantie plaats in het Besluit risico's zware ongevallen: BRZO 1999. In Nederland lag de focus primair op inrichtingen en werd dit gecoördineerd vanuit het ministerie van VROM³³. Na Seveso II is op 1 juni 2015 de opvolger Seveso III³⁴ in werking getreden. Deze is vervolgens in Nederland geïmplementeerd als BRZO 2015.

³¹ Richtlijn nr. 82/501/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, PbEG L 230.

³² Richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PbEG L 10).

³³ Ten aanzien van het externe veiligheidsbeleid ten aanzien van inrichtingen en de beleidstheorie hierbij, verwijzen wij naar de beleidsdoorlichting van het BEVI (Twynstra Gudde, 2013).

³⁴ Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012.

Het doel van de Seveso-richtlijnen is de preventie van zware ongevallen bij inrichtingen waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn of kunnen zijn. De richtlijnen beogen de bescherming van het milieu en de gezondheid en veiligheid van werknemers en de bevolking tegen rampen en zware ongevallen en lering te trekken uit zware ongevallen. Concreet zijn de doelen uit Seveso III en dus BRZO 2015 de volgende:

- de preventie van zware ongevallen bij inrichtingen waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn;
- het milieu en de gezondheid en veiligheid van werknemers en de bevolking te beschermen tegen rampen en zware ongevallen;
- de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken als zich een zwaar ongeval voordoet;
- lering trekken uit zware ongevallen;
- internationale uitwisseling van informatie over zware ongevallen die aanleiding kunnen geven tot verbeteringen van de uitvoering en eventueel tot aanpassing van de richtlijn.

Seveso III (en de eerdere Seveso-richtlijnen) benadert het veiligheidsdoel integraal. Daarom wordt bij het treffen van veiligheidsmaatregelen integraal aandacht besteed aan de veiligheid voor de omgeving, de arbeidsveiligheid en de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Het grootste deel van Seveso III is geïmplementeerd in BRZO 2015. Daarnaast zijn onder andere in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet milieubeheer (Wm), de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr) elementen geïntegreerd. Ook in het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen komen elementen terug. BRZO 2015 integreert met andere woorden wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, omgevingsveiligheid en rampbestrijding in één juridisch kader met als doel het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het BRZO 2015 stelt hiermee eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland en regelt de wijze waarop de overheid daarop moet toezien. De juridische grondslag voor handhaving van het BRZO 2015 is dan ook in samenhang met deze andere wetten en besluiten. In de Rrzo (Regeling risico's zware ongevallen) wordt de inhoud van het besluit verder uitgewerkt.

Vervoer gevaarlijke stoffen

Vervoer kreeg later pas aandacht, wat in 1996 cumuleerde in de Nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (Kamerstukken II 1995/96, 24 611, nrs. 1 en 2). In deze nota werd de risicobenadering, in aansluiting op het al bestaande rijksbeleid ten aanzien van de risicobeheersing bij inrichtingen, ook voor de beoordeling van de risico's in verband gebracht met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het doel van de nota was, er voor te zorgen dat ook in de toekomst zowel de ontwikkeling van het vervoer, als ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van transportroutes op een verantwoorde wijze mogelijk zouden blijven.

In de nota werden het individueel risico (thans: plaatsgebonden risico³⁵) en het groepsrisico³⁶ in verband gebracht met 'normen'. Hierbij werd aangesloten bij de ontwikkelingen rond externe veiligheid inrichtingen, zoals de oproep van de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu in 1993 tot het instellen van een wettelijke basis voor externe veiligheid door middel van een Algemene Maatregel Van Bestuur³⁷. Deze was weer gebaseerd op inzichten uit de Integrale Nota LPG uit 1984 en de later verschenen Nota Omgaan met Risico's. In de Nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen werd voor het plaatsgebonden risico aangegeven dat niemand in Nederland een groter plaatsgebonden risico mag lopen dan één op de

³⁵ De kans per jaar dat een persoon, die zich continu en onbeschermd op een bepaalde plaats bevindt, overlijdt als direct gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen bij een risicovolle activiteit.

³⁶ De kans per jaar dat een groep personen van een bepaalde grootte (bijvoorbeeld 10, 100 of 1000 personen) tegelijk slachtoffer wordt van een ongeval met gevaarlijke stoffen.

³⁷ Zie Twynstra Gudde (2013).

miljoen jaar (PR 10⁻⁶). Het groepsrisico is een maat voor de maatschappelijke ontwrichting, waarbij een ramp met veel doden zwaarder wordt gewogen dan meerdere rampen met minder doden maar met in totaliteit net zoveel doden³⁸. Hiervoor geldt de oriëntatiewaarde (dit is geen norm maar een richtwaarde³⁹). Daarnaast werd in deze nota ook opgemerkt dat *'een zekere scheiding tussen transportroutes en werk- en woongebieden gewenst (kan) zijn'*.

Aanscherping beleid na de vuurwerkramp

Na de vuurwerkramp in Enschede in 2000, is de ontwikkeling rond externe veiligheid versneld. In 2001 kwam het vierde Nationaal Milieuplan (NMP4) uit, waarin externe veiligheid werd gepresenteerd als één van de zeven grote milieuproblemen van de toekomst. In NMP4 werd daarom aangekondigd dat 'de normen voor het externe veiligheidsbeleid (..) op korte termijn een wettelijke status krijgen'. Ook werd in NMP4 gesproken over de doorwerking van die normen op het gebied van de ruimtelijke ordening en bij de aanleg van infrastructuur evenals op een duidelijke afweging van het groepsrisico bij ruimtelijk relevante besluiten. Daarnaast werd beleid aangekondigd met het oog op de aanwijzing van specifiek voor het vervoer van gevaarlijke stoffen bestemde transportroutes en de vaststelling van veiligheidszones langs die routes. Dit heeft een vervolg gekregen in 2004 toen de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen uitgebracht werd (Stcrt. 2004, 147). In die circulaire was het rijksbeleid voor het omgaan met de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen opgenomen en werd onder meer aan gemeenten en provincies gevraagd de daarin omschreven risicobenadering toe te passen bij ruimtelijk relevante besluiten.

Basisnet en Besluit externe veiligheid transportroutes

In vervolg hierop is in de Nota Mobiliteit (Kamerstukken II 2004/05, 29 644, nr. 14) en de Nota Vervoer gevaarlijke stoffen (Kamerstukken II 2005/06, 30 373, nrs. 1 en 2) de vaststelling aangekondigd van een zogeheten basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en het binnenwater. Het basisnet heeft als doel de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen, de ruimtelijke ontwikkeling en de externe veiligheid duurzaam met elkaar in evenwicht te brengen.

De Wet Basisnet is een stelsel van wetten en regels die hun oorsprong hebben liggen in verschillende gebieden. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen (Wvgs) de belangrijkste wet⁴⁰. De Wvgs is geldig sinds 1995 maar is aangepast aan het Basisnet. De wet regelt de vervoerskant van het basisnet. Het voorziet onder meer in de aanwijzing van wegen, spoorwegen en binnenwateren waar spanning bestaat of kan ontstaan tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen, ruimtelijke ontwikkelingen en externe veiligheid (zogeheten basisnetroutes).

Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt)

Daarnaast is voor ruimtelijke ordening in relatie tot de transportroutes is er het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) ontstaan. Dit besluit bevat de uitwerking van de ruimtelijke component van het basisnet. Doel van dit besluit is het waarborgen van een basisbeschermingsniveau door te voorkomen dat bij ruimtelijke ontwikkelingen mensen worden

38 De officiële definitie van groepsrisico in artikel 1 van het Bevi is: "de cumulatieve kans per jaar dat ten minste 10, 100 of 1.000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of gevaarlijke afvalstof betrokken is".

39 Het vastleggen van het plaatsgebonden risico en groepsrisico als norm en richtwaarde zijn later gebeurd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb), het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) en de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen.

40 Voor vervoerders is veiligheid rond vervoer van gevaarlijke stoffen vooral vastgelegd in het Europese Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID). Alle vervoerders zijn verplicht zich te houden aan deze regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het betreft regelgeving omtrent de veiligheid van het vervoer an sich en niet in relatie tot de omgeving. Feitelijk wordt in het RID de bron (kans op een incident met een trein beladen met gevaarlijke stoffen) aangepakt. Het Basisnet gaat voor wat betreft het Nederlandse deel een stap verder en betreft tevens het aspect RO in de routekeuze voor dit vervoer.

blootgesteld aan een hoger risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen dan maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht. Verder bevat het besluit onder andere regels die strekken tot het inzichtelijk maken van de kans op een ramp met veel slachtoffers en het op een transparante wijze wegen van het risico ten opzichte van toe te laten ruimtelijke ontwikkelingen. Bij ruimtelijke afwegingen voor nieuwe bestemmingen moet het bevoegd gezag rekening houden met de externe veiligheidsrisico's die behoren bij een volledig gebruik van de risicoruimte. Deze risicoruimte houdt, ruimtelijk vertaald, een zone in waarbinnen beperkingen gelden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Op deze manier wordt een basisbeschermingsniveau voor mensen gewaarborgd. Verder bevat het besluit onder andere regels die strekken tot het inzichtelijk maken van de kans op een ramp met veel slachtoffers en het op een transparante wijze wegen van het risico ten opzichte van toe te laten ruimtelijke ontwikkelingen.

Regeling Basisnet en Bouwbesluit

Tevens zijn nog enkele onderliggende regelingen van belang, zoals de Regeling Basisnet. Hierin staat waar risicoplafonds liggen langs transportroutes en welke regels er gelden voor ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast bevat het aangepaste Bouwbesluit regels rondom bouwen binnen zogeheten Plasbrandaandachtsgebieden. In de Beleidsregels EV-beoordeling tracébesluiten geeft de minister van Infrastructuur en Milieu aan hoe moet worden omgegaan met externe veiligheid bij uitbreiding of aanpassing van de Rijksinfrastructuur in relatie tot het Basisnet. De Beleidsregel over het verwerven van woningen langs basisnetroutes heeft betrekking op het oplossen van huidige en mogelijke toekomstige knelpunten bij bestaande woningen langs basisnetroutes. De beleidsregel gaat in op de reikwijdte van de in deze beleidsregel beschreven aankoopregeling en de criteria voor aankoop door het Rijk. Vervolgens komt aan de orde door wie en binnen welke termijn een beroep op de regeling kan worden gedaan en de rol van Rijkswaterstaat bij de uitvoering.

6.1.2 *Waarom een rol voor Infrastructuur en Waterstaat?*

Tot 2010 waren de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM gescheiden departementen maar met aanpalende beleidsvelden. Externe veiligheid was belegd bij de Directie Externe Veiligheid bij VROM onder het DG Milieu. Vervoer (waaronder transport van gevaarlijke stoffen) bij het DG Mobiliteit/Bereikbaarheid van VenW. Na de samenvoeging van de twee ministeries tot Infrastructuur en Milieu werd het algemene externe veiligheidsbeleid belegd bij de directie Veiligheid en Risico's van DG Milieu en Internationaal, waar ook de verdere ontwikkeling van het Basisnet is vormgegeven. Daarnaast is Rijkswaterstaat (Dienst Water, Verkeer en Leefomgeving) als infrastructuurbeheerder betrokken bij de besluitvorming over de aanleg en aanpassing van wegen en vaarwegen en bij het transport over weg en water en verantwoordelijk voor het aanleveren van de cijfers over de omvang van het transport. Voor spoor geldt dat ProRail dit doet als infrastructuurbeheerder. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat blijft hierbij eindverantwoordelijk. De minister is verantwoordelijk voor de integrale kaderstelling rond activiteiten die risico's kunnen veroorzaken voor het milieu en de gezondheid van de mens. Deze regisserende rol komt (onder andere) naar voren in:

- De normstelling en regels waaraan bedrijven en overheden zich bij de uitoefening van hun activiteiten moeten houden.
- De stelselverantwoordelijkheid voor vergunningen, toezicht en handhaving in het nieuwe VTH-stelsel. Dit VTH-stelsel is besproken in hoofdstuk 4. Voor risico's op zware ongevallen zijn zes omgevingsdiensten benoemd, die deze categorie bedrijven vergunningen verleend.
- Waar Europese regels (deels) ontbreken, of lidstaat specifieke implementatie vereisen, of waar specifieke omstandigheden in Nederland het stellen van regels voor de veiligheid van de omgeving noodzakelijk maken, wordt in dialoog met stakeholders gezocht naar een optimum

tussen de te bereiken doelen (en dus baten in termen van milieu en gezondheidswinst) en de lasten die deze regels veroorzaken.

De overheid heeft deze rol, vanwege het feit dat het normerende element van milieu van oudsher een taak is die belegd is geweest bij de Rijksoverheid. Ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen is de rijksoverheid ook beheerder (samen met ProRail) van de hoofd(vaar)wegen en het spoorwegnetwerk en is het daarmee de partij die een overkoepelend beeld kan vormen van de vervoerde aantallen gevaarlijke stoffen. Het is primair de verantwoordelijkheid van bedrijven die risico's voor mens en milieu veroorzaken om deze risico's te identificeren en te voorkomen of te beperken. Dit geldt ook voor overheden die, bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening, keuzes maken die invloed hebben op veiligheid en risico's. De minister stimuleert:

- het in beeld brengen van bestaande of nieuwe risicosituaties en het vermijden of beperken hiervan;
- een continue verbetering van de omgevingsveiligheid.

Verder is de minister verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van (een deel van) de wet- en regelgeving door de ILT op dit beleidsterrein (artikel 24 uit de Rijksbegroting). De Inspectie Leefomgeving en Transport (ontstaan in 2012 na samenvoeging van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-inspectie) is als agentschap verantwoordelijk voor de naleving van wet- en regelgeving rond vervoer gevaarlijke stoffen en controleert of transporten voldoen aan deze (internationale) wet- en regelgeving. BRZO-bedrijven daarentegen worden jaarlijks geïnspecteerd op naleving van de BRZO-wetgeving door een B-inspectieteam. Dergelijke teams bestaan uit inspecteurs van de volgende – in de wet aangewezen – organisaties:

- in opdracht van provincies controleren BRZO-omgevingsdiensten op milieuaspecten en externe veiligheid;
- de Inspectie SZW inspecteert vanuit het oogpunt van de werknemersveiligheid;
- de Veiligheidsregio controleert op brandveiligheid en de voorbereiding op de rampenbestrijding.

Tabel 15 Beleidstheorie veiligheid bedrijven en transport

Probleem/kans	Technisch risico en perceptie	Rol Rijksoverheid en andere partijen
Nederland is een dichtbevolkt land en risicovolle activiteiten met gevaarlijke stoffen nemen toe, evenals ruimtelijke ontwikkelingen. Gebrek aan evenwicht tussen veiligheid van burgers en de belangen van risicovolle activiteiten en ruimtelijke ontwikkeling	Het gaat bij veiligheid van bedrijven en transport van gevaarlijke stoffen zowel om technische risico's als ook de perceptie van risico's. De effecten van een zwaar ongeluk kunnen meerdere doden tegelijk veroorzaken en daarmee tot grote maatschappelijke onrust leiden. De perceptie van de risico's van productie en transport van brandbare en giftige stoffen is belangrijk in dit veld omdat burgers er zelf geen invloed hebben (machteloos voelen).	Het is primair de verantwoordelijkheid van bedrijven die risico's voor mens en milieu veroorzaken om deze risico's te identificeren en te voorkomen of te beperken. Dit geldt ook voor overheden die, bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening, keuzes maken die invloed hebben op veiligheid en risico's. Ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen is de rijksoverheid ook beheerder (samen met ProRail) van de hoofd(vaar)wegen en het spoorwegnetwerk en is het daarmee de partij die een overkoepelend beeld kan vormen van de vervoerde aantallen gevaarlijke stoffen. Vanaf 2016 zijn de provincies WABO-bevoegd gezag voor BRZO-bedrijven en daarmee voor de vergunningverlening via 6 gespecialiseerde omgevingsdiensten BRZO.

Instrumenten	Output	Outcome	Relatie doel art. 22
Het beleid is gericht op beperkingen aan ruimtelijke ontwikkeling, instellen van risicoplafonds, saneren van onacceptabele situaties, voorkomen van grote ongevallen. De regels voor risico's met zware ongevallen zijn gebaseerd op Europese richtlijnen (Seveso) en in NL geïmplementeerd in het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Zes omgevingsdiensten verlenen BRZO-vergunningen. Er is een extra financiële bijdrage gegeven voor het Provinciaal Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid en de Impuls Omgevingsveiligheid.	In 2017 zijn 511 BRZO-inspecties uitgevoerd, waarbij de ILT 45 omgevingsvergunningen op het aspect externe veiligheid heeft beoordeeld. In 15 gevallen was er aanleiding om te reageren in de vorm van een advies of zienswijze. De BRZO-toezichthouders maken in hun rapportage over 2017 geen melding van een situatie bij een BRZO-bedrijf waar sprake is van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie met verhoogd risico voor werknemers en de omgeving, zoals bij Odfjell in 2012 heeft plaatsgevonden.	Afname van risicovolle activiteiten en transport van gevaarlijke stoffen waardoor de kans op ongelukken met grote maatschappelijke gevolgen kleiner wordt. Heldere risicocontouren waardoor ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn.	Met het beleid voor bedrijven die grote ongelukken kunnen veroorzaken en het transport van gevaarlijke stoffen wordt de veiligheid van mens en milieu verbeterd door de kans op grote ongevallen te verkleinen en de gevolgen ervan te beperken (ruimtelijk beleid).
De wet Basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en het binnenwater. Het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) bevat de uitwerking van de ruimtelijke component van het basisnet.	Voorkeursroutes voor transport. Risicoplafonds en risicocontouren langs routes voor ruimtelijke beleid (gemeenten)		

6.2 Beoordeling veiligheid bedrijven en transport

Bij het thema veiligheid bedrijven en transport van gevaarlijke stoffen zijn de volgende rapporten bestudeerd en geïnventariseerd:

1. Quickscan BRZO bedrijven. Steekproef 2011 (VROM-Inspectie en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2011);
2. Veiligheid bij BRZO-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2013);
3. Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2013, 2014, 2015, 2016 en 2017 (IenM, SZW, VenJ, deze behandelen wij als één rapportreeks);
4. Verslag over de werking van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen 2015 en 2016 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016 en 2017, deze behandelen wij als één rapportreeks);
5. Robuust Basisnet: onderzoek naar vergroten robuustheid Basisnet Spoor (Antea en Berenschot, 2017);
6. Factsheet ontvangen meldingen 2016 (BRZO) (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2017);
7. Veiligheid BRZO bedrijven lessen na Odfjell (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2017).

Hieronder wordt eerst de doeltreffendheid van het beleid voor BRZO besproken en daarna de doeltreffendheid van het beleid voor transport van gevaarlijke stoffen. Dit hoofdstuk eindigt met een gecombineerde paragraaf over de doelmatigheid van beide beleidsvelden.

6.3 Beoordeling BRZO

6.3.1 Doeltreffendheid BRZO

Quickscan BRZO bedrijven

Dit betreft onderzoek naar risicobeheersing voor bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen. Aanleiding van dit onderzoek is de grote brand bij een BRZO-bedrijf in 2011. Dit rapport geeft inzicht op welke plekken het risico voor een soortgelijke ramp/ongeval aanwezig is en of de risicoplannen en de handhaving bij deze bedrijven op orde zijn. Het rapport beoordeelt de naleving van het BRZO door bedrijven, handhaving door bevoegd gezag en rampbestrijdings- en communicatieplannen voor de periode 2009 tot en met begin 2011.

Het rapport geeft tot op zeker hoogte doeltreffendheid van het BRZO beleid weer, doordat onderzocht is hoeveel bedrijven de BRZO naleven en of bedrijven na een negatieve inspectie actie ondernemen. Het geeft echter geen volledig beeld over de actuele risico's of het volledig naleefgedrag van een bedrijf. Dat komt doordat informatie over toezicht en handhaving door de verschillende organisaties fragmentarisch beschikbaar is:

- Toezichtinformatie over BRZO-bedrijven is centraal beschikbaar in de landelijke BRZO-inspectie database;
- Informatie over de handhaving door het bevoegd gezag is deels beschikbaar:
 - Het beeld over de handhaving bij BRZO-bedrijven is alleen bij de Arbeidsinspectie centraal beschikbaar.
- Handhavinginformatie van het Wabo bevoegd gezag milieu en de brandweer is niet centraal beschikbaar.

Daarmee ontbreekt de mogelijkheid om snel een actueel en landelijk beeld te presenteren van de naleving door en handhaving bij deze bedrijven. Het rapport geeft weer of veiligheidsregio's rampbestrijdings- en crisiscommunicatieplannen voor BRZO-bedrijven op orde hebben. Nog niet alle bedrijven zijn door de veiligheidsregio's aangeschreven en beoordeeld op de noodzaak om over een aangewezen bedrijfsbrandweerorganisatie te beschikken. Als 'nieuw bevoegd gezag' ontwikkelen de veiligheidsregio's momenteel het beleid om alle bedrijven op deze noodzaak te beoordelen. Bij de bedrijven met openstaande overtredingen zijn de handhavingstermijnen door het bevoegd gezag onvoldoende bewaakt. Over de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten ontbreken op dit moment landelijke afspraken.

Een landelijke handhavingstrategie is binnen het programma LAT Risicobeheersing Bedrijven (inmiddels) vastgesteld. Niet voor alle bedrijven waarvoor een rampenplan door de veiligheidsregio moet worden opgesteld, is zo'n rampenbestrijdingsplan ook daadwerkelijk beschikbaar. In die gevallen wordt door de betrokken veiligheidsrisico's voorrang gegeven aan bedrijven met een hoger risicoprofiel. Specifieke risico- en crisiscommunicatieplannen voor BRZO-bedrijven zijn nog niet beschikbaar. Voor de crisiscommunicatieplannen werken de veiligheidsregio's in de invoeringsfase van de Wet veiligheidsregio's nog met de bestaande algemene plannen.

Deze Quick Scan kan gezien worden als de voorloper van de latere rapportreeks 'Staat van de Veiligheid'. De geconstateerde manco's op het moment van verschijnen zijn in de loop der tijd opgelost of geregeld (handhavingsinformatie werd ook de BRZO-inspectie database opgenomen,

een landelijk uniforme BRZO-handhavingsstrategie werd in 2014 opgesteld en aangenomen, rampenbestrijdingsplannen zijn opgesteld.

Veiligheid bij BRZO-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht

De RLI concludeert in dit advies uit 2013 het volgende:

1. De veiligheid van BRZO-bedrijven en toezicht en handhaving daarop, behoeft verbetering.
2. De reeds ingezette ontwikkelingen, waaronder de vorming van zes regionale uitvoeringsdiensten voor het BRZO, BRZO-RUD's, kunnen samen met een verregaande mandatering voor handhaving (waarbij de directeur van de RUD namens het bevoegd gezag een handavingsbeslissing kan nemen en uitvoeren) een deel van de problemen oplossen. Daarvoor is wel goede samenwerking tussen de zes diensten noodzakelijk.
3. Integrale beoordeling en normering van veiligheid maakt opheffen van het schot tussen interne en externe veiligheid wenselijk. De nieuwe Omgevingswet, of een Wet op de fysieke veiligheid, biedt daartoe een mogelijkheid.
4. Stimuleer kennisuitwisseling tussen de nieuwe BRZO-RUD's, andere inspecties en kennisinstellingen. Sluit daarbij aan op de bestaande kennisinfrastructuur.
5. Het is noodzakelijk dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid evenwichtiger wordt verdeeld tussen overheid en bedrijven. Prikkel daarom bedrijven tot verhoging van hun veiligheidsniveau en tot een voortdurende ontwikkeling van hun veiligheidscultuur.

Dit werd veroorzaakt door:

1. versnippering / fragmentatie;
2. (gebrek aan/ tekortschieten in) informatie, expertise en capaciteit;
3. gebrek aan daadkracht.

Verder volgt een aantal aanbevelingen om de geconstateerde punten te verbeteren. Ten aanzien van doeltreffendheid wordt dus maar ten dele iets beschreven.

Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven

Deze rapportreeks schetst de mate van naleving van veiligheidssituaties van BRZO-bedrijven in NL in de jaren 2013-2017 en is daarom een belangrijke bron voor de doeltreffendheid van het beleid. De rapporten zijn in overleg met samenwerkende toezichthouders van BRZO+, het Interprovinciaal Overleg (IPO), VNG, VNO-NCS, Veiligheid Voorop samenwerkende brancheorganisaties in de petrochemische sector opgesteld. Bronnen hiervoor zijn de rapportages van overheden en bedrijfsleven over veiligheidssituaties bij risicovolle bedrijven. Monitorings- en toezichtdata uit de rapporten van zowel overheid als bedrijfsleven zijn waar mogelijk vergeleken met de data uit de jaren ervoor, waardoor de vijf bestaande rapportages een reeks vormen van vijf jaar en waardoor veranderingen gezien kunnen worden over de jaren heen. En dat zie je terug in de mate van inhoudelijke beschrijving van de veiligheid.

Zo wordt de rapportage 2013 gezien als nulmeting/ startpunt voor opvolgende jaarlijkse rapportages. Hierin wordt geen melding gemaakt van situaties bij BRZO-bedrijven waar sprake is van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie voor werknemers en de omgeving. Ook is inzichtelijk gemaakt hoeveel overtredingen er van de zwaarste categorie zijn en hoe de toezichthouders met deze overtredingen zijn omgegaan. Er blijkt dat bij minder dan een procent van de geconstateerde overtredingen sprake was van een onmiddellijke dreiging, en dat in alle gevallen die dreiging door adequate handhaving onmiddellijk is weggenomen.

Het rapport van 2014 ziet een verbetering ten opzichte van 2013 maar geeft ook aan dat het te vroeg is om conclusies te trekken. Veel ontwikkelingen en initiatieven op het gebied van regelgeving, versterking van VTH en de veiligheidscultuur door partijen zijn in gang gezet om de

eigen prestaties te verbeteren. Het is zaak om de ingezette lijn met kracht voort te zetten. Al deze inspanningen moeten leiden tot een steeds verdergaande verbetering van de veiligheid bij de majeure risicobedrijven.

In de rapporten waarop de Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2015 is gebaseerd, is geen melding gemaakt van situaties bij BRZO-bedrijven waar sprake is van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie met verhoogd risico voor werknemers en de omgeving. Dit is in overeenstemming met de constatering in 2014 en 2013. Het rapport van 2016 geeft een beeld over de inspanningen die door bedrijfsleven en overheden zijn geleverd op het gebied van de veiligheid van deze groep bedrijven. Zowel betrokken bedrijven als overheidspartijen zien veel waardevolle verbeteringen en geven aan dat het zaak is om de ingezette verbeteringen structureel te borgen. Desalniettemin is het aantal geconstateerde overtredingen in 2016 licht gestegen ten opzichte van eerdere dalingen.

In de Staat van de Veiligheid 2017 wordt geconcludeerd dat de BRZO-toezichthouders in hun rapportage over 2017 (net als over 2016) geen melding maken van een situatie bij een BRZO-bedrijf waar sprake is van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie met verhoogd risico voor werknemers en de omgeving. Verder kan op basis van de beschikbare informatie en de resultaten uit het toezicht en de handhaving op majeure risicobedrijven geconcludeerd worden dat de lijn met betrekking tot de BRZO-overtredingen in de afgelopen jaren wordt voortgezet. Dit houdt een verdere afname van het aantal zware overtredingen in, en een verschuiving van middelzware naar lichte overtredingen.

Factsheet ontvangen meldingen 2016 (BRZO)

Dit document betreft een Factsheet over bij de Inspectie Leefomgeving en Transport binnengekomen meldingen van ongewone voorvallen met milieugevolgen. Het is geen losstaand rapport van de ILT maar moet gezien worden als onderdeel van de Staat van de Veiligheid over 2016. In de factsheet gaat het om de meldplicht voor bedrijven van ongewone voorgevallen op grond van artikel 17.2 Wet Milieubeheer. Uit het document blijkt dat er meer meldingen in 2016 zijn gedaan, maar ook dat nog steeds niet genoeg bedrijven melding doen van ongewone voorgevallen. Ook de kwaliteit van meldingen blijft een zorg. ILT doet daarom een aantal aanbevelingen om tot verbeteringen te komen.

Veiligheid BRZO bedrijven lessen na Odfjell

In 2012 is het bedrijf Odfjell stilgelegd vanwege onbeheerste veiligheidssituaties. In 2013 volgde een onderzoeksrapport met aanbevelingen gepubliceerd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Dit rapport uit 2017 gaat in op de vraag wat partijen met deze aanbevelingen gedaan hebben. In hoeverre zijn veiligheidsproblemen daadwerkelijk aangepakt?

De Onderzoeksraad voor Veiligheid constateert nog tekortkomingen in de beheersing van de veiligheid bij bedrijven die op grote schaal werken met gevaarlijke stoffen. Het gaat om circa 400 BRZO-bedrijven in Nederland en het toezicht daarop. Odfjell Terminals Rotterdam heeft veel gedaan om de veiligheid te verbeteren en ook andere partijen in de sector hebben afgelopen jaren diverse maatregelen genomen. Hiermee is een goede basis gelegd, maar er zijn nog veel inspanningen nodig om het gewenste veiligheidsniveau te behalen.

De tekortkomingen in de sector liggen met name op het vlak van samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheden. Zo stellen opdrachtgevers van BRZO-bedrijven zich te terughoudend op bij het maken van dwingende afspraken over veiligheid. Ook verloopt de afstemming en samenwerking tussen de verschillende toezichthouders niet optimaal. Verder blijkt dat de Inspectie SZW met enige regelmaat ontbreekt bij de gezamenlijke BRZO-inspecties. Ten slotte is er nog

steeds geen persoon of autoriteit die boven alle toezichthouders staat en kan ingrijpen indien noodzakelijk.

De Raad is van mening dat ketenpartijen meer kunnen doen om te controleren of de veiligheid bij bedrijven waar zij zaken mee doen, goed wordt beheerst. De potentiële risico's zijn te groot om hier terughoudend in te zijn en het toezicht op veiligheid geheel aan de overheid te laten. De Onderzoeksraad ziet juist meerwaarde wanneer een bedrijf door zowel de overheid als klanten en opdrachtgevers wordt aangesproken op een veilige bedrijfsvoering.

Het bedrijfsleven en de overheid laten overigens kansen liggen om via informatiedeling een beter beeld te krijgen van de veiligheid bij een bedrijf. Het feit dat de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voormalig Arbeidsinspectie) niet altijd deelneemt aan de gezamenlijke BRZO-inspecties, ziet de Onderzoeksraad als bedreiging voor de kwaliteit van het toezicht. Deze inspectie heeft veel belangrijke kennis en kunde in huis over arbeids- en procesveiligheid en vormt daarmee een onmisbaar onderdeel van het integrale toezicht op de potentieel gevaarlijke bedrijven.

Oordeel over doeltreffendheid

Ten aanzien van doeltreffendheid rond BRZO constateren wij dat een stevig onderbouwd oordeel op basis van cijfers niet uit de evaluaties naar voren komt, zonder duidelijke KPI's of nulmeting.

Qua output (concrete resultaten) is het niet in te schatten of de beleidsdoelen (bijvoorbeeld preventie van ongevallen en beschermen van de omgeving) goed gehaald zijn door het beleid. Ook geeft het rapport van de Onderzoeksraad diverse opmerkingen en aanknopingspunten ter verbetering van de sector.

Wel is op basis van de evaluaties te onderbouwen dat:

- geen melding gemaakt van situaties bij BRZO-bedrijven waar sprake is van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie;
- actoren veel inspanningen doen om de veiligheid te verbeteren;
- het nieuwe VTH-stelsel met 6 omgevingsdiensten voor BRZO een deel van de problemen kan oplossen omdat de kennis gebundeld is bij deze 6 omgevingsdiensten;
- veel waardevolle verbeteringen worden geconstateerd (bijvoorbeeld in het aantal gerapporteerde incidenten en tekortkomingen en incidenten die in steeds lichtere categorieën vallen) en daarmee ontstaat een positief beeld.

Verder lijken ook maatschappelijke effecten (outcome) ten aanzien van het onderwerp BRZO te zien. Zo is de aandacht voor het onderwerp groot en lijken betrokken partijen, waaronder uit de sector zich goed bewust van de maatschappelijke impact van het beleid. Dit beeld wordt bevestigd in interviews met partijen. Ook komt uit de interviews naar voren dat de investeringen die gedaan worden vanuit PUEV gelden (Provinciaal Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid, tot 2015) en IOV (Impuls OmgevingsVeiligheid, vanaf 2015) tot veel positieve effecten hebben geleid:

“Als IOV er niet was geweest, dan zou er veel minder efficiënt en uniform worden gewerkt. Dan hadden we geen BRZO plus gehad bijvoorbeeld. Werd alles houtje touwtje georganiseerd en had iedereen het wiel zelf uit moeten vinden. Het budget was écht een impuls om dingen beter te organiseren. Meer transparantie, betere inspecties dat soort dingen”.

6.4 Beoordeling transport van gevaarlijke stoffen

6.4.1 Doeltreffendheid transport van gevaarlijke stoffen

Verslag over de werking van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen 2015 en 2016

De rapporten gaan in op de actuele ontwikkelingen rond de drie basisnetten. Hierin wordt onderzocht of de risico's in 2015 en 2016 binnen de risicoplafonds van het Basisnet zijn gebleven door de realisatiecijfers en de daarbij horende risico's aan elkaar te toetsen. Tevens vormen de verslagen een weergave van andere actuele ontwikkelingen rond de basisnetten, zoals over de werking van het 'warme bleve vrij rijden convenant', de aankoop van woningen in het kader van saneringen en aanpassingen van de regeling Basisnet.

Jaarlijks worden cijfers verzameld over de omvang van het vervoer in het afgelopen kalenderjaar. Op basis van die cijfers worden de risico's berekend en wordt getoetst of die risico's binnen de vastgestelde risicoplafonds zijn gebleven. De jaarlijkse toetsingsrapportages dienen om de vraag te kunnen beantwoorden of de risico's van het vervoer in het afgelopen kalenderjaar binnen de risicoplafonds Basisnet zijn gebleven. Het beantwoordt die vraag voor alle drie de modaliteiten die deel uitmaken van het Basisnet. Indien uit de jaarrapportages blijkt dat risicoplafonds in het voorafgaande kalenderjaar zijn overschreden en/of in het komende kalenderjaar mogelijk (opnieuw) overschreden zullen worden, is het aan de minister of staatssecretaris van IenM om in overleg met vervoerssector maatregelen te treffen.

Het opstellen van de jaarlijkse toetsingsrapportages vindt plaats in drie stappen: tellen, rekenen en toetsen. Cijfers over de omvang en samenstelling van het vervoer van gevaarlijke stoffen in een bepaald kalenderjaar worden per modaliteit op verschillende manieren verzameld. Voor het wegvervoer gebeurt dit met behulp van cameratellingen. Jaarlijks worden in opdracht van Rijkswaterstaat op 20% van het Basisnet-wegennet gedurende een periode van twee weken de passerende tankauto's met gevaarlijke stoffen geregistreerd. Deze cijfers worden per traject geëxtrapoleerd naar jaarcijfers. In een cyclus van vijf jaar komt zo het gehele wegennet aan de beurt:

- **Spoor:** Cijfers over de omvang van het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen per traject worden jaarlijks door ProRail gecumuleerd uit de wagenlijsten die elke vervoerder voor vertrek van een trein naar ProRail moet sturen.
- **Binnenvaart:** Cijfers over de omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen per binnenvaartschip worden jaarlijks door Rijkswaterstaat gehaald uit de registratie van de sluispassages en tellingen op andere punten (het IVS-systeem). Cijfers over de omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen per zeeschip over binnenwateren worden jaarlijks aan Rijkswaterstaat geleverd door de Havenbedrijven van Rotterdam en Amsterdam en door het Gemeenschappelijk Nautisch Beheer Scheldegebied. Daarnaast zijn ook de kenmerken van de infrastructuur (zoals het wegtype, de aanwezigheid van wissels of de breedte van het spoor) en de toepassing van veiligheidsmaatregelen (hoe veiliger er wordt vervoerd, hoe meer vervoer er binnen de risicoplafonds past) van belang. Dat betekent dat wijzigingen in de infrastructuur eveneens jaarlijks worden geïnventariseerd en verwerkt in het rekenprogramma, zodat op basis van de actuele staat van de infrastructuur wordt gerekend.

Met al deze gegevens als input worden risicoberekeningen uitgevoerd met behulp van het rekenprogramma RBM-II. De berekende risico's worden vervolgens vergeleken met de risicoplafonds. De jaarlijkse monitoringrapportage per modaliteit bevat de uitkomsten van de toetsing van de berekende risico's aan de risicoplafonds. Inzichtelijk wordt gemaakt of en waar er sprake is van overschrijdingen van de plafonds. Het gaat hier dus om letterlijke toetsen van de werking van de drie Basisnetten.

Uit de verslagen blijkt dat de doeltreffendheid over het algemeen goed is. Wel blijkt dat voor Basisnet Spoor er de nodige uitdagingen zijn (zie ook het Robuustheidsonderzoek). Voor weg blijken er twee wegvakken een overschrijding van het risicoplaafond te laten zien en voor water zijn er geen overschrijdingen. Uit het rapport rond het 'warme bleve vrij rijden convenant' blijkt dat van de treinen die rijden onder het convenant (92% van het gereden vervoer valt hieronder) 99% warme bleve vrij gereden heeft.

Ook in 2016 blijkt dat voor Basisnet Spoor er de nodige uitdagingen zijn om binnen de risicoplaafonds te blijven. Voor weg blijken er twee wegvakken een overschrijding van het risicoplaafond te laten zien (andere dan in 2015, die laten in 2016 geen overschrijdingen meer zien) en voor water zijn er geen overschrijdingen. De 99% van het warme bleve vrij rijden convenant blijft gehandhaafd. Zo beschouwd is het beleid rond de basisnetten weg en water zeer doeltreffend gebleken, maar was dat bij Basisnet Spoor minder het geval.

Robuust Basisnet: onderzoek naar vergroten robuustheid Basisnet Spoor

In navolging op voorgaande rapporten is het Robuust Basisnet onderzoek uitgevoerd. Het rapport vormt een uitgebreide weergave hoe problemen die in 2016 rond Basisnet Spoor aan het licht zijn gekomen rond in de toekomst voorkomen kunnen worden. Het rapport blikt hierbij niet terug maar vooral vooruit en de auteurs geven opties ter verbetering van het beleid. In het onderzoek wordt ingegaan op vier elementen: het vergroten van de absorptiecapaciteit van het spoor, hoe meer sturing vooraf kan worden georganiseerd, hoe optimaal gebruik gemaakt kan worden van de Betuweroute en monitoring en informatievoorziening. Het rapport gaat vooral in op de hoe het beleid doeltreffender gemaakt kan worden, omdat dit kennelijk nog niet het geval was. Impliciet kan hieruit worden afgeleid dat de doeltreffendheid van het beleid niet toereikend was als het gaat om de risicoplaafonds. Uit voorgaande rapporten blijkt immers ook dat bijvoorbeeld het warme bleve vrij rijden convenant succesvol is.

Oordeel over doeltreffendheid

Ten aanzien van transport geven de verslagen rond het Basisnet aan dat de uitvoering voor de basisnetten Weg en Water zonder noemenswaardige aandachtspunten verlopen. De output van het beleid is hiermee goed. Voor Basisnet Spoor daarentegen is de output minder goed, omdat de nodige overschrijdingen geconstateerd zijn. Hierop is actie ondernomen door middel van het onderzoek naar de Robuustheid Basisnet Spoor. De actiepunten die hieruit voortvloeien zijn overgenomen en zullen geïmplementeerd worden. Indien deze in samenhang overgenomen en geïmplementeerd worden, is doelbereiking mogelijk.

Naast deze nationale focus heeft het transport van gevaarlijke stoffen een internationale component. Nederland is partij bij verdragen met als doel het faciliteren van handel en permanent verbeteren veiligheid en heeft daarmee ook internationale verplichtingen. Specifiek voor internationaal transport is er veel veranderd, door de overheveling van taken van IenW naar RIVM. Er is vijf fte beschikbaar voor vijf internationale verdragen, naast de taak van het zijn van het aanspreekpunt voor de stakeholders. Hiermee bestaat het risico dat een aantal taken niet meer uitgevoerd kan worden: voor een aantal beleidsdossiers kan wellicht niet meer inhoudelijk ingespeeld worden op nieuwe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Onvoldoende budget zou het risico creëren dat Nederland geen invloed op internationaal beleid heeft en andere lidstaten het beleid bepalen. Dit beeld werd in een interview met het RIVM bevestigd: Rond internationaal transport is het budget al "bij een absoluut minimum uitgekomen".

6.5 Beoordeling van doelmatigheid BRZO en transport van gevaarlijke stoffen

Uit de documentanalyse blijkt dat er nauwelijks tot geen informatie voorhanden is over de doelmatigheid van de uitgaven ten aanzien van transport en BRZO-beleid. De rapportages die wij ontvangen en gevonden hebben, gaan hier niet op in (bijv. Quickscan BRZO-bedrijven, Staat van Majeure risicobedrijven, de verslagen over de werking van het Basisnet). Op basis van deze analyses kan dan ook niet hard onderbouwd gezegd worden of het beleid doelmatig geweest is.

Er gaan aanzienlijke bedragen naar (BRZO-)Omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's, gemeenten, provincies en het ministerie voor Impuls Omgevingsveiligheid, de voorloper PUEV. Het geld voor IOV komt voort uit overboekingen naar het Provinciefonds vanuit IenW (in 2015, 2016 en 2017 respectievelijk 16,8, 15,8 en 14,3 miljoen euro). Deze bedragen worden aangevuld via een verdeelsleutel op basis van het aantal BRZO bedrijven in de provincies met ongeveer 500 duizend euro door de provincies, vanuit de ambitie om als bevoegd gezag 'te excelleren' op het terrein van BRZO. Uiteindelijk was dit budget in 2017 ruim 17,5 miljoen euro in totaal. Hieruit worden onder andere vier deelprogramma's (BRZO, Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, de informatie- en kennisinfrastructuur, lokaal externe veiligheidsbeleid) en een projectbureau van gefinancierd. Dit budget is toereikend voor de werkzaamheden en men heeft met enige onderuitputting te maken (nadrukkelijk zij vermeldt dat dit te maken heeft met de doorlooptijd van projecten of voorwerk dat gedaan moet worden). Over dit budget wordt jaarlijks een verantwoording gepubliceerd.⁴¹ Uit de verantwoording blijkt dat de projecten en uitgaven goed verlopen. Daarmee is het beeld dat de output past bij de beschikbare middelen en is de doelmatigheid voor het BRZO-beleid als voldoende beoordeeld.

Voor de opdrachten die het RIVM uitvoert, geldt dat deze al 10 jaar redelijk stabiel zijn (rond de € 3,1 miljoen) en dat deze doelmatig uitgevoerd worden. In de afgelopen jaren zijn er meer vragen gesteld aan het RIVM dan dat zij met de formatie aan kunnen. Hierbij wordt steeds een afweging gemaakt welk onderwerp hoger op de agenda moet komen te staan. In die zin wordt steeds een doelmatigheidsafweging gemaakt en worden de meest noodzakelijke taken het eerst uitgevoerd. Bovendien is het budget voor internationaal transport op het minimum gekomen. Hier kan alleen nog het meest noodzakelijke uitgevoerd worden.

Wat betreft de budgetten voor IOV (Impuls OmgevingsVeiligheid) en de opdrachten voor het RIVM geldt dat deze wel doelmatig besteed lijken te worden. Op basis van de interviews blijkt dat de gelden besteed worden aan relevante vraagstukken, maar dat er meer vragen zijn dan beantwoord kunnen worden vanuit de beschikbare gelden. Hierdoor vindt een prioritering plaats bij het RIVM op basis van gewicht van de voorliggende vraagstukken. Hier moet wel bij opgemerkt worden dat de taakopgaven die bij het RIVM liggen alleen het minimumniveau aan taken af lijken te dekken. Dat betekent dat het gevoerde beleid voor transport van gevaarlijke stoffen zeer doelmatig is (immers, bij weinig budget kan alleen het allerbelangrijkste gedaan worden).

⁴¹ Zie bijvoorbeeld voor een overzicht bijvoorbeeld: <https://relevant.nl/display/IMPULS/Impuls+Omgevingsveiligheid+2015+-+2018;jsessionid=545C9E4DC99304A45DAE1846EDA33C92>.

7 Financiële analyse

7.1 Inleiding

Absolute en relatieve omvang van budget Veiligheid en risico's

In de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017) is voor het beleid voor veiligheid en risico's € 55,8 mln. opgenomen. Dat is een relatief bescheiden bedrag met minder dan 1 procent als aandeel van de totale begroting van het ministerie, die in totaal € 8,4 mld. bedraagt. Een groot deel van de begroting betreft het uitvoeren van grote infrastructurele projecten. Als deze niet in de vergelijking worden meegenomen, dan resteert aan uitgaven van het beleid van het ministerie circa € 950 mln. Als we dan het beleid van veiligheid en risico's, waar overigens ook middelen voor uitvoering inzitten daaraan relateren, dan wordt circa 6% besteed aan veiligheid en risico. Zoals in de onderstaande tabel is te zien, zijn de begrote middelen onder te verdelen in drie categorieën.

Tabel 16 Begroting Veiligheid en risico's op de begroting IenW 2017

Artikelomschrijving	Begrotingsstand 2017
	(in € mln.)
Artikel 22 IenW begroting	33,8
22.01 Veiligheid chemische stoffen	5,9
22.02 Veiligheid biotechnologie	3,1
22.03 Veiligheid bedrijven en transport	24,9
Artikel 19.02.03 Bijdragen aan agentschappen	17,3 (18,8)*
RIVM	15,8 (17,3)*
RVO	1,5
A. Infrastructuurfonds	4,6
18.06 Externe veiligheid	4,6
Totaal	55,8 (57,2)*

*Correctie voor het niet meenemen van het thema gewasbescherming in deze beleidsvoorlichting van € 1,5 mln.

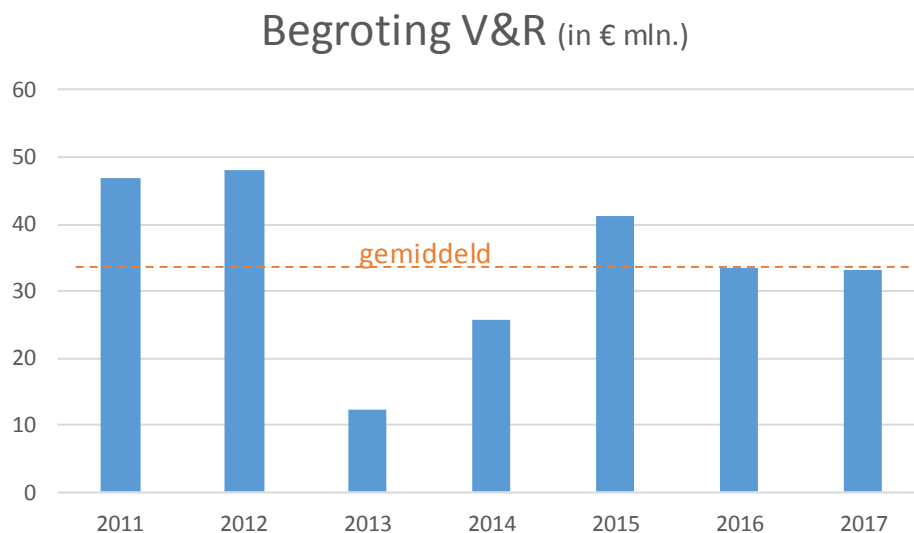
Begroting en realisatie

In deze financiële analyse worden de begrotingen geanalyseerd van het veiligheids- en risicobeleid voor de periode 2011-2017. In deze periode hebben in het ministerie beleidsmatige en organisatorische wijzigingen plaatsgevonden en mede daardoor is het veiligheids- en risicobeleid in verschillende jaren onder andere artikelnummers op de begroting gekomen. Ook de naamgeving en inhoud van het beleid is in de loop van de jaren aangepast. In 2011 was het beleid vormgegeven in Artikel 56: Risicobeleid en bestond uit vier artikelonderdelen. In de periode 2012 - 2015 was de naamgeving veranderd in Externe Veiligheid en risico's en bestond uit drie artikelonderdelen. In eerste instantie was dit ondergebracht in artikel 8 van het ministerie van I&M en vanaf 2013 in artikel 22. In 2016 is de naamgeving van dit artikel veranderd in Omgevingsveiligheid en Milieurisico's onder artikel 22.

7.2 Trends in verplichtingen en ontvangsten

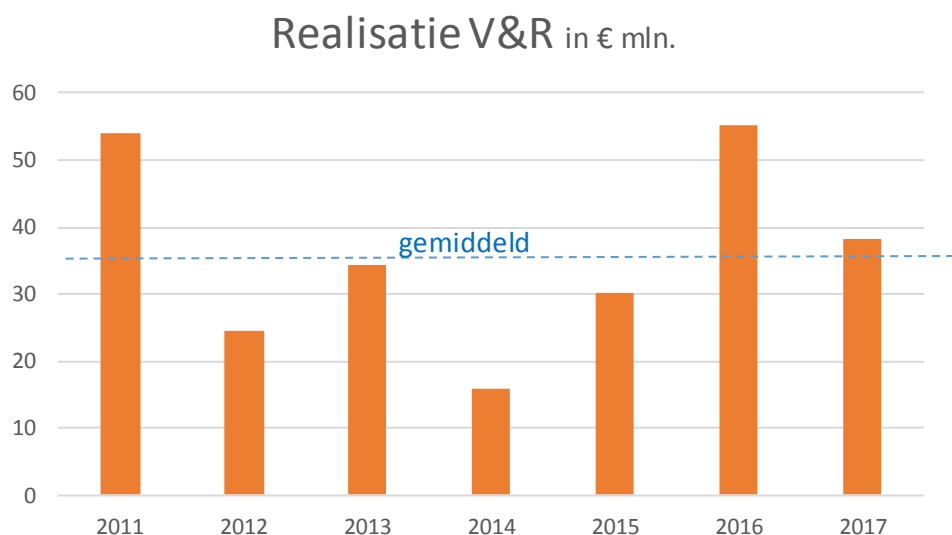
In de twee onderstaande grafieken wordt een overzicht gegeven van het verplichtingenbudget voor het beleid veiligheid en risico's zoals gepresenteerd in artikel 56 (2011), artikel 8 (2012) en artikel 22 (2013-2017).

Figuur 3 Begroting veiligheid en risico's verplichtingenbudget 2011 - 2017



In de bovenstaande tabel is te zien dat het gemiddelde verplichtingenbudget dat voor het beleid veiligheid en risico's is begroot, ca. € 34 mln. per jaar is. Er zijn wisselingen per jaar en dat heeft onder meer te maken met het budget voor asbestsaneringen dat programmatisch meerjarig is vastgelegd. Daarnaast is door herprioritering in de periode 2013-2015 een verlaging van budget geraamd van in totaal 10% over deze jaren.

Figuur 4 Realisatie veiligheid en risico's 2011 - 2017

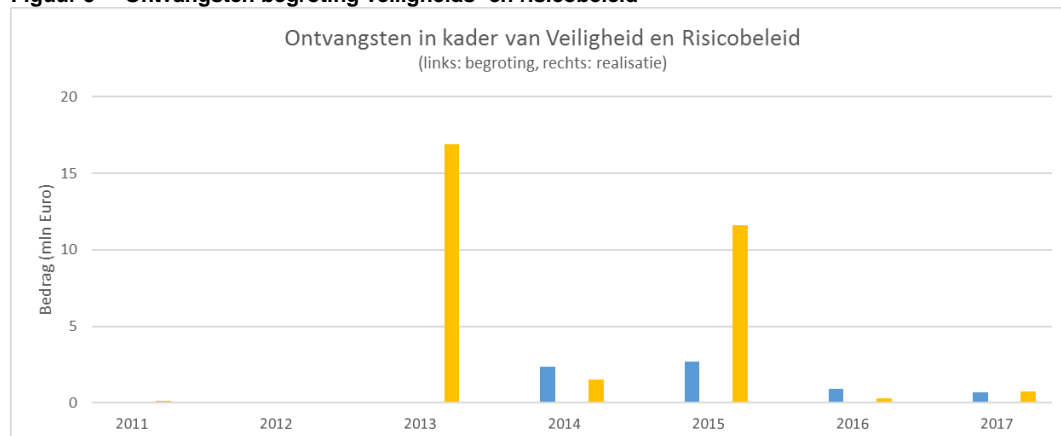


Net als de begroting fluctueert de realisatie door de jaren heen. De gemiddelde realisatie is € 36 mln. De realisaties van artikel 22 zijn in een aantal jaren lager dan begroot. Dit heeft onder andere te maken met overheveling van opdrachten RIVM en RVO naar artikel 19 (dat hieronder wordt toegelicht), vertragingen bij safety deals en het niet aanwenden van reserveringen in het

kader van nabetaling sanering asbestwegenregeling. De lager dan verwachte realisatie in 2012 wordt verklaard doordat minder middelen voor asbestwegen sanering nodig was. Deze vrijgevallen middelen zijn gebruikt voor de oprichting van omgevingsdiensten en daarom verdwenen uit dit beleidsartikel. Het project sanering asbestwegen is inmiddels afgerond. De hoogste realisatie is zichtbaar voor 2016 en heeft de volgende redenen: i) overheveling verplichtingbudget 2017 naar 2016 voor verwijderen asbestdaken (€ 15 mln.), verhoging budget omgevingsveiligheid chemische sector (€ 2 mln.) en verhoging subsidieregeling asbestdaken (€ 5 mln.).

Behalve de begrote en gerealiseerde uitgaven zijn er ook ontvangsten in het kader van dit beleidsartikel geweest. Deze staan in onderstaande grafiek afgebeeld.

Figuur 5 Ontvangsten begroting veiligheids- en risicobeleid



Uit bovenstaande figuur is te zien dat in 2013 een onbegrote ontvangstenpost van € 17 mln. vanuit de Europese Unie in het kader van NANoREG, waarvan het ministerie van IenW de coördinator was, beschikbaar kwam. Dit was een bedrag dat vanwege EU-regels over projectbijdragen via IenW rechtstreeks naar de uitvoeringsorganisatie van NANoREG (bij RIVM) ging ten behoeve van de (inter)nationale partners van dat project (dus geen echte 'inkomsten' ter besteding door IenW zelf, behoudens een bescheiden kostenpost voor coördinatie). In 2014 was dit bedrag, als gevolg van de doorbetalingssystematiek in NANoREG ten behoeve van de partners van NANoREG (en het vervolproject ProSafe) lager (€ 0,8 mln.) en in 2015 weer groter. Behalve inkomsten uit het NANoREG/Prosafe programma, waren er in dat jaar ook externe inkomsten ten behoeve van saneringsregeling asbestwegen. Budget voor sanering asbestwegen was ondergebracht in een fonds van de Dienst Landelijk Gebied. Een deel van het fonds (€ 6 mln.) is na afloop van programma overgebleven en teruggestort naar het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

7.3 Uitgaven artikel-onderdelen

De drie beleidsthema's onder dit artikel zijn:

- Veiligheid chemische stoffen.
- Veiligheid biotechnologie.
- Veiligheid bedrijven en transport.

In deze sectie worden de gerealiseerde uitgaven op het niveau van het artikelonderdeel besproken. De uitgaven kunnen verschillen van de eerder opgestelde begrotingen. In onderstaand overzicht staan de uitgaven van het thema Veiligheid Chemisch Stoffen gepresenteerd.

Tabel 17 Onderverdeling artikelonderdeel veiligheid chemische stoffen

Artikel nummer ¹	Thema	Uitgaven in mln Euro						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
22.01	Veiligheid chemische stoffen²	3,99	8,28	12,47	6,78	11,80	6,74	5,90
22.01.01	Opdrachten	-	7,79	6,51	5,31	3,58	3,98	3,40
22.01.02	Subsidies	-	0,04	4,88	0,37	5,65	1,44	0,54
22.01.03	Bijdragen aan agentschappen	-	-	0,78	1,10	2,58	1,33	1,95
22.01.05 ³	Bijdragen aan internationale organisaties	-	0,45	0,30	0,00	0,00	0,00	0,00

¹ in 2011 was dit artikel 56.34; in 2012 was dit artikel 08.01

² In 2011 heette dit beleidsartikel Veiligheid gebruik chemische stoffen

³ in 2012 was dit ondergebracht onder artikel 08.0104 onder de naam "Bijdragen aan internationale organisaties en medeoverheden"

Onder opdrachten 22.01.01 worden in dit beleidsartikel de uitgaven bedoeld in het kader van jaarlijkse opdrachten aan de Gezondheidsraad, het RIVM en het onderzoeksprogramma elektromagnetische velden. Ook opdrachten in het kader van beheren van websites en registers vallen onder dit artikelonderdeel. Voor opdrachten geldt dat het budget sinds 2012 bijna is gehalveerd. Dit heeft te maken met de algemene herprioriteringsdoelstelling van 10 procent budgetreductie die vooral doorwerkt in de post opdrachten.

De bijdragen aan agentschappen hebben betrekking op betalingen aan Rijkswaterstaat in het kader van Infomil op de beleidsterreinen kennisoverdracht externe veiligheid, vergunningverlening en asbest en beheer en doorontwikkeling van het Landelijke Asbestvolgsysteem. De uitgaven (sinds 2013 opgenomen als afzonderlijk artikelonderdeel) zijn vrij stabiel met uitzondering van 2015. In dat betreffende jaar zijn supplementaire middelen vanuit artikelonderdeel 22.01.01 overgeheveld naar dit artikelonderdeel ter grootte van € 1,9 mln. Deze overheveling had betrekking op een opdracht aan Rijkswaterstaat. Ondanks dat deze overheveling een structureel karakter had, heeft daadwerkelijke verschuiving alleen in 2015 plaatsgevonden (in de periode 2011 – 2017).

In het kader van het mondiale stoffenbeleid zijn er verplichtingen die samenhangen met de Internationale Strategie Chemie en diverse verdragsverplichtingen. Deze uitgaven zijn opgenomen onder artikel 22.01.05. Vanaf 2014 wordt de bijdrage aan internationale organisaties niet meer binnen dit artikelonderdeel verantwoord, maar vanuit artikel 19 via de beschikbare HGIS-middelen. De reden is dat het ministerie van Buitenlandse Zaken alle bijdragen aan internationale organisaties wil clusteren onder eenzelfde artikel.

In onderstaande tabel staan de uitgaven van het thema Veiligheid biotechnologie gepresenteerd.

Tabel 18 Onderverdeling artikelonderdeel veiligheid biotechnologie

Artikel nummer ¹	Thema	Uitgaven in mln Euro						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
22.02	Veiligheid biotechnologie²	1,76	2,16	1,88	0,51	1,52	1,62	2,95
22.02.01	Opdrachten	-	2,11	1,78	0,51	1,52	1,62	2,95
22.02.05 ³	Bijdragen aan internationale organisaties	-	0,05	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00

¹ in 2011 was dit artikel 56.40; in 2012 was dit artikel 08.02

² In 2011 heette dit beleidsartikel Verantwoorde toepassing van GGO's; in 2012-2014 Veiligheid GGO's

³ in 2012 was dit ondergebracht onder artikel 08.0104 onder de naam "Bijdragen aan internationale organisaties en medeoverheden"

De jaarlijkse opdracht onder 22.02.01 heeft met name betrekking op opdrachtverlening aan het COGEM. Tot 2013 werden betalingen aan COGEM in december van voorgaand jaar betaald, terwijl vanaf 2015 de betaling in januari plaatsvindt, waardoor 2014 lager lijkt. Verder moet opgemerkt worden dat circa € 3 mln. per jaar aan het RIVM wordt betaald voor taken gerelateerd aan biotechnologie (bijvoorbeeld voor Bureau GGO) vanuit de jaarlijkse bijdrage aan RIVM uit artikel 19.02.03. De uitgaven aan internationale organisaties onder 22.02.05 hebben betrekking op het internationale Biosafety Protocol. Vanaf 2014 wordt de bijdrage aan internationale organisaties niet

meer binnen dit artikelonderdeel verantwoord, maar vanuit artikel 19 (HGIS-middelen). In 2011 waren geen afzonderlijke artikelonderdelen opgenomen. In 2017 is meer uitgegeven aan veiligheid biotechnologie vanwege de modernisering van het beleid en de ontwikkeling van een publiekswebsite.

In onderstaande tabel staan de uitgaven van het thema Veiligheid bedrijven en transport gepresenteerd.

Tabel 19 Onderverdeling artikelonderdeel veiligheid bedrijven en transport

Artikel nummer ¹	Thema	Uitgaven in mln Euro						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
22.03	Veiligheid bedrijven en transport²	80,06	22,76	15,10	11,26	11,91	26,30	36,61
22.03.01	Opdrachten	-	14,39	4,60	4,03	3,42	3,45	3,81
22.03.02	Subsidies	-	3,32	4,16	3,51	3,48	17,17	27,30
22.03.03	Bijdragen aan agentschappen	-	0,48	2,44	3,09	4,06	2,63	1,90
22.03.04	Bijdragen aan medeoverheden	-	-	3,87	0,64	0,08	0,06	0,00
22.03.05 ³	Bijdragen aan internationale organisaties	-	4,57	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
22.03.09 ⁴	Inkomensoverdracht	-	-	-	-	0,87	2,99	3,61

¹ In 2011 was dit artikel 56.42; in 2012 was dit artikel 08.03

² In 2011 heette dit beleidsartikel Beheersing van risico's die samenhangen met ext veiligheid;

³ In 2012 was dit ondergebracht onder artikel 08.0104 onder de naam "Bijdragen aan internationale organisaties en medeoverheden"

⁴ Nieuw artikel in 2015 en 2016 opgenomen voor TN-regeling

De uitgaven in 2011 waren € 80 mln. relatief hoog in vergelijking met andere jaren. Dit kwam door versnelling sanering asbestwegen 3e fase. De uitvoering liep sneller dan verwacht en dat is verklaring voor de uitgaven in 2011. De opdrachten onder 22.03.01 hebben met name betrekking op vergunningverleningen (bijvoorbeeld BRIKS), CIV-tellingen en ontwikkelen & beheren van methoden en modellen basisnetten en buisleidingen. De afname van budget heeft name te maken met herprioriteringsdoelstelling van 10% zoals eerder benoemd.

De subsidies onder 22.03.02 worden in de periode 2011 – 2015 voor een aanzienlijk deel bepaald door uitgaven Regeling Tegemoetkoming Niet-loondienst gerelateerde Slachtoffers van Mesothelioom (TNS-regeling). Het betreft een regeling voor mensen die ziek zijn geworden door contact met asbest en wordt uitgevoerd door de sociale verzekeringsbank. Andere subsidies onder dit artikelonderdeel zijn bijvoorbeeld vuurwerkcampagnes, VTH-stelsel en safety deals. In 2016 en 2017 zijn de uitgaven hoger vanwege subsidie voor het verwijderen asbestdaken respectievelijk € 15 mln. en € 26,2 mln.). Voor de vorming van het VTH-stelsel is in de beschouwde periode in totaal € 25 mln. uitgegeven.

De bijdrage aan agentschappen onder 22.03.03 hebben betrekking op jaarlijkse bijdragen aan Rijkswaterstaat Unit Leefomgeving en Infomil in het kader van kennisoverdracht externe veiligheid, en vergunningverlening. Daarnaast ontvangt ook de Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat middelen in het kader van Basisnet, vervoer gevaarlijke stoffen en olieterminals in Caribisch Nederland.

In 2014 waren de uitgaven (22.03.04) bestemd voor IPO/VNG voor het versterken van het externe veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan bij provincies en gemeenten. De uitgaven in 2013 zijn voornamelijk veroorzaakt door incidentiele betaling van een schadevergoeding aan de Provincie Limburg in het kader van de Wet Milieubeheer (€ 3,3 mln.). In 2012 waren de uitgaven aan medeoverheden verweven met uitgaven aan internationale organisaties. Deze zijn in de bovenstaande tabel verantwoord onder 22.03.05 en hebben betrekking op bijdragen aan asbestsanering (€ 1,5 mln.), programma externe veiligheid (€ 2,9 mln.) en overige bijdragen aan internationale organisaties en medeoverheden (€ 0,08 mln.). Bijdragen aan internationale organisatie onder artikelonderdeel 22.03.05 hadden in 2013 betrekking op een contributie aan de

OECD voor het Chemical Accidents Programme. In de jaren 2015 en 2016 is er een nieuw artikelonderdeel bijgekomen in het kader van Inkomensoverdracht (22.03.09) en heeft betrekking op uitgaven TNS-regeling (asbestslachtoffers) die voorheen onder 22.03.02 subsidies vielen.

7.4 Overige uitgaven artikel 19

Infrastructuurfonds

Het infrastructuurfonds is een onderdeel van de rijksbegroting waaruit rijkswegen, spoor- en waterprojecten gefinancierd worden. De begroting van het Infrastructuurfonds varieert tussen de € 5,5 mld. in 2017 tot € 8,3 mld. in 2011. Dit fonds bevat uitgaven op het gebied van externe veiligheid en heeft vooral betrekking op het opkopen van woningen langs risicovolle transportroutes (artikel 18.06). De uitgaven dit artikelonderdeel onder het infrastructuurfonds is in onderstaande tabel gepresenteerd. Gemiddeld wordt € 0,9 mln. per jaar hieraan uitgegeven.

Tabel 20 Bijdrage uit artikel 26 van Hoofdstuk XII aan artikel 18.06 Externe Veiligheid van het Infrastructuurfonds (in € mln.)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Externe veiligheid	0,0	1,1	0,1	0,2	1,1	1,5	2,1

In 2013 is de Wet Basisnet ingevoerd waarin een opkoopprogramma is opgenomen voor woningen die binnen risicozones van transportroutes liggen. Door vertraging bij de invoering van deze wet, is de uitvoering pas in latere jaren op gang gekomen. Dit verklaart de lagere uitgaven in de jaren 2013 en 2014.

Artikel 19

De uitgaven aan het RVO en het RIVM in het kader van Veiligheid en Risicobeleid staan hieronder gepresenteerd.

Tabel 21 Uitgaven aan RVO voor V&R (in € mln.)

RVO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Omgevingsveiligheid	-	-	-	-	-	0,2	0,3
Biotechnologie	-	-	-	0,0	0,0	-	-
Chemische Stoffen	-	-	-	-	0,2	1,0	1,2
Totaal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	1,2	1,5

Bron: RVO.

De uitgaven voor omgevingsveiligheid hebben betrekking op Safety Deals BRZO+ en de uitgaven voor biotechnologie in 2014 en 2015 hadden betrekking op het Register GGO. Echter, in de laatste jaren is het RVO niet meer belast met deze taak. De uitgaven voor het onderdeel chemische stoffen zijn voor biociden en gewasbeschermingsmiddelen en plaagdierbestrijding.

Tabel 22 Uitgaven aan RIVM voor V&R (in € mln.)

RIVM	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Omgevingsveiligheid	2,5	2,4	1,8	1,8	3,0	3,0	3,0
Biotechnologie	2,4	2,2	3,2	3,0	3,4	3,3	3,4
Chemische Stoffen	6,1	6,2	5,2	5,2	6,6	6,2	6,1
Overig beleid	1,0	0,8	0,7	0,7	2,9	3,1	3,3
Totaal	11,9	11,6	11,0	10,7	16,1	15,6	15,8

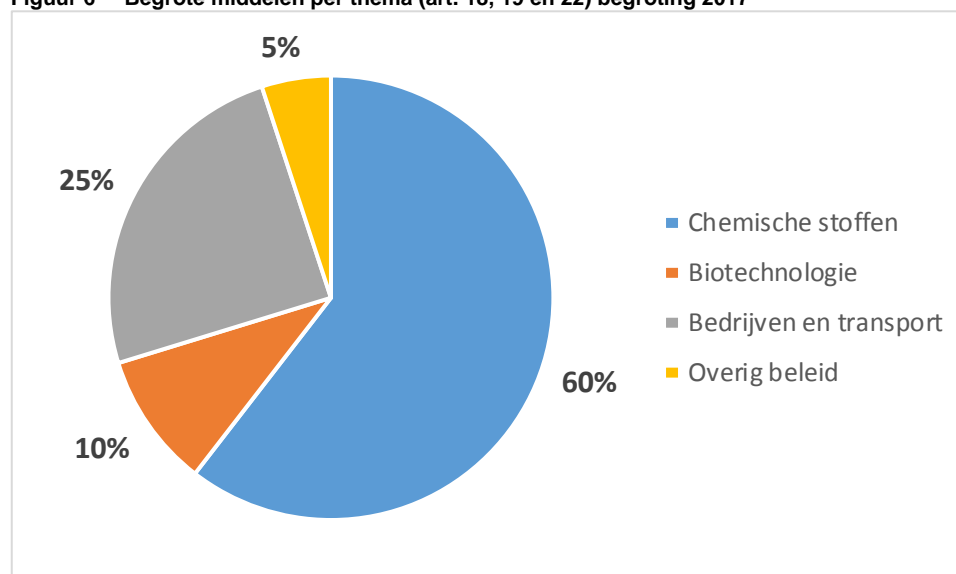
De uitgaven voor omgevingsveiligheid hebben vooral betrekking op stoffen en stofclassificering en externe veiligheid wet- en regelgeving. Vanaf 2015 zijn daar ook uitgaven in het kader van chemicaliën en explosieven bijgekomen. Echter, in 2017 zijn de uitgaven omgevingsveiligheid geboekt op vervoer gevaarlijke stoffen (nationaal en internationaal) en chemicaliën en explosieven.

Voor biotechnologie is bijna 90% uitgeven voor de financiering van het Bureau GGO. Een kleiner deel is (circa 10%) is voor beheer GRIP. De uitgaven voor chemische stoffen zijn voor ongeveer 2/3 deel verantwoord op REACH. Andere uitgaven hebben betrekking op stoffen mondiaal en nationaal en nanomaterialen. Er gaat ca. € 16 mln. naar het RIVM voor het veiligheids- en risicobeleid, exclusief gewasbescherming.

7.5 Verdeling financiële middelen over de thema's

In de onderstaande figuur is een onderverdeling gemaakt naar de financiële inzet van het beleid van drie besproken artikelen (art. 18, 19 en 22) over de drie thema's.

Figuur 6 Begrote middelen per thema (art. 18, 19 en 22) begroting 2017⁴²



Hieruit blijkt dat het grootste deel van de uitgaven (60%) wordt bepaald door het thema chemische stoffen, waaronder asbest. De tweede post is het thema bedrijven en transport (25%). Circa 10% van de totale uitgaven komen voor rekening van biotechnologie en 5% voor overig risicobeleid (van artikel 19 bijdrage RIVM, niet toebedeeld aan de drie thema's).

7.6 Onderbouwing van de uitgaven

In deze paragraaf wordt naar de grootste uitgaven gekeken of hiervoor een onderbouwing van de uitgaven is. De omvangrijkste uitgaven aan het beleid voor veiligheid en risico's bestaan uit een subsidieregeling voor asbestsanering, de bijdrage aan het nieuwe VTH-stelsel en bijdragen aan agentschappen voor uitvoering van het beleid.

⁴² Met correctie voor middelen voor asbest, die op de begroting onder transport vallen en in de figuur zijn opgenomen bij chemische stoffen.

In het hoofdstuk over stoffen wordt de subsidieregeling voor sanering van asbestdaken beschreven. Hieruit komt naar voren dat er aanzienlijke maatschappelijke kosten gemoeid zijn met het vervroegd saneren van asbestdaken met het oog op het afkondigde verbod in 2024. Om het tempo van de sanering omhoog te brengen is de subsidie als financiële prikkel ingezet. De eigenaren van de asbestdaken moeten zelf ruim de helft van de kosten dragen. De hoogte van de subsidie is dusdanig gekozen dat het als een hefboom werkt.

In het hoofdstuk over het algemene beleid voor veiligheid en risico's wordt de totstandkoming het nieuwe VTH-stelsel besproken. De kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving liggen bij de decentrale overheden. Het ministerie van IenW heeft als verantwoordelijke voor het stelsel de kosten van de transitie van het oude naar het nieuwe systeem met omgevingsdiensten betaald. De omvang van de landsdekkende operatie en de duur van de transitie (enkele jaren) geeft de onderbouwing van de eenmalige bijdrage van € 25 mln.

7.7 Reductie regeldruk

In de volgende beleidsvelden kunnen op basis van de evaluaties uitspraken worden gedaan over de regeldruk:

Algemeen risicobeleid VTH-stelsel

Een doelstelling van het nieuwe VTH-stelsel is het reduceren van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. In de evaluatie van Lysias (2015) staat dat het in de praktijk nog niet wordt ervaren:

“Het ene loket van de WABO, verbonden met de grootschaliger uitvoering in de omgevingsdiensten, zou er toe moeten leiden dat bedrijven nog maar met één overheidsdienst te maken hebben, de omgevingsdienst. In de praktijk is dat niet het geval. Er is (nog) geen sprake van 1 loket: het waterschap blijft voor een aantal bedrijven een afzonderlijke toezichthouder.”

“Bedrijven die deelnamen aan het onderzoek ervaren nog geen afname van administratieve lasten. Dat heeft nauwelijks te maken met het optreden van omgevingsdiensten maar in hun beleving veel meer met (gepercipieerde) toenemende en veranderende eisen die worden gesteld vanuit (Europese) wet- en regelgeving.” “De ervaring van bedrijven en ook van betrokken partijen, is dat gecoördineerd optreden nog maar beperkt van de grond komt.”

Chemische stoffen

In het rapport *Aanpak kosten van REACH voor het MKB* staan de knelpunten beschreven die MKB-bedrijven ondervinden bij het voldoen aan de REACH-verordening (en in mindere mate de CLP-verordening). Er zijn initiatieven (Europees Agentschap voor Chemische Stoffen, de Europese Commissie en de Rijksoverheid) ontplooid om deze knelpunten op te lossen. Er is een ex ante berekening gemaakt van de kostenreductie van de oplossingen die in het rapport zijn opgenomen:⁴³

“De totale potentiële reductie bij volledige en optimale uitvoering van alle kwantificeerbare acties, is circa 25%. Zoals Actal (2014) in haar advies aangeeft, is deze inschatting optimistisch en zal in de praktijk een volledige implementatie van alle acties niet mogelijk zijn. Bovendien is de aanpak voor een belangrijk deel afhankelijk van brancheorganisaties, die zich nog niet allemaal volledig aan de uitvoering hebben gecommitteerd. Verder moet de haalbaarheid bij sommige acties nader worden onderzocht (bijvoorbeeld ICT-oplossingen voor verspreiding van VIB's), en bij sommige oplossingen is verdere vergroting van het draagvlak in Europa noodzakelijk. Een meer realistische inschatting van de kostenreductie is 10-20%.”⁴⁴

⁴³ Aanpak kosten van REACH voor het MKB, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015.

⁴⁴ Panteia/IVAM (2013), Impact REACH op MKB. Een kwantitatieve impactanalyse en een onderzoek naar een mogelijke behoefte aan aanvullende ondersteuning.

Bij de subsidieregeling asbestdaken is een zo eenvoudig mogelijke procedure bedacht om de administratieve lasten voor de burgers en het bedrijfsleven te beperken. Omdat de subsidie na de verwijdering wordt uitbetaald, wordt bij de aanvraag alleen vereist dat de factuur wordt meegestuurd. Aan de factuur worden diverse inhoudelijke eisen gesteld, zodat bijvoorbeeld eenvoudig kan worden afgelezen hoeveel m² asbestdak daadwerkelijk is verwijderd. Dit maakt ook mogelijk dat een eigenaar van meerdere asbestdaken op een perceel de sanering stapsgewijs (per dak) uitvoert.

Biotechnologie

Mede op basis van diverse evaluaties is het besluit ggo aangepast en kunnen bedrijven voor ingeperkt gebruik vanaf 2015 volstaan met een melding. Dit levert naar verwachting minder administratieve lasten op aan de zijde van het bedrijfsleven en zou tot efficiënter werken bij het Bureau GGO moeten leiden.

Bedrijven en transport gevaarlijke stoffen

Bij transport van gevaarlijke stoffen is met het Basisnet een kop op de internationale regelgeving gezet, die extra regeldruk oplevert. In die zin dat er extra regels zijn waar controlerende instanties rekening moeten houden (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en ProRail ten aanzien van risicoplafonds), het bedrijfsleven (ten aanzien van bijvoorbeeld routes en convenanten) en lokale overheden ten aanzien van de referentiehoeveelheden uit het Basisnet. Dit zijn voor een deel verduidelijkingen van beleid, maar wel zaken om qua regeldruk serieus in ogenschouw te nemen.

Activiteitenbesluit

Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit (in tranches vanaf 2008) vallen inrichtingen onder algemene regels, tenzij deze expliciet als vergunningsplichtig is aangewezen. Dit leidt tot een efficiencywinst in de vorm van een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten door vermindering van de meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen van bedrijven.

Samenvattend is op bovengenoemde onderwerpen een duidelijke inspanning geleverd om de regeldruk te verminderen.

8 Suggesties voor verbetering

8.1 Aanbevelingen

De doelstelling van het beleid voor veiligheid en risico's is in de begrotingen beperkter geformuleerd dan in het Programma *Bewust omgaan met veiligheid*. In de begroting staat als doel: "Mens en milieu beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte veiligheid-, milieu- en gezondheidsrisico's." En in het programma is daar ook de perceptiekant van burgers aan toegevoegd. Dat leidt ertoe dat de doelstelling kan worden aangepast naar: "het realiseren van een schone, gezonde en veilige leefomgeving, die door de inwoners van Nederland ook als zodanig wordt ervaren." Deze formulering is met de Tweede Kamer gedeeld in een brief op 5 juni 2018.⁴⁵

Door de perceptie van burgers onderdeel te maken van de beleidsvorming wordt het mogelijk expliciet rekening te houden met de risicobeleving in de samenleving. De signalen van groepen van burgers vraagt 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.

Voor het beleid voor veiligheid en risico's is geen overkoepelende beleidstheorie en voor een aantal thema's geen specifieke beleidstheorie aangetroffen. Het is veelal kennis die in de hoofden van de medewerkers zit of gedeeltelijk in verschillende beleidsdocumenten terug te vinden is. In deze beleidsdoorlichting zijn reconstructies van de algemene en thematische beleidstheorieën gemaakt. Het verdient aanbeveling om deze beleidstheorieën op de werkvloer met elkaar te bespreken en daarbij de verwachte effecten van het beleid op het bereiken van de algemene beleidsdoelstelling nader in te vullen. Hierbij kunnen de beleidsvelden van elkaar leren en kan tot een overkoepelende aanpak worden gekomen. Met de Nota Bewust Omgaan met Veiligheid ligt daarvoor een goede basis. Deze exercitie kan ook dienen voor tussentijdse herijking van beleid om zo te bepalen of het ingezette beleid effectief is of bijstelling behoeft.

Het voorgenomen verbod op asbestdaken is ondoelmatig (outcome) en het beleid om dit verbod invulling te geven (output) is wel doelmatig. Het is een vraag of een verlenging van de subsidie-regeling wenselijk is. Het beeld hierbij is dat zonder een subsidieregeling de kans groot is dat het verbod in 2024 niet wordt gehaald omdat de autonome sanering zonder subsidie naar verwachting laag zal zijn. De problematiek is vooral groot bij agrarische bedrijven en burgers met panden met daken van aanzienlijke omvang. De kosten van de sanering zijn zelfs met een subsidie fors. Het instrument handhaving zal naar verwachting weinig soelaas bieden omdat een aantal bezitters van asbestdaken de sanering niet kan betalen. De aanbeveling is om te onderzoeken hoe groot de financiële problematiek is en op welke wijze die kan worden verlicht. Ook hier geldt in lijn met de eerste aanbeveling dat het luisteren naar de samenleving belangrijk is, waarbij rekenschap moet worden gegeven van het feit dat er aanzienlijke financiële belangen gemoeid zijn met de sanering.

Voor het beleid als geheel is de aanbeveling om de beleids- en de uitvoeringcycli nog beter aan elkaar te verbinden. Bij de directie Veiligheid en Risico's werken professionals, die met de dagelijkse druk vanuit de politiek en media te maken hebben. Het veld is inhoudelijk zeer breed en de beleidsmedewerkers hebben een overkoepelende blik. De inhoudelijke kennis wordt met name

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 28 089 28 663, nr. 88, Beleidsaanpak milieurisico's en omgevingsveiligheid: op weg naar een schone, gezonde en veilige leefomgeving.

betrokken bij diverse kennisinstellingen, waaronder het RIVM. Daar werken mensen die dagelijks binnen één onderwerp de diepte in gaan en de wetenschappelijke contacten onderhouden. Zij hebben een rol bij het onderzoek naar risico's en effecten, dat gebruikt wordt bij het formuleren van beleid. Ook voert het RIVM op bepaalde terreinen beleid uit. Het samenspel tussen de meer procesmatig gerichte beleidsmakers en de inhoudelijke specialisten van RIVM en kennisinstellingen is nodig om het beleid doeltreffend en doelmatig te laten zijn. Dat vraagt een proces waarin beide partijen regelmatig met elkaar afstemmen.

Met het oog op een volgende beleidsdoorlichting is het gewenst als bij een aantal onderwerpen meer kwantitatief evaluatiemateriaal beschikbaar komt om doelmatigheid beter te kunnen beoordelen.

Verder zijn in deze beleidsdoorlichting suggesties gedaan bij de volgende thema's om de doelmatigheid verder te verbeteren.

Atlas leefomgeving

De doelmatigheid van de Atlas Leefomgeving zou volgens Verdonck, Klooster en associates verder kunnen verbeteren door:

- samen met Geodan de invulling die de Agile-werkwijze heeft gekregen te evalueren en te kijken of de beslissnelheid kan worden verhoogd en doorlooptijden kunnen worden verkort;
- in de toekomst uit te gaan van een groter, realistischer aandeel van applicatiebeheer in de totale kosten;
- te onderzoeken of het voordelen biedt om de servers te migreren naar de Cloud.

Zeer zorgwekkende stoffen

Zet het project voort, dat in 2016 is gestart om met betrokken overheden en het bedrijfsleven de aanpak van zeer zorgwekkende stoffen meer gestructureerd en efficiënter te maken. Daarbij gaat het om coördinatie en kwaliteit van de informatie en instrumenten om het bevoegd gezag te ondersteunen, zoals een lijst met potentiële ZZS. Mogelijk is hier een koppeling met het instrument voor kennisuitwisseling voor toezichthouders en handhavers de Inspectiewet Milieu te maken?

8.2 Beleidsopties met minder of meer middelen

Een van de RPE-vragen is welke beleidsopties mogelijk zijn met 20% minder middelen. Het ministerie wil daarnaast inzicht in wat met 20% meer middelen kan worden gedaan. De omvang van het beleid van veiligheid en risico's is € 55,8 mln. (waarbij artikel 22 volledig en van de artikelen 18 en 19 het veiligheids- en risicodeel is opgenomen). Het gaat bij 20% om € 11,2 mln.

Begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017)	In € mln.
Totaal (art 22, en V&R-deel art. 18 en art. 19)	55,8
20%	11,2
20% minder	44,6
20% meer	67,0

Beleidsintensivering met 20% minder middelen

Als een beleidsintensivering met 20% minder middelen plaats zou moeten vinden, dan is dat niet eenvoudig voor het beleidsterrein van veiligheid en risico. Dat komt doordat de belangrijkste instrumenten wet- en regelgeving en kennisontwikkeling zijn. Internationaal zijn afspraken gemaakt over de implementatie van richtlijnen in Nederlandse wetgeving. Dat vergt aan Nederlandse zijde met name capaciteit bij RIVM en daar wordt een aanzienlijk deel van de middelen op ingezet. Ook

zijn er relaties tussen het beleid van de Rijksoverheid en decentrale overheden, zoals bij het VTH-stelsel. De Rijksoverheid heeft de stelselverantwoordelijkheid en heeft hiervoor middelen nodig om die verantwoordelijkheid in te vullen.

Er is een beperkt deel van het begrotingsgeld dat als 'vrije ruimte' kan worden gezien en dat ingezet wordt in projecten of programma's. Daar valt in vergelijking met regelgevende taken eenvoudiger op te bezuinigen, maar gaat ook ten koste van een huidige invulling. In de afgelopen periode was de subsidieregeling voor sanering van asbestdaken met in totaal € 75 mln. aan verplichtingen de belangrijkste post.

Optie 1: beëindiging subsidie sanering asbestdaken

Aan subsidies (met name voor de sanering van asbest) is in de begroting van 2017 € 14,8 mln. opgenomen. Een invulling van de vermindering met 20% middelen zou kunnen zijn om € 11,2 mln. minder subsidie te geven voor de sanering van asbestdaken. Daarmee wordt feitelijk dit instrument beëindigd.

Dat zou een aantal effecten kunnen hebben. Naar verwachting leidt dit tot een lager tempo van sanering omdat ondernemers en burgers meer zelf moeten betalen en de prikkel van de subsidie verdwijnt. Het gaat voor een aantal agrarische ondernemers met stallen met asbestdaken om een kostenpost van tienduizenden euro's. Een aantal agrariërs komt hierdoor naar verwachting in financiële problemen en dat kan leiden tot het sluiten van op zich rendabele bedrijven. Mogelijk komen ook reacties uit de samenleving, waar asbest als een probleem wordt gezien. Asbest veroorzaakt vandaag de dag ongeveer 1.000 doden per jaar vanuit blootstelling het verleden.

Optie 2: combinatie van een aantal bezuinigingen

Zoals hierboven is aangegeven, is veel van het budget gekoppeld aan wettelijke taken. Als niet op de sanering van asbestdaken zou worden bezuinigd, dan moet gezocht worden naar een alternatieve invulling. Er is geen post die de omvang van € 11,2 mln. heeft. Dit vraagt dan om een combinatie van een aantal bezuinigingen:

- Het minimaliseren van het signaleren van trends op het gebied van biotechnologie, door deze kennis uit andere internationale bronnen te betrekken. Besparing ca. € 1 mln.
- Een verbod op consumentenvuurwerk, zodat geen nieuwe vuurwerkcampagnes nodig zijn. En geen nieuwe safety deals afsluiten. Besparing ca. € 2 mln.
- Het beëindigen van informatieverlening over externe veiligheid. Besparing ca. € 2 mln.;
- Geen bijdrage aan het opkopen van woningen langs risicovolle transportroutes. Besparing ca. € 2 mln.
- De overige ca. € 4,2 mln. zou kunnen worden gevonden in inkrimping van het budget voor het RIVM voor veiligheid en risico's.

Mogelijke effecten van deze beleidsextensivering zijn dat niet alle trends en de specifieke Nederlandse omstandigheden op het gebied van biotechnologie in beeld komen. Dat geeft als risico dat het beleid reactief wordt in plaats van proactief. Een verbod op vuurwerk is bepleit door de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Het verbod kent in de maatschappij (felle) voor- en tegenstanders. Het beëindigen van de informatieverlening maakt de risico's minder transparant wat gevoelens van onveiligheid kan versterken. Als er geen geld is voor het opkopen van woningen dan worden de routes minder goed bruikbaar of neemt het risico voor de bewoners toe. Met minder geld voor het RIVM zal een aantal van hun taken minder of langzamer worden verricht.

Optie 3: out of the box

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 omgevingsdiensten en de decentrale overheden kunnen worden gelegd. Dat zou kunnen betekenen dat er meer regionale verschillen in het veiligheidsbeleid ontstaan. Ook mag verwacht worden dat deze overheden meer specialistische kennis moeten verwerven of bijvoorbeeld het RIVM daarvoor opdrachten geven. Of dit netto leidt tot een bezuiniging is de vraag.

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. Deze kan bestaan uit gecertificeerde bedrijven of beroepsgenoten. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland, waarbij vijf bureaus zijn geaccrediteerd om de visitaties uit te voeren volgens een vast protocol. Om een dergelijk systeem even effectief te laten zijn voor het reduceren van risico's is een uitdaging. Het is de vraag of het vergroten van de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven de objectieve en de 'ervaren' risico's reduceert.

Voor al deze opties geldt dat ze effecten hebben op het huidige of toekomstige beleid en de uitvoering ervan. Een aantal van mogelijke effecten is geduid. Bij een eventuele keuze om minder middelen in te zetten, is een uitgebreide inventarisatie van deze effecten en een integrale afweging gewenst.

Beleidsintensivering met 20% meer middelen

Om het beleid meer vorm te geven en uit te voeren, zoals is beschreven in de Nota Bewust Omgaan met Veiligheid is meer onderzoek nodig en participatie van diverse partijen. Dat betreft onder meer het betrekken van de burgers, bedrijfsleven, NGO's en wetenschappers in een vroeg stadium. Die aanpak vraagt een beweging naar buiten om de signalen uit de samenleving op te halen. Daarmee kan een basis worden gelegd van begrip van wat het risico is en hoe dit uit verschillende invalshoeken wordt ervaren. Een volgende stap is het in kaart brengen van kosten en baten van verschillende oplossingsrichtingen om het risico te mitigeren of te beheersen. Dat vraagt om meer inzet op participatie en onderzoek. Zo wordt de kennisbasis versterkt.

Verschillende kennisinstellingen leveren nu gegevens over omgevingsveiligheid en milieurisico's. Eén daarvan is het RIVM. Uit interviews met het RIVM komt naar voren dat er meer vragen aan de organisatie worden gesteld dan beantwoord kunnen worden vanuit de beschikbare capaciteit en middelen. Hierdoor vindt een prioritering plaats bij het RIVM op basis van gewicht van de voorliggende vraagstukken. Hier moet wel bij opgemerkt worden dat de taakopgaven die bij het RIVM liggen alleen het minimum niveau aan taken af lijken te dekken. Dat betekent dat enerzijds het gevoerde beleid voor transport van gevaarlijke stoffen zeer doelmatig is (immers, bij weinig budget kan alleen het allerbelangrijkste gedaan worden), maar doeltreffender kan indien er meer budget naar toe zou gaan.

Als er 20% meer middelen beschikbaar zouden zijn, dan zou dat besteed kunnen worden aan het vergroten van de capaciteit bij het RIVM of andere onderzoeksinstellingen voor de verschillende thema's en participatie van het publiek. Omdat RIVM de wettelijke internationale taken moet borgen, wordt de flexibiliteit gezocht in de nationale onderzoeken. Ons beeld is dat een aantal onderzoeken vrij lang duurt omdat een aantal specialisten overvraagd wordt. Ook vanuit het bedrijfsleven vernemen wij signalen dat het niet snel genoeg gaat. Met meer middelen kunnen meer onderzoeken worden opgepakt en tijdig en goed worden afgerond.

Het sluit ook aan op de bevinding dat bij het transport van gevaarlijke stoffen een internationale component speelt. Er is vijf fte beschikbaar voor vijf internationale verdragen, naast de taak van het zijn van het aanspreekpunt voor de stakeholders. Die capaciteit is beperkt en daarmee bestaat het

risico dat een aantal taken in de toekomst niet meer uitgevoerd kan worden: voor een aantal beleidsdossiers kan wellicht niet meer inhoudelijk ingespeeld worden op nieuwe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. En internationaal zou je overgeleverd zijn aan wat andere lidstaten willen. Omdat je als staat verdragspartij bent en die verplichtingen na moet komen is het verstandig daar ook invloed op te kunnen hebben. Met de inzet van extra budget zou meer invloed op internationaal beleid kunnen worden verkregen.

Daarbij voegen we de aanbeveling om de beleidslevenscyclus beter met de beleidsmedewerkers aan te laten sluiten, zodat de kennis van het RIVM en andere onderzoeksinstituten nog beter het beleid bevrucht en omgekeerd dat het RIVM weet waar het beleid zich heen beweegt.

De Impuls OmgevingsVeiligheid heeft goed gewerkt, maar loopt dit jaar af en wordt tijdelijk verlengd (in beginsel voor één jaar). Een voortzetting, al dan niet in herijkte vorm zou ook een invulling van de beleidsintensivering kunnen zijn. Momenteel wordt nader onderzoek gedaan naar de structurele wettelijke en bovenwettelijke taken die nodig worden geacht voor een adequaat uitvoeren van de verantwoordelijkheden van de decentrale overheden op dit terrein. Bij het wegvallen van het IOV zal het uitvoeren van deze taken ook om financiering vragen en kan daarmee worden gezien als een 'beleidsintensivering'.

Een andere optie is extra middelen voor de Asbestsubsidieregeling, om de hefboomwerking en het aanjagend effect op het aantal saneringen vast te houden. Zoals eerder beschreven staat, is het oordeel over deze subsidie dat deze effectief en efficiënt is, gegeven de eerder gemaakte politieke keuze dat vervroegde sanering van asbestdaken wenselijk is.

9 Conclusies aan de hand van de RPE-vragen

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de RPE-vragen en twee aanvullende de conclusies geformuleerd.

9.2 RPE-vragen met twee aanvullende vragen

Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

In de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor 2017 is de beleidsdoorlichting voor artikel 22 Omgevingsveiligheid en milieurisico's opgenomen om in 2018 te publiceren. Het betreft hier in hoofdzaak het Beleidsartikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's. Daarnaast gaat deze beleidsdoorlichting ook over twee gerelateerde artikelen, namelijk artikel 19.02.03 waarin bijdragen aan agentschappen RIVM en RVO zijn opgenomen omdat zij werkzaamheden op dit thema verrichten. En ook artikel 18.06 Infrastructuurfonds, van waaruit uitgaven worden gedaan voor de opkoop van vastgoed in relatie met het risicobeleid.

In 2013 heeft voor een deel van het beleidsveld van artikel 22 al een beleidsdoorlichting plaatsgevonden. Dit betreft de 'Beleidsdoorlichting externe veiligheid inrichtingen' en is uitgevoerd door Twynstra Gudde. In de nu voorliggende beleidsdoorlichting van artikel 22 wordt dit onderdeel van het beleid niet meegenomen.

Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Het thema Gewasbescherming buiten de landbouw valt sinds 2016 onder het begrotingsartikel 22.01 veiligheid van chemische stoffen en wordt niet in deze beleidsdoorlichting meegenomen. De beleidsnota Gezonde Groei, Duurzame Oogst (2013-2023), waar een sterke relatie ligt met gewasbescherming buiten de landbouw, zal in 2019 worden geëvalueerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Het beleid voor veiligheid en risico's kent een lange geschiedenis en ontwikkeling. De overheid heeft een basistaak om voor veiligheid voor burgers te zorgen. Zo worden defensie, politie en justitie ingezet voor veiligheid. Door menselijke activiteiten kunnen onder meer bij ongevallen en emissies risico's ontstaan waardoor doden of gewonden vallen, de volksgezondheid nadeel ondervindt en het milieu schade ondervindt. Om mens en milieu te beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte veiligheid-, milieu- en gezondheidsrisico's wordt het beleid gevoerd dat in deze beleidsdoorlichting is bekeken.

In de jaren tachtig is voor het beleid voor milieurisico's als uitgangspunt gekozen dat iedere Nederlander een gelijk recht op bescherming heeft. De notitie 'Omgaan met Risico's' uit 1989 stelt dat de jaarlijkse kans op sterfte als gevolg van activiteiten waarbij straling of toxische stoffen vrijkomen of met kans op grote ongevallen, in beginsel voor geen enkele burger groter mag zijn dan één op de miljoen. Dit niveau is nog niet op alle niveaus bereikt, er is aanzienlijke schade aan de

volksgezondheid en het milieu en daarom is het beleid nog actueel. Het RIVM geeft aan dat circa 6% van de ziektelast in Nederland toe te schrijven valt aan omgevingsfactoren.⁴⁶

Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

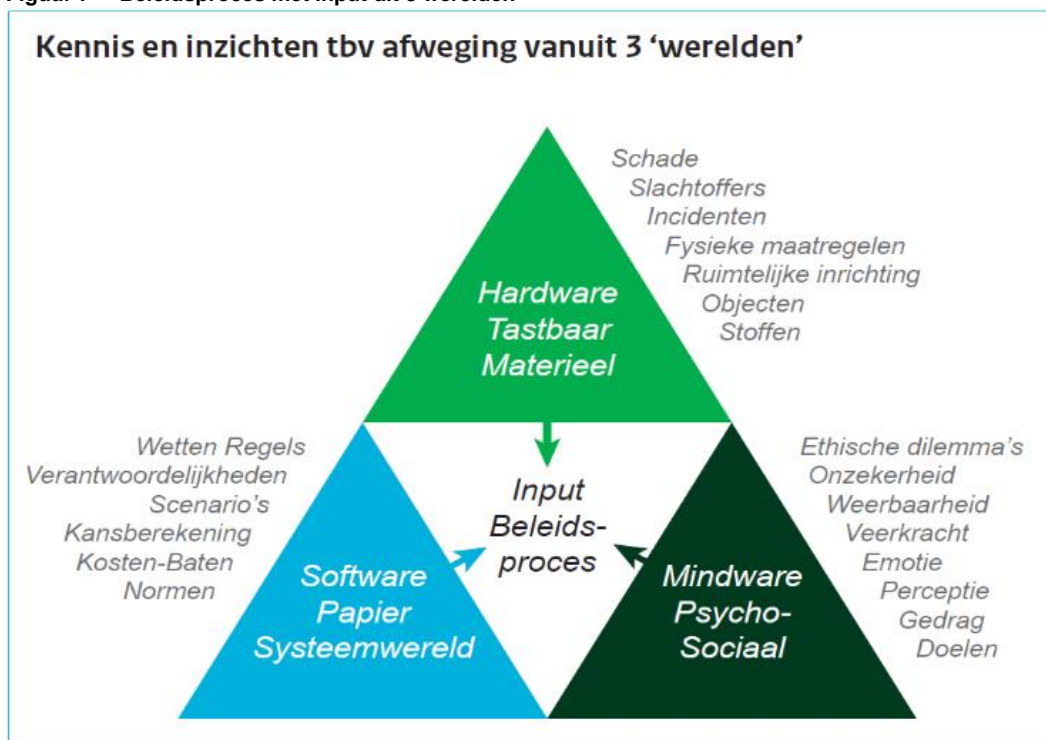
In deze beleidsdoorlichting zijn tien onderwerpen onderzocht om recht te doen aan de diversiteit van het beleid voor veiligheid en risico's. Voor het meeste beleid geldt dat bedrijven en decentrale overheden, en soms ook burgers een rol hebben. In de thematische hoofdstukken is daarop ingegaan. In zijn algemeenheid is de Rijksoverheid systeemverantwoordelijk.

“De Rijksoverheid is medeverantwoordelijk voor de veilige en gezonde leefomgeving voor iedereen in Nederland. De overheid zorgt voor wet- en regelgeving, informatie, handhaving en toezicht, infrastructuur en systeeminterventies bij blijvend falen. Dit wordt systeemverantwoordelijkheid genoemd. De overheid draagt deze verantwoordelijkheid niet per definitie alleen, het is vaak een gedeelde verantwoordelijkheid met andere partijen. Vaak hebben andere partijen ook belangrijke rollen te spelen bij de invulling van voorzorg, en hebben ze een verantwoordelijkheid of zelfs een plicht, waarop ze zijn aan te spreken. De rol van de (Rijks)overheid is het stellen van de kaders waarbinnen deze andere partijen hun eigen verantwoordelijkheid kunnen invullen, evenals het zorgen voor toezicht en handhaving.”⁴⁷

Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

De onderwerpen in deze beleidsdoorlichting zijn zeer divers en de aanpak in het beleid lijkt per onderwerp anders en de samenhang tussen de onderwerpen is niet evident. Toch zit er logica in de beleidsvorming voor deze thema's. In het onderstaande schema is aangegeven hoe beleid voor veiligheid en risico's wordt ontwikkeld. Belangrijk om te constateren, is dat dit beleid uit drie werelden input haalt om tot een integrale afweging te komen welk beleid moet worden ingezet.⁴⁸

Figuur 7 Beleidsproces met input uit 3 werelden



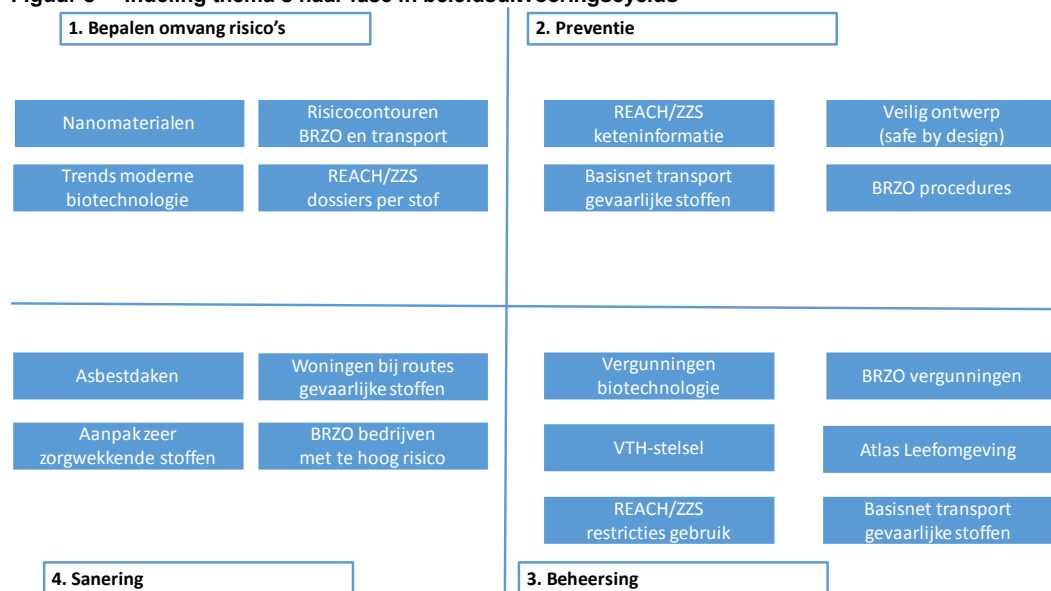
⁴⁶ RIVM, Gezondheid, en veiligheid in de Omgevingswet; Doelen, normen en afwegingen bij de kwaliteit van de leefomgeving, 2014.

⁴⁷ Bewust omgaan met veiligheid, Eindrapportage, Min IenW, 2018, p. 30.

⁴⁸ Bewust omgaan met veiligheid, Eindrapportage, Min IenW, 2018, p. 37.

Sommige onderwerpen voor veiligheid en risico's zijn al tientallen jaren oud en de risico's zijn bekend en worden zo goed mogelijk beheerst en problematiek uit het verleden wordt gesaneerd. Andere onderwerpen zijn nieuw en de kennis over de risico's moet nog worden ontwikkeld. In het onderstaande schema zijn de onderwerpen uit deze beleidsdoorlichting in vier kwadranten van een beleidsuitvoeringscyclus geplaatst, waarbij niet is gestreefd naar volledigheid. Doel van het schema is inzichtelijk te maken dat er belangrijke faseverschillen in het beleid van de thema's zitten.

Figuur 8 Indeling thema's naar fase in beleidsuitvoeringscyclus



Bron: Ecorys.

Er is geen beleidsdocument aangetroffen, waarin het beleid voor veiligheid en risico's op verschillende schaalniveaus in samenhang wordt gepresenteerd. Wel zijn er in het programma Bewust omgaan met veiligheid voor de beleidsontwikkeling een integraal afwegingskader ontwikkeld, zoals hierboven met de figuur over input uit drie werelden is aangegeven. De onderzoekers hebben hiervan gebruik gemaakt en hebben in het onderstaande schema de samenhang van het beleid geschetst met van onderaf:

- input voor het beleidsproces vanuit drie werelden (zie hieronder Bewust omgaan met veiligheid);
- de beleidsuitvoeringscyclus: bepalen omvang, preventie, beheersen en saneren, aangevuld met communicatie en participatie;
- twee hoofddoelen van het beleid, namelijk het objectief verbeteren van de veiligheid en ervoor zorgen dat de mensen het als zodanig ervaren;
- dat leidt tot het (bijgestelde) hoofddoel van het beleid: De leefomgeving is gezond en veilig, en wordt als zodanig ervaren.⁴⁹

⁴⁹ Dit doel staat niet zo in de begrotingen, maar is geciteerd uit een recente brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 28 089 28 663, nr. 88). Dit bijgestelde doel sluit beter aan op mindware- psychosociaal uit de input uit drie werelden, waaronder de perceptie van burgers, die in het beleid belangrijker is geworden.

Figuur 9 Samenhang in het beleid voor veiligheid en risico's



Bron: Ecorys.

Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

- De jaarlijkse begroting van artikel 22 omtrent veiligheid en risico's (artikel 56 in 2011) is gemiddeld in de periode 2011 - 2017 € 34 mln. per jaar (2011-2017);
- De jaarlijkse bijdragen voor veiligheids- en risicobeleid aan de agentschappen (RIVM en RVO) bedragen gemiddeld € 17,3 mln. per jaar (2011-2017);
- Het infrastructuurfonds bevat een onderdeel externe veiligheid in het kader van opkopen woningen die binnen risicozones van transportroutes liggen, waar gemiddeld € 0,9 mln. per jaar aan wordt uitgegeven (2011-2017);
- Afgezet tegen de totale beleidsbegroting (gecorrigeerd voor infrastructurele uitgaven) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is in 2017 € 55,8 mln. begroot voor het thema veiligheid en risico's. Ca. 6% van het budget voor beleid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt besteed aan veiligheid en risico's;
- De begroting en realisatie fluctueren door de jaren heen, onder meer door onvoorziene uitgaven en inkomsten (bijvoorbeeld subsidies) en overhevelingen van budgetten naar andere beleidsartikelen;
- Het beleid voor veiligheid en risico's bestaat uit drie thema's (m.u.v. 2011) namelijk: 1. veiligheid chemische stoffen, 2. veiligheid biotechnologie en 3. veiligheid bedrijven en transport. Het grootste deel van de uitgaven (60%) wordt bepaald door het thema chemische stoffen, waaronder asbest. De tweede post is het thema bedrijven en transport (25%). Circa 10% van de totale uitgaven komt voor rekening van biotechnologie en 5% voor het algemene risicobeleid;
- Het beleid dat gericht is op het creëren van maatschappelijke meerwaarde leidt ook bij burgers en bedrijven tot het investeren in veiligheid en daarmee in kosten. De omvang is hiervan niet over de gehele breedte van het veld in beeld. Op deelonderwerpen is hier wel inzicht in. Zo zijn bijvoorbeeld de maatschappelijke kosten van de vervroegde sanering van asbestdaken berekend op ruim € 3 mld. (Netto Contante Waarde 2012).⁵⁰

⁵⁰ MKBA Asbestdaken, Ecorys 2012.

Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De omvangrijkste uitgaven aan het beleid voor veiligheid en risico's bestaan uit een meerjarige subsidieregeling voor asbestsanering (€ 75 mln.), de meerjarige bijdrage aan het nieuwe VTH-stelsel (€ 25 mln.) en bijdragen aan agentschappen voor uitvoering van het beleid (17,3 mln. per jaar). Om het tempo van de sanering van asbestdaken omhoog te brengen is de subsidie als financiële prikkel ingezet. De eigenaren van de asbestdaken moeten zelf ruim 80% van de saneringskosten dragen. De hoogte van de subsidie is dusdanig gekozen dat het als een hefboom werkt. Het ministerie van IenW heeft als verantwoordelijke voor het VTH-stelsel de kosten van de transitie van het oude naar het nieuwe systeem met omgevingsdiensten betaald. De omvang van de landsdekkende operatie en de duur van de transitie (enkele jaren) geeft de onderbouwing van de eenmalige bijdrage van € 25 mln.

Wat is gedaan / bereikt met reductie van de regeldruk?

Zie paragraaf 7.7.

Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

In de literatuurlijst zijn de gebruikte evaluaties opgenomen. Omdat in deze beleidsdoorlichting tien onderwerpen zijn beschreven en er per onderwerp vaak meerdere evaluaties zijn gebruikt, voert het te ver om per evaluatie aan te geven op welke manier het beleid is geëvalueerd en wat de redenen van de evaluaties waren. Het gehele beeld overziende zijn er verschillende technieken toegepast, zoals analyse van data, literatuuranalyse en interviews met betrokkenen.

Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren

Het thema Gewasbescherming buiten de landbouw, dat sinds 2016 onder het begrotingsartikel 22.01 valt, is niet in deze beleidsdoorlichting artikel 22 opgenomen. De reden hiervoor is dat dit onderdeel van het beleid in het bredere kader van de beleidsnota Gezonde Groei, Duurzame Oogst (2013-2023) in 2019 zal worden geëvalueerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

De kwaliteit van de beschikbare evaluaties verschilt. Vrijwel alle evaluaties hebben gebruik gemaakt van interviews en geven een kwalitatief beeld van de uitvoering van het beleid. Een aantal evaluaties heeft daarbij ook kwantitatieve indicatoren gebruikt om de output te meten. Er zijn geen evaluaties aangetroffen, waarbij met een onafhankelijke controlegroep is gewerkt. In deze beleidsdoorlichting is voor de tien beschouwde onderwerpen aangegeven welke uitspraken kwantitatief onderbouwd zijn en waar dit niet het geval is. Voor veel van de onderwerpen geldt dat het beleid alle beoogde bedrijven raken. Het is niet eenvoudig een controlegroep samen te stellen waar het beleid zich niet op richt. Een tweede methodologisch probleem is dat bij het beleid voor veiligheid en risico's vaak meerdere overheden samenwerken en invloed hebben op de veiligheidsprestaties van bedrijven en burgers. Het gaat daarbij zowel om verticale invloed (Europese en decentrale overheden), alsook om horizontale invloed van andere departementen die samenhangend beleid voor veiligheid voeren (bijvoorbeeld het Arbobeleid). Het is moeilijk om het additionele effect van het beleid van het ministerie van IenW te bepalen.

Bij de volgende vraag is een tabel opgenomen met de scores op doeltreffendheid en doelmatigheid van deze beleidsdoorlichting. Bij zes van de twintig scores is er onvoldoende kwantitatief

evaluatiemateriaal beschikbaar om het oordeel hard te onderbouwen (zie 1 in de tabel). Het bleek wel mogelijk op basis van kwalitatieve informatie tot een plausibel oordeel te komen (zie 2 in de tabel).

Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? Hoe doelmatig is het beleid geweest?

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de scores van de diverse beleidsonderwerpen op doeltreffendheid en doelmatigheid. Hierbij wordt opgemerkt dat vooral doelmatigheid in de diverse evaluaties anders gedefinieerd, geoperationaliseerd en gemeten is. Dat betekent dat interpretatie nodig is om de scores goed te beoordelen. Voor meer informatie hierover wordt naar de thematische hoofdstukken verwezen. Het merendeel van de beleidsonderwerpen scoort overwegend goed op doeltreffendheid. Een deel is als voldoende beoordeeld. Voor doelmatigheid scoort de ongeveer de helft van onderwerpen goed en de helft voldoende. Een uitzondering is het verbod op asbestdaken dat matig doelmatig is.

Tabel 23 Overzicht beoordelingen doeltreffendheid en doelmatigheid onderliggende evaluaties

	Doeltreffendheid				Doelmatigheid			
	Goed	Vol-doende	Matig	NTB	Goed	Vol-doende	Matig	NTB
Algemeen risicobeleid								
Afwegingskader								
VTH-stelsel						2*		1*
Atlas leefomgeving	2			1				
Stoffenbeleid								
REACH/ZZS	REACH	ZZS				2		1
Nanomaterialen								
Asbestdaken					Sub-sidie		Ver-bod	
Biotechnologie								
Regisserende rol: regelgeving GGO's								
Stimulerende rol: trends signaleren								
Veiligheid bedrijven en transport								
BRZO		2		1		2		1
Transport gevaarlijke stoffen	Weg Water	Spoor			2			1

*Een 1 betekent dat doeltreffendheid of doelmatigheid niet hard te onderbouwen valt op basis van het beschikbare materiaal, een 2 betekent dat als de onderzoekers van deze beleidsdoorlichting op basis van de evaluaties en de interviews met betrokkenen een oordeel moeten uitspreken dan deze score zou worden gegeven.

Op basis van deze deelresultaten kan een overkoepelende conclusie worden getrokken. Het begrotingsartikel 22 Omgevingsveiligheid en milieurisico's kent als centrale doelstelling:

“Mens en milieu beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte veiligheid-, milieu- en gezondheidsrisico's.” Het artikel is gesplitst in drie artikelonderdelen en deze zijn conform de begroting onder te verdelen in enkele thema's. Deze thema's zijn op basis van de beschikbare evaluaties beoordeeld. De vraagstelling in deze thematische evaluaties en de gekozen methoden verschillen van elkaar. De deelconclusies per thema uit deze evaluaties kennen meer of minder onderbouwing op basis van kwantitatieve gegevens. Naast de drie artikelonderdelen zijn in de beleidsdoorlichting drie algemene

thema's op basis van evaluaties onderzocht. Dat geheel aan resultaten is representatief voor het beleidsveld veiligheid en risico's, waarbij het grootste deel van de inzet van financiële middelen is verantwoord. Het beleid is in zijn algemeenheid doeltreffend en draagt bij aan de doelstelling van het begrotingsartikel. De doelmatigheid is over het geheel genomen met een uitzondering voldoende tot goed.

Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Zie paragraaf 8.1.

In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk? En met 20% meer middelen?

Zie paragraaf 8.2.

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie
S. Bader	RIVM/BRZO en transport
M. Beekman	RIVM/REACH
B. Beldman	RIVM/BRZO en transport
	ILT
N. Jansen	RIVM/ZZS
	Ministerie IenW (asbestwegen)
J. Nijeboer	RVO
P. Uijt de Haag	RIVM/BRZO en transport
F. van der Wilt	COGEM
H. de Wijs	Bureau GGO/RIVM

Bijlage 2: Literatuur

Thema	Bron	Auteur	Jaar
Algemeen			
Beleid veiligheid en risico's	Begrotingen ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011-2017	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	2010-2016
Beleid veiligheid en risico's	Jaarverslagen ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011-2017	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	2012-2018
Beleid veiligheid en risico's	Bewust omgaan met veiligheid: rode draden	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2014
Beleid veiligheid en risico's	Bewust omgaan met veiligheid, tussenrapportage	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2017
Beleid veiligheid en risico's	Bewust omgaan met veiligheid, eindrapportage	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	2018
Beleid veiligheid en risico's	Risico's gewaardeerd, Naar een transparant en adaptief risicobeleid	Raad Leefomgeving en infrastructuur	2014
Beleid veiligheid en risico's	Nuchter omgaan met risico's	Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) - RIVM	2003
Beleid veiligheid en risico's	Omgaan met risico's, bijlage bij het Nationaal Milieubeleidsplan	Ministerie VROM	1989
VTH-stelsel	Lysias: Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel, waaronder het stelsel van omgevingsdiensten	Lysias	2015
VTH-stelsel	Evaluatie wet VTH, op weg naar een volwassen stelsel, 2017	Berenschot	2017
Informatie, communicatie burgers	Benchmark Atlas Portaal	Verdonck Klooster & associates	2018
Informatie, communicatie burgers	Overheidspartners over Atlas Leefomgeving	Bureau KLB	2018
Veiligheid en stoffen			
REACH	Aanpak Kosten REACH voor het MKB	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2015
REACH	Impact REACH op het MKB	Panteia e.a.	2013
REACH	Drie jaar uitvoering REACH in Nederland (2007 – 2010)	Bureau KLB	2011
REACH	Algemeen verslag over REACH	Europese Commissie	2018

Thema	Bron	Auteur	Jaar
REACH	Jaarrapport handhaving 2013 Reach en CLP	Inspectie Leefomgeving en Transport	2014
REACH	Toezicht op productie en gebruik van chemische stoffen in 2016	Inspectie Leefomgeving en Transport	2017
REACH	Verminderen regeldruk Reach voor het MKB	Actal	2014
REACH	Jaarverslag Bureau REACH 2016	Bureau RACH	2017
Stoffen ZZS	Zeer Zorgwekkende Stoffen: prioriteringsopties voor beleid	RIVM	2016
Stoffen ZZS	Evaluatie inbouw NeR in Activiteitenbesluit	Royal Haskoning DHV en Rijkswaterstaat InfoMII	2017
Nanomaterialen	Procesevaluatie risicobeleid Nanotechnologie	KLB	2012
Nanomaterialen	Assessing health and environmental risks nanoparticles	RIVM	2014
Asbest	Evaluatie van de TNS regeling	Panteia e.a.	2015
Asbest	Evaluatie Asbestsaneringen derde fase	Tauw	2013
Asbest	Sanering Possenweg Laren	Antea group	2016
Asbest	MKBA asbestdaken	Ecorys	2012
Asbest	Actualisatie MKBA asbestdaken	Ecorys	2015
Biotechnologie			
COGEM	COGEM voorop in de tijd; evaluatie COGEM 2011-2016	Externe evaluatie commissie bestaande uit Jan Staman, Wiebe Bijker en Willem de Vos	2016
COGEM	Genetische modificatie in internationaal perspectief; COGEM evaluatierapport 2011	Externe evaluatie commissie bestaande uit R. Rabbinge, C. Noiville en D. Reheul	2011
Trendanalyse	Trendanalyse biotechnologie 2016	Commissie Genetische Modificatie (COGEM) en de Gezondheidsraad, tot stand gekomen met ondersteuning van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).	2016

Thema	Bron	Auteur	Jaar
Trendanalyse	Trendanalyse biotechnologie 2009	Commissie Biotechnologie bij Dieren (CBD), de Commissie Genetische Modificatie (COGEM) en de Gezondheidsraad	2009
Trendanalyse	Trendanalyse biotechnologie 2007	Commissie Biotechnologie bij Dieren (CBD), de Commissie Genetische Modificatie (COGEM) en de Gezondheidsraad	2007
Nederlandse inzet in de EU op GGO beleid	VROM/I&M GGO beleid	LIS Consult	2014
Uitvoering Besluit GGO	VROM/I&M GGO beleid	Technopolis group	2014
Ambities, context en realisatie GGO beleid	VROM/I&M GGO beleid	Bureau KLB	2014
Bedrijven en transport			
BRZO, toezicht en handhaving.	Quickscan BRZO bedrijven. Steekproef 2011	VROM-Inspectie (BRZO) en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (rampbestrijdings- en communicatieplannen)	2011
BRZO, toezicht en handhaving	Chemie-pack Moerdijk, feitenrelaas inzake de vergunnings situatie en het toezicht	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, VROM-inspectie, Dienst Uitvoering, Programma Regionaal Accountmanagement	2011
BRZO, toezicht en handhaving (tevens in internationale context)	Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2013	IenM, SZW, VenJ	2014
BRZO, toezicht en handhaving (tevens in internationale context)	Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2014	IenM, SZW, VenJ	2015
BRZO, toezicht en handhaving	Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2015	IenM, SZW, VenJ	2016
BRZO, toezicht en handhaving	Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2016	IenM, SZW, VenJ	2017
BRZO, toezicht en handhaving	Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2017	IenM, SZW, VenJ	2018
Basisnet	Verslag over de werking van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen 2016	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2017
Basisnet	Verslag over de werking van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen 2015	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2016

Thema	Bron	Auteur	Jaar
Basisnet	Robuust Basisnet: onderzoek naar vergroten robuustheid Basisnet Spoor	Antea en Berenschot	2017
Toezicht en handhaving	Evaluatie Activiteitenbesluit 2008-2012	Royal Haskoning DHV	2013
Toezicht en handhaving	Evaluatie milieueffecten activiteitenbesluit 2015	Royal Haskoning DHV	2015
Toezicht en handhaving	Evaluatie Registratiebesluit externe veiligheid	Royal Haskoning DHV	2015
Toezicht en handhaving	Factsheet ontvangen meldingen 2016 (BRZO)	Inspectie Leefomgeving en Transport	2017
BRZO, toezicht en handhaving	Veiligheid BRZO bedrijven lessen na Odfjell	Onderzoeksraad voor Veiligheid	2017
Toezicht en handhaving	Emissie formaldehyde Dupont	Onderzoeksraad voor Veiligheid	2017
BRZO, toezicht en handhaving	Veiligheid bij BRZO- bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	2013
Toezicht en handhaving, basisnet	Risico's gewaardeerd, Naar een transparant en adaptief risicobeleid	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	2014
Toezicht en handhaving	Risico- en veiligheidsbeleid vereist consistent maatwerk (persbericht)	WRR	2014
Toezicht en handhaving	Toezicht op ondernemingen in de chemische industrie	WRR	2012

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas