

Actorenanalyse bij beleidsvorming OCE werkzaamheden



Ira Helsloot
Gaby van Melick
Judith Vlagsma

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leerstoel Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid.

September 2016

Ira Helsloot
Gaby van Melick
Judith Vlagsma

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	04
2.	Aanjagende en dempende krachten	05
2.1	Inleiding	05
2.2	Aanjagende krachten	06
2.3	Dempende krachten	08
3.	Actoren	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Specialistische onderzoeksorganisaties	13
3.3	Onafhankelijke adviesbureaus OCE	15
3.4	Gezaghebbende overlegstructuren OCE	17
3.5	Bedrijven die OCE werkzaamheden uitvoeren	19
3.6	Overheden en overheidsorganen	21
3.7	Certificerende instanties	24
3.8	Eigenaren en beheerders van grond, en projectontwikkelaars	26
3.9	Uitvoerders van (civieltechnische) werkzaamheden	27
4.	Het geheel overziend	29

1. Inleiding

Dit inleidende hoofdstuk geeft de aanleiding voor deze actorenanalyse kort weer.

Voor de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam is inzicht in de manier waarop het beleid rondom CE wordt beïnvloed en de te verwachten stellingname van andere actoren belangrijk. Dit inzicht kan hen immers helpen wanneer zij willen bijdragen aan de beleidsontwikkeling rondom CE of in hun dagelijkse praktijk tot een afgewogen besluitvorming willen komen.

Bestuurskundig gezien geldt in alle domeinen dat actoren onder invloed staan van verschillende krachten. Kennis van deze krachten voorspelt hoe bepaalde actoren zich in het algemeen zullen opstellen. 'In het algemeen' omdat actoren uiteindelijk ook mensen zijn die zich (gelukkig) ook deels onvoorspelbaar gedragen.

Om een overzicht te krijgen van de krachten in het CE-domein wordt in dit rapport ten eerste uiteengezet welke krachten in het algemeen invloed kunnen hebben op beleid en uitvoering. Deze krachten zijn terug te zien binnen veel beleidsdomeinen. De aanjagende krachten zorgen ervoor dat er druk ontstaat om tot meer regelgeving te komen en meer veiligheidsmaatregelen te nemen. De dempende krachten kunnen juist tegenwicht bieden tegen druk die dergelijke aanjagende krachten veroorzaken.

Ten tweede wordt in dit rapport benoemd welke actoren binnen het CE-domein een rol spelen, en welke aanjagende en dempende krachten aan deze actoren kunnen worden gekoppeld. Deze krachten zijn bestuurskundig voorspelbaar op basis van de literatuur en de positie en rol van actoren in het CE-domein.

Deze analyse geeft het Havenbedrijf en de gemeente Rotterdam inzicht in de richting die deze actoren voorspelbaar aan de discussie over het nieuwe beleid zullen proberen te geven, en daarmee houvast voor de eigen beïnvloeding van deze discussie.

2. Aanjagende en dempende krachten

De aanjagende en de dempende krachten die in dit hoofdstuk beschreven worden, kunnen in het algemeen het beleid beïnvloeden.

2.1 Inleiding

Verschillende krachten versterken (aanjagen) en verzwakken (dempen) de reflexmatige ontwikkeling van veiligheidsbeleid richting meer voorzorg. Deze reflex om zonder goede analyse steeds meer veiligheidsmaatregelen te willen nemen, vooral na incidenten, wordt de risico-regelreflex genoemd. Helsloot en Scholtens identificeren op basis van eerder onderzoek tien zogenaemde ‘aanjagende krachten’ en negen ‘dempende krachten’.¹

Aanjagende krachten

- De overtuiging dat burgers niet redelijk om kunnen gaan met risico's
- Eenzijdig advies
- Woekerende professionalisering
- Bestuurlijke en politieke dadendrang
- Angst voor aansprakelijkheid
- Veiligheid is dé kerntaak van de overheid
- Veiligheid boven alles
- Veiligheid als camouflage
- Bestuurlijke fragmentatie
- Er bestaat een wereld zonder ongevallen.

Dempende krachten

- Bestuurlijke moed
- Het inzicht dat burgers redelijk om kunnen gaan met risico's
- Vertrouwen in begrensde professionaliteit van de uitvoering
- Het laten verrichten van een risicoanalyse
- Het in beeld brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen
- Een expliciet beroep op andere waarden dan veiligheid
- Verantwoordelijkheden van andere partijen expliciet benoemen
- Erkenning van het noodlot
- Empathie zonder meer.

¹ I. Helsloot en A. Scholtens (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Boom | Lemma uitgevers.

2.2 Aanjagende krachten

Aanjagende kracht 1: De overtuiging dat burgers niet redelijk om kunnen gaan met risico's

Bij bestuurders en hun adviseurs heerst nog vaak de overtuiging dat de Nederlandse burger sterk risicoavers is (geworden). Elk risico zou met andere woorden onacceptabel zijn voor de Nederlandse burger. Die zou van zijn openbaar bestuur verwachten dat elk risico tot nul gereduceerd wordt.

Onderzoek, onder andere vanuit het programma Risico's en Verantwoordelijkheid, heeft laten zien dat burgers zeer wel in staat zijn om risico's te accepteren wanneer ze die vrijwillig lopen of wanneer het algemeen belang dat noodzakelijk maakt.² Een beter inzicht in de werkelijke gedachten van burgers en (daarom) een betere betrokkenheid van burgers bij risicobeleid zal daarom later in deze inleiding als dempende kracht benoemd worden.

Aanjagende kracht 2: Eenzijdig advies

Een zeer regelmatig terugkomende aanjagende kracht is advies dat slechts gericht is op bevordering van één veiligheidsaspect zonder aandacht voor de kosten-batenverhouding van die maatregel.

Deze aanjagende kracht is in het bijzonder vaak zichtbaar wanneer er onzekerheid heerst over de aard en omvang van een risico. Adviseurs redeneren dan vanuit een smalle opvatting van het voorzorgsprincipe, namelijk 'verbied de activiteit die tot het risico leidt'.

Ook burgers kunnen die zich mobiliseren in de vorm van bijvoorbeeld actiegroepen kunnen eenzijdig 'advies' geven. De reden voor het voeren van actie kan een gepercipieerde bedreiging zijn van de eigen veiligheid of de behoefte om een risico waaraan een dierbare is overleden te bestrijden, zoals bij de ouders van een slachtoffer van een koolmonoxidevergiftiging die een campagne voor koolmonoxidemelders zijn begonnen.

Aanjagende kracht 3: Woekerende professionalisering

Professionals (al dan niet in dienst van de overheid) hebben de neiging tot een steeds verdergaande professionalisering van hun eigen werk.³ Dat houdt onder andere in dat zij

² I. Helsloot, A. Scholtens, J. Groenendaal en A. Stapels (2012). 'De Nederlandse burger nader verkend, nuchter mits geïnformeerd'. In: Ministerie van BZK (2012). *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's*.

³ I. Helsloot (2012). *Veiligheid als (bij)product. Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers*. Oratie Radboud Universiteit Nijmegen.

steeds meer verantwoordelijkheid naar zich (willen) toetrekken omdat zij die niet toevertrouwen aan 'amateurs' in de maatschappij. Een andere uitingsvorm is het nastreven van steeds meer en hogere professionele standaards.

Na het publiek worden van een risico is de 'woekerende professionalisering' een aanjagende kracht die om meer professionaliteit verhogende maatregelen vraagt zonder reflectie op kosten en baten daarvan.

Aanjagende kracht 4: Bestuurlijke en politieke dadendrang

Bestuurlijke dadendrang duidt op het gevoel van urgentie bij bestuurders en politici om direct tot een maatregel te moeten besluiten na het publiek worden van een risico. Hierbij kunnen er onderliggende factoren zijn, zoals de angst voor aansprakelijkheid of de gedachte dat de maatschappij dat verlangt. Ook kan er sprake zijn van een wens tot politieke profilering of realisatie van een politieke agenda die leidt tot deze dadendrang.

Aanjagende kracht 5: Angst voor aansprakelijkheid

Een aanjagende kracht is de angst voor bestuurlijke, strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid als een risico zich materialiseert.

Deze angst kan terecht zijn, zo blijkt uit diverse rechtszaken naar aanleiding van incidenten en ook het soms routineus afgedwongen aftreden van bestuurders vanwege een incident. Even regelmatig blijkt die angst echter onterecht, omdat die angst bijvoorbeeld gebaseerd is op een onterechte, brede interpretatie van de zorgplicht van de overheid.

Aanjagende kracht 6: Veiligheid is dé kerntaak van de overheid

Bij sommigen heerst een diepe overtuiging dat het voorkomen van alle ongevallen dé kerntaak van de overheid is, dat wil zeggen dat de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft om zoveel mogelijk risico's te voorkomen.

Incidenten zijn in die opvatting dan ook een bewijs van het falen van de overheid, zodat maatregelen genomen moeten worden om herhaling te voorkomen.

Aanjagende kracht 7: Veiligheid boven alles

Een aanjagende kracht is de overtuiging dat veiligheid van een grotere waarde of belang is dan alle anderen waarden als keuzevrijheid, privacy etc.

Bij 'veiligheid boven alles' kan dus wel binnen het veiligheidsdomein worden gekeken naar de meest optimale beslissing, maar worden belangen en waarden buiten het veiligheidsdomein niet meegewogen in de besluitvorming.

Aanjagende kracht 8: Veiligheid als camouflage

Actoren die onderkennen dat er aanjagende krachten als 'veiligheid boven alles' en 'de overtuiging dat burgers niet met risico's kunnen omgaan' bestaan, maken daar soms al dan niet bewust gebruik van door hun eigen belangen te koppelen aan een beroep op het 'veiligheidsbelang'. Het beroep op veiligheid is daarmee een camouflage of een breekijzer voor hun eigen, veelal financiële, belangen.

Aanjagende kracht 9: (Bestuurlijke) fragmentatie

In zekere zin een gevolg van andere aanjagende krachten is de neiging bij bestuurslagen binnen het openbaar bestuur om bij het publiek worden van risico's naar andere bestuurslagen te wijzen als verantwoordelijk voor risicobeheersing. Dit gaat dan veelal gepaard met een oproep aan die andere bestuurslaag om 'iets' te doen om het risico te verkleinen. Daarmee ontstaat er een grotere druk op andere bestuurslagen om 'iets' te doen.

Een bijzondere vorm hiervan ontstaat als een partij mag bepalen welke veiligheidsmaatregelen genomen moeten worden op kosten van een andere partij. Zeer voorspelbaar levert dit een sterk fragmenterende kracht op: het is immers gemakkelijk om andermans geld uit te geven.

Aanjagende kracht 10: Er bestaat een wereld zonder ongevallen

Een diepe, maar onjuiste, overtuiging is dat er een wereld zonder veiligheidsrisico's zou kunnen bestaan. Vanuit die overtuiging hebben adepten ook de neiging om te denken dat alle (nieuwe) veiligheidsmaatregelen waardevol zijn en dat het mogelijk is om uiteindelijk de risico's volledig uit te sluiten.

Deze kracht hangt nauw samen met 'veiligheid boven alles'.

2.3 Dempende krachten

Dempende kracht 1: Bestuurlijke moed

In de ambtelijke en bestuurlijke dialogen en interviews die door Helsloot en Scholtens de laatste jaren zijn georganiseerd en gehouden, springt een dempende kracht eruit in de zin dat de gesprekpartners die het meeste benoemen en als meest belangrijk betitelen: de

moed van de betrokken bestuurders om de rug recht te houden en eerst zorgvuldig af te wegen alvorens te beslissen en dan ook het besluit te verdedigen en uit te laten voeren.

Dempende kracht 2: Het inzicht dat burgers redelijk om kunnen gaan met risico's

Het inzicht dat burgers in meerderheid een redelijke inschatting kunnen maken van de aard en omvang van risico's en dat zij van het openbaar bestuur een rationele afweging verwachten, kan bestuurders helpen om de risico-regelreflex te vermijden.

Dempende kracht 3: Vertrouwen in begrensde professionaliteit van de uitvoering

Een dempende kracht is het (expliciet uitspreken van) vertrouwen in de professionaliteit van de uitvoering. Vertrouwen maakt immers nadere controlerende veiligheidsmaatregelen overbodig. De uitvoeringsorganisatie kan zowel een onderdeel van de overheid zijn als een private partij.

Het gaat hier met nadruk om het vertrouwen in de kwaliteit van de uitvoering door professionals en niet in het oordeel van professionals over de noodzaak van extra investeringen in randvoorwaarden voor die uitvoering. De aanjagende kracht van de woekerende professionalisering laat juist zien dat daar niet op professionals vertrouwd mag worden. Daarom wordt deze dempende kracht betiteld als vertrouwen in *begrensde* professionaliteit.

Dempende kracht 4: Het laten verrichten van een risicoanalyse

Risicovergelijking kan helpen als dempende kracht omdat het door vergelijk duidelijk kan worden dat het snel maatregelen nemen tegen heel kleine risico's evident disproportioneel is, zeker als daardoor een groter risico nog verder wordt vergroot.

Dempende kracht 5: Het in beeld brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen

De reflex om tot maatregelen te besluiten kan gedempt worden als de materiële en immateriële kosten en baten van veiligheidsmaatregelen in beeld worden gebracht.

Waar in de door Crisislab onderzochte casus kosten-batenanalyses het meest werkzaam blijken te zijn, is als kan worden aangetoond dat de effectiviteit van een maatregel (bijna) nul is, bijvoorbeeld omdat het afhankelijk is van de medewerking van burgers die niet te handhaven is.

Onvolkomen kosten-batenanalyse

Een onvolkomen kosten-batenanalyse waarbij alleen de kosten in beeld worden gebracht kan leiden tot besluitvorming die alleen op geld is gebaseerd. Dit is een zorg van veel veiligheidsdeskundigen die daarbij wijzen op klassieke voorbeelden van langer geleden waarbij

risico's onderschat zijn. In de huidige tijd lijkt onderschatting van risico's door tenminste overheden nauwelijks meer aan de orde. Natuurlijk moet altijd voor ogen worden gehouden dat een risico betekent dat het soms fout gaat. Een ongeval is daarmee geen bewijs van onderschatting van het risico.

Dempende kracht 6: Een expliciet beroep op andere waarden dan veiligheid

Waar een enkele focus op veiligheid een aanjagende kracht is, is het expliciet benoemen van andere waarden dan veiligheid een dempende kracht.

In de wetenschappelijke literatuur is veel onderzoek gedaan naar het feit dat het benoemen van een algemeen maatschappelijk belang bij burgers kan leiden tot het accepteren van veiligheidsrisico's.⁴ In het politieke debat 'werkt' het benoemen van andere belangen als keuzevrijheid en privacy om ruimte te creëren voor een goede afweging.

Dempende kracht 7: Verantwoordelijkheden van andere partijen expliciet benoemen

Het tegenovergestelde van de aanjagende kracht van het uitgaan van een primaire overheidsverantwoordelijkheid voor veiligheid is de dempende kracht van het in beeld brengen van andere partijen en hun verantwoordelijkheid voor veiligheid. Als immers duidelijk is dat andere partijen een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben, zeker bij vrijwillig risiconemen, dan is de neiging minder groot om als overheid meteen tot extra maatregelen te besluiten.

Dempende kracht 8: Erkenning van het noodlot

Een expliciete erkenning van de onvermijdelijkheid van ongevallen kan helpen om de risico-regelreflex te bedwingen. Waar ongevallen onvermijdelijk zijn, past immers nadenken of en welke maatregelen überhaupt werkzaam zijn om de kans op ongevallen te verminderen.⁵

De meest gebruikelijke, wat impliciete, vorm van erkenning van het noodlot is door het benadrukken dat een opgetreden ongeval uniek is.

⁴ Een overzichtsartikel hiervoor is van E. ter Mors, B.W. Terwel en D.D.L. Daamen (2012). 'The potential of host community compensation in facility siting'. In: *International Journal of Greenhouse Gas Control*. 11(Supplement), pp. S130-S138.

⁵ M. Van Eeten (2010). *Techniek van de onmacht*. NSOB.

Een explicietere erkenning van het noodlot is politiek niet gebruikelijk, zo betoogt bijvoorbeeld Michiel van Eeten in zijn oratie. In een nadere uitwerking daarvan legt hij samen met Maxim Februari uit dat politici weliswaar regelmatig betogen dat ‘100% veiligheid niet bestaat’ maar dat in het algemeen doen in een context waarin ze eerst betogen dat het risico klein is. Daarmee is het geen werkelijke erkenning van het noodlot.⁶

Dempende kracht 9: Empathie zonder meer

Een laatste dempende kracht is wat in de wetenschappelijke literatuur wel ‘meaning making’ wordt genoemd, of in goed Nederlands ‘duiding’. Het gaat hier om een communicatieve actie van een boegbeeld van het openbaar bestuur die het gevoel van de maatschappij adresseert zonder dat er beloftes op verbetering e.d. worden gedaan.

⁶ M. Van Eeten, L. Noordegraaf, J. Ferket en M. Februari (2012). ‘Waarom burgers risico’s accepteren en waarom politici dat niet zien’. In: ministerie van BZK (2012). *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico’s*.

3. Actoren

De verschillende betrokken actoren in het domein van CE worden in dit hoofdstuk besproken, waarbij de aanjagende en dempende krachten worden beschreven die voorspelbaar van toepassing kunnen zijn op de actoren.

3.1 Inleiding

Bij de thematiek rondom CE zijn meerdere partijen betrokken. Dit zijn zeer uiteenlopende partijen met (mogelijk) zeer verschillende belangen. Bij een analyse van de actoren is het belangrijk in het achterhoofd te houden dat de thematiek/ problematiek verschilt voor de partijen. Zo zijn er probleemeigenaren, dit zijn bijvoorbeeld die partijen die eigenaar en/of beheerder zijn van de (water)bodem waarin zich (mogelijk) CE bevinden. Dit zijn veelal de partijen die schade of kosten (kunnen) ondervinden wanneer werkzaamheden moeten worden stilgelegd omdat (onverwacht) een CE wordt aangetroffen. Er zijn andere actoren die geen schade of kosten ondervinden van CE, maar wel betrokken zijn bij de vorming van het beleid.

Het gaat in deze actorenanalyse om de bestuurskundig voorspelbare stellingname van de verschillende actoren binnen het CE-domein in het debat rondom het beleid of bij de besluitvorming in de praktijk. Deze stellingname hoeft niet geheel overeen te komen met het handelen van deze actoren in de praktijk.

Een voorbeeld hiervan is de aanjagende kracht van de woekerende professionalisering, die ervoor zorgt dat professionals stellen dat zij steeds professioneler willen werken. In de praktijk blijkt soms echter ook dat diezelfde professionals *shortcuts* zoeken in hun werk en juist niet professioneler gaan werken. Individuele actoren kunnen dus anders handelen in de praktijk dan de positie die zij formeel innemen.

Actoren

De actoren die een rol spelen in de besluitvorming rondom CE-beleid, hebben voorspelbare neigingen voor bepaalde dempende en aanjagende krachten, zoals die in het vorige hoofdstuk beschreven zijn. Deze krachten worden in dit hoofdstuk per actor toegelicht.

De actoren die op het gebied van CE een rol spelen in de beleidsvorming zijn:

- Specialistische onderzoeksorganisaties
- Onafhankelijke adviesbureaus OCE
- Gezaghebbende overlegstructuren OCE
- Bedrijven die OCE-activiteiten uitvoeren
- Overheden en overheidsorganen

- Certificerende instantie(s)
- Eigenaren en beheerders van grond, en projectontwikkelaars
- Uitvoerders van (civieltechnische) werkzaamheden.

Burgers

Omwonenden hebben in sommige gevallen een (sterke) mening over CE en de gerelateerde werkzaamheden. Burgers (niet zijnde eigenaren van grond) worden in deze actorenanalyse echter niet beschreven als een actor. De reden hiervoor is dat individuele burgers in principe geen directe invloed hebben op het beleidsproces rondom CE. Bovendien kunnen meningen van burgers verdeeld zijn en is de groep burgers daarom te diffuus om te beschrijven als één actor in de beleidsvorming van CE-beleid.

Wanneer burgers zichzelf organiseren in bijvoorbeeld een actiegroep, dan is deze actiegroep wel een actor die invloed kan uitoefenen op het beleid. Op dit moment komt het slechts sporadisch voor dat burgers zichzelf in een dergelijke actiegroep verenigen. Er zijn in ieder geval geen voorbeelden bekend van een landelijke actiegroep die zich bezig houdt met het beïnvloeden van het algemene rijksbeleid rondom CE.

Indirect hebben burgers natuurlijk wel invloed op de besluitvorming, in de zin dat actoren zoals in deze analyse benoemd zijn, (soms) rekening houden met de (gepercipieerde) sentimenten die spelen in de samenleving. Het handelen van actoren kan dus sterk afhangen van de (gepercipieerde) meningen van burgers. Hier moet echter voorzichtigheid worden betracht, aangezien het geen onbekend fenomeen is dat wat een actor denkt dat burgers vinden niet overeen stemt met wat 'de' burger daadwerkelijk vindt. Zeker omdat 'de' burger niet bestaat. Noch hoeft de mening van een burger eenduidig en consistent te zijn. Deze kan namelijk afhangen van de feiten en de context: waar de burger in het algemeen bijvoorbeeld vaak risico-realistisch is en snapt dat het accepteren van sommige risico's en het toestaan van bepaalde activiteiten in het belang van de 'BV Nederland' is, kan een risico(volle activiteit) in de eigen achtertuin soms toch moeilijk te verteren zijn: het NIMBY-effect.⁷

3.2 Specialistische onderzoeksorganisaties

- TNO afdeling Defensie en Veiligheid
- RIVM.

Specialistische onderzoeksorganisaties in het domein van CE hebben als doel om onderzoek te doen naar de risico's en effecten van CE en de manieren om CE te behandelen. TNO Defensie en Veiligheid is een voorbeeld van een specialistische onderzoeksorganisatie die onderzoek uitvoert naar de omgang met CE in Nederlandse bodem. Ook het RIVM voert specialistisch onderzoek uit naar CE.

⁷ NIMBY staat voor Not In My Back Yard.

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is	Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn
Eenzijdig advies	Het in beeld brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen
Woekerende professionalisering	
Angst voor (morele) aansprakelijkheid	
Veiligheid boven alles	
Er bestaat een wereld zonder ongevallen	

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is

Kennisdragers en specialistische onderzoeksorganisaties op het gebied van CE zijn in het algemeen, zoals alle specialistische kennisdragers, vatbaar voor het geven van een eenzijdig advies over de risico's en de oplossingen voor CE risico's. Er wordt dan geen aandacht besteed aan de kosten-batenafweging die bestuurders moeten maken, omdat de specialistische onderzoeksorganisaties zich slechts op één onderwerp richten en omdat het makkelijk is om 'andermans geld' uit te geven. Het advies van CE-specialisten zal altijd neerkomen op meer geld uitgeven aan de veiligheid en het voorkomen van ongelukken met CE.

Ook kan er sprake zijn van een vorm van woekerende professionalisering: de tendens om alsmaar meer onderzoek uit te voeren, soms naar zeer specifieke elementen (bijvoorbeeld naar de invloed van trillingen op ontstekers), ongeacht of de kosten van dergelijk onderzoek (nog) in verhouding staan tot de (potentiële) baten.

Morele aansprakelijkheid kan een angst zijn voor de onderzoeksorganisaties. De organisaties kunnen zich (mede) verantwoordelijk voelen wanneer zich incidenten met CE voordoen. Deze angst voor morele aansprakelijkheid zorgt voor een potentiële aanjagende kracht voor meer onderzoek.

Onderzoeksorganisaties zijn gevoelig voor de overtuiging dat veiligheid boven alles gaat, wat ertoe kan leiden dat het onderzoek gericht is op de risico's van CE zonder afweging van kosten en baten. Deze overtuiging kan leiden tot onderzoeksresultaten die uitsluitend gericht zijn op (het trachten te bevorderen van) veiligheid (op een specifiek onderwerp) en andere waarden uit het oog verliezen.

De overtuiging dat er een wereld bestaat zonder CE-ongevallen is ook een aanjagende kracht die vat kan krijgen op specialistische onderzoeksorganisaties. Deze overtuiging kan bij onderzoeksorganisaties leiden tot 'oneindig' meer onderzoek om de risico's van CE uit te bannen, waarbij de kosten en baten hiervan uit balans raken.

Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn

Een dempende kracht die ingezet kan worden bij specialistische onderzoeksorganisaties is het expliciet (laten) maken van een kosten-batenafweging voorafgaand aan het onderzoek. Dit zorgt ervoor dat er een bewuste inschatting gemaakt wordt of het onderzoek voldoende oplevert ten opzichte van de kosten, en dus of het doen van (verder) onderzoek voldoende kosteneffectief is. Ook het, al dan niet op verzoek van de opdrachtgever, opnemen van kostenbatenanalyses binnen het onderzoek heeft een dempend effect omdat het helpt inzichtelijk te maken (voor beslissers) of de geadviseerde maatregelen of oplossingsrichting wel kosteneffectief zijn.

3.3 Onafhankelijke adviesbureaus OCE

- Expload
- BeoBOM
- ExploVision
- Xplosure
- Explosieven Adviseurs Nederland (EAN, samenwerkingsverband van een aantal onafhankelijke adviesbureaus).

De onafhankelijke adviesbureaus geven advies over de omgang met CE en maken op basis van historisch vooronderzoek een inschatting van de aanwezigheid van CE in een bepaald gebied. Met 'onafhankelijk' wordt in dit geval bedoeld dat de adviesbureaus (in principe) los staan van de grondeigenaren en ook van de bedrijven die opsporingsactiviteiten uitvoeren. In die zin hebben de adviesbureaus geen belangen bij de uitkomsten van het onderzoek dat zij uitvoeren. Zoals in alle domeinen kan de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer de opdrachtnemende adviesbureaus echter wel beïnvloeden.

Aanjugende krachten waarvoor de actor vatbaar is	Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn
Eenzijdig advies	Het in beeld brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen
Woekerende professionalisering	
Angst voor (morele) aansprakelijkheid	
Veiligheid boven alles	
Veiligheid als camouflage	

Aanjugende krachten waarvoor de actor vatbaar is

Het advies van de onafhankelijke adviesbureaus is vatbaar voor eenzijdigheid, omdat het uitsluitend gericht is op de risico's rondom CE. Dit zorgt voor de valkuil dat er geen afweging wordt gemaakt waarin ook andere risico's of belangen in een breder perspectief worden meegenomen, waardoor geadviseerd kan worden om de uitgaven aan het verkleinen van CE-risico's te vergroten terwijl een integrale afweging (mogelijk) tot ander advies zou leiden. Voor de zekerheid wordt geadviseerd dat er het beste actie kan worden ondernomen. Daarbij komt ook dat de kosten van het eenzijdige advies niet bij de

adviserende partijen terechtkomen, waardoor het adviseren van meer onderzoek en meer opsporing eenvoudig is.

In de praktijk blijken bijvoorbeeld gemeenten vatbaar voor het eenzijdig advies. Vanwege een (gepercipieerd) gebrek aan kennis, of een informatieachterstand ten opzichte van OCE adviesbureaus ervaren veel gemeenten weinig mogelijkheden om tot een proportionele omgang met CE-risico's te komen, ondanks dat het vaak bekend is dat betrokken adviserende partijen veiligheid gebruiken als camouflage om bijvoorbeeld commerciële belangen na te streven, en daardoor eenzijdig adviseren.

Professionalisering en bevordering van deskundigheid is een aanjagende kracht die door onafhankelijke adviesbureaus versterkt kan worden. Een drijfveer om steeds professioneler te werken, bijvoorbeeld met meer geavanceerde technieken, zorgt voor meer kosten en druk om maatregelen te implementeren. De onafhankelijke adviesbureaus kunnen geneigd zijn om steeds verdergaande professionaliteit te bepleiten.

Onafhankelijke adviesbureaus zijn vatbaar voor de angst dat er na advies van het bureau toch ongelukken gebeuren bij werkzaamheden en dat zij vervolgens (moreel) aansprakelijk worden gesteld. Uit angst hiervoor kan een onafhankelijk adviesbureau de neiging hebben om de 'veiligste' optie te adviseren, waardoor er minder ruimte is voor de proportionaliteit ervan.

De overtuiging dat 'veiligheid boven alles' gaat, kan voor onafhankelijke adviesbureaus een aanjagende kracht zijn. Hierdoor kunnen zij de neiging hebben om op basis van hun onderzoek altijd aan de veilige kant te blijven met hun advies, omdat er toch nog een kleine kans is op een onveilige situatie.

De onafhankelijke adviesbureaus zijn commerciële bedrijven die 'deskresearch' uitvoeren in opdracht van bijvoorbeeld grondeigenaren. Zij hebben geen belang bij de uitkomst van de onderzoeken, maar het onderzoek naar CE is wel hun broodwinning. Een roep vanuit deze adviesbureaus om meer onderzoek met als doel meer veiligheid, valt daarom onder de aanjagende kracht 'veiligheid als camouflage'.

Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn

Een dempende kracht die voor de adviesbureaus een rol kan spelen, is het in beeld brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen. Wanneer adviesbureaus deze kosten en baten in hun onderzoek helder naar voren brengen, geeft dit meer inzicht en is het minder vanzelfsprekend voor de eigenaren van grond om zonder afweging maatregelen te nemen ter voorkoming van de risico's van CE. De meerwaarde van het onderzoek is dan duidelijk.

Ook het geven van een vergelijkende risicoanalyse kan een dempende kracht zijn. Wanneer de opdrachtgever het risico waarover geadviseerd wordt, kan vergelijken met de andere risico's van een project die wel/niet aanvaard worden, geeft dat de opdrachtgever meer mogelijkheid om het advies te wegen.

3.4 Gezaghebbende overlegstructuren OCE

- Platform Blindgangers
- Vereniging voor Explosieven Opsporing (VEO)
- Centraal College van Deskundigen (CCvD-OCE).

Met gezaghebbende overlegstructuren worden organisaties bedoeld die een structuur bieden voor discussie en overleg over de aanpak van CE. De deelnemers van de overlegstructuren vallen in principe ook onder andere actoren, maar de overlegstructuren op zich hebben in zekere mate invloed op de beleidsvorming.

De drie hierboven genoemde overlegstructuren zijn zeer verschillend van aard, samenstelling en doel waarmee zij opgericht zijn. De benadering van beleid zal daarom in de praktijk per overlegstructuur verschillen. In deze actorenanalyse ligt de focus echter op de houding die overlegstructuren in het algemeen vanuit de theorie voorspelbaar aannemen. Dit is dus meer generaliserend en niet zozeer gericht op inhoudelijke verschillen van standpunten. Daarom worden de verschillen per overlegstructuur in deze analyse niet nader belicht.

Platform Blindgangers

Het Platform Blindgangers is bedoeld als een platform voor organisaties die zich bezig houden met CE, voor kennisdeling en het behartigen van belangen bij de overheid. Het doel van het platform is daarbij om een standaardisering vanuit de overheid voor het opsporen van CE vanuit opdrachtgevers-perspectief te bewerkstelligen.

Het platform bestaat uit ongeveer 100 leden (waaronder overheid; provincies, veiligheidsregio's, waterschappen, ministeries, Prorail en ruim 50 gemeenten). Het platform heeft echter (nog) géén officiële status.⁸ Als gevolg hiervan worden visies in feite namens afzonderlijk gemeentes geuit, alhoewel er ook een lijn met de VNG bestaat.

⁸ In de meicirculaire gemeentefonds 2016 wordt het platform wel met naam genoemd, als aan VNG gelieerde partij die namens gemeenten nadenkt over de inhoud van een normenkader en de opbrengsten daarvan aan het ministerie van BZK zal presenteren.

Vereniging voor Explosieven Opsporing

De Vereniging voor Explosieven Opsporing is de brancheorganisatie van bedrijven die zich bezighouden met het opsporen van CE. De VEO vertegenwoordigt een belangrijk deel van de gecertificeerde opsporingsbedrijven in Nederland en heeft als centrale doelstelling het bevorderen van de kwaliteit en veiligheid van het opsporen van Conventionele Explosieven.

Centraal College van Deskundigen OCE

In het Centraal College van Deskundigen OCE zijn de belanghebbende partijen vertegenwoordigd rondom het opsporen van CE zoals bedoeld in het Arbobesluit. Het College is expliciet opgesteld ten behoeve van het beheren en zo nodig actualiseren van het WSCS-OCE.

De stemgerechtigde leden bestaan uit, een onafhankelijk voorzitter, een vertegenwoordiger namens het Platform Blindgangers, een vertegenwoordiger van ProRail, maar liefst twee vertegenwoordigers vanuit de VEO, een vertegenwoordiger van de EOD en een vertegenwoordiger vanuit de Explosieven Adviseurs Nederland. Verwacht mag worden dat de bestuurlijk voorspelbare stellingname van deze leden in lijn is met die van de instantie waar zij toebehoren en zoals elders in deze verkenning besproken. De (onevenredig) sterke vertegenwoordiging van bedrijven die opsporingsactiviteiten uitvoeren, en dus een commercieel belang hebben, is opmerkelijk.

Adviserende leden komen vanuit het Ministerie van SZW, het ministerie van Defensie en TNO. Daarnaast zijn er een viertal niet stemgerechtigde leden.

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is	Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn
Eenzijdig advies	Verantwoordelijkheden van andere partijen expliciet benoemen
Bestuurlijke en politieke dadendrang	
Veiligheid boven alles	

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is

De adviezen van de gezaghebbende overlegstructuren in het CE-domein zijn vatbaar voor eenzijdigheid, vooral omdat er grote onzekerheid over (de omvang van) het CE risico bestaat, is een smalle opvatting van het voorzorgsprincipe verlokkelijk. Met de zeer gerichte focus, specifiek op de (risico's van) explosieven opsporing is het een valkuil voor overlegstructuren om advies uit te brengen dat uitsluitend rekening houdt met CE en geen andere afwegingen meeneemt noch op een meer fundamenteel niveau nadenkt over de algemene omgang met CE-risico's en het nut en de noodzaak van explosieven opsporing.

De samenstelling van het Platform Blindgangers uit actoren -overheden- die in overgrote meerderheid het (bredere) maatschappelijke belang vertegenwoordigen zou dit platform in vergelijking met beide andere overlegstructuren *in principe* minder vatbaar moeten maken voor een eenzijdige advisering.

Bestuurlijke en politieke dadendrang is een aanjagende kracht die vat kan krijgen op deelnemers aan de overlegstructuren. Wanneer leden van de overlegstructuren druk voelen om actie te ondernemen om de risico's van CE te verkleinen, leidt dit tot een aanjagende kracht voor meer maatregelen en procedures.

De gezaghebbende overlegstructuren zijn vatbaar voor de aanjagende kracht van 'veiligheid boven alles'. Het gevoel dat de veiligheid altijd voorop staat bij de omgang met CE en het zoeken en ontmantelen van CE, waardoor andere waarden ondergeschikt worden aan veiligheid, zorgt voor de valkuil dat de uitkomsten van de overlegstructuren alleen gericht zullen zijn op meer maatregelen en meer geld uitgeven aan veiligheid.

Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn

Het benoemen van de verantwoordelijkheden van partijen die betrokken zijn bij CE heeft een dempende werking. Verschillende partijen verenigen zich in de overlegstructuren, daarom is het juist in deze overlegstructuren nuttig om de verantwoordelijkheden rond CE actief te benoemen.

3.5 Bedrijven die OCE-activiteiten uitvoeren

- EOD (Explosieven Opruimingsdienst Defensie)⁹
- Commerciële OCE bedrijven.

Bedrijven die (op commerciële basis) bodemonderzoek uitvoeren, de aanwezigheid van CE vast kunnen stellen en/of CE onschadelijk kunnen maken, worden in deze analyse bedoeld met bedrijven die OCE-activiteiten uitvoeren.

EOD

De EOD is een dienst van de overheid die explosieven opspoort en geïdentificeerde explosieven ruimt. De EOD is de enige partij die gemachtigd is voor de daadwerkelijke ruiming van CE.

⁹ De EOD valt onder het ministerie van Defensie, namelijk onder de Koninklijke Landmacht.

Commerciële OCE bedrijven

OCE bedrijven zijn commerciële bedrijven die in opdracht van veelal gemeenten en andere grondeigenaren/ -beheerders of projectontwikkelaars voorafgaand aan (grondroerende) werkzaamheden onderzoek uitvoeren naar de aanwezigheid van CE in de (water)bodem. Zij sporen de CE op en stellen het veilig, maar maken de CE niet onschadelijk (dat doet de EOD).

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is	Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn
Eenzijdig advies	/
Woekerende professionalisering	
Angst voor aansprakelijkheid	
Veiligheid als camouflage	

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is

OCE bedrijven en de EOD zijn vatbaar voor de aanjagende kracht van de woekerende professionalisering. De aanjagende kracht van woekerende professionalisering kan leiden tot de vraag naar meer procedures, meer gespecialiseerde instrumenten en meer wet- en regelgeving over de ontmanteling van explosieven, zonder afweging van kosten en baten.

Veiligheid kan voor de uitvoerders van OCE-activiteiten een camouflage zijn voor andere belangen. Het verwijderen van meer explosieven uit de grond zorgt voor meer veiligheid, maar ook voor meer werk voor de uitvoerders van deze werkzaamheden. Dit laat zien dat een vraag om meer veiligheid ook andere motieven dan veiligheid kan hebben. Aangezien dezelfde (beperkte) groep OCE bedrijven de vooronderzoeken uitvoert, op basis waarvan besloten wordt of het noodzakelijk is over te gaan tot verdere OCE-activiteiten als opsporing, zijn deze bedrijven extra gevoelig voor deze aanjagende kracht bij het doen van vooronderzoek. Omgekeerd bestaan er daarmee weinig prikkels om kleine kansen voor lief te nemen, enig risico te accepteren, verantwoordelijkheid te dragen en te komen tot creatieve, kosteneffectieve alternatieve handelswijzen en beheersmaatregelen.

Bij de uitvoering adviseren de bedrijven die OCE-activiteiten uitvoeren over de 'flankerende' beschermingsmaatregelen. Bij dit deel van hun werkzaamheden zijn zij, net als alle veiligheidsadviseurs, weer vatbaar voor de aanjagende krachten van eenzijdig advies en angst voor aansprakelijkheid.

Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn

Bedrijven die OCE-activiteiten uitvoeren hebben theoretisch gezien geen dempende krachten die expliciet van toepassing zijn.

Vertrouwen in de begrensde professionaliteit van OCE bedrijven, vanuit bestuurders en overheden, kan een dempende kracht zijn tegen verdere veiligheidsvoorschriften omtrent OCE-activiteiten. Het vertrouwen vanuit bestuurders en overheden dat de werknemers van de OCE bedrijven voldoende professioneel zijn om situaties goed in te schatten, verlaagt de druk om meer procedures of maatregelen te introduceren.

3.6 Overheden en overheidsorganen

- Ministerie van Binnenlandse Zaken (openbaar bestuur)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Arbo-veiligheid, inspectie SZW)
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M, externe veiligheid)
- Ministerie van Veiligheid & Justitie (V&J, openbare orde)
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW, archeologie)
- Gemeenten.

De overheid speelt op het gebied van CE een rol als wetgever, maar ook als eigenaar van grond. Bovendien is een groot aantal ministeries betrokken bij onderdelen van de beleidsvorming rondom CE.

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is betrokken bij het CE-domein vanwege de financiering van OCE-activiteiten via het Gemeentefonds.

Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Veiligheid en Justitie

Vanwege de openbare orde en veiligheid spelen de ministeries van I&M en V&J een rol in het CE-domein. Deze ministeries zijn vooral gericht op het zorgen voor de veiligheid van de omgeving, de infrastructuur en inwoners.

Ministerie SZW, inspectie SZW

De verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW ten aanzien van CE is de Arbo-veiligheid, waarmee het ministerie een relatief eenzijdig belang dient binnen het bredere CE-domein.

Als een toezichthouder opereert de inspectie SZW in de praktijk primair vanuit een zeer beperkt en eenzijdig belang, namelijk de Arbo-veiligheid van werknemers die werken met CE of ermee in contact kunnen komen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

CE zijn ouder dan 50 jaar en vallen daardoor onder de Archeologiewet. Vanwege de mogelijke vondsten van archeologisch gezien waardevolle objecten in de grond (dit hoeven geen explosieven te zijn), heeft het ministerie van OCW een belang bij het beleid in het CE-domein. Voorafgaand aan grondwerkzaamheden vindt vaak zowel onderzoek naar archeologische resten als naar CE plaats. Onbedoeld kunnen deze twee onderzoeken elkaar beïnvloeden. Dit hangt onder andere af van de archeologische waarde van de locatie.

Gemeenten

Gemeenten zijn met name betrokken in het CE-domein vanwege het eigenaarschap en/of het beheer van grond. Daarnaast heeft de gemeente een verantwoordelijkheid als het gaat om de openbare orde en veiligheid.

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is	Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn
De overtuiging dat burgers niet redelijk om kunnen gaan met risico's	Bestuurlijke moed
Bestuurlijke en politieke dadendrang	Het laten verrichten van een risicoanalyse
Angst voor aansprakelijkheid	Het in beeld brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen
Veiligheid is dé kerntaak van de overheid	
Bestuurlijke fragmentatie	Verantwoordelijkheden van andere partijen expliciet benoemen

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is

Een potentiële aanjagende kracht waarvoor overheden gevoelig zijn, is de overtuiging dat burgers niet om kunnen gaan met risico's. Daarmee is een risico van CE niet acceptabel en dit leidt tot beleidsvorming/beleidsuitvoering die gericht is op alle risico's afdekken, zonder het maken van een kosten-batenafweging.

Voor de inspectie SZW geldt dat er in de praktijk een deterministisch beleid wordt gehanteerd, hoewel de daadwerkelijke wet- en regelgeving ruimte biedt voor probabilistisch risicobeleid ten aanzien van CE. In de wet is namelijk ruimte opgenomen om het risico op CE mee te nemen in de afweging om wel of geen maatregelen te nemen. In de praktijk blijkt echter dat de inspectie SZW de veiligheid van de werknemer voorop stelt. Dit kan een valkuil zijn voor de aanjagende kracht van eenzijdig advies.

Overheden zijn gevoelig voor de aanjagende kracht van bestuurlijke en politieke dadendrang. De neiging om te willen handelen wanneer een risico zich aandient, bijvoorbeeld wanneer er een incident plaatsvindt met CE, kan bij bestuurders en politici zorgen voor minder oog voor proportionaliteit.

Angst voor (morele) aansprakelijkheid is een aanjagende kracht waarvoor overheden vatbaar zijn. De angst dat bij incidenten gewezen zal worden naar overheden, zorgt ervoor dat worst-case scenario's leidend worden en er minder aandacht is voor de waarschijnlijkheid en risico-inschatting van de situatie.

De overtuiging dat veiligheid dé kerntaak van de overheid is, is een potentiële aanjagende kracht voor de overheden. Dit kan ervoor zorgen de ministeries en gemeenten meer taken naar zich toe trekken dan noodzakelijk is, met als gevolg meer wet- en regelgeving. Overheden kunnen zich zelfs verplicht voelen op te treden bij (potentiële) risico's, terwijl zij daartoe wettelijk niet verplicht zijn of de primaire verantwoordelijkheid tot optreden bij een andere partij ligt. Dit is een aanjagende kracht, maar deze kracht lijkt in het geval van CE op dit moment niet in grote mate te spelen bij de ministeries. De gemeenten lijken daarentegen in veel gevallen wel de neiging te hebben om de verantwoordelijkheid voor veiligheid op het gebied van CE naar zich toe te trekken en te vertalen in een plicht tot actie (zijnde opsporen en eventueel ruimen). Dit gebeurt zelfs terwijl uitvoerders van werkzaamheden veelal primair verantwoordelijk zijn voor de veiligheid en gezondheid van zowel werknemers als derden.

Een aanjagende kracht waarvoor overheden gevoelig zijn en die het gevolg is van de hoeveelheid betrokken decentrale overheden en ministeries, is bestuurlijke fragmentatie. Doordat het thema CE veel beleidsdomeinen raakt, is de verantwoordelijkheid versnipperd. Op dit moment is CE een onderwerp dat niet bij één ministerie ligt. Hierdoor kan er onduidelijkheid ontstaan over de verdeling van verantwoordelijkheden. Dit kan in principe leiden tot bestuurlijke fragmentatie, waarbij overheidsorganen naar elkaar wijzen om 'iets' te doen aan de veiligheid rondom CE.

SZW onbedoeld voortrekker CE-beleid

Hoewel de CE thematiek aan verschillende beleidsterreinen raakt, zijn de meeste ministeries zeer terughoudend om (beleidsmatig) iets te regelen ten aanzien van CE. Anders is dit voor het ministerie van SZW en de Inspectie SZW vanuit haar verantwoordelijkheden rondom de arbeidsveiligheid. Bij gebrek aan betrokkenheid van andere ministeries, zijn de door SZW ingezette (beleids)lijn, en vooral de door de Inspectie SZW ingezette toezichthoudende praktijk maatgevend geworden voor de algemene omgang met CE(-risico's). De focus van SZW betreft echter een specifiek deelthema binnen CE: de (arbeids)veiligheid bij de uitvoering van werkzaamheden door bedrijven, waarmee het de vraag is of hierop een afgewogen (beleids)praktijk met betrekking tot de omgang met CE risico's is ontstaan.

Het ministerie en de inspectie SZW zijn gericht op de arbeidsveiligheid, maar dragen niet de lasten die het beleid met zich meebrengt. Hierdoor is er voor het ministerie en de inspectie geen prikkel voor proportionaliteit.

Bestuurlijke fragmentatie als aanjagende kracht kan met name zichtbaar worden wanneer een incident zich voordoet. Een manier om deze aanjagende kracht te dempen, is om verantwoordelijkheden van andere partijen expliciet te benoemen.

Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn

Ondanks de aanjagende krachten zijn er in concrete casus voorbeelden te vinden waar (lokale) bestuurders (ook) andere belangen meewegen en bestuurlijke moed tonen door een afgewogen beslissing te nemen waarbij de veiligheid niet als belang boven alles prevaleert. Deze bestuurlijke moed vormt een dempende kracht.

Kritische risico- en/of kosten-batenanalyses kunnen tegenwicht bieden tegen de ervaren aanjagende krachten van buiten. De relatief beperkte kans op een ongecontroleerde detonatie en grote schade als gevolg daarvan, en (daarmee) de vaak relatief beperkte baten in verhouding tot de kosten van maatregelen kunnen ingezet worden als een dempende kracht.

Kosten-batenanalyses kunnen ook een belangrijke bijdrage leveren als een dempende kracht. Specifiek voor gemeenten geldt dat met de nieuwe financieringsregeling, waarbij gemeenten 'slechts' 70% van de CE kosten vergoed krijgen, er een financiële prikkel bestaat om te zoeken naar redelijk en proportioneel, kosteneffectief veiligheidsbeleid.

Een verdere dempende kracht is het expliciet in beeld brengen en communiceren van de verantwoordelijkheid van andere partijen voor veiligheid zoals uitvoerders van werkzaamheden. Deze dempende kracht wordt verder versterkt als overheden vervolgens vertrouwen op de kwaliteit en begrensde professionaliteit van de uitvoering.

3.7 Certificerende instantie

- TÜV

De bedrijven die OCE werkzaamheden verrichten, moeten voldoen aan wettelijke voorschriften. Om dit te waarborgen, heeft de overheid certificering voor OCE bedrijven verplicht gesteld. Het TÜV is aangewezen om te zorgen voor die certificering.¹⁰

¹⁰ Besluit van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 oktober 2006, ARBO/M&A/2006/79967.

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is	Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn
Woekerende professionalisering	Het in beeld brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen
Angst voor aansprakelijkheid	
Veiligheid boven alles	
Veiligheid als camouflage	

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is

Woekerende professionalisering is voor de certificerende instantie een valkuil, vanwege de druk om steeds meer, en in steeds meer detail, eisen te stellen aan gecertificeerde bedrijven. Eisen voor certificering worden steeds strenger en kosten lopen daardoor op, zonder dat er een afweging van kosten en baten gemaakt wordt.

De certificerende instantie is gevoelig voor de aanjagende kracht van angst voor aansprakelijkheid. Een incident waarbij gecertificeerde bedrijven betrokken zijn, leidt mogelijk tot het in twijfel trekken van de certificering. Om dit te voorkomen, zal de certificerende instantie de neiging hebben om steeds strengere eisen te stellen aan de OCE bedrijven.

Veiligheid kan voor de certificerende instantie ook een (onbewuste) camouflage zijn. Het TÜV is een commerciële partij en meer certificering betekent dus ook meer inkomsten. Een druk om meer certificering met de bedoeling om de veiligheid te vergroten, dient daarmee ook het commerciële belang van de TÜV.

De certificerende instantie is daarnaast gevoelig voor de overtuiging dat 'veiligheid boven alles' gaat. Dit kan een aanjagende kracht zijn vanuit de certificerende instantie, omdat het doel van de certificering uiteindelijk meer veiligheid is. Wanneer veiligheid boven alle andere waarden geplaatst wordt, kan dit potentieel tot disproportionaliteit leiden.

Dempende krachten

Een dempende kracht die past bij de rol van de certificerende instantie, is het zorgen voor een kosten-batenanalyse van nieuwe toevoegingen of aanpassingen in de certificeringseisen. De verplichting om een kosten-batenanalyse te maken van meer of andere certificeringseisen geeft inzicht in de toegevoegde waarde van de aanpassing en dempt daarmee de neiging om steeds uitgebreidere certificering in te voeren.

Vertrouwen in de begrensde professionaliteit van de uitvoering is theoretisch een dempende kracht die bij de certificerende instantie zou kunnen zorgen voor minder druk op regelgeving. Hierdoor neemt de druk om steeds strengere eisen te stellen aan OCE bedrijven af. Dit is echter wezensvreemd voor specifiek certificerende instellingen zodat

niet veel van deze kracht verwacht mag worden. Deze kracht is dan ook niet opgenomen in het overzicht.

3.8 Eigenaren en beheerders van grond, en projectontwikkelaars

- Gemeenten
- Schiphol
- ProRail
- Havenbedrijf Rotterdam
- Rijkswaterstaat
- Grondontwikkelaars
- Particulieren.

De belanghebbenden binnen het domein van niet gesprongen explosieven die de kosten dragen van de opsporing en ontmanteling zijn met name eigenaren, beheerders en projectontwikkelaars van (grote) stukken grond op plaatsen waar het risico van CE groot is.

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is	Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn
Eenzijdig advies	Het laten verrichten van een risicoanalyse
Angst voor aansprakelijkheid	Het in beeld brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen
Veiligheid boven alles	

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is

Uit angst voor aansprakelijkheid kunnen grondeigenaren, beheerders en projectontwikkelaars zich genoodzaakt zien om zonder kosten-batenafweging geld uit te geven of maatregelen te nemen voor de opsporing en ontmanteling van explosieven. Deze angst is een aanjagende kracht die leidt tot (onnodig) hogere kosten. De angst voor aansprakelijkheid wordt verder vergroot door de eenzijdige adviezen van adviesbureaus en onderzoeksorganisaties. Het klakkeloos aannemen van deze adviezen wakkert hogere uitgaven aan maatregelen aan.

De eigenaren en beheerders van grond zijn vatbaar voor de overtuiging dat veiligheid boven alles gaat. Deze overtuiging kan ervoor zorgen dat eigenaren van grond zonder inschatting van de risico's en kosten-baten afweging veiligheidsmaatregelen nemen. Extra onderzoek en/of eventuele beheersmaatregelen zorgen ervoor dat de werkzaamheden van de bedrijven meer tijd kosten, geheel stil komen te liggen en/of duurder worden.

Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn

Een risicoanalyse, met name een specifieke projectgebonden risicoanalyse, kan een dempende werking hebben voor de eigenaren en beheerders van grond. Een dergelijke analyse brengt de daadwerkelijke risico's in kaart en maakt een rationele afweging van potentiële acties mogelijk.

Het in beeld brengen en afwegen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen geeft de eigenaren en beheerders van grond inzichten waardoor zij een meer afgewogen keuze kunnen maken voor bepaalde maatregelen. Dit heeft een dempende werking. Zeker wanneer de kosten-batenanalyse handvatten biedt om proportionele beheersmaatregelen te kunnen nemen, zoals de keuze om functioneel te saneren.

3.9 Uitvoerders van (civieltechnische) werkzaamheden

- Bouwbedrijven
- Baggerbedrijven
- Heibedrijven
- Overige bedrijven die werkzaamheden uitvoeren waardoor het risico van incidenten met CE toeneemt.

De bedrijven die werkzaamheden verrichten die een risico op een ongecontroleerde ontploffing van CE veroorzaken, ondergaan vooral de beslissingen van andere actoren en zijn daardoor niet echt een actor die betrokken is bij het beleidsproces. Zo hebben werkgevers vanuit de Arbowet de verantwoordelijkheid voor veiligheid voor hun medewerkers op locatie. Daarnaast echter moeten zij ook zorg dragen voor de gezondheid en veiligheid van derden.

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is	Dempende krachten van toepassing
(Bestuurlijke) fragmentatie	/
Angst voor aansprakelijkheid	

Aanjagende krachten waarvoor de actor vatbaar is

Uitvoerders van (civieltechnische) werkzaamheden dragen niet zelf de kosten van CE. Het is gemakkelijk om andermans geld uit te geven, en daardoor voelen deze uitvoerders geen prikkel om op een (meer) proportionele manier om te gaan met het nemen van veiligheidsmaatregelen voor CE. Extra kosten, bijvoorbeeld vanwege vertraging, zijn voor rekening van opdrachtgevers of bevoegd gezag. Deze fragmentatie van verantwoordelijkheden leidt tot een aanjagende kracht voor CE-beleid.

De angst voor aansprakelijkheid kan vanuit uitvoerende bedrijven een aanjagende kracht zijn. Op grond van druk vanuit de Arbo inspectie zien werkgevers zich gedwongen maatregelen te nemen om ongelukken te voorkomen. Hoewel de wetgeving ruimte biedt voor een probabilistische en daarmee proportionele omgang met risico's, ervaren werkgevers niet daadwerkelijk ruimte om op basis van een kritische risicoanalyse of kosten-batenafweging af te zien van beheersmaatregelen. Sterker nog zien zij zich veelal per definitie gedwongen over te gaan tot (preventieve) opsporing en ontmanteling van explosieven, alhoewel er mogelijk andere (meer kosteneffectieve) beheersmaatregelen mogelijk zijn.

Dempende krachten die van toepassing kunnen zijn

De rol van de uitvoerders van (civieltechnische) werkzaamheden zorgt ervoor dat deze actor in het algemeen geen aanleg heeft voor dempende krachten. Dit komt met name doordat de uitvoerders van werkzaamheden afhankelijk zijn van de andere actoren als het gaat om het CE-beleid.

4. Het geheel overziend

In het geheel overziend wordt de actorenanalyse uit de voorgaande hoofdstukken kort samengevat.

Binnen het domein van CE spelen diverse actoren een rol. Deze actoren beïnvloeden ieder op hun eigen manier de wet- en regelgeving en daarmee ook de praktijk en uitvoering van het CE-beleid. Voor elk van deze actoren zijn bestuurskundig voorspelbare aanjagende en dempende krachten aan te wijzen die actoren ofwel vatbaar maken voor disproportioneel veiligheidsbeleid, ofwel die actoren kunnen inzetten voor meer proportioneel veiligheidsbeleid.

Aanjagende krachten	Relevante actoren
De overtuiging dat burgers niet redelijk om kunnen gaan met risico's	<ul style="list-style-type: none"> Overheden en overheidsorganen
Eenzijdig advies	<ul style="list-style-type: none"> Specialistische onderzoeksorganisaties Onafhankelijke adviesbureaus OCE Gezaghebbende overlegstructuren OCE Bedrijven die OCE-activiteiten uitvoeren Eigenaren en beheerders van grond
Woekerende professionalisering	<ul style="list-style-type: none"> Specialistische onderzoeksorganisaties Onafhankelijke adviesbureaus OCE Bedrijven die OCE-activiteiten uitvoeren Certificerende instantie
Bestuurlijke en politieke dadendrang	<ul style="list-style-type: none"> Gezaghebbende overlegstructuren OCE Overheden en overheidsorganen
Angst voor aansprakelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> Specialistische onderzoeksorganisaties Onafhankelijke adviesbureaus OCE Bedrijven die OCE-activiteiten uitvoeren Overheden en overheidsorganen Certificerende instantie Eigenaren en beheerders van grond Uitvoerders van (civieltechnische) werkzaamheden
Veiligheid is dé kerntaak van de overheid	<ul style="list-style-type: none"> Overheden en overheidsorganen
Veiligheid boven alles	<ul style="list-style-type: none"> Specialistische onderzoeksorganisaties Onafhankelijke adviesbureaus OCE Gezaghebbende overlegstructuren OCE Certificerende instantie Eigenaren en beheerders van grond
Veiligheid als camouflage	<ul style="list-style-type: none"> Onafhankelijke adviesbureaus OCE Bedrijven die OCE-activiteiten uitvoeren Certificerende instantie

Bestuurlijke fragmentatie	<ul style="list-style-type: none"> • Overheden en overheidsorganen • Eigenaren en beheerders van grond • Uitvoerders van (civieltechnische) werkzaamheden
Er bestaat een wereld zonder ongevallen.	<ul style="list-style-type: none"> • Specialistische onderzoeksorganisaties

Dempende krachten	Relevante actoren
Bestuurlijke moed	<ul style="list-style-type: none"> • Overheden en overheidsorganen
Het inzicht dat burgers redelijk om kunnen gaan met risico's	/
Vertrouwen in begrensde professionaliteit van de uitvoering	/
Het laten verrichten van een risicoanalyse	<ul style="list-style-type: none"> • Overheden en overheidsorganen • Eigenaren en beheerders van grond
Het in beeld (laten) brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Specialistische onderzoeksorganisaties • Onafhankelijk adviesbureaus OCE • Overheden en overheidsorganen • Certificerende instantie • Eigenaren en beheerders van grond
Een expliciet beroep op andere waarden dan veiligheid	/
Verantwoordelijkheden van andere partijen expliciet benoemen	<ul style="list-style-type: none"> • Gezaghebbende overlegstructuren OCE • Overheden en overheidsorganen
Erkenning van het noodlot	/
Empathie zonder meer	/

Dit overzicht geeft inzicht in de waarschijnlijke stellingname van deze actoren binnen het krachtenveld rondom CE(-beleid), die gebruikt kan worden wanneer men het beleid in het CE-domein probeert te beïnvloeden of te veranderen. De werkelijke stellingname hangt echter ook samen met bijvoorbeeld de specifieke personen die werkzaam zijn binnen een actor, en hun overtuigingen.

Uit de actorenanalyse kan geconcludeerd worden dat er vooral veel aanjagend potentieel is; doorgaans zijn actoren voor een veel groter aantal verschillende aanjagende krachten vatbaar dan dat dempende krachten een rol kunnen spelen.

De beschreven CE-actoren zijn met name gevoelig voor de aanjagende krachten van eenzijdig advies, de angst voor aansprakelijkheid, de woekerende professionalisering en de overtuiging dat veiligheid boven alles gaat. Zeker omdat voor de meeste actoren geldt dat zij de resulterende extra veiligheidsmaatregelen niet zelf hoeven te betalen.

De belangrijkste potentiële dempende krachten zijn, vanuit het perspectief van het openbaar bestuur, het laten uitvoeren van een vergelijkende risicoanalyse en het laten maken van een kosten-batenafweging. Vooral van gezaghebbende overlegstructuren, overheden en overheidsorganen, en eigenaren en beheerders van grond alsook projectontwikkelaars mag verwacht worden dat zij proberen de daadwerkelijke risico's en de kosten en baten van eventuele beheersmaatregelen inzichtelijk (te laten) maken.

De actoren zullen onder invloed van de krachten waarvan zij staan tenminste deels voorspelbare posities innemen als het gaat om de ontwikkeling van een proportioneel normenkader en de taak/inrichting van een kenniscentrum ter ondersteuning van gemeenten. De eerste insteek van de 'deskundige' actoren zal zijn om te komen tot een eenzijdig risico-uitsluitend normenkader en tot een kenniscentrum dat door deskundigen wordt bemenst. De meeste actoren zullen echter een proportioneel normenkader aanvaarden en gebruiken als dat voor hen ontwikkeld wordt en bestuurlijk geaccepteerd wordt. Ook zullen de meeste partijen een kenniscentrum dat de verantwoordelijkheid neemt om proportionele adviezen te geven waarderen. Van sommige partijen met een evident commercieel belang mag echter actieve weerstand tegen zo'n ontwikkeling worden verwacht.¹¹

Voorbeeld van de houding van actoren in de praktijk

Zichtbaar is de voorspelbare houding van een aantal van de besproken actoren in de reacties op de internetconsultatie van deze zomer van de voorgestelde 'Wijziging Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met de aanpassing van de bouwprocesbepalingen'. Deze wijziging scherpt de verantwoordelijkheid aan van de opdrachtgever voor bodemonderzoek m.b.t. CE en spreekt vooral in absolute termen over de garantie op veiligheid. De zeven opsporende/bouwende partijen die reageerden, zijn alle blij met deze wijziging die niet helpt om tot meer proportioneel CE beleid te komen.

Algemene conclusie

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat er veel krachten zijn die CE-beleid aanjagen in de richting van (meer) disproportionaliteit. Dit wordt mede veroorzaakt doordat er verschillende actoren zijn die daar een expliciet belang bij hebben, of doordat er voor hen geen prikkel tot proportionaliteit bestaat als zij ook maar enige kans op

¹¹ Een voorbeeld waar dit mechanisme zichtbaar is, is het tunnelveiligheidsdomein waar de deskundige adviescommissie tunnelveiligheid geleid heeft tot een enorme toename van tunnelveiligheidseisen en een disproportioneel normenkader. De adviescommissie is na onderkenning van dit probleem opgeheven maar het tunnelveiligheidsnormenkader is nog niet aangepast. In de bouw heeft de commissie gelijkwaardigheid vanuit haar opdracht om tot proportionele adviezen te komen wel een ondersteunende rol bij proportionele besluitvorming door gemeenten.

negatieve gevolgen (bijvoorbeeld (morele) aansprakelijkheid) lopen bij een eventueel incident.

Desalniettemin zijn er ook potentiële dempende krachten tegen (verdere) disproportionaliteit die actoren kunnen inzetten. Actoren moeten deze dempende krachten echter wel bewust en actief inzetten, omdat deze krachten voor hen niet altijd voor de hand liggend zijn. Bewustwording van de mogelijkheden van actoren om proportioneel beleid te bevorderen, is een belangrijke stap in de richting van meer proportioneel beleid.