

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
De heer prof.dr. J.A. Knottnerus
Postbus 20004
2500 EA Den Haag

**Raad voor het openbaar
bestuur**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

De heer drs. M.M.S. Mekel

T 06-1179 4392
michael.mekel@rob-rfv.nl

Datum 24 april 2014
Betreft Afwegingskaders in het risicobeleid

Kenmerk

2014-0000222368

Uw kenmerk

Bijlage(n)

1

Geachte heer Knottnerus,

Een woord vooraf

In hun brief aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) vragen de bewindspersonen van Infrastructuur en Milieu (IenM) advies over afwegingskaders in het risicobeleid op het domein van IenM.¹ In afstemming met uw Raad draagt de Raad voor het openbaar bestuur aan het adviesproject bij in de vorm van het essay *Een blik voorbij afwegingskaders. Over risico's, afwegingskaders en het politieke debat*. De auteur wordt ruimte geboden voor een prikkelend betoog.

Aanvullende overwegingen

In het verleden heeft de Raad uitgebreid geadviseerd over overheidsfunctioneren bij risicobeleid.² De Raad gaf in zijn advies *Belichaming van de kundige overheid* aan hoe bestuurders beter kunnen reageren op de afnemende maatschappelijke acceptatie van risico's en incidenten. De overheid moet competent en aanspreekbaar zijn, volgens de Raad zijn dat (voor)waarden om betrouwbaar te kunnen besturen. De Raad adviseerde onder meer draagvlak te vinden voor risicobeheersing bij burgers, bedrijven en instellingen.

Het adviesverzoek van de bewindspersonen van IenM vormt voor de Raad aanleiding om zijn eerdere advies aan te vullen met de volgende overwegingen, met als rode draad het verhogen van transparantie in het risicobeleid.

Verhoog transparantie door verantwoording af te leggen over gekende risico's

Over overheidshandelen wordt rekenschap afgelegd. Op het niveau van het Rijk gaat het dan over het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid, op decentraal niveau is het bestuur evengoed verantwoording schuldig aan de gekozen volksvertegenwoordiging. De Raad vindt dat over de volle breedte van de overheid er op elk moment – dat wil zeggen zowel aan de 'voorkant' als achteraf – er door het bestuur openheid gegeven moet worden over de gekende risico's. Behalve dat openbaarheid een kernwaarde is van goed bestuur, is de Raad ervan overtuigd dat deze vorm van verantwoording bijdraagt aan de aanvaardbaarheid van overheidsbesluiten.

¹ Brief van 25 november 2013.

² Raad voor het openbaar bestuur, *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*, november 2012.

Checks and balances: openheid over onafhankelijke contra-expertise

Bij grote (infrastructurele) projecten is risicoafweging onderdeel van de formele procedure, evenals een kosten-baten analyse, de financiële onderbouwing van een project of de juridische kaders waarbinnen het project dient te blijven. Risicobeoordeling is daarmee onderwerp van overheidsverantwoordelijkheid. De Raad geeft in overweging dat er meer *checks and balances* worden toegepast op risico-beoordeling. Naast de risicoafweging door de bestuurlijk verantwoordelijken voor projecten (het Rijk, de provincie, de gemeente of het waterschap), stelt de Raad voor dat de risicoparagraaf ten minste een onafhankelijke contra-expertise bevat, vergelijkbaar met een verplichte milieu effect rapportage (MER). Zo krijgt de scheiding van verantwoordelijkheden voor risicobeoordeling beter vorm.

Datum

24 april 2014

Kenmerk

2014-0000222368

Wees open over botsende belangen bij besluitvorming

Overheidsbetrokkenheid komt voor op veel terreinen. Bij stationscentra bijvoorbeeld worden grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen ontplooid die werken, wonen en mobiliteit met elkaar verbinden. Tegelijkertijd moet een giftrein langs hetzelfde station. Ander voorbeeld: kantorenconcentratie op de Zuidas is goed voor de economische voorspoed van de regio, ja zelfs internationaal aantrekkelijk. Tegelijkertijd stoot de verkeersader langs de Zuidas grote hoeveelheden fijnstof uit die door de duizenden werknemers in de directe omgeving niet uit vrije wil wordt ingeademd. De voorbeelden geven aan dat de overheid verschillende belangen nastreeft; die tegengestelde bewegingen komen onherroepelijk met elkaar in botsing bij besluitvorming door de overheid. Wees daar open over en ga discussie daarover niet uit de weg.

Beleid met wetenschap, wetenschap met beleid

Wie zich oriënteert op de literatuur over de verhouding tussen wetenschap en beleid wordt overvallen door tegenstrijdige beweringen. Enerzijds is er sprake van de verwetenschappelijking van de samenleving en van het overheidsbeleid, anderzijds is de invloed van de wetenschappen op het overheidsbeleid gering, is de inbreng van onderzoek in het overheidsbeleid gebrekkig en overigens met gezwinde spoed voor verbetering vatbaar, aldus Kees Schuyt.³

Wetenschap en het politieke bestuur staan in een dubbelzinnige verhouding tot elkaar.⁴ Zo hebben politici betrouwbare wetenschappelijke informatie nodig om goede besluiten te kunnen nemen, maar zij moeten leven met wetenschappelijke onzekerheden. En wetenschappers moeten accepteren dat de politiek een brede afweging maakt: niet iedere wetenschappelijk goed onderbouwde maatregel is maatschappelijk wenselijk. Of, zoals Max Weber het in zijn essay *Der Beruf zur Wissenschaft* formuleerde: wetenschappelijk onderzoek gaat over de feiten – het *Sein*; politieke wilsvorming over waarden – het *Sollen*.⁵ Een andere vorm van dubbelzinnigheid is dat de wetenschap door de media steeds wordt gebruikt als 'objectieve beoordelaars', soms zelfs als scheidsrechter van het politieke bestuur. De wetenschapper kan zich dan niet aan het politiek discours onttrekken. Een laatste voorbeeld: het politieke bestuur heeft de neiging de resultaten van wetenschappelijk onderzoek te lezen door de bril van het eigen gelijk. Selectief winkelen in de aangereikte informatie is bijna een standaardreflex geworden. Uiteindelijk worden niet alleen de eigen politieke boodschappen *geframed*, maar wordt wetenschappelijk onderzoek alleen nog gewaardeerd voor zover passend binnen dat politieke en communicatieve frame.

³ Kees Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Stenfert Kroese, Leiden / Antwerpen 1991, p. 306.

⁴ Vergelijk Rathenau Instituut, *Beleid en het bewijsbeest. Een verkenning van verwachtingen en praktijken rond evidence based policy*, februari 2012.

⁵ Zie ook de bijdrage van Hans Harbers op www.socialevraagstukken.nl, 2 december 2011.

Dus moet de politiek ruimte maken voor de wetenschap, en wetenschappers kunnen meer bijdragen als hun inzichten een meer betekenisvolle rol in het beleidsproces wordt gegund.⁶

Datum

24 april 2014

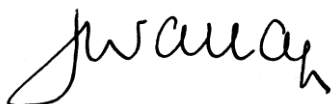
Kenmerk

2014-0000222368

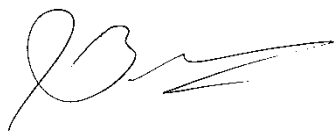
Afsluitend

Het is goed dat de bewindspersonen van IenM de kennis en kunde van wetenschappelijke instituten en adviesraden inroepen om zich bij te laten staan in hun beleidsvormende rol. De Raad staat positief tegenover het adviesproject onder leiding van de WRR en draagt dan ook van harte bij aan de visievorming op risico's.

Met vriendelijke groet,



Prof. drs. Jacques Wallage,
Voorzitter Raad voor het openbaar bestuur



Dr. Kees Breed,
Secretaris Raad voor het openbaar bestuur

⁶ Zie ook de *keynotespeech* van prof. drs. Jacques Wallage, voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, op de conferentie *Bestuur is informatie*, 7 juni 2012, Universiteit van Tilburg.