

Raad voor verkeer en waterstaat



Advies over veiligheid voor verkeer en water

Veiligheid, een zorg van bestuurders

Juli 2000

'Het wantrouwen is de moeder der veiligheid'
(Jean de la Fontaine)



Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Summary 'Safety, a matter of management'	14
1. Inleiding	24
2. Probleemverkenning	26
2.1 Diverse benaderingen	26
2.2 Diversiteit binnen en tussen werkterreinen	27
2.3 Diverse actoren	28
2.4 Ontwikkelingen	32
3. Visie en aanbevelingen	36
3.1 Eenheid in verscheidenheid	36
3.2 Veiligheidsmanagement	39
3.3 Het rijk als regisseur	42
4. Veiligheidsverhoging per werkterrein	46
4.1 Inleiding	46
4.2 Luchtvaart	48
4.3 Spoor	51
4.4 Scheepvaart	55
4.5 Wegverkeer	57
4.6 Innovatie van ondergronds transport	66
4.7 Waterkering	67
Bijlagen	73

Samenvatting

Gevraagd: een visie op veiligheid

Zowel de verkeersveiligheid als de veiligheid van de waterkeringen staat er in Nederland naar verhouding niet slecht voor. Het aantal verkeersslachtoffers ligt lager dan in de meeste andere landen, en de laatste ernstige overstromingsramp vond bijna een halve eeuw geleden plaats. Toch heeft de minister van V&W de Raad voor verkeer en waterstaat gevraagd om een advies over het veiligheidsbeleid. Waarom?

Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de veiligheid op een groot aantal werkterreinen. Binnen ieder van die terreinen wordt aan veiligheid gewerkt, maar er zijn grote verschillen in de manier waarop. De Raad beseft dat dit te maken heeft met verschillen in ontstaansgeschiedenis, en kan komen doordat het aantal actoren sterk uiteenloopt. De Raad constateert daarnaast dat per werkterrein zeer verschillend wordt geoordeeld over de ernst van het jaarlijks aantal slachtoffers. Zo wordt in het wegverkeer een veel groter aantal 'normaal' geacht dan in andere takken van vervoer. Het wordt steeds moeilijker om aan publiek en politiek uit te leggen waarom het beleid op de verschillende terreinen zo verschillend is en zo verschillend uitpakt. Er is dringend behoefte aan een eenduidige veiligheidsaanpak die alle werkterreinen overspant. De minister heeft de Raad advies gevraagd over zo'n samenhangende veiligheidsvisie, in de verwachting dat deze kan dienen als basis voor integrale afwegingen binnen en tussen de werkterreinen.

De Raad heeft zijn advies toegespitst op veiligheid in de werkterreinen verkeer en vervoer en waterkeringen. Het onderwerp veiligheid op de elektronische snelweg blijft in het advies buiten beschouwing. Om het met Engelse woorden te verduidelijken: de Raad beschouwt wel aspecten van *safety*, maar niet van *security*. De tekst begint met een probleemverkenning, waarin ook nieuwe ontwikkelingen worden geschetst. Daarna presenteert de Raad een visie en een drietal algemene aanbevelingen, die vervolgens worden uitgewerkt voor de deelterreinen luchtvaart, spoor, scheepvaart, wegverkeer, ondergronds transport en waterkeringen.

Snelle ontwikkelingen

Er wordt steeds meer gereden, gevaren en gevlogen. We kunnen echter niet accepteren dat dit ook zou betekenen: meer ongelukken en meer slachtoffers. Dat is één reden om bij voortduring serieuze aandacht te besteden aan veiligheid.

Een tweede reden is dat de institutionele inbedding van het veiligheidsbeleid aan ingrijpende veranderingen onderhevig is. Zoals geconstateerd bestaat er binnen het domein van verkeer en waterstaat een veelheid aan veiligheidspraktijken. Goede communicatie en afstemming is daardoor niet eenvoudig. Ook een eenduidige toedeling van verantwoordelijkheden ontbreekt vaak. Op het ogenblik worden steeds meer uitvoerende taken op afstand gezet door verzelfstandiging, privatisering of decentralisatie. Grote organisaties maken daarbij plaats voor flexibele netwerken. De afspraken over veiligheid, die in de traditionele organisaties grotendeels impliciet waren, moeten nu worden geëxpliciteerd. Gebeurt dat niet, dan dreigt het gevaar dat er taken tussen de wal en het schip belanden.

Intussen komt de wetgeving die de nieuwe structuren moet gaan ondersteunen, op een trage en weinig overzichtelijke wijze tot stand. De Raad acht hier een energieke projectmatige aanpak gewenst. De periode waarin de oude wetgeving blijft gelden omdat de nieuwe nog niet klaar is, moet zo kort mogelijk zijn. Een belangrijke bijdrage kan hierbij worden geleverd door de Tweede Kamer. Deze kan expliciet vragen om actie- en projectplannen, en erop toezien dat die tijdig en afdoende worden uitgevoerd.

Visie en aanbevelingen

Bijna alle uitvoerende taken van het ministerie kunnen worden overgedragen aan verzelfstandigde organisaties of private partijen. Hetzelfde geldt voor veel toezichthoudende taken. Maar de eindverantwoordelijkheid op veiligheidsgebied blijft altijd berusten bij de rijksoverheid. Volgens de visie van de Raad is het een eerste verantwoordelijkheid van overheden om blijvend te werken aan verhoging van de veiligheid van hun burgers. De Raad beschouwt het bewaken van de veiligheid in verkeer, vervoer en waterkeringen als een van de belangrijkste blijvende taken van V&W.

Politiek en media besteden vooral aandacht aan veiligheid als er ernstige ongelukken gebeuren. De roep om maatregelen is dan groot, maar daarna verflauwt de belangstelling weer. De structurele politieke aandacht voor veiligheid beperkt zich tot de jaarlijkse begrotingsbehandeling. Toch gebeuren er in verkeer en vervoer ernstige ongevallen die, tegen aanvaardbare kosten, voorkomen hadden kunnen worden. Daarvoor is dan wel een sterke regie nodig, en de wil om ernst te maken met de voorgenomen streefcijfers.

De Raad doet een drietal algemene aanbevelingen om de kwaliteit van de veiligheid te verbeteren:

- Kies voor een gemeenschappelijke aanpak voor alle werkterreinen van V&W en pas die in verscheidenheid naar werkterrein toe.
- Zorg voor de invoering of verbetering van veiligheidsmanagement, zodat organisaties zelf hun veiligheidsaanpak kunnen evalueren en volgende verbeterstappen kunnen organiseren.
- Zorg voor een sterkere invulling van de regierol van V&W - niet door zelf taken uit te voeren, maar door te sturen, voorwaarden te leveren en te controleren.

Eenheid in verscheidenheid

De eerste aanbeveling van de Raad is om 'eenheid in verscheidenheid' te brengen. Veiligheid moet in de verschillende werkterreinen op vergelijkbare wijze worden aangepakt, maar de toepassing moet recht doen aan de eigen kenmerken van ieder werkterrein. Belangrijke gemeenschappelijke aspecten zijn:

- de noodzaak van continue actie en
- de erkenning dat vermijdbare ongevallen niet (meer) mogen plaatsvinden.

Ook geldt voor ieder werkterrein dat de gehanteerde veiligheidsbenadering recht moet doen aan alle facetten van veiligheid, met een duidelijke rol voor alle betrokken actoren. De nu nog overheersende technisch-normatieve benadering schiet in dat opzicht tekort. Deze benadering legt een sterke nadruk op doelen en normen met betrekking tot acceptabele

veiligheidsrisico's, en heeft geen aandacht voor sociaalpsychologische aspecten. De technisch-normatieve benadering is sterk gericht op *onveiligheid*. Het is beter aan de andere kant te beginnen, en uit te gaan van *veiligheid*. Dat vereist in alle werkterreinen een pro-actieve aanpak door middel van integraal veiligheidsmanagement.

Kernpunt is hierbij dat op alle werkterreinen een continu verbeterproces tot stand komt, waarbij veiligheid geëxpliciteerd wordt, en daarmee verifieerbaar wordt voor derden. Een verbeterproces werkt feitelijk het beste als van 'wantrouwen' wordt uitgegaan. Veiligheid is, behalve in situaties van welbegrepen eigenbelang, niet iets dat vanzelf tot stand komt of vanzelfsprekend is. Daarom is het niet voldoende als actoren verklaren veiligheid te hebben 'meegenomen'. 'Laten zien' is het devies. Normen en doelen zijn daarbij wel van belang, maar alleen als hulpmiddelen: ze kunnen ondersteuning bieden bij de inzet van instrumenten als benchmarking, best practices en peer pressure.

De Raad benadrukt dat naast deze gemeenschappelijke elementen ook de specifieke kenmerken van ieder werkterrein van belang zijn. De vormgeving van het verbeterproces moet worden afgestemd op de dynamiek van ieder concreet terrein.

De Raad is zich bewust van het grote verschil tussen werkterreinen wat betreft aantal en ernst van de ongevallen. Bij luchtvaart en spoor is de kans op een ongeval zeer klein maar zijn de gevolgen groot, terwijl dat bij wegverkeer juist andersom ligt. Daar is de kans op een ongeval relatief groot en heet het gevolg klein. Mede door de onderscheiden wijzen waarop politiek en media reageren op de verschillende typen ongeval, is het nu communis opinio dat één ongeval met 200 doden ernstiger is dan 200 ongevallen met één dode. Een ongeval met 200 doden heet een ramp. Over 200 ongevallen met elk één dode wordt op geheel andere wijze gesproken. De Raad neemt hiervan nadrukkelijk afstand. Tot de gemeenschappelijke visie op veiligheid behoort dat elke afzonderlijke dode een ramp is. Dat geldt voor de nabestaanden en gesommeerd over grote aantallen ook voor het land.

Veiligheidsmanagement

Zeker in een netwerksamenleving is veiligheid in hoge mate een kwestie van organiseren, mobiliseren, communiceren en samenwerken. De veiligheidsaanpak moet zowel in- als extern goed worden gecommuniceerd en verankerd. Met het oog daarop bepleit de Raad in zijn tweede aanbeveling dat op alle werkterreinen van verkeer, vervoer en waterkering veiligheidsmanagement wordt ingevoerd. Met deze methode kunnen organisaties zelf hun 'volwassenheid' op veiligheidsgebied op een hoger plan brengen. Dit geldt nadrukkelijk ook voor overheidsorganisaties; het ministerie van V&W zou in dit opzicht een duidelijke voorbeeldrol kunnen spelen.

Volgens de modelaanpak van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) doorlopen organisaties een aantal ontwikkelingsfasen in de kwaliteitswaarborging. Dit model biedt het management een methode om de huidige positie vast te stellen, waarna gericht naar de volgende fase kan worden gewerkt. Het resultaat is een georganiseerd proces dat tot (meer) veiligheid leidt.

Uiteindelijk functioneren organisaties als schakels in een keten, die weer onderdeel is van een netwerk. In de hoogste ontwikkelingsfase gaat het vooral om het besef dat niemand het in zijn eentje kan en dat samen-

werking in netwerken essentieel is. Ook klanten, omwonenden, leveranciers en afnemers, media, actiegroepen en andere belanghebbenden moeten bij het veiligheidsbeleid worden betrokken.

Deze benadering van het INK kan ook voor het veiligheidsbeleid worden toegepast. Kernpunt is dat de actoren - met name 'primaire actoren' als havens en rederijen - hun eigen verantwoordelijkheid nemen en processen zodanig inrichten dat men verplicht is tot veilig handelen; 'afwachten' is niet mogelijk. Instrumenten als certificering van processen en de resultaten daarvan, en auditing kunnen daarbij hun nut afwerpen, evenals, wat vrijblijvender, benchmarking. Er zou een externe organisatie kunnen worden ingesteld die de introductie van veiligheidsmanagement op zich neemt.

Het rijk voert de regie

De snelle veranderingen in de verhouding markt-overheid hebben ook gevolgen op veiligheidsgebied. Nu uitvoerende taken op afstand worden gezet, kan de veiligheid niet meer binnen één bedrijf worden gewaarborgd. Bovendien gaan de nieuwe uitvoerders bij hun afwegingen bedrijfsmatig te werk. Enerzijds neemt de marktwerking hierdoor toe, anderzijds wordt de overheid gedwongen preciezer te sturen en nauwlettender op het resultaat toe te zien, zoals de Raad al constateerde in zijn advies 'Meer markt, andere overheid' (maart 2000). Als derde aanbeveling adviseert de Raad dan ook dat V&W een actieve regierol op zich neemt ter bevordering van een continu proces van veiligheidsverhoging. De klassieke technisch-normatieve benadering is gebaseerd op wetgeving door de overheid, met controle als sluitstuk. Ook de Raad acht wetgeving op alle werkerreinen gewenst, maar dan vooral als grondslag voor soepele en doorzichtige relaties tussen betrokken partijen, zodat deze hun eigen verantwoordelijkheden vorm kunnen geven en daarop aangesproken kunnen worden. Het Rijk moet de voorwaarden kunnen stellen en aanwijzingen kunnen geven.

Bij een succesvolle invoering van veiligheidsmanagement in een 'volwassen' vervoersector kan het rijk zijn regierol op afstand spelen. In andere sectoren kan, in een bepaalde periode, een krachtiger optreden van het rijk vereist zijn. Naar het oordeel van de Raad is dat zeker het geval voor het werkteerrein wegverkeer. Het gaat steeds om het vinden van de juiste instrumentenmix van dwang (wetten, toezicht, handhaving), overreding (voorlichting, benchmarking, auditing), transacties tussen partners (beloningen, straffkortingen, verzekeringsarrangementen) en zelf doen (het rijk als uitvoerende instantie).

De Raad onderkent op veiligheidsgebied vier situaties. De rol van de rijksoverheid loopt per situatie uiteen:

- 1 Zelfregulering is de aangewezen weg als marktpartijen en overheid parallelle belangen hebben, en als er externe druk is van consumenten of andere belanghebbenden. De rijksoverheid treedt dan op als 'change agent' en stuurt op afstand, waarbij zij zich meer op beoogde effecten richt dan op nauw omschreven producten. Behalve regelgeving zijn certificering, benchmarking, peer pressure en best practices belangrijke instrumenten. De uitwerking wordt aan de markt overgelaten, maar de overheid moet wel heldere randvoorwaarden formuleren, en toezicht uitoefenen op de gang van zaken rond certificering en de invoering van veiligheidsmanagement. Deze situatie is te vinden bij het luchtverkeer en het spoor.

- 2 Waar de belangen van overheid en bedrijfsleven minder parallel lopen, en waar externe prikkels zwak zijn, is de druk om in veiligheid te investeren minder groot. Voor (vervoer)bedrijven is de tijd waarin investeringen in veiligheid worden terugverdiend, onderwerp van scherpe calculatie. Dit brengt het gevaar met zich mee dat de afweging teveel doorslaat naar het directe bedrijfsbelang, waardoor veiligheidsverbetering uitblijft. Deze situatie kan zich voordoen bij het wegverkeer en de zeescheepvaart. De overheid kan proberen de markt beter te laten functioneren door het koppelen van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden via beprijzing of wettelijke aansprakelijkheid. Zo nodig kan veiligheid ook worden 'ingebouwd' via functionele specificaties of strengere regelgeving. In dat laatste geval oefent de rijksoverheid een sterke sturing uit met stringent toezicht op de uitvoering.
- 3 Overheden en wegbeheerders zijn verantwoordelijk voor een veilige infrastructuur, maar zijn daarbij niet onderhevig aan marktprikkels. Ook zij maken afwegingen tussen directe investeringskosten en te verwachten baten - maar er is geen markt die ervoor zorgt dat de baten naar hen terugvloeien. Er bestaan wel richtlijnen en aanbevelingen voor een veilige inrichting van wegen, maar overheden en wegbeheerders hoeven die aanbevelingen niet op te volgen. De Raad bepleit ook hier een wettelijke grondslag, op grond waarvan wegbeheerders kan worden gevraagd effectrapportages te leveren en mee te werken aan audits. Tevens kunnen de verantwoordelijkheden van betrokken partijen, zoals rijk en gemeenten, explicieter worden vastgelegd, waardoor zij eerder door slachtoffers kunnen worden aangesproken.
- 4 Waar het rijk zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid, ontbreken marktprikkels eveneens, maar bestaat wel een sterke - veelal incidentgedreven - externe druk om veiligheid te verzekeren. Deze situatie is kenmerkend voor de waterkering. Een wettelijke aanpak aan de hand van technische normen heeft hier een planmatig en veilig systeem tot stand gebracht. Wel moeten ook hier verantwoordelijkheden en samenhang expliciet worden geregeld. Burgers en organisaties krijgen dan een basis om de verantwoordelijke overheid aan te spreken op de gevolgen van het veiligheidsbeleid.

Luchtvaart en spoor

De mate waarin de veiligheid binnen een bepaald werkterrein beheersbaar is, hangt sterk samen met het aantal actoren dat zich op dat terrein beweegt, en met hun graad van professionaliteit. De luchtvaart en het spoor kenmerken zich door een naar verhouding klein aantal actoren, die bovendien sterk geprofessionaliseerd zijn. Daardoor kan de veiligheid in hoge mate worden beheerst. Als beleidsstandpunt geldt in deze sectoren het stand-still beginsel: het aantal slachtoffers mag niet toenemen. In de luchtvaart en het spoor lopen het bedrijfsbelang en het algemeen veiligheidsbelang parallel. Er zijn externe (markt)prikkels die tot veiligheidsbesef aanzetten. De ondernemer heeft belang bij de veiligheid van zijn klanten, investeert daar dus in, en berekent de kosten door in de prijs van het kaartje. In deze sectoren bestaat een goed functionerend stelsel van verplichte zorgsystemen, certificaten en vergunningen, waarvan de uitvoering in toenemende mate aan de markt wordt overgelaten. Het rijk houdt indirect toezicht en vraagt verantwoording achteraf. Het is hier zaak de bestaande aanpak te verstevigen via de invoering van veiligheidsmanagement.

Doortastendheid is hierbij gewenst. De verhouding tussen markt en overheid in de luchtvaart en het spoor veranderen geleidelijk. In de luchtvaartsector zijn en worden de verantwoordelijkheden voor beleid, toezicht, handhaving en uitvoering reeds op een nieuwe manier in elkaar gevlochten. Schiphol heeft bijvoorbeeld al een Schipholbrede organisatie in het leven geroepen: het Integraal Management Systeem. Bij de mogelijke privatisering van Schiphol worden overheidsaandelen overgedragen aan (institutionele) beleggers. Op den duur leidt dat toch tot een andere verhouding Schiphol-rijksverheid dan nu, waarbij veiligheid minder 'vanzelfsprekend' wordt.

Bij luchtvaart en spoor zullen veel zaken, die vroeger impliciet geregeld waren, daartoe worden geëxpliciteerd. Veiligheidsstaken moeten volstrekt duidelijk én eenduidig worden toebedeeld. Toezicht en handhaving spelen een belangrijkere rol. Geen van de partijen heeft ervaring met deze nieuwe relaties en verantwoordelijkheden. Maar we kunnen niet wachten op een ernstig incident. Het is daarom zaak dat het rijk als 'change agent' voor de veiligheid in de lucht en op het spoor optreedt en een sterke regie voert, in de eerste periode strak, later meer op afstand.

Scheepvaart

In de zeescheepvaart kan het ontduiken van veiligheidsregels nog steeds lonend zijn. Het aantal actoren is zeer groot en externe prikkels zijn zwak. Momenteel nemen classificatiebureaus een deel van de taken van de scheepvaartinspecties over. Doordat deze verzelfstandigde toezichthouders op een commerciële markt opereren, kan er belangenvermenging ontstaan. Overheidstoezicht is dus gewenst. Evenals op veel andere terreinen zal dit in toenemende mate internationaal toezicht zijn. Verder kan gedacht worden aan het op afstand zetten en verzelfstandigen van de zeehavens Rotterdam, Amsterdam en Vlissingen. Dan speelt, net als bij een eventuele privatisering van Schiphol, direct de vraag naar explicitering van (veiligheids)regels. Bij verzelfstandiging wordt de overheid gedwongen beter te sturen en op het resultaat toe te zien.

Wegverkeer

De Raad noteert dankbaar dat het aantal ongevallen in het wegverkeer al jarenlang een dalende lijn vertoont. Hiermee onderscheidt Nederland zich binnen Europa in positieve zin. Dat kan echter geen alibi zijn om zich niet harder in te spannen. Als voor het wegverkeer hetzelfde technisch-normatieve beleid zou worden gevoerd dat wordt gehanteerd voor werkterreinen als luchtvaart en waterkeringen, zouden minder dan honderd doden per jaar worden toegelaten. Nu zijn dat er nog steeds ongeveer 1100, met daarnaast 20.000 opnames van gewonden in ziekenhuizen. Ook is met de verkeersongevallen jaarlijks twaalf miljard gulden gemoeid, meer dan met het fileprobleem. Terugdringen tot honderd doden is op basis van de huidige kennis een stap te ver. Maar op basis van SWOV-analyses durft de Raad te stellen dat het overgrote deel van de doden en gewonden vermijdbaar is en dat elk jaar weer 750 doden, 15.000 ziekenhuisgewonden en 70.000 overige gewonden onnodig slachtoffer worden. Niet doordat ze zich ernstig hebben misdragen in het verkeer, maar merendeels door een ongelukkige samenloop van omstandigheden.

De Raad constateert dat (ook) in Nederland de veiligheid op het terrein van het wegverkeer ver achter blijft bij de veiligheid op andere werkterreinen van V&W, en is van mening dat het terugdringen van het aantal verkeersongevallen in Nederland een te lage prioriteit geniet. De doelstelling van het nieuwe NVVP om in de komende tien terug te gaan van 1100 doden naar 750 doden, betekent slechts het voortzetten van de geleidelijk dalende trend van het afgelopen decennium. Voor de Raad is dit niet voldoende ambitieus. Er is een 'kwantumsprong' nodig om de trend te doorbreken en het aantal doden versneld terug te dringen: niet náár 750, maar mét 750. Dat vraagt een politieke keuze die over de grenzen van het ministerie van V&W heen gaat. Daarvoor is een aantal opvallende beleidswijzigingen nodig, met als uitgangspunt dat de wegverkeersveiligheid wordt aangepakt op een niet vrijblijvende wijze, zoals gebruikelijk op andere werkterreinen:

- Kabinet en parlement bevestigen de regierol van het ministerie van V&W op het terrein van de veiligheid op de weg. Het ministerie moet deze regierol op krachtiger wijze invullen dan nu gebeurt of kan gebeuren. Meer dan tot nu toe wordt de zorg voor veiligheid in het eigen ministerie verankerd. Dit betekent dat dit onderwerp permanent en expliciet aangestuurd wordt door de bestuursraad V&W.
- De perceptie en aanvaardbaarheid van ongevallen dient te veranderen: een groot aantal ongevallen met weinig doden en gewonden per incident is even ernstig als een klein aantal met veel doden en gewonden per incident en geniet dezelfde politieke aandacht.
- Het is de eigen verantwoordelijkheid van V&W om veiligheid in de landelijke politiek hogere prioriteit te geven en tijdig en blijvend voor de benodigde financiële middelen te zorgen.
- Wet- en regelgeving worden zo aangepast dat overheden, met name provincies en gemeenten, kunnen worden gehouden aan en worden afgerekend op hun aandeel in de verplichtingen ten aanzien verkeersveiligheid. Het proces wordt daarbij zodanig ingericht dat alle primaire actoren verplicht zijn tot handelen om veiligheid te verzekeren. Andersom wordt de rijksoverheid eraan gehouden de randvoorwaarden te verzorgen, zodat ook de middelen beschikbaar (kunnen) komen. Binnen dat wetgevend kader kan nog steeds worden gewerkt met uitvoeringsconvenanten, zoals die nu gebruikelijk zijn.
- Voor de uitvoering van dit nieuwe beleid is een projectmatige aanpak gewenst. Deze zou minimaal de status moeten hebben van een groot project, zoals het Bereikbaarheidsoffensief Randstad: het gaat immers om het terugdringen van veel menselijk leed en een veelvoud van de berekende filekosten.
- Omdat bij elk ongeval sprake is van een complex van factoren, zal een systeemgerichte benadering moeten worden gevolgd. Elk van de onderdelen vraagt continue aandacht, plus aandacht voor de samenhang.

Om de aangescherpte nieuwe doelstellingen te bereiken, dient de overheid er niet voor terug te schrikken ingrijpender maatregelen voor te stellen die - soms op termijn - genomen kunnen worden in aanvulling op of in het kader van de al voorziene Duurzaam Veilig-maatregelen. Daarbij valt te denken aan:

- het gebruik van normen naar soorten weg en naar intensiteiten op de weg, om verkeersdeelnemers een soort basisniveau van veiligheid te

gaan bieden (waarbij ook gedacht zou kunnen worden aan toezicht en handhaving door bijvoorbeeld de wegeninspectie);

- effectrapportages en/of audits vooraf bij verkeer- en vervoerplannen;
- invoering van veiligheidsattesten c.q. veiligheidssystemen voor professionele vervoerbedrijven;
- ICT-toepassingen in relatie tot de vrijheid van handelen van verkeersdeelnemers, zoals voertuiggeleiding en snelheidsbegrenzers.

Daarbij moet steeds afgewogen worden wat nog effectief is ten aanzien van het gedrag van verkeersdeelnemers. Communicatie is belangrijk, maar nog weer een extra beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid zal naar de verwachting van de Raad niet veel extra veiligheid meer kunnen opleveren. Daarnaast speelt dat te allen tijde kwetsbare verkeersdeelnemers -jongeren, ouderen, voetgangers, fietsers- beschermd moeten worden. Die kunnen niet teveel afhankelijk gesteld worden van het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van automobilisten.

In het wegverkeer is het aantal actoren zeer groot. Hun professionaliseringsgraad is laag: de meesten zijn amateurchauffeurs. In deze 'onbeheerste' situatie ontbreken de structurele veiligheidswaarborgen die bij het spoor en de luchtvaart wel aanwezig zijn. Juist als het om zoveel actoren gaat, is het goed om verkeersdeelnemers een omgeving te bieden die aan de veiligheidsprincipes van functioneel, homogeen en voorspelbaar gebruik voldoet. Veiligheidsvoorzieningen aan de infrastructuur zijn tot nu toe zonder veel coördinatie gegroeid, en zo goed en zo kwaad als het ging aangepast aan nieuwe vervoermiddelen en nieuwe omstandigheden. Bijsturing vindt plaats naar aanleiding van incidenten, niet op basis van metingen en proceskennis. Nationale doelen voor ernstige ongevallen worden wel gesteld maar niet gehaald; het behalen ervan is nog teveel toevalsafhankelijk.

De uitvoering van het veiligheidsbeleid voor het wegverkeer is - met uitzondering van het beleid voor de rijkswegen - toevertrouwd aan provincies, gemeenten, waterschappen en regionale politiekorpsen. Deze aanpak leidt bij wegbeheerders nogal eens tot vrijblijvendheid in aanpak en oplossingen. Er is geen programmering die deze vrijblijvendheid doorbreekt, en ook geen effectieve veiligheidswetgeving die de vele actoren tot handelen ten behoeve van veiligheid dwingt. Evenmin komt verbetering via de markt tot stand. In het wegverkeer is veiligheid geen onderdeel van het marktmechanisme. Als een weg niet voldoende veilig wordt ingericht, zodat er ongelukken gebeuren, vindt er niet vanzelf verrekening met de wegbeheerder plaats. In plaats daarvan worden de kosten via de verzekeringspremies afgewenteld op de automobilisten en vervoerders zelf. Wegbeheerders en overheidsinstanties worden hierdoor niet gemotiveerd om zich rekenschap te geven van de gevolgen van hun beleid. Het aantal wegverkeer-slachtoffers kan ingrijpend omlaag als de randvoorwaarden beter worden nageleefd. Infrastructuur voor gemengde verkeersoorten moet bijvoorbeeld zo worden ontworpen dat de kwetsbaarste verkeersdeelnemers - kinderen en ouderen, maar ook fietsers en voetgangers ten opzichte van auto's - de grootste bescherming genieten. Maar dit kost geld en ook voor overheden spelen de directe investeringskosten een prominente rol. Een verklaring voor de lage prioriteit ligt in het feit dat het profijt niet direct bij de overheid terugkomt, en de schade evenmin. Kosten van tekortschietende infrastructuur kunnen worden afgewenteld op politie en verkeersdeelnemers.

Al met al vormt de huidige situatie een wankel basis voor duurzaam veilige oplossingen. Daarom bepleit de Raad dat er een geprofessionaliseerde aanpak op wettelijke basis wordt ingevoerd. Taken worden dan duidelijker, verantwoordelijkheden eenduidiger. Betrokken partijen kunnen elkaar dan aanspreken op de kosten van ongevallen als zij menen dat die ongevallen tegen een aanvaardbare prijs vermeden hadden kunnen worden.

Dat geldt ook voor overheidsinstanties en wegbeheerders. Veiligheidsmanagement op wettelijke basis kan een eind maken aan het genoemde afwentelingproces.

Om genoemd verbeterproces op gang te krijgen zal het rijk een sterke, fantasievolle regierol moeten spelen - die er wel op gericht moet zijn andere partijen tot handelen te krijgen.

Ondergronds transport

Ondergronds transport van vaste goederen is een nieuwe vervoertechniek waarbij van het begin af aan veiligheid kan worden ingebouwd.

Gaandeweg kunnen regels worden ontwikkeld waarmee de veiligheid van het hele proces kan worden beheerst. Wel kan veiligheid bij de aanleg en exploitatie een sterk kostenverhogend element zijn. Sommige marktpartijen zetten daarom vraagtekens bij de rentabiliteit.

Het ligt voor de hand dat V&W als primair verantwoordelijk ministerie de regie in handen neemt om tijdig tot een totaal veiligheidssysteem voor ondergronds bouwen en transport te komen. Op dit moment staan regels en randvoorwaarden echter nog in de kinderschoenen. Beleidsmatig worden nog te weinig voorbereidingen getroffen voor sturing, organisatie en regelgeving. Als er zicht komt op proefprojecten met nieuwe ondergrondse transportsystemen, is het zaak dat er tegelijk een project voor veiligheid wordt opgezet met bestuurlijk minstens dezelfde zwaarte als bij de aanleg van grote projecten.

Waterkering

Bescherming tegen overstromingen is een van de belangrijkste blijvende taken van Verkeer en Waterstaat. In het algemeen is de Raad van mening dat de hoogste graad van doelmatigheid is weggelegd voor marktgeoriënteerde bedrijven met concurrentie. Bij waterkeringen kan geen sprake zijn van marktwerking: de zorg voor de uitvoering blijft in handen van overheidsinstanties. Kostenbeperking en -beheersing speelt vooralsnog geen belangrijke rol. Wel zijn de Nederlandse waterkeringen buitengewoon doeltreffend: ze doen goed wat ze moeten doen. Redenen: het gaat om een klein aantal - professionele - actoren, en het veiligheidsbelang is hoog in de organisatie verankerd.

Experts, met hun technische normen en haalbaarheidscijfers, zullen bij de waterkering altijd een centrale rol blijven spelen. Intussen groeit ook op dit terrein het inzicht dat bewoners, gemeenten en belanghebbenden, maar ook stroomopwaarts gelegen landen, systematisch bij het veiligheidsbeleid moeten worden betrokken. Er zijn immers meerdere oplossingsscenario's denkbaar. Dat betrekken kan het beste gebeuren door de invoering van veiligheidsmanagement.



Summary 'Safety, a matter of management'

Wanted: a vision on safety

Roads and flood defences are relatively safe in the Netherlands. The roads claim fewer victims than in most other countries, and it is nearly fifty years since the last really disastrous flood. Nonetheless, the Minister has asked the Advisory Council for Transport, Infrastructure and Water Management to issue recommendations on safety policy. What were her reasons?

The Ministry of Transport, Public Works and Water Management is responsible for safety in many sectors. Though the people working in all those sectors take this responsibility seriously, there are great differences in the way they approach the matter. The Council recognises that these differences are due in part to differing backgrounds and numbers involved. It has also found that the importance attached to the number of victims per year differs greatly among sectors. It is, for instance, taken for granted that road accidents claim far more victims than accidents in other transport sectors. But it is becoming increasingly difficult to explain to either the general public or parliament why policies on safety and their impact differ so greatly from sector to sector. A uniform approach, spanning all sectors, is urgently needed. The Minister has therefore asked the Council to produce a comprehensive vision on safety to serve as a basis for an integrated approach both within and between sectors. The Council's recommendations address safety issues relating to both transport and flood defences. They do not address internet security issues. In its report, the Council first identifies the problems, and outlines new developments. It goes on to present its vision and issue three general recommendations, which are then applied to a number of specific subsectors: air transport, the railways, shipping, road transport, underground transport and flood defences.

Rapid developments

More and more people are using the nation's roads, and air transport and shipping are also on the increase. But we do not have to accept that greater mobility will lead to more accidents and thus more victims. That is the first reason for giving transport safety serious, continual attention. A second reason is the need to radically revise the organisational basis of safety policy. As noted above, the approaches adopted by the various sectors within the Ministry's remit differ. As a result, neither communication nor harmonisation is easy. Clear, unambiguous allocation of responsibilities is often lacking. At the moment, more and more executive tasks are being hived off to autonomous, privatised or decentralised agencies, with large organisations making way for flexible networks. Agreements on safety, often implicit within traditional organisations, now have to be made explicit. Otherwise, there is a good chance that some tasks will be neglected.

In the meantime, the statutory framework that should support these new structures is emerging too slowly, in a process that is far from transparent. Here, the Council would urge a vigorous, project-based approach. The period in which the old framework continues to apply because the new one has not yet been completed should be as short as possible.

Parliament has an important role to play here, since it can demand to see action and project plans, and ensure that they are implemented properly, and on time.

Vision and recommendations

Nearly all the Ministry's executive tasks can be hived off to autonomous agencies or the private sector. The same applies to many supervisory tasks. But central government always bears the final responsibility for safety. The Council believes that it is one of the government's core responsibilities to continually enhance the safety of the general public. Ensuring safety in the transport and flood defence sectors should continue to be one of the main tasks of the Ministry of Transport, Public Works and Water Management.

Parliament and the media focus on safety mainly in the aftermath of serious accidents, which are always followed by vociferous calls for immediate action. Interest is, however, rarely sustained. Safety issues receive structural political attention only during the annual debate on the budget. But serious accidents occur in the transport sector, accidents that could have been prevented at relatively little cost. What is needed is good management, and the will to achieve the target figures.

The Council has the following three general recommendations on improving safety standards:

- Opt for a joint approach to safety in all Transport, Public Works and Water Management sectors, and apply it with due regard for the distinguishing features of each.
- Introduce or improve safety management, so that agencies can appraise the approach they have taken themselves, and take the next steps towards improving safety.
- Ensure that the Ministry can play a more effective role as general director. It should not carry out tasks itself, but exercise control, set conditions and monitor progress.

Unity in diversity

The Council's first recommendation is to introduce *unity in diversity*.

The various sectors should adopt a common approach to the subject of safety, but with due regard for their own distinguishing features.

Important common factors include:

- the need for continual action and
- acceptance of the principle that preventable accidents should never occur.

In addition, the approach adopted should encompass every aspect of safety, with clearly defined roles for every party involved. The currently widespread technical-normative approach falls short, since it places too much emphasis on acceptable hazards, ignoring sociopsychological issues and focusing not so much on safety as on threats to it. It is better to start from the opposite angle, and to take safety as the point of departure. This calls for a pro-active approach in every sector through integrated safety management.

The key here is for every sector to set a continuous process of improvement in motion, and to set explicit safety standards that can be verified by third parties. A good practical starting point for improvement is scepticism about safety. Safety is not automatic, except where it is clearly in the interests of all concerned to ensure it, and cannot be taken for

granted. That is why it is not enough for the parties involved to state that they have 'taken safety on board'. They have to produce evidence that they have done so. Standards and targets are important, but only as aids; they can provide support when instruments like benchmarking, best practices and peer pressure are used.

The Council stresses that in addition to these common elements, the specific features of each sector are important too, and the process of improvement should reflect them.

The Council is aware of the significant differences among sectors, in both the incidence and the seriousness of accidents. In air and rail transport, accidents occur very rarely but the consequences are serious. The opposite is true on the road - there are many accidents, but they are generally less serious. Partly because politicians and the media react to small and large accidents in different ways, it is now widely felt that one accident with 200 victims is worse than 200 accidents with one victim each. The first is called a disaster; the second is regarded quite differently. The Council emphatically rejects this point of view. A common vision on safety must regard each individual death as a disaster. After all, each death is disastrous for the victim's family and the large numbers of road deaths constitute a disaster of national proportions.

Safety management

In a society where networks play such a vital role, safety is largely a question of organisation, mobilisation, communication and cooperation. The approach adopted to safety should be communicated properly both internally and externally, and firmly embedded within all organisations involved. In its second recommendation, the Council therefore urges the introduction of safety management in all transport and flood defence sectors, since this will enable the organisations involved to adopt a more mature approach to safety. This also applies to government agencies, and it is up to the Ministry of Transport, Public Works and Water Management to take the lead.

According to the Dutch Quality Institute's model-based approach, organisations proceed through a number of stages in developing quality assurance systems. The model gives management a method of identifying the current position, enabling them to move on purposefully to the next stage. The result is an organised process that can improve safety.

Organisations ultimately function as links in a chain, which is itself part of a network. What mainly matters at the final stage of development is the awareness that no one can act alone, and that working together within a network is essential. Customers and suppliers, local residents, the media, interest groups and other interested parties should all be involved in safety policy.

The Dutch Quality Institute's approach can also be applied to safety policy. At its core is the principle that the parties involved – in particular 'primary actors' like ports and shippers – cannot stand on the sidelines but have to take responsibility for organising processes in such a way that people are obliged to act safely. Instruments like auditing and certification of processes and results may prove useful, as may benchmarking, although this instrument is of a less compulsory nature. An external organisation could be set up to introduce safety management.

The government as general director

The rapid changes in the relationship between government and market also impact on safety. Now that executive tasks have been hived off, safety can no longer be guaranteed from within a single organisation. What is more, those now responsible for these tasks are more likely to view their work from a business angle. In consequence, as the Council pointed out in its report of March 2000 on government and the market, now that market forces have a greater impact, the government will have to provide more precise guidance, and monitor results more closely. In its third recommendation, the Council therefore advises the Ministry to occupy the director's chair and actively promote a continual process of safety enhancement.

The traditional technical-normative approach is based on government regulation and post-hoc monitoring. The Council would like to see government regulation in all sectors, but then as the basis for flexible, transparent relationships between the parties involved, allowing them to decide on their own responsibilities and to take each other to task for failure to fulfil them.

Where safety management is successfully introduced into a fully 'mature' transport sector, the government can adopt an arm's-length approach. In other sectors, it may have to play a more active role for a time. In the Council's opinion, the government will certainly need to be actively involved in regulating road traffic. The important thing is that the government strike the right balance between coercion (laws, supervision, enforcement), persuasion (information, benchmarking, auditing), transactions between partners (rewards, penalties, insurance arrangements) and doing the job itself (the government as implementing body).

The Council has identified four situations corresponding to four different roles for government:

- 1 Self-regulation is the best method when market parties and the government share the same interests and external pressure is exerted by customers or other interested parties. The government will then act in the role of change agent, operating at arm's length. It will concentrate on the results envisaged rather than specific products. Apart from regulations, the main instruments are certification, benchmarking, peer pressure and best practices. It will be up to the market to determine the exact course of events, but the government will have to set clear conditions, and supervise the certification and introduction of safety management. This is the situation in the air transport and rail sectors.
- 2 When the interests of the government and the private sector are not entirely the same, and where there are few external incentives, pressure to invest in safety is weak. Transport operators make very detailed calculations of the time needed to recover the money they spend on safety. There is always a risk that such calculations will lend undue weight to the short-term interests of the operator, so that no attempt is made to improve. This situation may arise in the road transport and shipping sectors. The government may attempt to improve the way the market works by using price or statutory mechanisms to link responsibility and liability. It may also incorporate safety measures into functional specifications or tighten up regulations. In such cases, the government will have to exercise strict control and supervision.

- 3 Government and the highway authorities are responsible for the safety of the infrastructure, but the market exerts no influence on them. They too weigh direct investment costs against expected benefits, but there is no market to ensure the benefits are returned to them. While there are guidelines and recommendations on ensuring road safety, government and the highway authorities are not obliged to comply with them. The Council recommends statutory measures here too, on the basis of which the highway authorities would be required to supply impact reports and cooperate in producing audits. In addition, the responsibilities of the parties involved, which include central government and the local authorities, could be defined more explicitly, to make it easier for victims to prove liability.
- 4 The market exerts no influence in situations where central government itself is responsible for safety policy. There is, however, strong – often incident-driven – external pressure to ensure safety. This applies to flood defences in particular. A statutory framework of technical standards has led to the establishment of a safe system, based on planning. Here too, however, responsibilities and the links between them need to be defined more explicitly. This will give members of the public and organisations a basis on which to hold the government accountable for the consequences of its policy on safety.

Air and rail transport

The manageability of safety within a given sector largely depends on the number of parties operating in it, and their standards of professionalism. The relatively few parties that operate within the air and rail transport sectors are highly professional. Safety is therefore extremely manageable. The standstill principle underpins policy on these sectors: numbers of victims must not rise.

In both the air and rail transport sectors, business interests and interests of general safety go hand in hand. There are external market incentives that boost safety awareness. It is in the interests of operators to ensure their customers' safety and they are therefore prepared to make the necessary investments. The costs are recovered through the prices charged for tickets. These sectors also have compulsory quality assurance, certification and licensing systems, all of which function well, so that their enforcement is increasingly being left to the market. Government supervision is indirect, since accountability is retroactive. The main aim here is to strengthen the existing approach by introducing safety management.

It is important to be thorough. The relationship of both the air and rail transport sectors with the government is changing radically. In the air transport sector, responsibility for policy, supervision, enforcement and implementation has already begun to shift. Schiphol airport has, for instance, already set up the airport-wide Integrated Management System. If the privatisation of Schiphol continues, the government's shares will pass into the hands of private persons and organisations. Eventually, this will result in a new relationship between Schiphol and central government in which, more than ever, vigilance will be required to ensure safety.

In the air and rail transport sectors, many matters that used to be organised implicitly will need to be made explicit. Safety tasks have to be allocated absolutely clearly and unambiguously. Supervision and enforcement will become more important. None of the parties has any experience with these new relationships and responsibilities. But we cannot sit and wait until a disaster occurs. The government must therefore act as a change agent for safety, both in the air and on the railways. Though it will eventually operate at arm's length, it will need to run a tight ship to start with.

Shipping

Evading safety regulations can still pay in the shipping sector. Many parties are involved, and external pressure is weak. At the moment, classification agencies are taking over some of the tasks of the shipping inspectorate. Because these privatised agencies operate on the commercial market, conflicts of interests may emerge. Government supervision is therefore called for. As is the case in other sectors, this type of supervision will increasingly be international.

Other possibilities include hiving off and privatising the ports of Rotterdam, Amsterdam and Vlissingen. As in the case of the possible privatisation of Schiphol, safety regulations will then have to be made more explicit and the government will be compelled to manage matters more effectively, and monitor results.

Road transport

The Council is pleased to note that the number of road deaths has been declining for years and the Netherlands stands out among European countries for its accomplishments in this area. But we cannot rest on our laurels. If the technical-normative approach used in air transport and flood defences were applied to road transport, there would be fewer than 100 road deaths a year. As it is, there are 1,100 road deaths a year and 20,000 hospital admissions due to injury. Furthermore, road accidents cost 12 billion guilders a year, more than congestion. Given our current level of knowledge, a reduction in the number of deaths to 100 per year is too much to hope for. But on the basis of analyses by the Road Safety Research Institute (SWOV), the Council believes it can safely say that most road deaths and injuries can be prevented. Every year, the roads needlessly claim 750 lives. These deaths, as well as 15,000 hospital admissions and 70,000 injuries, could be averted. Generally, the cause is not bad driving, but an unfortunate combination of circumstances.

The Council observes that, as in other countries, road safety efforts in the Netherlands do not come close to meeting the standards that apply in other transport sectors. It believes that higher priority must be given to reducing the number of road deaths in the Netherlands. The target in the new National Transport Plan – to reduce the annual number of road deaths from 1100 to 750 within the next ten years – simply means continuing the downward trend of the last decade. In the opinion of the Council, this is not ambitious enough. We need to make a quantum leap, breaking away from the gradual downward curve and reducing the number of deaths at an accelerated pace – not to 750, but by 750. The political will needed to do so cannot come from the transport ministry alone.

Several striking changes in policy will be necessary to ensure the level of commitment that is standard in other sectors.

- The government and parliament must confirm the transport ministry's role as general director when it comes to road safety. The ministry must fulfill this role more vigorously than it currently does or is capable of doing. Within the transport ministry, safety should be given higher priority and placed permanently and explicitly within the remit of the Executive Board.
- Legislation should be amended to hold authorities accountable for fulfilling their road safety responsibilities, particularly at municipal and provincial level. All primary actors should be obliged to take appropriate safety measures. Central government should be responsible for ensuring that the resources needed to implement those measures are available. Within this legislative framework, implementation agreements of the kind already in use can continue to play a role.
- When allocating funding, the government should give priority to efforts to reduce the number of serious accidents.
- Carrying out this new policy will require a project-based approach. The Council would urge the Ministry to launch a major project on at least the scale of the current initiative to make the western conurbation more accessible. After all, road accidents cause untold human suffering and cost society many times more than traffic jams.
- Since many different factors contribute to each accident, a systematic approach will have to be adopted. All these factors and the interactions between them call for continuous attention.

The elements of such a systematic approach are discussed below. This will make it clear what sorts of issues deserve attention.

If we are to reach these new, more ambitious targets, we cannot shy away from proposing more radical measures, to be taken immediately or in the future, either within the existing framework of sustainable safety measures or in addition to it. Such measures might include:

- standards for intensity of traffic on each type of road, designed to provide road users with a minimum level of safety. This could involve supervision and enforcement, for instance in the form of road inspections;
- impact assessments and/or *ex-ante* audits of transport plans;
- the introduction of safety certification and/or safety assurance systems for professional transport companies; and
- the introduction of automated navigation systems, speed limiters and other technologies (the impact of measures like this on the individual freedom of road users will have to be considered).

The effectiveness of any proposal should be considered in the light of the behaviour of road users. Communication is important, but in the opinion of the Council, simply appealing again to individuals' sense of responsibility will not result in significant increases in safety. The most vulnerable groups - children, old people - will always need protection. They cannot be too dependant of the responsibility of drivers.

An enormous variety of parties are involved in road transport. The degree of professionalism is low, since most of them are amateur drivers. This is an uncontrolled situation where there are no structural guarantees of safety, unlike the air transport and rail sectors. The sheer number of parties makes it advisable to provide road users with an environment that meets safety standards as regards functionality, homogeneity and predictability. Until now, safety facilities in infrastructure have developed without much coordination, and have been adapted haphazardly to new transport modes and new circumstances. Changes are made in response to incidents, not on the basis of measurement or knowledge. National targets for the number of serious accidents are set, but never met - or if they are met, often dumb luck deserves too much of the credit.

Beyond the national road network, implementation of road safety policy is the responsibility of provincial and local authorities, water boards and regional police forces. As a result, the highway authorities sometimes have the tendency to adopt a non-committal attitude to both approaches and solutions. There are no programmes to combat this attitude, and there are no effective statutory regulations on safety that could force the parties involved to take action. Nor is the market leading to improvements. Safety is not part of the market mechanism in road transport. If a road is unsafe, and accidents occur, the highway authorities are not automatically held liable for the costs incurred. Instead, motorists and transport operators pay higher insurance premiums.

As a result, neither the highway authorities nor government authorities feel responsible for the consequences of their policies. If certain fundamental conditions are properly met, the number of road victims could drop substantially. Infrastructure used by all kinds of fast and slow traffic should be designed in such a way that the most vulnerable groups – children, old people, cyclists and pedestrians – receive the best protection. But this costs money and for government authorities, direct investment costs are a major consideration. Little account is taken of the cost of accidents because the authorities can expect no direct return on their investment, and they are not required to foot the bill for the damage caused. The police and road users pay the costs of poor infrastructure.

Altogether, the current situation constitutes a very unstable basis for sustainably safe solutions. The Council therefore advocates a professional approach, based on statutory guidelines. Tasks would become clearer, responsibilities unambiguous. The parties involved could hold each other liable for the costs ensuing from accidents if they felt that they could have been prevented at an acceptable price.

This also applies to the highway authorities and government. Safety management on a statutory basis could put an end to the current practice of making others pay. In order to set the process of improvement in motion, central government will have to take the director's chair and adopt a vigorous, creative approach that aims to bring the other parties involved into action.

Underground transport

Underground transport of goods is a new transport mode into which safety precautions could be introduced from the start. Rules could be developed to control the safety of the entire process. However, costs at both the construction and operation stage could be very high. Some market parties will therefore question the cost-effectiveness of safety measures.

Since it bears primary responsibility for safety, the Ministry of Transport, Public Works and Water Management will have to take matters in hand and ensure the establishment of a total safety system for underground construction and transport. At the present time, however, regulations and conditions are in their infancy. Policy takes too little account of preparations for the management, organisation and regulation of such a system. When pilot projects involving new underground transport systems are planned, a parallel project to ensure safety should be set up, with at least as much administrative backup as preparations for major projects.

Flood defences

Protecting the country against flooding is one of the Ministry's main permanent tasks. In general, the Council believes that the highest degree of effectiveness can be achieved through competition among enterprises in a free market. However, market forces can play no role in the case of flood defences; government authorities are responsible for them. Cost-saving and cost-control play no important role here. The Dutch flood defences are extremely effective; they do what they are required to do. A small number of highly professional parties are involved, and safety is deeply anchored in the organisation.

Experts, with their technical standards and feasibility figures, will always play a central role when it comes to flood defences. Now, however, there is a growing understanding that members of the public, municipalities and other interested parties, as well as countries upstream, should be involved in policy on safety. After all, several solutions are often possible. Safety management is the best instrument with which to involve these other parties.



1. Inleiding

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft de Raad advies gevraagd over een mogelijke door het ministerie te hanteren samenhangende veiligheidsvisie voor de diverse beleidsterreinen van V&W (zie bijlage 1). Binnen V&W worden de volgende werkterreinen onderscheiden: spoor, luchtvaart, scheepvaart, wegverkeer/vervoer, ondergronds transport, waterkering, vervoer gevaarlijke stoffen, ondergronds bouwen, crisismanagement.

Begrenzings van het advies

De Raad heeft geconstateerd dat genoemde werkterreinen verschillend van aard en niveau zijn en soms door elkaar heen lopen. In dit advies wordt de aandacht gericht op de terreinen waterkering en verkeer en vervoer naar de verschillende modaliteiten. Ook aan ondergronds transport (inclusief buisleidingen) wordt afzonderlijk aandacht besteed. Onderwerpen als vervoer gevaarlijke stoffen, ondergronds bouwen en crisismanagement hebben betrekking op verscheidene vervoerterreinen en worden - zo nodig - in de context van die andere terreinen besproken. Onderwerpen die in het advies niet behandeld worden zijn onder andere: 'security' op telecomgebied, gezondheidsrisico's (bijvoorbeeld straling door telecommoepassingen), milieuveiligheid en sociale veiligheid in het vervoer. De primaire verantwoordelijkheid voor dit soort onderwerpen ligt bij andere ministers, terwijl het advies er wel erg zwaar door zou worden. Uiteraard moet ook op die velden duidelijk zijn wat van de minister van V&W wordt verwacht.

Uitgangspunt en opbouw van het advies

Veiligheid is voor V&W een kerntaak. De Raad beschouwt de veiligheid in verkeer, vervoer en waterkering zelfs als een van de belangrijkste blijvende taken van V&W, zoals ook in het Raadsadvies 'Meer markt, andere overheid' is aangegeven.

De minister heeft de Raad gevraagd om een samenhangende visie op veiligheid, met name om oplossingen te vinden voor afwegingsvraagstukken binnen en tussen V&W-werkgebieden. De Raad heeft zich daartoe de vraag gesteld: Is de veiligheid op de diverse V&W-terreinen nu én op lange termijn voldoende verzekerd? En zo niet, welke visie kan dan worden gehanteerd om daar alsnog voor te zorgen?

De Raad heeft zich via een analyse- en consultatieronde op de hoogte gesteld van de diverse visies en probleemdefinities die op de V&W-terreinen circuleren. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de gesignaleerde problemen en ontwikkelingen. Er blijkt een sterke druk te bestaan om te werken met technische streefcijfers en normen, die betrekking hebben op niveaus van *onveiligheid*.

In feite is dit slechts één van de mogelijke invalshoeken. De Raad gaat in zijn visie (hoofdstuk 3) juist uit van *veiligheid* en het continu verbeteren daarvan. In een netwerksamenleving is veiligheid in hoge mate een kwestie van organiseren, mobiliseren, communiceren en samenwerken.

De algemene aanbevelingen die de Raad in dit hoofdstuk doet, zijn er dan ook vooral op gericht de veiligheidsaanpak in- en extern te verankeren. Daarmee neemt de kans toe dat verantwoordelijken op hun daden worden aangesproken door belanghebbende partijen. De rijksoverheid kan dan een stimulerende regierol spelen. Er zijn echter ook terreinen waar, op dit moment, een sterkere overheidsregie nodig is. In hoofdstuk 4 werkt de Raad de visie en de algemene aanbevelingen uit per werkterrein. Duidelijk is dat enkele terreinen, zoals het wegverkeer, op veiligheidsgebied nog in een achterstandspositie verkeren.



2. Probleemverkenning

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een blijvende kerntaak in de zorg voor de veiligheid van waterkeringen en verkeer en vervoer. Het veiligheidsbeleid van het ministerie heeft zich per werkteerrein verschillend ontwikkeld. Een eenduidige en overkoepelende veiligheidsvisie ontbreekt. Het ministerie heeft behoefte aan zo'n visie als basis voor integrale afwegingen binnen en tussen werkteerreinen. Het wordt steeds moeilijker om een bevredigend antwoord te geven op vragen van publiek en politiek: Waarom pakt het veiligheidsbeleid voor de diverse werkteerreinen zo verschillend uit? Waarom accepteren we in het ene veld een veel grotere onveiligheid dan in het andere? Welke verdeling van risico's en baten is maatschappelijk aanvaardbaar?

In dit hoofdstuk presenteert de Raad zijn probleemverkenning. Centraal staat daarbij de complexiteit van het veiligheidsbeleid bij V&W. Diverse benaderingen (paragraaf 2.1), verschillende werkteerreinen (2.2) en een veelvoud aan actoren (2.3) lopen door elkaar heen. Goede communicatie en afstemming zijn daardoor niet eenvoudig. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van een aantal ontwikkelingen die van belang zijn voor het veiligheidsbeleid op langere termijn (2.4). Problemen en ontwikkelingen per werkteerrein worden besproken in hoofdstuk 4.

2.1 Diverse benaderingen

Er bestaat een groot dilemma ten aanzien van de factor veiligheid. Enerzijds beseffen mensen dat absolute veiligheid niet bestaat, dat niemand - ook de overheid niet - een risicoloos bestaan kan garanderen. Anderzijds worden ernstige ongevallen met doden of grote schade niet geaccepteerd. Op de meeste werkteerreinen is een voorlopige uitweg uit dit dilemma gekozen in de vorm van een technisch-normatieve benadering. In beleid en discussies overheerst de vraag in welke mate risico's kunnen worden geaccepteerd. Het acceptatieniveau wordt vastgelegd in normen. Als aan die normen wordt voldaan is het veilig genoeg. Meer en meer wordt duidelijk dat zo'n benadering tekortschiet. Discussies over 'acceptabele' normen gaan over cijfers; ze spelen zich af tussen experts. Maar burgers hebben geen boodschap aan zulke kansberekeningen. Een kans van tien doden op de miljoen gebeurtenissen klinkt geruststellend, totdat zich in de naaste omgeving een Bijlmerramp voordoet. Voor het overstromingsrisico van rivieren geldt hetzelfde: ook een calamiteit die binnen de theoretische normen blijft, wordt door de betrokkenen niet geaccepteerd. Voor het publiek geldt eenvoudig dat het ongeval of de ramp wél of niet kan plaatsvinden. Als dat wél mogelijk is, als er bijvoorbeeld een kans is dat de dijk doorbreekt, hoe klein die kans ook is, dan willen mensen zich daarop voorbereiden. Zij willen zich ertegen verzekeren, liefst fysiek door infrastructurele maatregelen, maar anders via overheid of verzekeringsmaatschappij. Bij de acceptatie van veiligheidsbeleid spelen sociaal-psychologische, juridische, ethische, economische en bestuurlijke aspecten een belangrijke rol. Het gaat niet alleen om cijfers en berekende risico's, maar ook om de houding van de betrokken mensen. In hoeverre stellen zij zich vrijwillig aan de gevaren bloot? Zijn zij bekend met de gevaren van activiteiten? Welke verwachtingen hebben zij voor als er iets fout gaat? Hoeveel vertrouwen hebben zij in hun eigen beheersing?

De Raad concludeert dat de bestaande benadering te beperkt van opzet is. Een evenwichtig veiligheidsbeleid zou gebruik moeten maken van kennis uit verschillende disciplines. Door de overheersende oriëntatie op streefbeelden en doelen richt de discussie zich sterk op *onveiligheid*. In feite gaat het om het nastreven van *veiligheid*. Normen worden daarbij gebruikt om al doende vast te leggen wat - tijdelijk - acceptabel wordt geacht.

2.2 Diversiteit binnen en tussen werkerterreinen

Het veiligheidsbeleid van Verkeer en Waterstaat is ingericht naar de verschillende werkerterreinen (zie de Inleiding). Deze terreinen verschillen naar aard en niveau, en lopen soms door elkaar heen. Er bestaat nog geen structurele uitwisseling van kennis en informatie tussen de diverse terreinen. De werkerterreinen verschillen ook sterk in de mate waarin onveiligheid en risico's worden geaccepteerd. Zo zijn er ieder jaar zo'n 1100 doden te betreuren in het wegverkeer. Per week een twintigtal, eenzelfde aantal slachtoffers als bij de legionellabesmetting in Bovenkarspel, die veel meer aandacht trok. Burgers, media en politiek hebben meer aandacht voor ongevallen waarbij in één keer veel mensen omkomen. De Raad acht dit voor een deel wel te verklaren, maar daarmee zijn de grote aantallen doden in het wegverkeer nog niet gerechtvaardigd. Tweehonderd maal één dode (wegverkeer) blijft gelijk aan éénmaal tweehonderd doden (luchtvaart).

Verschillen in de mate van beheersing

Het veiligheidsbeleid heeft zich binnen de diverse werkerterreinen uiteenlopend ontwikkeld. Daardoor geven de terreinen ook uiteenlopende problemen te zien. In de luchtvaart, de scheepvaart en op het spoor wordt de veiligheid min of meer beheerst. Deze vervoerssystemen zijn zo ontworpen dat veiligheid 'aan de bron' kan worden ingebouwd. Ook bij waterkeringen is dat het geval. Ongevallen zijn hier uitzondering. Als ze toch plaatsvinden, leiden ze tot diepgaand onderzoek en bijstelling. In het wegverkeer is juist geen sprake van een beheerste situatie; daar zijn ongevallen nog inherent aan het systeem. Bijsturing verloopt ad-hoc, vaak naar aanleiding van incidenten. Er is nog geen sprake van continue verbetering op basis van metingen en proceskennis. Deze kennis is wel aanwezig, maar wordt onvoldoende toegepast. Zo leidt het huidige beleid er niet toe dat gestelde doelen voor ernstige ongevallen binnen bereik komen (zie paragraaf 4.5).

Verschillen in de verhouding markt-overheid: vier situaties

In de praktijk blijkt de veiligheidsaanpak zich al ver ontwikkeld te hebben als marktpartijen en overheid parallelle belangen hebben, als er externe prikkels zijn om de veiligheid te waarborgen, en als er sprake is van een relatief gering aantal actoren, met een hoge mate van professionaliteit. Deze situatie doet zich voor bij de luchtvaart en - in mindere mate voor wat betreft de marktwerking - bij het spoor. Bij de ontwikkeling van deze vervoerssystemen hebben overheden en internationale gremia al heel vroeg regels gesteld, onder andere over de veiligheidsvoorwaarden waaronder deelname aan het systeem werd toegestaan. Het rijk verschaft een basis via regelgeving, certificering en procesvoorschriften. De uitvoering kan aan de markt worden overgelaten: ondernemers hebben belang bij de veiligheid van hun klanten, investeren daarin, en berekenen de kosten

door in de prijs van het kaartje. Hier bestaat dus een grote mate van zelfregulering.

Een vergevorderde veiligheidsaanpak is ook te vinden in een tweede situatie: daar waar de rijksoverheid zelf op grond van concrete doelen de uitvoering verzorgt, zoals bij de waterkering. Het garanderen van 'droge voeten' is een kerntaak van V&W, die expliciet in de missie is verankerd. In het wegverkeer is veiligheid een randvoorwaarde, die niet wettelijk is vastgelegd, maar bij de waterkering bestaat een directe wettelijke grondslag (Wet op de waterkering), die goed wordt nageleefd. De Nederlandse waterkeringen zijn buitengewoon doeltreffend: ze doen wat ze moeten doen. Dat komt door de sterke externe druk om de veiligheid te verzekeren, het kleine aantal actoren in de sector, en hun hoge graad van professionaliteit. Marktprikkels ontbreken hier echter. Daardoor staat doelmatigheid niet hoog in het vaandel: kostenbeperking en -beheersing speelt geen belangrijke rol.

In beide hier besproken situaties blijkt veiligheid doeltreffend te worden aangepakt. Doelmatigheid is vooral weggelegd voor marktgeoriënteerde bedrijven die concurrentie te verwachten hebben.

Waar belangen minder parallel lopen en externe prikkels zwak zijn, doet de druk om in veiligheid te investeren zich minder duidelijk gelden. Voor (vervoer)bedrijven is de tijd waarin zulke investeringen worden terugverdiend, onderwerp van scherpe calculatie. De motivatie om veiligheid te verbeteren kan dan ontbreken of te zwak zijn.

Dat geldt ook voor de overheid in haar rol als hoedster van een veilige infrastructuur. Ook overheden en wegbeheerders hikken tegenwoordig aan tegen de extra investeringen die voor veiligheid nodig zijn. Ook zij zijn aan het calculeren geslagen, alle maatschappelijke kosten-batenafwegingen ten spijt. De kosten van onveiligheid spelen in die calculaties geen rol van betekenis. Logisch, want het profijt komt niet direct bij de overheid terug, en de schade evenmin. De kosten van ongevallen worden via de verzekeringspremies afgewenteld op de automobilisten en vervoerders zelf. Veroorzakers zijn echter niet alleen de verkeersdeelnemers, het kan ook aan een foute weginrichting liggen. Als een weg niet voldoende veilig wordt ingericht, zodat er ongelukken gebeuren, vindt echter niet vanzelf verrekening met de wegbeheerder plaats.

In deze situaties blijkt het erg moeilijk om zelfregulering via het marktmechanisme te realiseren.

2.3 Diverse actoren

In onderstaand overzicht wordt per verkeersmodaliteit een indruk gegeven van de aantallen actoren die bij het primaire (productie)proces betrokken zijn, en de aantallen klanten en andere belanghebbenden. De mate waarin de veiligheid binnen een bepaald werkterrein beheersbaar is, blijkt sterk samen te hangen met het aantal actoren dat zich op dat terrein beweegt, en met hun graad van professionaliteit. Waar een relatief gering aantal professionals verantwoordelijk is, is veiligheid beter beheersbaar.

Voor de waterkeringen geldt dat het aantal actoren op het vlak van infrastructuur relatief beperkt is, terwijl het aantal belanghebbende personen en organisaties groot is. De overige kolommen zijn voor dit werkterrein niet van toepassing.

Figuur 1: Aantallen actoren, klanten en andere belanghebbenden, naar verkeersmodaliteit

Verkeers-modaliteit	Actoren: infra-structuur (incl. (lucht) havens, stations)	Actoren: voertuigen, vaartuigen, vliegtuigen	Actoren: bestuurders chauffeurs, piloten, machinisten	Actoren: vervoer-diensten	Klanten verplaatste personen, goederen	Belanghebbenden: omwonenden, media, maatschappelijke organisaties
<i>luchtvaart</i>	gering aantal actoren	gering aantal luchtvaart-maatschappijen	veel professionele actoren, direct aanspreekbaar via hun ondernemingen	gering aantal luchtvaartmij.	veel klanten	velen
<i>spoorwegen</i>	enkele actoren	enkele actoren	veel professionele actoren, direct aanspreekbaar via de onderneming	enkele spooronder-nemingen	veel klanten	velen
<i>wegverkeer</i> • personen • goederen	veel (overheids) actoren, relatief weinig marktpartijen (overslag-bedrijven e.d.)	veel marktpartijen	zeer veel actoren • personen- vervoer: doorgaans amateur • goederen- vervoer: in principe profes- sionals, aan- spreekbaar via vervoeronder- neming	• relatief gering aantal openbaar vervoer- onderne- mingen; • veel goederen- vervoerders	veel klanten	velen
<i>binnenvaart</i>	enkele actoren	middelmatig aantal actoren	professionele actorgroep	middelmatig aantal	relatief gering	relatief gering aantal
<i>zeevaart</i>	gering aantal actoren	relatief veel actoren, zeer verspreid	in principe professionele actoren	middelmatig aantal reders	middelmatig aantal actoren	velen, zeer verspreid
<i>ondergronds transport/ pijpleidingen</i>	enkele actoren m.n. overheid			enkele actoren	enkele klanten	gering aantal

De partijen die betrokken zijn bij het veiligheidsbeleid van V&W, kunnen ook op een andere manier worden onderverdeeld. Hieronder worden achtereenvolgens besproken: personen, organisaties en belanghebbenden.

Personen

Vrijwel alle inwoners van Nederland zijn bij het veiligheidsbeleid van V&W betrokken: als bewoner, als verkeersdeelnemer of gebruiker van vervoerdiensten, als belanghebbende. Zij worden regelmatig door openbare organisaties aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid als verkeersdeelnemer of vervoerklant. De mogelijkheden om deze eigen verantwoordelijkheid vorm te geven zijn echter begrensd. Klanten zijn afnemers van producten en diensten die door anderen worden geproduceerd. Verkeersdeelnemers functioneren binnen omstandigheden die door anderen zijn geschapen.

Mensen zijn zelf veelal de zwakke schakel in het systeem. Zij kunnen maar ten dele (leren) adequaat met risico's om (te) gaan en zij kunnen zich lastig tegen gevaren verzekeren. Het is daarom zaak dat systemen zo zijn ingericht dat menselijke fouten niet tot ernstige ongevallen leiden (zie kader). Die situatie is nog niet bereikt; de Raad meent dat er nog ongevallen plaatsvinden die vermeden kunnen worden.

Te hard rijden: uitlokking door de overheid?

'Mensen wordt gevraagd te werken in omstandigheden die ze niet zelf gecreëerd hebben en waarin het meer of minder waarschijnlijk is dat ze fouten maken. De menselijke fout wordt dan niet gezien als een willekeurig fenomeen, maar als een systematische consequentie van werkomstandigheden. In bepaalde condities kunnen fouten niet worden voorkomen en dan is het logischer om die omstandigheden te verbeteren (te verwijderen) dan om mensen te vertellen geen fouten te maken. Deze benadering houdt in dat begrepen moet worden waarom mensen zich gedragen zoals ze zich gedragen. [Te hard rijden wordt bijvoorbeeld veelal door omstandigheden 'uitgelokt' (snelle auto, royale weg, weinig toezicht).] Er zal dieper gegraven moeten worden om oorzaken van ongevallen te begrijpen; veel meer individuen en organisatieniveaus dan voorheen moeten in aanmerking worden genomen. De bijdragen van individuen aan ongevallen, vaak ver verwijderd in tijd en ruimte van het daadwerkelijke ongeval, zullen bestudeerd moeten worden. Veelal worden latente foutenbronnen al door beslissingen op managementniveau vastgelegd.'

Prof. dr. W.A. Wagenaar

Organisaties

Binnen V&W-werkterreinen zijn verschillende soorten organisaties verantwoordelijk voor het primaire productieproces. Primaire processen leveren de producten of diensten waarop het bestaansrecht van de organisatie is gefundeerd. Het is belangrijk dat organisaties die te maken hebben met het primaire proces zich aangesproken voelen op veiligheid. Bij de verkeersmodaliteiten gaat het om beheerders van infrastructuur, leveranciers van voertuigen en voertuigonderhoud, en bestuurders. Bij de waterkeringen gaat het om beheerders van infrastructuur en belanghebbenden.

In hoeverre organisaties hun verantwoordelijkheid voor veiligheid voelen en inhoud geven, hangt mede af van de mate van marktwerking en de aanwezigheid van in- en externe prikkels. Klanten en belanghebbenden kunnen voor druk zorgen. Bij luchtvaart, scheepvaart en spoor is veiligheid onderdeel van het marktmechanisme. Op andere terreinen blijkt het erg moeilijk om dit mechanisme aan de gang te krijgen. Zeker in het wegverkeer, waar de opbrengsten van veiligheidsinvesteringen niet bij de investeerder terechtkomen. Bij de waterkeringen kan geen sprake zijn van marktwerking.

Speciale aandacht is op zijn plaats voor overheidsorganisaties. Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten spelen een bijzondere rol in de veiligheidsnetwerken. Ze zijn de enige instanties die eenzijdig - democratisch vastgelegde - regels kunnen vaststellen. Ze hebben zowel 'presterende' taken, bijvoorbeeld het (doen) aanleggen van infrastructuur, als sturende taken in de sfeer van doelen stellen, randvoorwaarden leveren en toezicht houden. In een aantal gevallen is de overheid eveneens behartiger van sectorale belangen.

Deze taken lopen nogal eens door elkaar heen. Dit 'pettenprobleem' kan een goed veiligheidsbeleid in de weg staan. Veiligheid wordt dan

meegenomen in het afwegingsproces met belanghebbenden en niet expliciet gemaakt. Vooral in het wegverkeer constateert de Raad een grote mate van vrijblijvendheid (zie paragraaf 4.5).

Maar ook op rijksniveau is de verdeling van verantwoordelijkheden niet altijd even duidelijk. Zo is V&W verantwoordelijk voor de veiligheid van verkeer, vervoer en waterkering, VROM voor de externe veiligheid van vervoer, BZK voor calamiteitenbestrijding, VWS voor hulpverlening. Een heldere rolverdeling tussen de departementen ontbreekt, waardoor communicatie en afstemming nogal eens in de knel komen.

In 'Stappenplan integrale veiligheid, een schets voor het bestuur' (1994) pleit BZK voor de 'bestuurlijke veiligheidsketen'. Dit stappenplan richt zich met name tot de gemeenten. Per schakel in de procesketen, van proactie tot nazorg, is aangegeven welke actoren betrokken zijn bij het veiligheidsbeleid. Een goede werking van de keten vereist een optimale afstemming tussen bevoegd gezag, gemeentelijke diensten, hulpverleningsdiensten en maatschappelijke organisaties. Het lokaal bestuur heeft hierbij een belangrijke initiërende rol. Om problemen van openbare orde en veiligheid het hoofd te kunnen blijven bieden, entameert het gemeentebestuur, als bestuurlijk regisseur, samenhangende acties in de gehele veiligheidsketen.

Belanghebbenden

Belanghebbenden hebben geen directe relatie met het primaire proces, maar hebben wel grote invloed op het beeld dat van de procesorganisaties bestaat. Het gaat om politici, media, omwonenden, potentiële werknemers, maatschappelijke groeperingen, verzekeraars en belangenverenigingen.

Voor veiligheid bestaat veel aandacht als er ernstige ongelukken gebeuren. De roep om strengere maatregelen is dan groot. Dit leidt te vaak tot incidentmanagement, waarbij het de vraag is of de maatregelen wel op nuchtere, rationele gronden zijn genomen, en of ze niet te laat komen. De structurele politieke aandacht voor veiligheid beperkt zich tot de jaarlijkse begrotingsbehandeling, in dit geval die van V&W.

Het is zorgelijk dat er geen constante aandacht is voor veiligheid.

Dat geldt vooral voor het wegverkeer. Daarin vinden nog regelmatig ongevallen plaats, maar die leiden zelden tot de roep om maatregelen.

De belanghebbenden zijn ook niet zodanig georganiseerd dat zij druk op de politiek kunnen uitoefenen.

Communicatie: een meervoudig probleem

In een technisch-normatieve benadering is er niet altijd evenveel aandacht voor sociaal-psychologische problemen, zoals op het gebied van communicatie. Toch liggen daar veel foutenbronnen. Twee soorten problemen komen duidelijk naar voren: de interne communicatie tussen actoren binnen de primaire productieketen en de (externe) communicatie tussen actoren, waardoor fouten veroorzaakt kunnen worden of verbeteringen moeizamer tot stand kunnen worden gebracht.

Communicatieproblemen binnen het productieproces zelf kunnen zich bijvoorbeeld voordoen tussen een piloot en de verkeerstoren, tussen machinist en verkeersgeleiding, chef en medewerker, verkeersdeelnemer en aanwijzingen (technisch of door politiemensen). Het probleem schuilt dan veelal in de combinatie van twee factoren: de (on)duidelijkheid van de boodschap en de (on)helderheid van de procedure of het protocol.



Ook de veelheid aan actoren, de diversiteit binnen en tussen domeinen, en de verschillende invalshoeken die worden gehanteerd, maken een goede communicatie en afstemming tijdens verbeterprocessen niet eenvoudig. De huidige discussies over veiligheid zijn vrij beperkt; zij spelen zich vooral af binnen een bepaald domein, tussen experts die uitgaan van technisch-normatieve benaderingen. Terwijl veiligheid een breed maatschappelijk onderwerp is, waarbij velen betrokken moeten zijn.

Recapitulerend ziet de Raad de volgende problemen die een goed veiligheidsbeleid, ook voor de lange termijn, in de weg staan en waarvoor oplossingen gezocht moeten worden:

- *de diversiteit aan veiligheidsbenaderingen tussen de verschillende werkerreinen;*
- *de veelheid aan actoren, onder wie tal van niet-professionele, de wijze van aansturing vanuit de rijksoverheid en de in- en externe communicatie binnen en tussen organisaties;*
- *de beperkingen van de overheersende technisch-normatieve benadering;*
- *de grote handelingsvrijheid van actoren, die in vrijblijvendheid kan ontaarden;*
- *de ondoorzichtigheid van de veiligheidsaanpak, die goede afwegingen op politiek en managementniveau bemoeilijkt en de communicatie vertroebelt.*

2.4 Ontwikkelingen

De diverse terreinen van V&W zijn altijd in ontwikkeling. Hierdoor is het veiligheidsbeleid nooit 'klaar': steeds moet op nieuwe uitdagingen worden geanticipeerd. De Raad constateert zes belangrijke ontwikkelingen:

- De omvang van het verkeer neemt bijna over de hele linie toe. Daarmee stijgt ook het aantal conflictkansen. Maar als een als veilig bekendstaand systeem intensiever wordt gebruikt, hoort dat niet automatisch te leiden tot meer slachtoffers en schade.
- De verhoudingen tussen markt en overheid veranderen, uitvoerende functies worden steeds meer op afstand gezet. Dit vraagt om een overheid die op een andere manier aanstuurt en toezicht houdt (zie Raadsadvies 'Meer markt, andere overheid').
- Nieuwe technieken als ICT en nieuwe transportsystemen als ondergronds transport doen hun intrede.
- Op een toenemend aantal werkerreinen wordt de wet- en regelgeving grotendeels internationaal bepaald. Het veiligheidsbeleid is daarnaast een belangrijke factor in de internationale concurrentie.
- De verzakelijking brengt met zich mee dat burgers overheden niet alleen verantwoordelijk stellen voor hun veiligheid, maar ook aansprakelijk stellen als zij in gebreke blijven. De opkomst van zo'n 'claim-cultuur' is al in verschillende velden gaande. In de Verenigde Staten zijn aansprakelijkstellingen al heel gebruikelijk.
- Waterkeren wordt meer en meer beschouwd in relatie tot ruimtelijke ordening, waarbij wordt getracht te anticiperen op toenemende risico's (ruimte voor rivieren, calamiteitenpolders; zie paragraaf 4.7)

Ten gevolge van deze ontwikkelingen is extra externe druk tot verbetering te verwachten, ook waar al aan de normen wordt voldaan. Het besef dat het veiligheidsniveau hoger kan, en dat er telkens nieuwe mogelijkheden komen om gevaren te verminderen, zal ertoe leiden dat mensen steeds

minder onveiligheid accepteren. Zeker als het in Nederland financieel goed blijft gaan.

Daar komt nog bij dat in sterk ontwikkelde systemen en netwerken steeds meer subsystemen worden gekoppeld, mensen hebben daar nog maar weinig invloed op. Maar als er iets fout gaat, kan er ook gemakkelijk een kettingreactie optreden die tot een volledige instorting leidt, zoals de stroomstoring in Utrecht in 1999 en de doorwerking van storingen in het spoorwegsysteem hebben laten zien. Juist omdat mensen in zo'n geval aan het systeem zijn 'overgeleverd', accepteert men geen ongevallen. Fail-safe systemen (ontkoppeling bij ongevallen, back up-systemen) kunnen de risico's verder verminderen. In het wegvervoer is met techniek nog veel te winnen (bijvoorbeeld 'in-car' voorzieningen). Wel doemt hierbij een nieuwe vraag op: in hoeverre zijn automobilisten bereid het stuur uit handen te geven?

De huidige inspanningen spelen niet voldoende in op de genoemde ontwikkelingen, waardoor de veiligheid op lange termijn nog niet verzekerd is.

De Raad concludeert dat, gezien de bestaande problemen en de voortgaande ontwikkelingen, veiligheid op een hoger plan moet komen en ook kan komen.

In de figuren 2 en 3 wordt een indruk gegeven van de bestaande onveiligheid in de verschillende transportmodaliteiten, ook vergeleken met elkaar, op Europese schaal. De figuren 4 en 5 hebben betrekking op de aantallen slachtoffers in het Nederlandse wegverkeer.

Figuur 2: Risico's om dodelijk te verongelukken (per afstand, per tijd) voor verschillende transportmodaliteiten in de EU (ETSC, 1999)

Vervoerwijze		Risico per 10 ⁶ personenkilometers	Risico per 10 ⁶ personenuren
Weg	totaal	1,1	33
	bus/reisbus	0,08	2
	auto	0,8	30
	voetganger	7,5	30
	fiets	6,3	90
	motor/bromfiets	16,0	500
Spoor		0,04	2
Veerpont		0,33	10,5
Vliegtuig		0,08	36,5

Figuur 3: Socio-economische kosten van transportongevallen in de EU naar verkeersmodaliteit, in ecu, prijspeil 1995 (ETSC, 1997)

Vervoerwijze	Totale socio-economische kosten per fataliteit x miljoen ecu	Geschat aantal doden in 1995	Totale socio-economische kosten x miljard ecu
Weg	3.6	45.000	162,00
Spoor	2.1	1.300	2,74
Lucht	2.7	186	0,50
Water	9.8	180	1,78

Figuur 4: Slachtoffers van wegverkeer in Nederland, aantallen en registratiegraad (1997)

Letselernst 1997	Opgehoogd aantal	Geregistreerd aantal	Registratiegraad (%)
Verkeersdoden	1.163	1.163	100
Ziekenhuisopname	20.190	11.717	58
Spoedeisende hulp Ziekenhuizen	104.000	16.795	16

Figuur 5: Aantal verkeersdoden in Nederland (1998) naar transportmiddel en partij van het slachtoffer/tegenpartij (BIS-V)

Voertuigsoort	Aantal slachtoffers		
	eigen vervoerwijze (a)	tegenpartij (b)	verhouding b/a
Personenauto	551	366	0,66
Vrachtauto	9	121	13,44
Bestelauto	31	79	2,55
Bus	2	25	12,50
Motor/scooter	76	8	0,11
Bromfiets	79	16	0,20
Snorfiets	10	1	0,10
Fiets	194	8	0,04
Voetganger	110	-	-
Overig vervoermiddel	4	58	-
Obstakels	-	309	-
Eenzijdig	-	75	-
Totaal	1066	1066	



3. Visie en aanbevelingen

De Raad gaat uit van de volgende visie: Het is een eerste verantwoordelijkheid van overheden om te werken aan de veiligheid van hun burgers. De Raad beschouwt het bewaken van de veiligheid in verkeer, vervoer en waterkering als een van de belangrijkste blijvende taken van V&W. In verkeer en vervoer gebeuren ernstige ongevallen die, tegen aanvaardbare kosten, voorkomen hadden kunnen worden. Daarnaast vereisen nieuwe ontwikkelingen voortdurende aandacht. Om de kwaliteit van de veiligheid te verbeteren doet de Raad in dit hoofdstuk drie algemene aanbevelingen :

- Kies voor een gemeenschappelijke aanpak voor alle werkerreinen van V&W en pas die in verscheidenheid naar werkerrein toe.
- Zorg voor de invoering of verbetering van veiligheidsmanagement, zodat organisaties zelf hun veiligheidsaanpak kunnen evalueren en volgende verbeterstappen kunnen organiseren.
- Zorg voor een sterkere invulling van de regierol van V&W - niet door zelf taken uit te voeren, maar door te sturen, voorwaarden te leveren en te controleren.

3.1 Eenheid in verscheidenheid

De eerste aanbeveling van de Raad is 'eenheid in verscheidenheid' te brengen. Veiligheid moet in de verschillende werkerreinen op vergelijkbare wijze worden aangepakt, maar de toepassing moet recht doen aan de eigen dynamiek van ieder terrein. Belangrijke gemeenschappelijke aspecten zijn de noodzaak van continue actie en de erkenning dat vermijdbare ongevallen niet (meer) mogen plaatsvinden. Ook geldt voor ieder werkerrein dat de gehanteerde veiligheidsbenadering recht moet doen aan alle facetten van veiligheid, met een duidelijke rol voor alle betrokken actoren. De nu nog overheersende technisch-normatieve benadering schiet daarin tekort. Deze benadering legt een sterke nadruk op doelen en normen met betrekking tot acceptabele veiligheidsrisico's, en is daarmee sterk gericht op onveiligheid. Het is beter aan de andere kant te beginnen, en uit te gaan van veiligheid. Dat vereist in alle werkerreinen een proactieve aanpak en integraal management. De uitwerking van deze aanpak moet worden afgestemd op de bijzondere kenmerken van ieder concreet werkerrein. Zo kan de 'volwassenheidsfase' waarin het veiligheidsbeleid verkeert sterk uiteenlopen.

Veiligheid expliciteren en verifiëren

De Raad constateert dat het V&W niet gemakkelijk valt om aan publiek en politiek te verklaren waarom het veiligheidsbeleid op de verschillende werkerreinen zo verschillend uitpakt. Als verschillen tussen terreinen extreem groot worden, wijst dat erop dat de beheersing in sommige gebieden achterloopt en verbetering behoeft. Het is dan zaak om in de diverse werkerreinen een continu verbeterproces op gang te brengen, waarbij veiligheid *geëxpliciteerd* wordt en daarmee *verifieerbaar* wordt voor derden. Ook de politiek kan dan helderder keuzen maken.

Bij een continu verbeterproces wordt gestreefd naar een min of meer beheerste situatie of, als die er al is, aan permanente verbetering gewerkt door de nog aanwezige risicofactoren systematisch te verminderen. Daarnaast wordt de organisatie, op grond van actuele ontwikkelingen, voorbereid op toekomstige gevaarzettende situaties. Een verbeterproces

werkt feitelijk het beste als van 'wantrouwen' wordt uitgegaan: veiligheid is, behalve in situaties van welbegrepen eigenbelang, niet iets dat vanzelf tot stand komt. Het is niet voldoende als de actor verklaart ook 'iets aan veiligheid te doen.' 'Laten zien' is het devies. Hoe heeft het management de bronaanpak vormgegeven? Welke afwegingen hebben plaatsgevonden? Als voor een minder preventieve oplossing is gekozen, hoe wordt de veiligheid dan alsnog verzekerd? Welke externe toeleveranciers en klanten zijn wanneer gehoord?

Normen als tussenstations

De technisch-normatieve benadering vertrouwt bij veiligheidsverhoging vooral op regelgeving door de overheid met controle als sluitstuk. Veiligheid wordt dan in de eerste plaats via wetgeving en normering geregeld. Soms is deze benadering de aangewezen weg, soms is het beter andere wegen te volgen. Verbeteringen kunnen ook worden doorgevoerd op basis van 'expert judgement', zoals nu in Amerika gebeurt in het kader van het Safer Skies-programma. Deze aanpak maakt gebruik van normen, modellen en scenario's, maar ook van andersoortige kennis en ervaring. Daardoor kunnen risico's beter worden waargenomen en komen voldoende argumenten naar boven om maatregelen te onderbouwen. Normen en doelen zijn in zo'n kwaliteitsverhogend proces instrumenteel: ze fungeren als tussenstations op weg naar verbetering. Ook kunnen ze ondersteuning bieden aan de inzet van instrumenten als benchmarking, best practices, peer pressure, maatstafvergelijking en audits.

Werken met 'expert judgement'

Veiligheidsmanagement is erop gericht menselijke fouten zo veel mogelijk te voorkomen door monitoring en minimalisering van faalfactoren. De kennis van experts speelt daarbij een belangrijke rol. In principe zijn er twee manieren om deze kennis in te zetten. In het eerste geval wordt uitgegaan van ongevallen of bijna-ongevallen. Door een gedetailleerde en diepgaande analyse worden de onderliggende oorzaken (faalfactoren) ontdekt en aangegrepen om preventieve maatregelen te nemen en in het systeem in te bouwen. De andere mogelijkheid is dat signalen die wijzen op de aanwezigheid van latente oorzaken en psychologische voorboden, zonder dat er nog een ongeval heeft plaatsgevonden, worden aangegrepen om verbeteringen door te voeren. Bij een dergelijke proactieve aanpak is een ruimere vorm van expert judgement noodzakelijk. Enerzijds gaat het om de laatst verkregen wetenschappelijke kennis, anderzijds om ervaringsinzichten en gezond verstand van experts uit vele disciplines. Deze vorm van expert judgement kan worden toegepast aan de hand van een oorzaken-scenario, zoals:

(management)beslissingen → latente oorzaken/psychologische voorboden → risicovolle handeling ↦ ongeval

Markt-overheid: vier opties

De grote vraag blijft hoe zo'n verbeterproces te introduceren. Welke rol moet de overheid spelen? In paragraaf 2.2 is al aangegeven dat er in principe vier situaties te onderkennen zijn. De rol van de rijksoverheid loopt per situatie uiteen. Het gaat steeds om het vinden van de juiste instrumentenmix van dwang, transacties, overreding en zelf doen. De Raad onderscheidt vier opties, aansluitend bij de genoemde vier situaties.

- Zelfregulering is de aangewezen weg als marktpartijen en overheid parallelle belangen hebben, en als er externe druk is van consumenten of andere belanghebbenden. De rijksoverheid treedt dan op als 'change agent' en stuurt op afstand via regelgeving, certificering en procesvoor-schriften. De uitwerking wordt aan de markt overgelaten, maar er is wel sterk toezicht en handhaving nodig op de gang van zaken rond vergunningen en certificering. Hetzelfde geldt voor veel uitvoerende taken die het rijk uitbesteedt aan verzelfstandigde organisaties of private partijen. Enerzijds neemt de marktwerking hierdoor toe, anderzijds wordt de overheid in deze gevallen gedwongen preciezer te sturen en nauwlettender op het resultaat toe te zien.
- Wetgeving met als sluitstuk controle is bepalend waar de overheid zelf de uitvoering verzorgt, zoals bij de waterkering. Marktwerking ontbreekt hier, maar er is wel een sterke externe druk om de veiligheid te verzekeren. De verantwoordelijkheid van de overheid is hier expliciet geregeld, en inzichtelijk voor burgers en betrokken organisaties. Overheidsinstanties kunnen worden aangesproken door belanghebbenden. Hoe duidelijker het rijk, in zijn rol als oppertoezichthouder tegen overstromingen, op de kosten kan worden aangesproken, hoe meer het zich genoodzaakt zal zien een goede afweging te maken tussen vooraf investeren en achteraf opdraaien voor de geleden schade.
- In bedrijfssectoren waar de belangen minder parallel lopen met die van de overheid, en waar externe prikkels zwak zijn, is de druk om in veiligheid te investeren minder groot. Veiligheidsverbetering kan dan uitblijven, ook doordat een op veiligheid toegespitste wetgeving soms ontbreekt (wegvervoer). In deze situatie kan worden gepoogd de markt beter te laten functioneren door het koppelen van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden via beprijzing of wettelijke aansprakelijkheid. Zo nodig kan veiligheid ook worden 'ingebouwd' via functionele specificaties en/of strengere regelgeving. In dat laatste geval oefent de rijksoverheid een sterke sturing uit met stringent toezicht op de uitvoering.
- In haar rol als hoedster van een veilige infrastructuur, bijvoorbeeld voor het wegverkeer, maakt ook de overheid afwegingen tussen directe investeringskosten en te verwachten baten. Veiligheid vraagt om extra investeringen, terwijl het profijt niet direct bij de overheidsinstantie terugkomt. Zowel effectieve wetgeving als sterke externe prikkels ontbreken hier. Ook hier kunnen de verantwoordelijkheden van overheden - het rijk, maar ook de gemeente - explicieter worden vastgelegd, waardoor zij eerder zullen worden aangesproken door belanghebbenden.

In alle opties zal een basis aan wetgeving nodig zijn. Deze moet zodanig worden opgesteld dat actoren wel (brongericht) tot handelen moeten overgaan, zoals in de luchtvaart. Op sommige terreinen ontbreekt dat wettelijk mechanisme nog. Er zou ook meer met audits gewerkt moeten worden.

Vermijdbare ongevallen

De maatschappij als geheel is verplicht 'vermijdbare ongevallen' te voorkomen. Vermijdbare ongevallen zijn ongevallen die op basis van de beschikbare kennis en vaardigheden niet hadden hoeven gebeuren.

Voorbeelden zijn de twee recente scheepsrampen in Noordwest-Europa, met de Herald of Free Enterprise en de Estonia, die grote aantallen slachtoffers eisten. De kennis over het fenomeen 'snelle kapseis' was al voor die rampen aanwezig, maar werd niet omgezet in preventieve maatregelen. Oorzaken waren: hoge kosten, aanvankelijke afwezigheid van rampen, en tekortschietende internationale regelgeving.

Om tot een gewenste veiligheidssituatie te komen, worden alle actoren aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Het aanspreken van de actoren mag echter geen vrijblijvende aangelegenheid worden. Hieronder gaat de Raad in op twee benaderingen die daarbij van belang zijn: de invoering van veiligheidsmanagement bij bedrijven, organisaties en overheid, en de verdere vormgeving van de regierol door de overheid.

3.2 Veiligheidsmanagement

De tweede aanbeveling van de Raad betreft de invoering van veiligheidsmanagement. De Raad adviseert bij organisaties veiligheidsmanagement in te voeren teneinde een permanent proces tot verhoging van veiligheid op gang te brengen. Als veiligheidsmanagement al aanwezig is, dient het te worden geïntensiveerd en sterker in- en extern te worden verankerd. Heel nadrukkelijk geldt ook voor de overheden dat zij veiligheidsmanagement moeten invoeren. Omdat veiligheid een kerntaak voor hen is, kunnen juist zij het voorbeeld geven.

Verbeterproces via veiligheidsmanagement

De veiligheid op V&W-terreinen kan verder worden verbeterd als veiligheid bij alle betrokken organisaties een integraal onderdeel van hun beleids- en productieprocessen gaat vormen. Middel daartoe is de invoering van veiligheidsmanagement. Vooral organisaties die te maken hebben met primaire processen - zoals vervoerondernemingen, infrastructuurbeheerders, opleidingscentra én overheden zelf - worden aangesproken.

Bij veiligheidsmanagement wordt de factor veiligheid intern expliciet in beheersing gebracht, en *extern* verankerd bij toeleveranciers, afnemers van producten/diensten en belanghebbenden als omwonenden, media en actiegroepen. Het hele proces wordt doorgelicht en beheersbaar gemaakt. Dit biedt mogelijkheden om het handelen te optimaliseren en proactief en preventief te werk te gaan. Uit onderzoek blijkt dat fouten in systemen al in het stadium van managementbeslissingen kunnen ontstaan.

Veiligheidsmanagement maakt dat veiligheid niet alleen verbaal wordt beleden, maar ook expliciet aantoonbaar wordt op alle management-niveaus.

Ontwikkelingsfasen

Om veiligheidsmanagement tot stand te brengen kunnen hulpmiddelen voor zelfevaluatie worden ontwikkeld en gebruikt, zoals dat ook voor de kwaliteitsbeheersing van producten en diensten is gebeurd. Ook veiligheid is te beschouwen als een kwaliteitsaspect dat dwars door organisaties loopt. Daarom kan dezelfde organisatie- en resultaatgerichte modelaanpak worden toegepast die door het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK)

wordt aanbevolen. Speciale aandacht is daarbij nodig voor internationale aspecten en voor de communicatie vanuit bedrijven/instellingen richting publiek.

Volgens het INK doorlopen organisaties een aantal ontwikkelingsfasen in de kwaliteitswaarborging. In bijlage 3 wordt, om de gedachtevorming richting te geven, een overzicht gegeven van de verschillende ontwikkelingsfasen uit de modelaanpak. Deze aanpak biedt het management een methode om de huidige positie vast te stellen, waarna gericht naar de volgende fase kan worden gewerkt. Bij de opbouw naar een volgende fase kunnen analyses en 'expert judgement' van organisatie en resultaten behulpzaam zijn. Expliciteren van het veiligheidsbeleid biedt eveneens mogelijkheden voor benchmarking, peer pressure en toepassing van 'best practices' of, juridisch minder vrijblijvend, certificering. Zo kunnen resultaten op elkaar worden afgestemd en in- en extern worden verankerd. Er is sprake van continue verbetering, en er ontstaan aangrijpingspunten om expliciet en voortdurend te werken aan preventieve maatregelen.

Uiteindelijk functioneren organisaties als schakels in een keten, die weer onderdeel is van een netwerk. In de hoogste ontwikkelingsfase gaat het vooral om het besef dat de organisatie deel uitmaakt van een netwerk waartoe ook andere organisaties, personen en belanghebbenden behoren. Niemand kan het in zijn eentje af. Samenwerking is doorslaggevend voor het inslaan van nieuwe paden die tot verdere veiligheid leiden.

Doordat de methode ook duidelijk maakt hoe aan de verbetering van de veiligheid wordt gewerkt, kunnen klanten en belanghebbenden met vrucht bij het veiligheidsbeleid worden betrokken.

Waarom veiligheidsmanagement invoeren?

Marktpartijen die met het primaire productieproces te maken hebben, zullen uit zichzelf streven naar beheersing van veiligheid. Zij hebben daarvoor een aantal redenen:

- Uiteindelijk kunnen ze goedkoper uit zijn. Het gaat daarbij niet alleen om de directe kosten, maar ook om de verzekerbaarheid van hun activiteiten. Verzekeringsmaatschappijen stellen eisen aan voertuigen, technische inrichtingen, opleidingen voor chauffeurs en dergelijke. Zeker als de omvang van het vervoer toeneemt, zullen die eisen strikter worden. Andersom belonen verzekeraars bepaalde soorten veiligheidsmaatregelen met een korting op de premie.
- Marktpartijen willen klanten en streven dus naar een veilig imago. Veiligheidscertificaten (vergelijk ISO-certificeringen en de Kwaliteitsprijs van het INK) bieden een mogelijkheid om zich te onderscheiden van concurrenten.
- Professionals weten dat ze van elkaar afhankelijk zijn. Een vervoerder kan zijn werk niet doen als een goede infrastructuur ontbreekt. Samenhang en samenwerking zijn daarom kernbegrippen in veiligheidsmanagement. Het instrument is bedoeld om creatieve leerprocessen op gang te brengen, zodat actoren binnen ketens en netwerken gezamenlijk naar optimale oplossingen kunnen zoeken.

Deze punten zijn tevens aangrijpingspunten waarop externe partijen ondernemingen kunnen aanspreken. Het gaat daarbij niet alleen om regievoerders, maar ook om het verzekeringswezen en andere belanghebbenden.

benden. Het INK geeft in het congresboek 'Kwaliteit 'Wat levert het op', januari 2000, een overzicht van toepassingen en opbrengsten van een kwaliteitszorg op basis van het INK-model bij ondernemingen als ABN-AMRO Den Haag, Heineken, KLM, DaimlerChrysler Nederland, PTT-Post en Fuji Photo Film.

Overheden en instellingen

Voor overheidsorganisaties kan de invoering van veiligheidsmanagement op twee manieren vruchten afwerpen. Zij kunnen het toepassen in de processen die horen bij hun rol van beleids- en regievoerder, maar ook bij de eigen uitvoerende taken. Het hiervoor besproken INK-model voor zelfevaluatie is bewust ook voor overheden ontwikkeld. V&W kan hierbij een duidelijke voorbeeldfunctie gaan vervullen, bijvoorbeeld door de gevolgen op veiligheidsgebied van het NVVP (en uitwerkingsplannen) te beschrijven.

Ook op het terrein van de waterkering, waar al veel goed geregeld is, kan een gesystematiseerde procesaanpak helpen om te bezien waar men nu staat en waar extra winst te behalen valt.

Veiligheidsbesef op managementniveau

Veel sterker dan nu het geval is, moeten managers zich ervan bewust zijn dat aan elke beslissing veiligheidsaspecten verbonden zijn, en dat die veiligheid ook afhankelijk is van toeleveranciers en afnemers. Dit geldt voor de strategiebepaling, de beleidsvorming en -uitvoering en de inrichting van processen, maar ook voor de aanwending van middelen en de manier van meten en evalueren. Het is niet voldoende dat plannen, als deze gereed zijn, naar een aparte afdeling worden gestuurd die ze dan nog even 'checkt' op veiligheid, of dat managers worden weggepromoveerd naar veiligheid. Veiligheid is niet iets dat je er 'even bij doet' of waarvan je vrijblijvend kunt verklaren dat je het hebt 'meegenomen'.

Veiligheidsbesef moet vanaf het begin in het beleid worden geïncorporeerd en organisatorisch goed worden ingebouwd:

- Veiligheid moet hoog in de organisatie worden verankerd. Het hele managementteam moet veiligheid prioriteit geven en deze expliciet in de werkzaamheden inbouwen. Eén van de managementleden zou de verantwoordelijkheid voor het totaalbeeld veiligheid in zijn/haar takenpakket moeten hebben.
- Daarnaast moet worden geregeld dat het management tijdig signalen doorrijgt vanuit de eigen organisatie. Hiervoor kunnen interne werkgroepen worden ingesteld. Zulke groepen worden vaak als lastig ervaren, maar ze zijn als enige in staat om de kleine kansen op grote gevolgen waar te nemen en aan te kaarten.
- Het verdient aanbeveling dat externe tegenhangers van deze interne groepen aanwezig zijn. Hierbij valt te denken aan toezichthoudende overheidsorganen, de Raad voor de Transport Veiligheid, deskundige groepen binnen brancheorganisaties, consultants en professionele onderdelen van vakbonden.

Kosten en opbrengst

De belangrijkste rem op het doen van investeringen in veiligheid zit in het ter beschikking stellen van geld. Op een zeker moment worden veiligheidsmaatregelen altijd afgewogen tegen het nut of de baten die zij de

investeerder opleveren. Bedrijven zullen steeds naar het evenwicht tussen veiligheid en kosten blijven zoeken, waarbij het ene bedrijf - bijvoorbeeld een luchtvaartmaatschappij - verder zal willen gaan dan een ander dat minder van zijn veiligheidsimago afhankelijk is. Overheden en instellingen maken een vergelijkbare afweging met betrekking tot kosteneffectiviteit.

3.3 Het rijk als regisseur

Veiligheid is een kerntaak van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie draagt de (hoofd)verantwoordelijkheid voor de veiligheid van verkeer, vervoer en waterkeringen. Als derde aanbeveling adviseert de Raad het ministerie dan ook om een actieve regierol op zich te nemen bij het op gang brengen van een continu proces van veiligheidsverhoging. Hiervoor is een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden nodig.

De overheid heeft de maatschappelijke verantwoordelijkheid, ervoor te zorgen dat actoren in het primaire productieproces voldoende aandacht besteden aan veiligheid en voortdurend naar verbetering streven. Organisaties moeten zelf alert blijven en voortdurend checken en verantwoord worden hoe zij veiligheid hebben ingebouwd. Bij het vormgeven van zijn regierol kan V&W uitgaan van de vier eerdergenoemde opties, die aansluiten bij de vier onderscheiden situaties in de verhouding markt-overheid (zie paragraaf 3.1). Bij ieder van de opties moeten de volgende soorten activiteiten in aanmerking worden genomen.

Visie en strategie vaststellen

V&W kan, samen met marktpartijen, instellingen en overheden, een visie formuleren die is toegesneden naar werkerrein, een strategie uitzetten die is gericht op een continu verbeterproces, en een programmering met prioriteiten vaststellen. Een gemeenschappelijk onderschreven visie kan een handvat bieden voor de opstelling van programma's die tot de gewenste situatie leiden. Zo hanteren de Zweden voor het wegverkeer de 'zero-vision' en streven de Amerikanen in de luchtvaartsector gezamenlijk naar een reductie van de ongevalsratio (aantal ongevallen per vliegbeweging) met tachtig procent in tien jaar. Doelen en normen fungeren hierbij als tussenmeetpunten op weg naar verdere verbetering.

Voorwaarden scheppen

Voor de uitvoering van het programma moeten randvoorwaarden worden vastgelegd. Dat is vooral van belang als de verhoudingen tussen markt en overheid veranderen. Het rijk zal daarbij per actorketen moeten nagaan welk soort instrumenten het beste kan worden ingezet:

- Dwanginstrumenten (wetten, eisen en normen, toezicht en handhaving). Deze moeten veelal internationaal worden afgestemd. Het kan bij dwanginstrumenten ook gaan om het (doen) verzorgen van een fysieke (weg)inrichting die veilig gedrag afdwingt.
- Overredende instrumenten zijn voorlichting en kennisoverdracht, maar ook benchmarking, best practices en auditing. De inzet van deze instrumenten kan worden ondersteund door - soms nog te creëren - instituten als het INK. Ook convenanten en herenakkoorden, die geen sancties kennen bij in gebreke blijven, behoren tot deze groep.

- Partners kunnen, met name binnen ketens, ook zelf transacties afsluiten. Terugkoppelingsmechanismen in de vorm van beloningen en/of straffkortingen vormen onderdeel van zulke overeenkomsten. Verzekeringsmaatschappijen kunnen ook een duidelijk stimulerende rol vervullen: voor bepaalde maatregelen kunnen zij korting geven op de premie.
- Bij de presterende taakvelden die bij de (rijks)overheid blijven, zoals de waterkeringen, blijft de zorg voor de uitvoering bij de overheid zelf berusten.

Organisatiestructuren

Het ministerie heeft zicht op de samenhang en samenwerking tussen actoren, ketens en netwerken, en draagt zorg voor goede organisatiestructuren. Daartoe moeten taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden en marktpartijen nationaal en internationaal worden geëxpliciteerd. De bestuurlijke veiligheidsketen van BZK biedt hier een handvat. Acties, vooral van toepassing voor de vervoerdomeinen, zijn:

- In overleg met partners kan worden gezien of een externe organisatie kan worden ingesteld die de introductie van veiligheidsmanagement op zich neemt (vergelijk het INK). Ook beloningssystemen en (basis)wetgeving kunnen daarbij een rol spelen.
- Het invoeren van veiligheidsmanagement binnen V&W zal meer helderheid verschaffen over de relaties tussen beleid, uitvoering, toezicht en handhaving. Deze relaties en verantwoordelijkheden moeten worden geëxpliciteerd, deels ook worden herordend en geactualiseerd. Bijzondere aandacht is daarbij gewenst voor de rol van belangenorganisaties en kennisinstututen, en voor de internationale dimensie. Bij V&W is een start gemaakt met de instelling van een Inspecteur-generaal voor toezicht op de vervoerdomeinen. Vooralsnog is hierbij niet voorzien in toezicht op wegbeheerders. Toezicht op afstand is alleen mogelijk bij een hoog ontwikkelde organisatiegraad van veiligheid.
- Voortdurend zal er aandacht moeten zijn voor het systeem van meten, evalueren en (doen) bijsturen. Aparte aandacht kan worden besteed aan het opzetten van en werken met audits.
- Aandacht is ook gewenst voor het creëren van marktmechanismen, waarbij kosten en baten duidelijker worden toebedeeld, zodat er meer druk op bedrijven ontstaat om de veiligheidszorg te versterken. Daarbij kan ook worden gezien welke extra stimulerende rol verzekeringsmaatschappijen kunnen spelen (zie ook het SER-advies 'Investeren in verkeersveiligheid', 1999).

In- en externe communicatie

Communicatie kan gaan van voorlichting tot meebeslissen. Het is waardevol communicatie zo te organiseren dat er binnen een sector een continu debat over veiligheid ontstaat. Discussie en conflict houden het veiligheidsbeleid scherp. Externe communicatie moet beter worden afgestemd op de verschillende doelgroepen.

Internationale oriëntatie

Op veel werkterreinen wordt de regelgeving al voor een groot, zo niet het grootste, deel internationaal bepaald. Deze internationale dimensie komt in hoofdstuk 4 per werkterrein aan de orde. Het veiligheidsbeleid is tevens een belangrijke factor in de internationale concurrentie. Dit mag echter geen voorwendsel zijn om van verdergaande maatregelen af te zien. Flexibilisering van het beleid zou hier een oplossing kunnen bieden (zie Raadsadvies 'Van eindige zaken en blijvende taken', 1999).

Politieke aandacht

De politiek spreekt plichtmatig eens per jaar, bij begrotingsbehandelingen, over veiligheid. Tenzij er een grote ramp plaatsvindt. Dan is er intense aandacht van de media en hebben bewindvoerders haast om tot een oplossing van het probleem te komen. Om te voorkomen dat de aandacht daarna weer verflauwt tot symbolische politiek, is het zaak dat V&W tijdig de voorstelbare scenario's binnen of dichtbij het besluitvormingscircuit bestudeert. Op die basis kunnen passende, liefst structurele, oplossingen worden aangedragen.

Een belangrijke bijdrage kan hierbij worden geleverd door de Tweede Kamer. Deze kan expliciet vragen om actie- en projectplannen, en erop toezien dat die tijdig en afdoende worden uitgevoerd. Hulpmiddelen zijn eigen audits door de Kamer en voortgangsrapportages van de departementen zelf. Zo kan ook V&W zelf de gevolgen op veiligheidsgebied van het NVVP en de uitwerkingsplannen (laten) beschrijven, of gevraagd worden dat te doen.



4. Veiligheidsverhoging per werkterrein

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteedt de Raad, op basis van de hiervoor geschetste problemen, ontwikkelingen en aanbevelingen, aandacht aan de afzonderlijke werkterreinen. Iedere paragraaf begint met een situatieschets en een overzicht van actuele ontwikkelingen. Daarna worden problemen en aandachtspunten geschetst, gevolgd door een serie aanbevelingen. Het is nodig deze aandachtspunten en aanbevelingen al op korte termijn op te pakken om de veiligheid op langere termijn te kunnen verzekeren.

Kansen voor veiligheidsmanagement

Verscheidene V&W-terreinen kenmerken zich door een relatief gering aantal actoren die vanuit hun marktbelang al een min of meer beheerste situatie tot stand hebben gebracht en die een professionele aanpak kunnen garanderen. Vooral op deze terreinen (zoals luchtvaart en spoor) is de invoering van veiligheidsmanagement en de inzet van instrumenten als benchmarking, peer pressure en best practices kansrijk. Ook bij de scheepvaart kan dat binnen Nederland vruchten afwerpen. Maar vanwege de vele buitenlandse actoren en de marginale winstgevendheid in diverse onderdelen van deze bedrijfstak zal er altijd een strikt toezicht moeten zijn. De overheid moet daarom heldere randvoorwaarden formuleren, nagaan hoe de markt het veiligheidsbeleid oppakt en in het algemeen stimulerende maatregelen nemen.

Op andere terreinen, zoals waterkering, is geen sprake van een markt maar is wel een planmatig en veilig systeem tot stand gebracht. De aanpak is hier vooral technisch-normatief van aard; dit heeft zijn vruchten afgeworpen. Ook hier is in principe sprake van een gering aantal handelende professionele actoren. Wel willen belanghebbenden sterker bij de besluitvorming betrokken worden.

Bij de genoemde takken van vervoer valt een toenemende externe druk te constateren van klanten en andere belanghebbenden - en daarmee van de politiek - om de veiligheid te vergroten én op een andere manier met veiligheid om te gaan. Op deze terreinen moet worden nagegaan in hoeverre er gezamenlijk onderschreven doelen bestaan, en strategieën om die te bereiken.

Bij vervoer en verkeer over de weg is veeleer sprake van een gegroeid systeem. Verschillende onderdelen, zoals infrastructuur, zijn zo goed mogelijk aangepast aan nieuwe vervoermiddelen. Er is een groot aantal actoren, in meerderheid individuele verkeersdeelnemers die amateur zijn en blijven. Kenmerk van het wegverkeer is ook dat er geen sprake is van een markt. Wel zijn deelmarkten te onderscheiden, zoals goederenvervoer, autobedrijven en openbaar vervoer. De mogelijkheden voor privatisering van wegbeheer moeten worden bekeken. In 1991 is in het wegverkeer een meer preventieve aanpak, Duurzaam Veilig, opgestart. Naar het oordeel van de Raad is met name voor het wegverkeer een krachtiger optreden van het rijk vereist (par. 4.6).

Vervoer gevaarlijke stoffen

Regelgeving

Een onderwerp dat bij alle vervoersectoren terugkomt is het vervoer van gevaarlijke stoffen. De regelgeving daaromtrent is in Nederland gebaseerd op internationale regelgeving voor de verschillende vervoermodaliteiten. Zo vallen de verschillende reglementen voor vervoer over binnenwateren, land en spoor onder de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen. De Schepenwet (t.b.v. zeescheepvaart) bevat een Handboek Gevaarlijke Stoffen, terwijl de (nationale) luchtvaartregelingen gebaseerd zijn op het Verdrag van Chicago, de Technische voorschriften 'The Safe Transport of Dangerous Goods by Air', dat nog eens extra eisen stelt om de veiligheid te waarborgen. Extra, omdat elk vliegtuig altijd al een aanzienlijke hoeveelheid gevaarlijke stoffen als brandstof (kerosine) aan boord heeft.

Externe veiligheid

In de nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen, 1996, is via normen een locatie-specifiek veiligheidsbeleid vastgelegd voor vervoer van gevaarlijke stoffen via de weg, rail, water en buisleiding. De normen spelen een rol bij de beoordeling van nieuwe infrastructuur, veranderingen in transportstromen voor gevaarlijke stoffen en bij het toetsen van bestemmingsplannen. De normen stellen randvoorwaarden aan zowel ruimtelijke ordeningsprojecten als infrastructuurprojecten. Provinciale overheden houden toezicht op de juiste uitvoering. Voor de meest risicobepalende stoffen, zoals LPG, wordt door V&W ingezet op risicopreventie en internalisering van de kosten in de vervoerketen. Bedrijven worden (daarmee) aangesproken op de veiligheidscultuur die nodig is om risico's zoveel mogelijk te beperken.

Het is de bedoeling dat de normen een juridische basis krijgen.

Er wordt nog nagegaan of de mogelijkheid moet worden gecreëerd dat Gedeputeerde Staten op basis van deze normen goedkeuring kunnen onthouden aan een bestemmingsplan. Zo kan het nu nog in principe voorkomen dat wonen aan de waterkant wordt toegestaan, waardoor het vervoer van gevaarlijke stoffen over water op basis van de normen dan fysiek onmogelijk wordt. Ook bij vaarwegen (Nieuwe Waterweg) die juist voor dit soort vervoer eigenlijk het meest geschikt zijn.

Voor railverkeer en emplacementen is specifiek beleid voor externe veiligheid vastgelegd.

Crisismanagement

De activiteiten van V&W zijn primair gericht op preventie en het pro-actief te werk gaan. Ondanks dat alles wordt gedaan om rampen te voorkomen blijft het bij vervoer gevaarlijke stoffen noodzakelijk te prepareren op het mogelijk optreden van calamiteiten.

Het crisismanagement is binnen V&W nog in ontwikkeling. Kernpunten van crisismanagement blijven de voorbereiding en respons op crises. V&W doet, ook via oefening, ervaring op zodat zo goed mogelijk tevoren duidelijk is wie waarvoor primair aanspreekbaar is, wie betrokken moeten worden, welke maatregelen eerst genomen moeten worden, moeten mensen geëvacueerd worden of juist binnen blijven, etc.

Uitdaging voor V&W

Om een proces van permanente verbetering op gang te brengen, moet V&W zelf nauwkeurig per werkerterrein nagaan:

- welke actoren en ketens er zijn en hoe het totale netwerk er uitziet;
- in welke ontwikkelingsfase de organisaties binnen de keten zich bevinden;
- hoe de verhoudingen tussen markt en overheid zijn, en of daarin op korte termijn veranderingen zullen plaatsvinden;
- welke andere ontwikkelingen te verwachten zijn (verkeerstoename, nieuwe technieken, nieuwe takken van vervoer zoals ondergronds transport);
- in hoeverre een internationale oriëntatie van belang is. Voor een aantal terreinen wordt de regelgeving al voor een groot deel internationaal bepaald.

Op basis van deze analyse kan het rijk zijn regierol invullen, taken en verantwoordelijkheden verhelderen en nagaan welke instrumenten het beste kunnen worden ingezet.

4.2 Luchtvaart

Vliegveiligheid

De luchtvaart is van oudsher een sterk van overheidswege gereguleerde sector. De internationale luchtvaartmarkt wordt de laatste jaren echter in toenemende mate beïnvloed door het marktmechanisme en door mondiale economische ontwikkelingen. In een groot deel van de wereld bestaat overigens nog steeds een restrictief markttoegangsbeleid.

De huidige Nederlandse hoofdlijnen in het internationale luchtvaartbeleid zijn liberalisatie, duurzame ontwikkeling en veiligheid.

Internationaal is vastgelegd dat luchtvaartactiviteiten verboden zijn tenzij wordt aangetoond dat deze voldoende veilig kunnen worden uitgevoerd. Daartoe bestaat een preventief systeem van doelregelgeving door middel van certificaten en vergunningen (voor onder andere vliegtuigen, onderhoud, opleidingen en luchtverkeersbegeleiding). Voor luchtvaartondernemingen en luchthavens is een grote mate van eigen verantwoordelijkheid weggelegd. Het meeste toezicht is indirect; er is sprake van zelfregulering. Veiligheid is dan ook hoog in het management verankerd. Dat dit een serieuze aangelegenheid is, blijkt wel uit de praktijk. Bij het opstappen van de directeur van Air Holland, tevens accountable manager, raakt het bedrijf zijn vergunningen kwijt, mede doordat de overheid er op dat moment niet van overtuigd is dat de veiligheid nog voldoende gewaarborgd wordt.

In de luchtvaart bestaat een min of meer beheerst systeem. Ongevallen zijn uitzondering, en als er toch iets fout gaat stelt een onafhankelijke organisatie (de Raad voor de Transport Veiligheid) een diepgaand onderzoek in. Zo wordt er geleerd van zaken die fout gaan. Dat leidt weer tot verbeteringen van onderdelen, systemen en handelwijzen, die worden verankerd in procedures en protocollen. Dit continue verbeterproces heeft ertoe geleid dat de afgelopen halve eeuw elke tien jaar een halvering van de onveiligheid in het luchtverkeer te zien heeft gegeven. Aan dit verbeterproces hebben overheden, vliegtuigbouwers en de operationele luchtvaartsector in nauwe samenwerking bijgedragen.

Ontwikkelingen

Extern veiligheidsbeleid

Alleen Nederland kent een expliciet extern veiligheidsbeleid voor lucht-havens. Dit beleid is onderdeel van het ruimtelijk beleid (WRO, NMP-*risicobeleid*), waarvoor het ministerie van VROM verantwoordelijk is. Er zijn (ontwerp)waarden vastgesteld voor Individueel en Groeps Risico (IR en GR). Op dit moment is een integrale benadering in studie die niet uitgaat van een ontwerp-principe van systeem *onveiligheid* maar van systeem *veiligheid*.

Als beleidsstandpunt is het stand-still beginsel gekozen. Daarmee kwam een model- en normendiscussie tussen experts op gang: Wat was het basis(on)veiligheidsniveau van dat moment, en zijn normen en modellen wel te valideren en te onderbouwen? In de luchtvaart zijn ongevallen immers schaars. Om toch voldoende gegevens voorhanden te hebben, wordt gebruik gemaakt van mondiale cijfers, die echter niet representatief zijn voor de Europese situatie. Een bijkomend probleem is dat de effecten van extra veiligheidsmaatregelen, ook genomen op basis van expert judgement, niet altijd terug te rekenen zijn naar de normen. Deze inschattingen spelen zich af op de grenzen van de bestaande wetenschap. Verschillende deskundigen geven dan ook aan dat het op Schiphol veiliger is dan uit de cijfers blijkt.

Het veiligheidsbeleid ten aanzien van Schiphol is ook niet altijd even geloofwaardig. Als in het verlengde van start- en landingsbanen de kans op een ongeval te groot wordt geacht om er veilig te kunnen wonen, dan is het gewenst dat daar geen mensen meer wonen. De realiteit is dat mensen wel degelijk in een ruimtelijke contour van onveiligheid mogen blijven wonen. Het is binnen de huidige wetgeving blijkbaar niet mogelijk daar iets aan te doen.

Uit bewonersonderzoeken rond Schiphol blijkt dat bewoners zich nu vooral zorgen maken over de ongewisheid van de toekomstige veiligheids-situatie als het vervoer op Schiphol hard blijft groeien. Zij zien het nut van luchtvaart in, maken er zelf ook gebruik van, maar ze willen ook weten welke maatregelen genomen worden om hun veiligheid te verzekeren. Belangenorganisaties spelen een steeds belangrijker rol bij de discussies over (vooral extern) veiligheidsbeleid.

Veiligheidsinitiatieven

In 1998 zijn een Amerikaans en een Europees veiligheidsinitiatief tot stand gekomen. Deze initiatieven richten zich op het ontwikkelen van een proactief luchtvaartveiligheidsbeleid, anticiperend op de voorziene groei van de burgerluchtvaart in het komende decennium.

Het Amerikaanse streven is erop gericht de ongevalsratio in de burgerluchtvaart binnen tien jaar met tachtig procent omlaag te brengen.

Het Amerikaanse Safer Skies-programma beoogt daarmee het consumentenvertrouwen in de veiligheid van de Amerikaanse burgerluchtvaart te herstellen. Safer Skies is een op hoog politiek niveau gestuurd top-down programma, waaraan, naast de FAA, de volledige Amerikaanse luchtvaartindustrie zich heeft verplicht.

Dit Amerikaanse initiatief is ook voor de Europese situatie van belang. Europese overheden en industrieën staan weliswaar sympathiek tegenover het op Amerikaanse leest geschoeide Europese veiligheidsinitiatief, maar een vergelijkbare politieke impuls ontbreekt. Daardoor is de bereidheid

tot het aangaan van een inspanningsverplichting bij de binnen de Europese JAA (Joint Aviation Authority) opererende overheden beperkt. Nederland is sterk voorstander van de 'Amerikaanse' aanpak.

Problemen en aandachtspunten

Bij de probleemanalyse kwamen verder de volgende aandachtspunten naar voren, die vooral van belang zijn voor de langere termijn:

- De veranderende verhoudingen tussen markt en overheid. Nu luchtvaartorganisaties (KLM-groep) en Schiphol bedrijfsmatig en op afstand van de overheid gaan opereren, moet de rijksoverheid helder zijn in de veiligheidseisen die zij deze organisaties stelt. Bij de mogelijke privatisering van Schiphol worden overheidsaandelen overgedragen aan (institutionele) beleggers. Op den duur leidt dat toch tot een andere verhouding Schiphol-rijksoverheid dan nu, waarbij veiligheid minder 'vanzelfsprekend' wordt. Impliciete afspraken zullen geëxpliciteerd moeten zijn, waardoor helderder toezicht mogelijk is.
- De toename van het luchtverkeer. Zowel vliegvelden als vliegtuigen worden steeds groter. Zonder extra maatregelen zou dat in principe leiden tot meer ongevallen. In de praktijk blijken vooralsnog zowel grote vliegvelden als grote vliegtuigen weer veiliger dan die van een kleiner formaat. Maar of deze trend zich kan doorzetten als vliegvelden drie keer zoveel passagiers te verwerken krijgen, is nog maar de vraag.
- ICT-ontwikkelingen. De automatisering heeft in het vliegverkeer gezorgd voor toegenomen veiligheid, met name in de cockpit. Het ICT-proces zal nog doorgaan. Er zijn experts die zich daarover ook zorgen maken: hoever kunnen we gaan in onze afhankelijkheid van technische systemen zonder domino-effecten te krijgen als er een element faalt? Door de sterk toegenomen veiligheid is het ook moeilijker om piloten op uitzonderlijke situaties voor te bereiden: ze worden steeds minder met dat soort situaties geconfronteerd. Als er dan toch bijvoorbeeld een motor uitvalt, aarzelen piloten met reageren. Simulatie biedt weliswaar mogelijkheden om dit te oefenen, maar in de werkelijkheid zijn de schrikreactie en het ongeloof groot. Ook wordt opgemerkt dat in de kabelbomen door het vliegtuig slijtage of kortsluiting kan optreden, terwijl deze bundels door hun omvang nauwelijks meer te controleren zijn. Andere experts geven aan dat het niet zo'n vaart loopt: dit zijn al punten van aandacht.
- Het vertrouwen van de burgers. Dit zal een permanent punt van zorg zijn voor zowel de overheid als de luchtvaartondernemingen.

Aanbevelingen

In veel opzichten kan de aanpak van de luchtveiligheid als voorbeeld dienen voor andere vervoerssystemen. Er bestaat een relatief beheerste situatie en een continu verbeterproces. Toch meent de Raad dat Nederland zich niet kan veroorloven met de ontstane veiligheidssituatie genoeg te nemen. Als het veiligheidsniveau al hoog is, wordt het des te moeilijker extra maatregelen te treffen tegen aannemelijke kosten. Toch vragen belanghebbenden om een hoger veiligheidsniveau. Een mogelijke verdubbeling of verdrievoudiging van het luchtverkeer vraagt daar eveneens om. Nederland is maar een klein land en de luchthaven Schiphol ligt in een druk bevolkt gebied. Zoals ook in het Raadsadvies 'Meer markt, andere overheid' is aanbevolen, is hier een actieve rol van de rijksoverheid nodig.

Internationale context

Negentig procent van de regels in het luchtverkeer is internationaal overeengekomen (ICAO en ECAC/JAA). Nederland speelt in deze internationale gremia een actieve rol. De overwegende indruk bestaat dat V&W en de Nederlandse luchtvaartondernemingen binnen Europa zoveel initiatieven nemen als zij kunnen. Nu andere landen een 'low profile' aanhouden, moet Nederland zijn inspanningen maximaliseren. Mogelijk kan die aanpak dan weer als voorbeeld dienen voor andere EU-landen.

V&W als change agent

Aanbevolen wordt dat V&W binnen Nederland op veiligheidsgebied de rol van 'change agent' op zich neemt die de Amerikaanse overheid al vervult tegenover de eigen luchtvaartbedrijven in den brede. Daarbij is een gezamenlijk streven (visie) vastgesteld, terwijl de deelnemers zich verbinden om de menskracht en middelen ter beschikking te stellen die nodig zijn om gerichte maatregelen te nemen ter verhoging van de veiligheid. Invoering van veiligheidsmanagement volgens een op veiligheid toe te snijden INK-aanpak kan daarbij goede diensten bewijzen. Ook ICT-ontwikkelingen en -problemen krijgen dan vanzelf hun plaats. Daarnaast kunnen marktpartijen zich met veiligheidsmanagement onderscheiden. Zo heeft KLM-cargo al ervaring opgedaan met de INK-aanpak en enkele kwaliteitsonderscheidingen behaald.

'Meer markt, andere overheid'

De lopende ontvlechting van taken en verantwoordelijkheden binnen V&W op het gebied van beleid, toezicht, handhaving en uitvoering, is een stap in de goede richting. Verantwoordelijkheden worden erdoor verduidelijkt. Voor privatisering van met name Schiphol zijn vanuit de rijksoverheid zeer duidelijke én eenduidige regels nodig, op veiligheidsgebied, maar ook op gebieden als milieu en ruimtelijke ordening. Het gaat om een wettelijk geregeld stelsel van attesten, certificering, veiligheidszoning en andere normen, met toezicht op afstand en verantwoording achteraf. Wil V&W daarvoor, samen met andere ministeries, op tijd gereed zijn, dan vraagt dat om een efficiënte projectmatige aanpak om zo'n nieuwe situatie door te exerceren.

Communicatie

De luchtvaartpartners (Schiphol, luchtvaartmaatschappijen, rijksoverheid) hebben er alle belang bij om ongerustheid bij bevolking en reizigers weg te nemen. Aanbevolen wordt uitdrukkelijk zorg te besteden aan de communicatie met omwonenden en andere belanghebbenden over de extra maatregelen om de veiligheid te verbeteren. Veiligheidsmanagement biedt daarvoor een goed kader. Het voorziet tevens in het expliciteren van maatregelen, essentieel voor een vruchtbare communicatie.

4.3 Spoor**Railveiligheid**

De rijksoverheid heeft in de vorige eeuw steeds een grote invloed gehad op de veiligheid van het spoorverkeer. Tot begin jaren negentig was vrijwel alles omtrent het spoor - aanleg, beheer en exploitatie, regelgeving, toezicht, onderzoek - binnen één organisatie ondergebracht. Dat heeft gezorgd voor een sterke centralisatie van besluitvorming en coördinatie



van uitvoering. Hiermee is een zeer hoog veiligheidsniveau gerealiseerd. Effectiviteit stond daarbij voorop, kosteneffectiviteit minder. Kosten konden worden afgewenteld op het rijk.

Het spoor heeft een zeer veilig imago. Grote rampen hebben zich na de jaren zeventig niet meer voorgedaan, wel enkele zware treinongevallen. Na analyses van de (vroegere) Spoorwegongevallenraad, waarbij het vooronderzoek in samenwerking met de spoorwegen plaatsvond, zijn op basis van aanbevelingen nieuwe maatregelen genomen. De meeste spoor-slachtoffers vallen op overwegen, voornamelijk bij het kruisend verkeer en ten gevolge van zelfdoding. Het aantal slachtoffers op overwegen daalt, doordat consequent aan vermindering van het aantal gelijkvloerse kruisingen wordt gewerkt. Er worden experimenten gehouden om te bezien hoe zelfdoding zo veel mogelijk kan worden voorkomen.

De V&W-visie op veiligheid op en om het spoor is verwoord in de Nota railveiligheid '99. Deze nota vormt het kader voor de nog te ontwikkelen veiligheidsaanpak en voor de lopende studie- en uitvoeringsprojecten. Ook het overige railverkeer (tram, metro) komt in deze nota aan de orde. Voor deze vormen van verkeer stelt de betreffende overheid kaders vast, waarbij dezelfde aanpak wordt nagestreefd als in het spoorwegvervoer. De Raad gaat op deze vormen van railvervoer verder niet expliciet in. Belangrijke uitgangspunten voor de veiligheid van het spoorwegverkeer zijn volgens de genoemde nota:

- handhaving van het huidige veiligheidsniveau (stand-still)
- vermindering van het aantal letselongevallen
- verhoging van de kosteneffectiviteit en toepassing van maatregelen volgens het ALARA-principe (As Low As Reasonably Achievable)
- intensivering van het huidige beleid voor de overwegen, om ondanks de verkeerstoename de dalende trend van overwegonveiligheid voort te zetten

De externe veiligheid van het spoor is onderdeel van zowel het ruimtelijke-ordeningsbeleid als de wetgeving inzake gevaarlijke stoffen. Mede op basis van initiatieven vanuit BZK wordt aandacht besteed aan crisismanagement.

Ontwikkelingen

Toenemend verkeer

Het overheidsbeleid blijft, om milieu- en bereikbaarheidsredenen, gericht op bevordering van het railvervoer. Het spoor moet een deel van het vliegverkeer (korte afstand), van het autoverkeer (stadsgewesten, lange afstand) en van het wegvervoer overnemen. De verwachting is dat het spoorvervoer zal toenemen. Voor het personenvervoer, met name op de lange afstand, gebeurt dat al; voor het goederenvervoer moet de modalshift nog op gang komen. Toenemend verkeer vraagt in combinatie met het aanvaarde stand-still beginsel om extra veiligheidsmaatregelen, zowel voor de infrastructuur als voor de exploitatie.

Markt-overheid

Rond 1990 werd in Nederland al gestart met de omvorming van de staatsmonopolist NS tot een efficiënt bedrijf zonder directe staatssteun of subsidies. De NS is op afstand van de (rijks)overheid gezet en verder verzelfstandigd. De Europese liberalisatie heeft dat proces nog versterkt.



In de jaren negentig is de NS opgesplitst in onderdelen voor infrastructuur (aanleg, beheer), capaciteitstoewijzing en exploitatie.

Intussen vraagt de ontvlechting van belangen en verantwoordelijkheden tussen overheid en sector om verduidelijking van de verschillende rollen die de overheid speelt (beleid en toezicht/handhaving) en om expliciete regelgeving, onder meer op veiligheidsgebied. De nieuwe spoorwegwetgeving is echter nog in voorbereiding. De sector verkeert in een overgangssituatie.

Het is de bedoeling dat het toezichtstelsel vergelijkbaar wordt met dat in de luchtvaart: op basis van certificaten, attesten en verplichte zorgsystemen, maar wel met indirect toezicht en zelfrapportage (inzake veiligheidszorg en onderhoud). Om deel te kunnen nemen aan spoorwegverkeer zullen vervoerders moeten beschikken over een door een bevoegde instantie afgegeven veiligheidsattest voor materieel, personeel, opleidingen en bedrijfsvoering. Voor de bedrijfsvoering geldt de eis dat de vervoerder een veiligheidszorgstelsel heeft, waarvan alle onderdelen aantoonbaar in het bedrijf aanwezig zijn en structureel in de bedrijfsvoering zijn opgenomen. De taakorganisatie Railned-veiligheid is belast met het verlenen van de attesten. Railned is eveneens belast met het directe veiligheidstoezicht op vervoerders en railgerelateerde bedrijven. Dit vindt plaats via audits, inspecties en evaluaties.

Ook het diepgaand onderzoek naar ongevallen is op afstand gezet van de NS. In de toekomst zullen ongevallen worden onderzocht door de Raad voor de Transport Veiligheid. Deze zal ook zelfstandig onderzoek kunnen doen naar risicofactoren; de Raad hoeft niet te wachten op een ongeval.

Internationalisering

De Nederlandse wetgeving wordt ook aangepast om te kunnen voldoen aan Europese regelgeving. Voor het spoor is een nieuw stelsel van internationale attesten en certificeringen nodig; vooralsnog geldt dit expliciet voor de HSL en het goederenvervoer. Met het oog hierop worden goedkeurende instanties ingericht (certified bodies). Er hebben zich enkele Nederlandse instellingen in Brussel aangemeld om als goedkeuringsinstelling op te treden. Op den duur gaan internationale richtlijnen mogelijk ook voor de rest van het spoorweganet gelden. Brussel stimuleert dit.

Ondergronds spoor

Meervoudig grondgebruik lijkt een oplossing voor de ruimtenood die vooral in het westen van het land optreedt. Er wordt al gewerkt aan de aanleg van ondergrondse spoorinfrastructuur en aan overkapping van bestaande infrastructuur. Zowel bij de aanleg als de exploitatie van ondergronds spoor moet vooraf worden nagedacht over mogelijke onveiligheid, evenals over crisismanagement voor het geval er toch wat mocht gebeuren. Vooralsnog is de aanpak projectgewijs (bijvoorbeeld het beveiligingsconcept voor de ondergrondse delen van de Betuweroute). Algemene veiligheidsbenaderingen, criteria en normen ontbreken nog - evenals gecoördineerde acties van de te betrekken ministeries (in ieder geval BZK, VROM en V&W).

Problemen en aandachtspunten

Vooralsnog worden er, buiten de 'kleine' onveiligheid (overwegen, zelfdoding), op de korte termijn geen echte veiligheidsproblemen bij het spoorvervoer verwacht. Intussen zijn de genoemde ontvlechtingsacties op

overheidsniveau en ten aanzien van de NS-onderdelen nog niet afgerond. In Europees verband spelen de voorstellen tot toelating van andere railvervoerders (goederenvervoer) op het spoorwegnet. Deze ontwikkelingen vragen om een goede en expliciete regelgeving, vanuit V&W zelf, maar ook vanuit de andere betrokken ministeries. Eisen in het kader van veiligheidscertificaten en attesten spelen een rol. Het is de vraag of de nieuwe wetgeving, de veiligheidseisen voor certificaten en attesten, en de toekenkende instanties tijdig gereed zullen zijn.

Op het spoor, waar al een grote veiligheid bereikt is, wordt het des te lastiger om extra veiligheidsmaatregelen in te voeren. Toch vragen klanten daarom: toenemend vervoer moet niet betekenen dat er meer ongevallen gebeuren. Extra handicap is dat veiligheid niet meer binnen één bedrijf kan worden gewaarborgd. Bovendien zijn de bedrijven zelf weer gedwongen sterker bedrijfsmatig te werken: extra veiligheidsmaatregelen worden op hun kosteneffectiviteit beoordeeld. Het aanvaardbaar veiligheidsniveau wordt nu de resultante van een maatschappelijke discussie over het huidige risico en de kosten voor maatregelen om dit risico te verkleinen. Deze discussie is hoofdzakelijk een debat tussen experts, gevoerd in technisch-normatieve termen. Reizigers, personeel, overweggebruikers, omwonenden en passanten, milieubeweging en andere belanghebbenden worden er nog onvoldoende bij betrokken. In de toekomst kan daardoor een imagoprobleem ontstaan, zoals dat in de Verenigde Staten bij de luchtvaart is gebeurd. Het LOCOV is een eerste stap bij de inschakeling van consumenten; ook veiligheid kan daar in principe aan de orde worden gesteld.

Kosten kunnen maar ten dele in het systeem worden opgevangen. De rijksoverheid investeert in infrastructuur (via Railned). In de toekomst zal daarvoor een gebruikersvergoeding worden gevraagd, maar deze zal waarschijnlijk niet kostendekkend zijn.

Aanbevelingen

Korte-termijnproblemen als overwegen, zelfdoding en veiligheid van baanwerkers zijn duidelijk te herkennen in de Nota railveiligheid '99. Het gaat nu om het verzekeren van de 'grote' veiligheid van het spoorstelsel zelf. De aanpak daarvan zal nog op basis van de nota gestalte moeten krijgen via een gezamenlijke aanpak van rijksoverheid en taak- en marktpartijen. Feitelijk bestond er op spoorgebied al een continu verbeterproces. Door de veranderende verhoudingen markt-overheid zijn verantwoordelijkheden echter verschoven. Geen van de partijen heeft ervaring met die nieuwe relaties. Maar er kan niet worden gewacht op een ernstig incident. Het is daarom zaak dat de rijksoverheid een sterke regie gaat voeren, in de eerste periode strak, later meer op afstand als change agent. Uitgangspunt van handelen kan nu zijn: het gaat pas goed als aangetoond wordt dat veiligheid verzekerd is en dat er voor alle voorzienbare gevallen verantwoordelijken zijn. Er is grote oplettendheid nodig om ervoor te zorgen dat er geen zaken tussen wal en schip raken, zoals in 1999 bij de Britse spoorwegen gebeurde, met een ernstig treinongeval in Londen als gevolg. Ook in de overgangssituatie moet voor ieder uitvoeringsonderdeel duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Aanbevolen wordt de nieuwe relatie markt-overheid expliciet en projectmatig voor te bereiden, voor zover dat nog niet geschiedt binnen het traject van de nieuwe spoorwetgeving.



De inspectiediensten van V&W worden op rijksniveau bijeengevoegd. De nieuwe inspectie zal moeten optreden op basis van eenduidige regels, vanuit V&W én andere ministeries. Ook de regelgeving voor het spoor moet tijdig gereed zijn. Daarnaast vragen nieuwe veiligheids- en ondergrondse systemen om tijdige en eenduidige regelgeving. Binnen de EU wordt gewerkt aan harmonisatie van veiligheidstechnieken. Ook ondergronds spoor vraagt om eenduidige regels, zowel voor bouw en exploitatie als voor crisismanagement.

De regievoering vanuit de rijksoverheid kan zich, behalve op de nieuwe wettelijke basis, ook richten op versterking van het veiligheidsmanagement volgens het kwaliteitsmodel bij de NS-marktpartijen en de V&W-taakorganisaties.

4.4 Scheepvaart

Scheepvaartveiligheid

Scheepvaartongevallen brengen niet alleen doden en gewonden met zich mee, maar ook economische schade en milieurisico's. De externe veiligheid is daarbij uitdrukkelijk in het geding. De scheepvaart behoort in veiligheidsopzicht al tot de min of meer geplande systemen. De sector heeft belang bij een zo gering mogelijk aantal ernstige ongevallen, maar de beheersing van veiligheid wordt bemoeilijkt door het relatief grote aantal actoren. De kans op ontsporingen ten gevolge van te lage opleidingen of onveilige schepen is daardoor in de scheepvaart groter dan bij de luchtvaart of het spoor. Het ontduiken van veiligheidsregels kan in de zeescheepvaart nog steeds lonend zijn. Zelfregulering is dan lastig. Externe druk van klanten, overheden en verzekeraars is noodzakelijk.

Ontwikkelingen

Markt-overheid

De overheid wil de markt een grotere rol toebedelen en het toezicht meer op afstand zetten. Classificatiebureaus nemen een deel van de inspectietaken over. Aangezien deze bureaus op een commerciële markt opereren, kan er belangenvermenging ontstaan. Overheidstoezicht is dus gewenst. Hiertoe zijn internationale afspraken in de maak. In Nederland controleert de Scheepvaartinspectie iedere vijf jaar de naleving van conventies als SOLAS, MARPOL en LOADLINE. Jaarlijkse inspecties worden door de classificatiebureaus verricht. De erkende classificatiebureaus en de Scheepvaartinspectie werken tot op heden echter niet complementair. Verzekeringsmaatschappijen eisen dat een schip door een classificatiebureau wordt gecontroleerd; hierdoor ontstaan nog wel eens dubbele kosten voor de reder.

Internationale wetgeving

De nationale wetgeving voor zeescheepvaart (Schepenwet, Scheepvaartverkeerswet) is grotendeels afgeleid van de regelgeving die in internationaal verband (IMO) is overeengekomen. Internationaal wordt gewerkt aan een systeem van FSA (Formal Safety Assessment), toe te passen door overheden en bedrijven (rederijen). Getracht wordt een objectief beoordelingskader voor scheepvaarttypen en -bedrijven te verkrijgen. Tevens wordt de ISM (International Safety Management)-code geleidelijk ingevoerd. Deze code geeft richtlijnen voor zelfbeheer, die onder meer inhouden dat het bedrijf een eigen safety managementsysteem ontwikkelt.

Problemen en aandachtspunten

Het vervoer over water zal naar verwachting verder toenemen. Het is dus nodig aan verbetering van de veiligheid te blijven werken. Externe prikkels zijn echter niet altijd even sterk, of incidenteel van aard. Ongevallen zijn hier veel minder zichtbaar dan in het luchtverkeer. Problemen liggen met name in de toezichtsfeer. Zolang het ontduiken van regels profijteloos blijft, zal als tegenhanger sterk (internationaal) toezicht nodig zijn.

Zeescheepvaart

Het Nederlandse zeescheepvaartbeleid zit wat veiligheid betreft op de goede weg. Een probleem ligt hier bij de vele actoren uit allerlei landen. Negentig procent van de schepen die de Nederlandse zeehavens aandoen is van buitenlandse herkomst. Hieronder zijn ook landen die het met de veiligheid minder nauw nemen. Zelfregulering zonder strikt toezicht werkt dan niet. Op korte termijn wordt het internationale stelsel van classificatie aangescherpt. Daarnaast maken grote havens onderling afspraken over gelijke handhaving, zodat het ontduiken van milieu- en veiligheidsregels geen concurrentievoordeel meer oplevert.

Verder kan gedacht worden aan het op afstand zetten en als bedrijf verzelfstandigen van de zeehavens Rotterdam, Amsterdam en Vlissingen. Dan speelt, net als bij een eventuele privatisering van Schiphol, direct de vraag naar explicitering van (veiligheids)regels. Bij verzelfstandiging wordt de overheid gedwongen beter te sturen en op het resultaat toe te zien.

Bij het benodigde proces van ontvlechting kunnen lessen worden getrokken uit de aanpak in de luchtvaart. Bij de primaire actoren in Nederland (havens, reders) is het mogelijk veiligheidsmanagement in te (doen) voeren. Regie van de overheid kan daarbij op afstand plaatsvinden.

De overheid kan als 'change agent' samen met marktpartijen, zo mogelijk afgestemd met internationale organisaties (IMO), een lange-termijnstrategie uitzetten waarbij veiligheidsmanagement wordt ingevoerd, bijvoorbeeld op basis van de International Safety Management-code. De sector werkt al met certificering; de mogelijkheden voor invoering van benchmarking moeten worden bekeken. Het verzekeringswezen kan een sterk stimulerende rol vervullen.

Veiligheidsmanagement is bij uitstek proactief, maar ook de zorg voor het managen van een eventuele crisis en de nazorg zijn van belang, vooral bij vervoer van gevaarlijke stoffen.

Binnenvaart

In de binnenvaart loopt een systematisch programma voor risicoanalyse en -vermindering. Toezicht blijft ook hier een belangrijke factor.

Vooralsnog kan met deze aanpak waarschijnlijk voldoende vooruitgang worden geboekt. Invoering van veiligheidsmanagement bij de grootste primaire actoren kan een goede volgende stap zijn. V&W kan in principe beleidsmatig als change agent optreden, maar is zelf natuurlijk wel partner als verzorger van infrastructuur. Het gaat echter om een bedrijfstak met marginale verdiensten; bij de invoering van veiligheidsmanagement zal V&W dan ook een relatief actieve rol moeten spelen.

4.5 Wegverkeer

Veiligheid op de weg

In het wegverkeer is het huidige aantal ongevallen - met 1100 doden en 20.000 zwaargewonden per jaar - erg hoog, zeker vergeleken met andere vervoermodaliteiten. Hier zijn niet alleen de toekomstige ontwikkelingen een punt van zorg. Ongevallen zijn inherent aan het bestaande wegverkeer en wegvervoersysteem; risico's zijn ingebakken. Elke dag gebeuren ook weer dezelfde soorten ongevallen. Dat wordt wel onderzocht, maar het leidt niet, zoals bij andere modaliteiten, vrijwel automatisch tot structurele aanpassingen van het systeem in de vorm van extra eisen aan auto, weg of verkeersdeelnemersroutines. Passagiers in het openbaar vervoer lopen echter weinig risico. Bij botsingen met bus of tram vallen de slachtoffers vooral bij de 'botspartner'.

Veiligheidswaarborgen ontbreken

De veiligheidssituatie in het wegverkeer en wegvervoersysteem is geleidelijk en relatief vrij gegroeid. In de loop van de tijd is regelgeving ontstaan met betrekking tot toelating tot de weg. Er worden eisen gesteld aan de verschillende onderdelen afzonderlijk: aan voertuigen, rijvaardigheid (naar soort vervoermiddel), rij- en rusttijden, lading. Wordt aan die eisen voldaan, dan wordt de typegoedkeuring verleend, de vergunning, het certificaat, het rijbewijs. Regelmatig komen er nieuwe onderdelen bij, zoals het bromfietsrijbewijs, en binnenkort wellicht een voorlopig rijbewijs voor jonge automobilisten met extra eisen over alcoholgebruik.

Daarnaast komen er voorschriften voor handsfree bellen.

Maar in het wegsysteem ontbreken structurele veiligheidswaarborgen zoals die bij de andere modaliteiten wel bestaan. Zo worden van professionele goederen- en personenvervoerders geen veiligheidsattesten of veiligheidszorgsystemen gevraagd. Of beroepschauffeurs aanvullende opleidingen en herhalingscursussen volgen - zoals bij piloten en treinmachinisten gebruikelijk - is een zaak van de bedrijven zelf.

Voor de inrichting van wegen bestaan wel richtlijnen en aanbevelingen. Maar overheden hoeven die aanbevelingen niet op te volgen en zijn uiteindelijk vrij te bepalen hoe zij wegen inrichten. Daarbij wordt niet altijd gehandeld op basis van de best aanwezige veiligheidskennis; doorstroming van het autoverkeer staat doorgaans voorop.

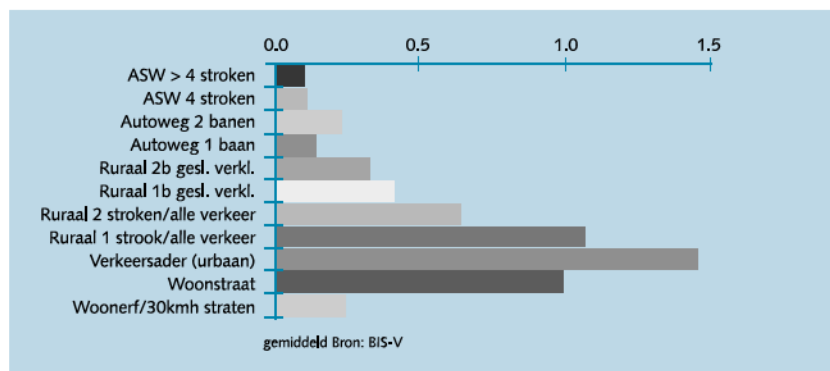
Wie betaalt de onveiligheid?

Veiligheid in het wegverkeer komt niet vanzelf via vrije-marktmechanismen tot stand. Bij afwegingen rond de inrichting van wegen spelen de initiële kosten een hoofdrol. Maatschappelijke kosten-batenafwegingen hebben weinig effect. De baten - minder slachtoffers - komen immers niet bij de overheden zelf terug. Overheden worden weinig voor de rechter gedaagd vanwege hun mogelijke aansprakelijkheid voor ongevallen. Dat gebeurt eigenlijk alleen bij (letsel)schade door objectgebonden fouten aan constructies, zoals een losliggende tegel, een gat in de weg of een verkeerd aangelegde drempel.

Bij de meeste ongevallen wordt de prijs betaald door de verzekeraars van de betrokken verkeersdeelnemers, die de schade onderling verrekenen. De Nederlandse automobilist schijnt het hiermee eens te zijn. In vergelijking met de gemiddelde Europese automobilist ziet de Nederlandse automobilist voertuig- en wegdefecten ook minder vaak als oorzaak van ongevallen. Chauffeurs hebben het idee dat ze hun veiligheid vooral in eigen hand hebben.

Er werd en wordt in beleid en uitvoering steeds een groot beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van verkeersdeelnemers. Natuurlijk moet dat blijven gebeuren, maar de vraag is of verkeersdeelnemers het binnen het bestaande systeem nog veel beter kunnen (zie kader). Ongevallen ontstaan door een samenloop van omstandigheden. Grote overtredingen als veel te hard rijden en rijden onder invloed spelen bij het merendeel van de ongevallen geen rol. Meestal zijn het gewone mensen in gewone omstandigheden die verongelukken, zonder dat daaraan extreem gedrag ten grondslag ligt.

Figuur 6: Jaarlijks aantal ongevallen per kilometer, naar wegssoort



Figuur 6 laat het jaarlijks aantal ongevallen per kilometer zien, uitgesplitst naar soorten wegen. Bij een normale rit zal een automobilist van verschillende soorten wegen gebruikmaken (bijvoorbeeld woonstraat - urbane verkeersader - autoweg - woonstraat). Op deze verschillende soorten wegen wordt hij aan verschillende veiligheidsregimes blootgesteld. Sommige daarvan bieden klaarblijkelijk te weinig veiligheid of lokken onveilig gedrag uit.

Externe prikkels ontbreken

Publiek en politiek reageren sterk op incidenten, op grote ongevallen met veel slachtoffers. Maar op de Nederlandse wegen gebeuren zelden ongevallen met veel slachtoffers ineens. De verkeersonveiligheid is veel onzichtbaarder; de vraag naar meer veiligheid blijft daardoor latent. Er zijn ook geen sterke actiegroepen die, zoals op milieugebied, druk uitoefenen om maatregelen te nemen. Familieleden van verkeersslachtoffers zijn daartoe ook zelden in staat.

Toch zijn tweehonderd ongevallen met één slachtoffer even erg als één ongeval met tweehonderd slachtoffers. De vraag zal op een andere manier aan de oppervlakte moeten worden gebracht. Bijvoorbeeld door naar de mening van mensen te vragen, zoals bij Rijkswaterstaatsprojecten in het kader van het proefproject Infralab is gebeurd. Daar noemden betrokken bewoners de verkeersonveiligheid spontaan als probleem nummer één dat aangepakt moest worden.

Hoe goed of hoe slecht doen verkeersdeelnemers het in het verkeer?

Goed?

Bij het grootste deel van de ongevallen zijn auto's betrokken. In 1997 legden automobilisten gezamenlijk in Nederland ca. negentig miljard kilometers af. Bij ruim 15.000 kilometer per auto dat jaar gaat het in totaal om zo'n zes miljard ritten. Per rit verricht een automobilist honderd- tot duizendtallen handelingen; het totale aantal handelingen loopt dus in de biljoenen. Die handelingen worden - gelukkig - grotendeels automatisch verricht. Het gaat om aangeleerde routines. Zoals het wel eens plastisch wordt uitgedrukt: automobilisten rijden op hun rug-merg. En daar worden uiteraard fouten bij gemaakt, bijvoorbeeld doordat de door de omgeving opgeroepen routine juist niet adequaat is voor die omgeving. Bij een biljoen handelingen zijn dat bij slechts een gering aandeel al gigantisch veel fouten. Maar die fouten leiden niet altijd tot ongevallen. De vroegere Raad voor de verkeersveiligheid heeft aan de hand van verzekeringsgegevens berekend dat jaarlijks ongeveer 1 miljoen ongevallen plaatsvinden (inclusief heel lichte, zoals parkeerschade). Als de verhouding handelingen-ongevallen wordt gezien, doen de automobilisten het dus vrij goed, zeker als in aanmerking wordt genomen dat ze grotendeels amateur zijn. De aangeleerde basisroutines zijn blijkbaar voldoende om in normale omstandigheden goed te reageren.

Niet goed genoeg

Als het aantal doden en ziekenhuisgewonden wordt bekeken, dan is het toch weer niet goed genoeg. In 1998 waren in het wegverkeer 1066 doden en zo'n 20.000 ziekenhuisgewonden te betreuren. Als een bedrijf een systeem zou hebben gebouwd waarbij jaarlijks zoveel slachtoffers vallen, dan werd dat bedrijf subiet gesloten.

Extra training?

Uit onderzoek is gebleken dat experts en professionals efficiënter zijn dan leken en amateurs. Niet doordat ze slimmer zijn of op basis van hun kennis creatiever en sneller problemen kunnen oplossen. De verklaring is eerder tegenovergesteld: beroepschauffeurs beschikken over een veel groter repertoire aan routines en doen daardoor juist minder een beroep op hun kennis. Trainen op bijzondere omstandigheden helpt, zoals in de luchtvaart al lang bekend is. Maar de nieuwe routines (zoals trainen op slippen) moeten wel bijgehouden worden omdat de betreffende omstandigheden in de praktijk zo zelden voorkomen: chauffeurs krijgen er alleen mee te maken als ze erg veel rijden.

Ontwerpsluitpunt

De mens vormt de zwakste schakel in het verkeersproces. De mens is feilbaar en menselijk gedrag is maar in beperkte mate te beïnvloeden. Dat moet ook het uitgangspunt bij verbetering zijn: de mens doet zijn best, maar blijft wel feilbaar. Ontwerpers van regels, voertuigen, infrastructuur en openbare ruimte moeten met die feilbaarheid rekening houden. De inrichting moet zo zijn dat basisroutines hun volle rendement kunnen opleveren. En chauffeurs moeten blijvend op die routines getraind zijn.

Ontwikkelingen

Doelstellingen en streefbeelden

In het SVV-II is de doelstelling opgenomen dat er in het jaar 2000 25 procent minder verkeersdoden en -gewonden zouden vallen dan in 1985. Deze doelstelling is voor het aantal doden wel gehaald, voor de aantallen letselslachtoffers niet.

Voor het jaar 2010 luidt de doelstelling dat de jaarlijkse hoeveelheid verkeersdoden ten opzichte van het basisjaar 1986 met vijftig procent zal dalen, en de hoeveelheid zwaargewonden met veertig procent. Deze doelstelling zou gehaald moeten worden door toepassing van Duurzaam Veilig Wegverkeer, onder handhaving van de bestaande speerpuntgebieden (vermindering rijden onder invloed, bevorderen gordelgebruik, verminderen grote snelheidsovertredingen). Over het startprogramma voor de uitvoering van Duurzaam Veilig hebben rijk, provincies en gemeenten in 1997 een convenant gesloten. Desondanks is het niet waarschijnlijk dat met het huidige beleid de streefcijfers voor 2010 worden gehaald. Toch zijn deze streefcijfers in feite buitengewoon bescheiden. Op basis van de aanwezige kennis zou het aantal slachtoffers per jaar nog met zestig tot tachtig procent kunnen worden verminderd. Dit betekent dat er in Nederland veel verkeersslachtoffers vallen bij ongevallen die nu al vermijdbaar zijn. De SWOV pleit ervoor in het kader van Duurzaam Veilig in elk geval te gaan werken met het concept 'vermijdbare ongevallen'.

Het kan zelfs nog beter. Op theoretische gronden is aannemelijk dat, als stelselmatig wordt gekozen voor een benadering zoals in de luchtvaart en bij het spoor, een vermindering tot tien à zeventig verkeersdoden per jaar mogelijk is, met een evenredige reductie van het aantal zwaargewonden. Dan is wel een sterke regie nodig, en een programma dat leidt tot dat aangescherpte doel op lange termijn.

Rol van het rijk en andere overheden

De uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid is toevertrouwd aan decentrale instanties als provincies, gemeenten en regionale politiekorpsen, en aan maatschappelijke organisaties als VVN. Deze decentrale opzet brengt een 'verdunningsprobleem' met zich mee: 1100 doden is veel, maar verdeeld over ruim 500 gemeenten lijkt het al een stuk minder, en verdeeld over 110.000 kilometer weg verwaarloosbaar. Bovendien krijgt, zoals uit de nieuwe regionale politieplannen blijkt, de handhaving ten behoeve van de veiligheid al een hoge prioriteit. Het is nauwelijks te verwachten dat het niveau verder omhoog gaat, tenzij de handhaving nog veel sterker geautomatiseerd wordt. Maar ook dan valt er niet dag en nacht handhaving op 110.000 kilometer weg te realiseren.

Dit alles houdt in dat de regierol vanuit de rijksoverheid zeer alert moet worden ingevuld. Het rijk heeft het overzicht, en kan - samen met uitvoerende partijen - doelen stellen, programmeren, prioriteren en voorwaarden leveren, onder meer door wetgeving en financiering.

Op dit moment berust het beleid op een uitdijende verzameling ad hoc-besluiten, ook bij het rijk zelf. Mede door de veelheid aan actoren is er een onoverzichtelijke situatie ontstaan, die een wankel basis vormt voor de realisering van duurzaam veilig wegverkeer. Ook hierdoor zullen, naar de verwachting van onder meer de SWOV, de streefcijfers voor 2010 ver buiten bereik blijven.

Intussen lijkt commitment vanuit het rijk te ontbreken: er is geen gezamenlijk ondertekend overall-programma bekend dat zal leiden tot het halen van de streefcijfers voor 2010. Het Duurzaam Veilig-programma leidt niet tot het gewenste doel. In elk geval in de presentatie naar buiten lijkt het zelfs helemaal los te staan van de activiteiten van V&W. Zo is vanuit de V&W-internetsite, afdeling Verkeer en Vervoer, geen verbinding te leggen met het onderwerp 'veiligheid' of 'duurzaam veilig'. Diverse partijen hebben in interviews met de Raad aangegeven dat het rijk te weinig sturing geeft en onvoldoende voorwaarden levert. Schaal en tempo van uitvoering zouden vele malen groter moeten zijn dan nu in het convenant tussen de verschillende overheden is overeengekomen.

Duurzaam veilig is rendabel

De kosten die voortvloeien uit ongevallen worden geschat op ruim twaalf miljard gulden in 1993. Ze bestaan uit directe materiële kosten, directe medische kosten, kosten van politie, ambulance en andere hulpdiensten, directe en indirecte filekosten, productieverlies en immateriële kosten. Deze kosten worden gedragen door particulieren, bedrijven, verzekeraars en overheid.

Ook met de preventie van ongevallen zijn kosten gemoeid. De SWOV heeft berekend dat het rendement van investeringen in duurzaam veilige infrastructuur tussen de 6 en 22 procent ligt. Het gaat daarbij om een maatregelenpakket dat gedurende dertig jaar 1 à 2 miljard gulden per jaar kost. Het rendement is duidelijk hoger dan de door V&W gehanteerde maatstaf van vier procent rendement voor investeringen. Deze investeringen blijken echter moeizaam door overheden te worden gerealiseerd. Evenmin komen zij spontaan tot stand door marktwerking via de private sector. Investeren in preventie loont, maar in de praktijk blijkt dat portemonnees niet bij elkaar te brengen zijn.

In zijn advies 'Investeren in verkeersveiligheid' (1999) beveelt de SER aan uit te gaan van het principe 'De veroorzaker betaalt' en één systeem van gebruiksgelateerde heffingen te realiseren. De opbrengsten daarvan kunnen dan gebruikt worden voor de financiering van infrastructuur. De heffingen hoeven niet kostendekkend te zijn; aanvulling vanuit algemene middelen blijft mogelijk. Voor de portemonnee van de automobilist maakt het door de SER voorgestelde systeem waarschijnlijk weinig uit.

Automobilisten betalen nu immers ook al, via hun verzekeringspremies. Als de preventieve maatregelen effectief zijn, kunnen de premies omlaag. Automobilisten gaan dan minder betalen voor *onveiligheid* en meer voor *veiligheid*. Verzekeringsmaatschappijen zouden op hun beurt wegbeheerders aansprakelijk moeten kunnen stellen voor gebreken in een veilige weginrichting, als deze gebreken een sterke mede-oorzaak zijn van een ongeval. De hiervoor benodigde kennis is in principe aanwezig.

Internationale ontwikkelingen

Nederland heeft op twee na (Zweden en Engeland) het laagste aantal verkeersslachtoffers per 100.000 inwoners. De Raad is in zijn advies 'Van eindige zaken en blijvende taken' (1999) al ingegaan op de internationale component van de verkeersveiligheid op de weg. De EU heeft vooralsnog geen samenhangend beleid. De nationale overheid zal dus nog lange tijd de regie in handen hebben. Nederland kan, als relatief veilig land, de Europese harmonisatieregels ter voorkoming van handelsbelemmeringen op verkeersveiligheid toetsen, en zijn expertise mogelijk te gelde maken.



Audits

Een van de flankerende maatregelen uit het Duurzaam Veilig-programma is de verkeersveiligheidsaudit. Bij zo'n audit worden plannen en ontwerpen voor infrastructuur door onafhankelijke experts bezien op hun effecten voor de verkeersveiligheid. De audit maakt het mogelijk verkeersveiligheid expliciet mee te nemen bij besluitvorming en uitwerking. Audits zijn vrijwillig.

In de tweede helft van 1998 is een proef van start gegaan waarbij de auditprocedure in de praktijk getoetst wordt via tenminste vijftien audits. Het blijkt echter moeilijk aan proefprojecten te komen; wegbeheerders kijken de kat uit de boom. Wegbeheerders die wel hebben meegedaan en oorspronkelijk erg sceptisch waren, hebben aangegeven ervan geleerd te hebben en de audit zeker vaker te zullen toepassen. In hoeverre audits tot feitelijke verbeteringen leiden is nog niet bekend.

Audits zijn een start voor veiligheidseffectrapportages. Sinds de invoering van de milieu-effectrapportage, die nogal eens tot dikke pakken papier en veel bureaucratie heeft geleid, zijn effectrapportages enigszins verdacht. Een veiligheidseffectrapportage hoeft echter niet zwaar te zijn: het gaat om hoofdzaken en het is vrij snel vast te stellen of en hoe die geregeld zijn.

Problemen en aandachtspunten

Ten dele zijn de problemen in het wegverkeer relatief. Het aantal ongevallen in het wegverkeer vertoont al jarenlang een dalende lijn. Traditioneel kwam Nederland redelijk snel met maatregelen voor betere wegen (snelwegen, 30-km gebieden), betere voertuigen, meer ervaren weggebruikers, en extra veiligheidsmaatregelen (alcohol, snelheid, gordels). Qua wetenschappelijke kennis scoort Nederland ook goed. Nederland onderscheidt zich binnen Europa in positieve zin.

Dat kan echter geen alibi zijn om zich niet harder in te spannen.

Als voor het wegverkeer hetzelfde technisch-normatieve beleid zou worden gevoerd dat wordt gehanteerd voor werkterreinen als luchtvaart en waterkeringen, zouden minder dan honderd doden per jaar worden toegelaten. Nu zijn dat er nog steeds ongeveer 1100, met daarnaast 20.000 opnames van gewonden in ziekenhuizen. Ook is met de verkeersongevallen jaarlijks twaalf miljard gulden gemoeid, meer dan met het fileprobleem. Terugdringen tot honderd doden is op basis van de huidige kennis een stap te ver. Maar op basis van SWOV-analyses durft de Raad te stellen dat het overgrote deel van de doden en gewonden vermijdbaar is en dat elk jaar weer 750 doden, 15.000 ziekenhuisgewonden en 70.000 overige gewonden onnodig slachtoffer worden. Niet doordat ze zich ernstig hebben misdragen in het verkeer, maar merendeels door een ongelukkige samenloop van omstandigheden. De Raad constateert dat (ook) in Nederland de veiligheid op het terrein van het wegverkeer ver achter blijft bij de veiligheid op andere werkterreinen van V&W, en is van mening dat het terugdringen van het aantal verkeersongevallen in Nederland een te lage prioriteit geniet. De doelstelling van het nieuwe NVVP om in de komende tien terug te gaan van 1100 doden naar 750 doden, betekent slechts het voortzetten van de geleidelijk dalende trend van het afgelopen decennium.



Een extra probleem dat de Raad bij de uitvoering constateert, is dat de rijksoverheid vooralsnog nu al niet die ambitie toont die nodig is om gestelde doelstelling te halen. Het rijk vult de regierol gebrekkig in. Er is geen programmering die de vrijblijvendheid doorbreekt, er is geen veiligheidswetgeving die de vele actoren tot handelen dwingt, en externe prikkels (bijvoorbeeld via verzekeringen of heffingen) zijn zwak. Een continu proces van verbetering ontbreekt; van fouten wordt onvoldoende geleerd (geen terugkoppelmechanisme). De in- en externe communicatie tussen primaire actoren is een punt van zorg.

Niemand kán echter de regierol van het rijk overnemen; evenmin komt verbetering van de veiligheid in het wegverkeer via de markt tot stand. De uitvoering ligt voor een groot deel weliswaar terecht bij gemeenten, provincies en waterschappen, maar dit leidt ook tot vrijblijvendheid in aanpak en oplossingen. Ook overheden kiezen vanwege de primaire kosten vaak voor goedkopere in plaats van betere oplossingen. De prijs moet echter toch worden betaald, óf via andere maatregelen ter waarborging van de veiligheid, zoals extra politie-inzet, óf via onveiligheid en hogere premies.

Aanbevelingen

Ook op het gebied van het wegverkeer is het een kerntaak van V&W continu te werken aan een hogere veiligheid. De idee dat éénmaal tweehonderd slachtoffers ongelijk is aan tweehonderd maal één slachtoffer hoort geen uitgangspunt van beleid te zijn. Het is niet ethisch te wachten op een grote klap in de mist.

De Raad vindt een taakstelling volgens de dalende trendlijn niet ambitieus genoeg. De bestaande activiteiten zijn weliswaar noodzakelijk maar niet voldoende. Én er vallen teveel onnodige slachtoffers én er is onvoldoende perspectief op lange termijn.

Er is een 'kwantsprong' nodig om de trend te doorbreken en het aantal doden versneld terug te dringen: niet náár 750, maar mét 750. Dat vraagt een politieke keuze die over de grenzen van het ministerie van V&W heen gaat. Daarvoor is een aantal opvallende beleidswijzigingen nodig, met als uitgangspunt dat de wegverkeersveiligheid wordt aangepakt op een niet vrijblijvende wijze, zoals gebruikelijk op andere werkreinen:

- Kabinet en parlement bevestigen de regierol van het ministerie van V&W op het terrein van de veiligheid op de weg. Het ministerie moet deze regierol op krachtiger wijze invullen dan nu gebeurt of kan gebeuren. Daarbij moet worden uitgegaan van een strategie van 'vermijdbare ongevallen'. Meer dan tot nu toe wordt de zorg voor veiligheid in het eigen ministerie verankerd. Dit betekent dat dit onderwerp permanent en expliciet wordt aangestuurd door de bestuursraad V&W.
- De perceptie en aanvaardbaarheid van ongevallen dient te veranderen: een groot aantal ongevallen met weinig doden en gewonden per incident is even ernstig als een klein aantal met veel doden en gewonden per incident en geniet dezelfde politieke aandacht.
- Het is de eigen verantwoordelijkheid van V&W om veiligheid in de landelijke politiek hogere prioriteit te geven en tijdig en blijvend voor de benodigde financiële middelen te zorgen.
- Wet- en regelgeving worden zo aangepast dat overheden, met name provincies en gemeenten, kunnen worden gehouden aan en worden afgerekend op hun aandeel in de verplichtingen ten aanzien verkeers-



veiligheid. Het proces wordt daarbij zodanig ingericht dat alle primaire actoren verplicht zijn tot handelen om veiligheid te verzekeren.

Andersom wordt de rijksoverheid eraan gehouden de randvoorwaarden te verzorgen, zodat ook de middelen beschikbaar (kunnen) komen. Binnen dat wetgevend kader kan nog steeds worden gewerkt met uitvoeringsconvenanten, zoals die nu gebruikelijk zijn.

- Voor de uitvoering van dit nieuwe beleid is een projectmatige aanpak gewenst. Deze zou minimaal de status moeten hebben van een groot project, zoals het Bereikbaarheidsoffensief Randstad: het gaat immers om het terugdringen van veel menselijk leed en een veelvoud van de berekende filekosten.
- Omdat bij elk ongeval sprake is van een complex van factoren, zal een systeemgerichte benadering moeten worden gevolgd. Elk van de onderdelen vraagt continue aandacht, plus aandacht voor de samenhang.

Om de aangescherpte nieuwe doelstellingen te bereiken, dient de overheid er niet voor terug te schrikken ingrijpender maatregelen voor te stellen die - soms op termijn - genomen kunnen worden in aanvulling op of in het kader van de al voorziene Duurzaam Veilig-maatregelen. Daarbij valt te denken aan:

- het gebruik van normen naar soorten weg en naar intensiteiten op de weg, om verkeersdeelnemers een soort basisniveau van veiligheid te gaan bieden (waarbij ook gedacht zou kunnen worden aan toezicht en handhaving door bijvoorbeeld de wegeninspectie); Bij het 'duurzaam veilig' inrichten van wegen en bij de aanleg van verkeerstechnische voorzieningen moet prioriteit worden gegeven aan de wegnetten waar nu al de meeste slachtoffers vallen. Drukste wegen krijgen daarbij de hoogste beschermingsgraad.
- effectrapportages en/of audits vooraf bij verkeer- en vervoerplannen;
- invoering van veiligheidsattesten c.q. veiligheidszorgsystemen voor professionele vervoerbedrijven;
- ICT-toepassingen in relatie tot de vrijheid van handelen van verkeersdeelnemers, zoals voertuiggeleiding en snelheidsbegrenzers. Bezien kan worden in hoeverre wordt ingezet op voertuiggeleide systemen of andere voertuigtechnische voorzieningen zoals variabele snelheidsbegrenzers.

Daarbij kan gewerkt worden vanuit een systeemgerichte benadering, waarin mens, voertuig, weg en techniek in samenhang worden bekeken. Steeds moet afgewogen worden wat nog effectief is ten aanzien van het gedrag van verkeersdeelnemers, welke kwetsbare groepen altijd bescherming nodig hebben. Communicatie is belangrijk, maar nog weer een extra beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid zal naar de verwachting van de Raad niet veel extra veiligheid meer kunnen opleveren. Daarnaast speelt dat te allen tijde kwetsbare verkeersdeelnemers -jongeren, ouderen, voetgangers, fietsers- beschermd moeten worden. Die kunnen niet teveel afhankelijk gesteld worden van het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van automobilisten.

Voor de verdere ontwikkeling van zo'n systeembenadering is samenhangend en multidisciplinair onderzoek nodig. Ook veiligheidsmodellen moeten nog worden ontwikkeld.

Bij de uitvoering kan zo consequent worden toegewerkt naar een 'beheerst' systeem, waarbij maatregelen proactief worden genomen. Ongevallen worden dan uitzondering. Vindt er toch een plaats, dan volgt automatisch diepgaand onderzoek plaats en zo nodig bijstelling. Hierbij is een sterke rol weggelegd voor de Raad voor de Transport Veiligheid.

Uitgangspunt voor ontwerp: de zwakste schakel

Verkeersdeelnemers blijven een zwakke schakel in het systeem, terwijl het aantal actoren zeer groot is. Hun professionaliseringsgraad is laag: de meesten zijn amateurchauffeurs. In deze 'onbeheerste' situatie ontbreken de structurele veiligheidswaarborgen die bij het spoor en de luchtvaart wel aanwezig zijn. Juist als het om zoveel actoren gaat, is het goed om verkeersdeelnemers een omgeving te bieden die aan de veiligheidsprincipes van functioneel, homogeen en voorspelbaar gebruik voldoet. We kunnen weliswaar een beroep doen op hun eigen verantwoordelijkheid, maar daarmee kunnen we niet volstaan. Ontwerpers moeten ook zorgen voor randvoorwaarden die de kwetsbaarste verkeersdeelnemers - kinderen en ouderen - bescherming bieden. Het verkeerssysteem is en wordt grotendeels gebouwd voor volwassen automobilisten van 20 tot 55 jaar. Aan bescherming van de kwetsbaarste verkeersdeelnemers moet dan expliciet aandacht worden besteed. Bij gemengde verkeersoorten (inclusief gelijkvloers kruisend verkeer) met verschillende snelheden en massa's, moet als ontwerpnorm de kwetsbaarste deelnemer worden gekozen: dan alleen is functioneel én homogeen gebruik mogelijk. Ook zou eens bezien moeten worden waarom de veiligste concepten (zoals in Houten) niet meer worden toegepast.

Veiligheidsmanagement stimuleren

Het rijk kan eveneens stimuleren dat vervoerbedrijven veiligheidsmanagement gaan invoeren, bijvoorbeeld als basis voor veiligheidszorgsystemen. Zowel personen- als goederenvervoerders hebben immers belang bij een goed veiligheidsimago. Met de invoering ontstaat eveneens meer duidelijkheid over de gewenste samenhang en samenwerking. Baathabbers en kostendragers moeten meer worden bijeengebracht. Daarbij kan worden gedacht aan het heffingenstelsel dat de SER heeft voorgesteld in het eerder genoemde advies 'Investeren in verkeersveiligheid'. De heffingen kunnen bijvoorbeeld worden gestort in een vervoerfonds, zoals de Raad voor verkeer en waterstaat dat bepleit heeft in het advies over het goederenvervoer (Ruimtelijke Vernieuwing Internationaal Goederenvervoer, 1999). Uit zo'n vervoerfonds kan ook een duurzaam veilige inrichting worden bekostigd. Het is echter niet zeker dat het via heffingen geïnde geld ook daadwerkelijk zal worden besteed aan (effectieve) preventieve maatregelen. De Raad is van mening dat daarvoor extra prikkels nodig zullen zijn. Zo moeten verzekeraars vaker overheden aanspreken als deze hebben verzuimd wegen naar de goede functies in te richten. Dat is in het belang van weggebruikers én verzekeraars zelf: overheden zullen zich dan meer moeten verzekeren, waarbij ze te maken krijgen met preventieve voorwaarden. Ook consumentenorganisaties kunnen hierbij een stimulerende rol vervullen.



Regierol en wettelijke basis

Om dit verbeterproces op gang te krijgen zal het rijk een sterke, fantasievolle regierol moeten spelen en zelf de nodige prikkels tot verbetering moeten creëren. Zeer waarschijnlijk is daarbij een wettelijke grondslag nodig, zoals die ook op de andere werkterreinen bestaat. Op grond daarvan kan wegbeheerders bijvoorbeeld worden gevraagd effectrapportages te leveren en mee te werken aan audits. Provincies en gemeenten moeten ook op grond van de wet het rijk kunnen aanspreken, dat de randvoorwaarden verzorgt. Nu zit nog iedereen op iedereen te wachten, en dreigt een zwartepietspel als de slachtofferaantallen weer zouden toenemen. Wetgeving kan ook een basis verschaffen om vervoer- en autobedrijven sterker aan te spreken op hun rol, bijvoorbeeld via minder vrijblijvende constructies als certificeringen en veiligheidszorgsystemen.

Het rijk als voorbeeld

Het rijk kan zelf een voorbeeldfunctie vervullen, zowel bij de invoering van veiligheidsmanagement als bij effectrapportages, bijvoorbeeld over beslissingen inzake NVVP en infrastructuur. De uitvoering kan worden toegesneden op de situatie in de verschillende vervoersvormen. Bij het goederenvervoer en het busvervoer is momenteel meer geregeld dan bij het individuele autoverkeer. Daarnaast zijn er ook gemeenschappelijke noemers voor het gehele wegverkeer: dezelfde weginfrastructuur, dezelfde wet- en regelgeving en dezelfde primaire actoren.

Controlerende rol van de Tweede Kamer

De geschiedenis heeft geleerd dat externe aandacht resulteert in extra scherpte bij de rijksoverheid. Een belangrijke bijdrage tot extra aandacht kan worden geleverd door de Tweede Kamer. Deze kan expliciet vragen om actie- en projectplannen, en controleren of die tijdig en afdoende worden uitgevoerd.

4.6 Innovatie van ondergronds transport

Veiligheid van ondergronds transport

In het kader van dit advies bedoelt de Raad met ondergronds transport het goederentransport met nieuwe ondergrondse vervoertechnieken, vooral van vaste goederen. Er is al ervaring opgedaan met andere vormen van ondergronds transport, zoals het vervoer van mensen (metro) en van vloeibare stoffen (buisleidingen).

Bij de nieuwe ondergrondse vervoertechnieken kan in principe van het begin af aan veiligheid worden ingebouwd. Al doende worden regels ontwikkeld voor het hele proces van aanleg, beheer, onderhoud en exploitatie, tot en met calamiteitenpreventie, hulpverlening en nazorg. Speciale aandacht is nodig voor de coördinatie en taakverdeling tussen ministeries. Ook aan de verzekeraarbaarheid moet worden gedacht. Vooralsnog lijken de verschillende activiteiten voor ondergronds goederentransport nog te weinig gestructureerd en gecoördineerd om tot gesystematiseerde veiligheidsprocessen te leiden

Ontwikkelingen

Er wordt veel onderzoek gedaan naar ondergronds bouwen en ondergronds transport. Daarnaast wordt besluitvorming voorbereid over de eerste experimenten met ondergronds transport. Er bestaat nog geen consistente benadering om tot een qua veiligheid min of meer beheerst

systeem te komen. Wel zijn er diverse initiatieven met betrekking tot de veiligheid binnen lopende projecten en geplande experimenten. BZK en regionale brandweerkorpsen hebben het initiatief genomen om voor ondergrondse bouwwerken specifieke beveiligingsconcepten te ontwikkelen. Daarbij is onder andere gebleken dat bij ondergrondse bouwwerken de zelfredzaamheid en de mogelijkheden tot optreden van hulpverleners sterk is aangetast (ventilatie, vluchtroutes, mogelijkheden tot beknelling, structureel falen bij sterke brand). Zoals in paragraaf 4.3 al is opgemerkt, zal de aanleg en exploitatie van ondergronds spoor zeker op de agenda komen en blijven, ook al zetten marktpartijen vraagtekens bij de rentabiliteit daarvan. Veiligheid kan bij de aanleg en exploitatie nog eens een extra sterk kostenverhogend element zijn.

Problemen en aandachtspunten

Als er gebruik gemaakt wordt gemaakt van ondergronds transport, dan hoort daar een goede regelgeving bij. Marktpartijen zullen hun randvoorwaarden ook willen kennen. Regels en randvoorwaarden op het gebied van veiligheid staan echter nog in de kinderschoenen. Er lopen wel veel initiatieven, maar een zichtbaar aanwezige veiligheidsregisseur ontbreekt nog.

Aanbevelingen

Het ligt voor de hand dat V&W als primair verantwoordelijk ministerie bij nieuwe systemen de regie in handen neemt om tijdig tot een 'totaal veiligheidssysteem' voor ondergronds bouwen en transport te komen. Het ministerie moet van begin af aan, gecoördineerd met andere departementen, werken aan een qua veiligheid beheerst ondergronds goederenvervoersysteem. De activiteiten lijken nu te worden beperkt tot onderzoek en experimenten, terwijl structurele kwesties buiten beeld blijven. Beleidsmatig worden nog te weinig voorbereidingen getroffen voor sturing, organisatie en regelgeving. Tegen de tijd dat aanleg en exploitatie op gang komen, is de nieuwe rijksinspectie waarschijnlijk al een feit, maar het is de vraag of ook de beheersregels klaar zullen zijn. Bij het opstellen van deze regels kan gebruik worden gemaakt van de kennis die aanwezig is bij andere werkerreinen van V&W en bij externe veiligheidsbureaus. Als er zicht komt op proefprojecten met nieuwe ondergrondse transportsystemen, dan is het zaak dat er tegelijk een project voor veiligheid wordt opgezet met bestuurlijk minstens dezelfde zwaarte als bij de aanleg van grote projecten. Verder kan V&W zelf alvast met veiligheidsmanagement gaan werken om veiligheidsaspecten te expliciteren en samenhangen zichtbaar te maken. Daar is geen wetgeving voor nodig. Ook hier is externe druk noodzakelijk, door potentiële klanten, maar ook vanuit de Tweede Kamer en de Raad voor de Transport Veiligheid. De Tweede Kamer zou expliciete verantwoording kunnen vragen

4.7 Waterkering

Veiligheid en waterkeren

Er worden globaal drie soorten waterkering onderscheiden: de primaire keringen tegen buitenwater (zee, rivieren, IJsselmeer), die onder de Wet op de waterkering vallen, de secundaire keringen (compartimentering, beperken van overstroomd gebied), en de diverse soorten kaden. Op dit beleidsterrein vervult het rijk, als oppertoezichthouder, al een

regierol. De uitvoering ligt van oudsher voor een belangrijk deel bij de waterschappen. Waterschappen horen ook tot de oudste onderdelen van de Nederlandse democratie; het waren de inwoners (ingelanden) in gezamenlijkheid die zich tegen wateroverlast wilden beschermen.

Toetsing van de waterkeringen geschiedt eens in de vijf jaar door rapportering aan de provincies, die weer verslag doen aan de minister.

Vervolgens wordt de Tweede Kamer geïnformeerd.

Waterkeringen zijn dan ook van oudsher geplande veiligheidssystemen om het achterliggende land te beschermen tegen overstromingen, oorspronkelijk op basis van de laatst gemeten hoogste waterstand, na 1953 op basis van risico-overwegingen. In het verleden liet de uitvoering nog wel eens te wensen over doordat de kennis over het falen van dijken tekortschoot of de afstemming onvoldoende was. Kosten van waterkeringen konden ook in het verleden al worden doorberekend aan degenen die er direct profijt van trokken: de ingelanden. Er is echter ook altijd sprake geweest van een grote rijksbijdrage.

Externe druk tot het nemen van maatregelen was nogal eens incidentgedreven, maar de betreffende organisaties hebben, naast noodmaatregelen, ook structurele maatregelen getroffen. Na grote, waterschapsgrenzen overschrijdende overstromingsrampen, is de externe druk op de rijksoverheid om gecoördineerd op te treden extra toegenomen. De combinatie van wetgeving en externe druk heeft geleid tot een hoog ambitieniveau voor veiligheid. Financiën werden steeds in voldoende mate beschikbaar gesteld; het geld kwam uit de algemene middelen.

Ontwikkelingen

Verbreiding van de technisch-normatieve aanpak

De aanpak bij waterkeren laat zien wat een goede technisch-normatieve aanpak tot stand kan brengen: een hoog veiligheidsniveau en adequate uitvoeringsorganisaties. De normen zijn vastgesteld na politiek debat, waarbij sprake was van een iteratief discussieproces: normen <-> noodzakelijke maatregelen <-> terugkoppeling naar c.q. actualisering van normen.

De belangrijkste projecten van de afgelopen vijftig jaar waren de uitvoering van de Deltawet, de stormvloedkeringen in de Oosterschelde en de Nieuwe Waterweg en het nog lopende TAW (Technische Adviescommissie Waterkeringen) project Overstromingsrisico's. De nieuwe TAW-methode geeft inzicht in de overstromingskansen en - op termijn - in de risico's. De methode geeft tevens expliciet inzicht in de zwakste elementen van een dijkring die een gebied beschermt. Aan de methode zelf ligt kennis over waterkeringen en de probabilistiek (kansleer) ten grondslag. De TAW brengt nog voor deze zomer advies uit, waarna het ministerie het vervolgtraject zal vormgeven.

Parallel aan de ontwikkeling van de nieuwe rekenmethode is op beleidsgebied, naar aanleiding van de Vierde nota waterhuishouding, de discussienota 'Ruimte voor de rivier' verschenen. Hierin wordt, in aanvulling op de bestaande aanpak van waterkeren, het pakket van maatregelen verbreed (overstromingsgebieden/calamiteitenpolders).

De Raad gaat ervan uit dat de professionele organisaties ook in de toekomst aan verdere verbetering blijven werken.

Crisismanagement

Crisismanagement ten behoeve van de bestuurlijke veiligheidsketen is al in ontwikkeling. Het gaat om het verbeteren van samenwerking tussen overheden, het opstellen van rampenplannen en het oefenen op rampen.

Internationale ontwikkelingen

Bescherming tegen hoogwater is van oudsher een nationale aangelegenheid. Voor de waterkwaliteit en -kwantiteit van de grote rivieren is Nederland echter afhankelijk van internationaal overleg en grensoverschrijdende samenwerking. Binnen de EU heeft in eerste instantie vooral de waterkwaliteit aandacht gekregen. Dit heeft geleid tot een grote stroom richtlijnen.

Er is een Europese richtlijn die zegt dat landen aan de bovenstroom van een rivier door hun handelen het benedenstroomse gebied niet mogen benadelen. In de EU ligt het voorstel om over te gaan tot een stroomgebiedenbenadering. Die geldt ook de waterkwantiteit. Vooralsnog gaat het om maatregelen in de voorbereidende sfeer. Hoe V&W kan handelen binnen de EU heeft de Raad al aangegeven in zijn advies 'Van eindige zaken en blijvende taken'. Inmiddels liggen er, in het kader van het Actieplan Hoogwater voor de Rijn, initiatieven en intenties tot het nemen van maatregelen bovenstrooms.

Problemen en aandachtspunten

De Raad is zich ervan bewust dat op een bepaald moment in de toekomst een veiligheidsniveau bereikt gaat worden waarop verdere verbetering niet (meer) zinvol is en een proces van onderhoud, monitoring en auditing gevolgd kan worden. Tegen die tijd is het voldoende dat periodiek in een maatschappelijke discussie normen en werkwijze nog eens worden geijkt en vervolgens politiek worden vastgelegd. Feitelijk loopt nu zo'n discussie over de nieuwe inundatierisicobenadering bij het waterkeren.

Deze discussie spitst zich vooral toe op de grote rivieren en riviermondingen en is tot nu toe in hoge mate een discussie tussen deskundigen en politiek. Een probleem bij de nieuwe benadering is dat bewoners, gemeenten, politiek, natuur- en milieugroepen en andere belanghebbenden nog nauwelijks bij het overleg zijn betrokken. Toch zijn deze groepen waarschijnlijk zeer bepalend voor gewenste ontwikkelingen. Zo is het volgens diverse deskundigen maar de vraag of er na uitvoering van de laatste dijkversterkingsronde nog wel sprake is van grote veiligheidsproblemen met waterkeren. Anderen hebben echter het gevoel dat de veiligheid juist wel omhoog zou moeten. Zij wijzen op mogelijk ingrijpende ontwikkelingen als bodemdaling, zeespiegelstijging en klimaatverandering. Daar kan weer tegen in worden gebracht dat die ontwikkelingen dan ook sterk in de (wetenschappelijke) aandacht staan. Ook vanuit het beleid wordt getracht te anticiperen op dit soort toekomstige veranderingen.

Intussen lijkt de tendens zich voort te zetten dat mensen hun risico's steeds verder willen indammen. Mensen accepteren minder onveiligheid en willen zich daartegen verzekeren. Vooral daarin ligt dan weer een reden tot ingrijpen. Daarnaast zijn er wensen op andere gronden dan veiligheid, bijvoorbeeld om water minder snel naar zee af te voeren uit een oogpunt van natuur- en landschapsbeheer of waterwinning.



De politiek moet nog uitspraken doen over eventuele veiligheidsproblemen. De meningen zijn nog verdeeld; het project Overstromingsrisico's moet de juiste informatie aanreiken.

Andere problemen hebben te maken met communicatie en verzekerbaarheid. Discussies over normen slaan bij mensen niet zo aan, want wat stelt het voor, een overschrijdingskans van 1 op de 1250 jaar? Bewoners en belanghebbenden werken met vuistregels: een overstroming gebeurt wel of niet. Als de kans op een overstromingsramp zo klein is als de rekenaars zeggen, dan moet het ook mogelijk zijn je daartegen te verzekeren - bij verzekeringsmaatschappijen of, als die het risico niet aanwillen, bij het rijk. Als verzekeren niet kan, zullen inwoners altijd vraagtekens houden of het nu echt wel veilig is. Daar komt bij dat er, uit een oogpunt van crisismanagement, rampenbestrijdingsoefeningen worden gehouden. Er kan dus blijkbaar wel wat gebeuren. Dit alles is inwoners best uit te leggen, maar dan moet de overheid wel de moeite nemen om hen inzicht te bieden in de te nemen maatregelen en de daarbij gehanteerde voorwaarden en uitgangspunten.

Aanbevelingen

In aanvulling op de lopende ontwikkelingen kan het rijk veiligheidsmanagement (doen) invoeren, volgens het in hoofdstuk 3 geschetste gesystematiseerde proces, waarbij het beleid veel eerder en beter extern verankerd wordt. Het rijk is zelf partij en kan het voorbeeld geven. Samenhang en samenwerking zijn te verbeteren. Gezamenlijk kan worden bepaald in hoeverre er sprake is van gezamenlijk onderschreven doelen en strategieën om die te bereiken. Daarbij kan ook expliciet gekozen worden welk soort participatie voor de verschillende groepen gewenst is. Daarop kan dan de (communicatie)strategie worden afgestemd (zie kader).

Vier (communicatie)strategieën

Er kunnen vier benaderingen worden onderscheiden in de manier waarop besluitvorming over risicodragende activiteiten tot stand komt en wordt gecommuniceerd:

1 De technische benadering

Deskundigen bepalen de voors en tegens van de opties en de beste beslissing vloeit daar direct uit voort. Het publiek moet wel geïnformeerd worden, vooral over de aantrekkelijkheden van de beoogde techniek. Communicatie over risico's speelt primair een rol bij educatie; deskundigen leggen de technologie uit aan het publiek in de verwachting dat meer begrip automatisch meer acceptatie zal inhouden. De technische benadering werkt goed wanneer het probleem louter technisch van aard is.

2 De participatiebenadering

Participatie kan tot gevolg hebben dat het publiek meer vertrouwen krijgt in de bedoelingen van de overheid en zich niet onvrijwillig geconfronteerd voelt met ongewenste risico's. Een overheid die tot besluitvorming wil komen zal de verschillen (tussen leken en deskundigen) in risico-opvattingen moeten onderzoeken en erkennen. Participatie veronderstelt de aanwending van communicatie-instrumenten die een inbreng van burgers toestaan, zoals overlegorganen, contra-expertise en eventueel arbitragecommissies.

3 De marktbenadering

Het doorvoeren van technologische vernieuwing wordt opgevat als een onderhandelingsproces in een marktsituatie. De lokale bevolking wordt gecompenseerd voor de te ondervinden schade en overlast. Communicatie heeft een duidelijke functie in deze benadering. De zwakte is het uitgangspunt dat mensen bereid zijn de mogelijke risico's te accepteren in ruil voor (economische) voordelen. Het succes van deze benadering hangt in hoge mate af van het vertrouwen dat de lokale overheid geniet.

4 De rechtvaardigheidsbenadering

Er wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke spreiding van kosten en baten. Weerstanden tegen risicodragende activiteiten vloeien vaak voort uit het ontbreken van een eenduidig overheidsbeleid dat gestoeld is op het beginsel van verdelende rechtvaardigheid. Het maatschappelijk draagvlak zal groter zijn naarmate de overheid er beter in slaagt de criteria voor een rechtvaardige verdeling van baten en risico's duidelijk te maken, en naarmate er bij de besluitvorming meer rekening is gehouden met de oordelen die onder de bevolking bestaan.

De argumentatie van deze benadering:

- * Risico's zijn onvermijdelijk.
- * Bij de spreiding van risico's moet rekening worden gehouden met de spreiding van voor- en nadelen.
- * Het afwegingsproces vindt plaats door een toetsing aan tevoren ontwikkelde, door de samenleving als juist beschouwde criteria.
- * Conflicten zullen toenemen als de overheid er niet in slaagt zulke eenduidige criteria te ontwikkelen.

Uit: C.J.H. Midden en G.C. Bartels, Consument en milieu, 1994

Bij de invulling van de regierol spelen de volgende inhoudelijke punten:

- In het kader van de nieuwe aanpak is al met tal van partijen gesproken, maar gezien de lopende discussies zijn er én verschillende probleem-percepties én meerdere oplossingsstrategieën mogelijk. In de presentatie naar buiten ontstaat nu de indruk dat er maar één mogelijkheid is (overstromingsgebieden); daarop worden dan de reacties gericht.
- Externe verankering betekent ook dat goed wordt overlegd met toeleveranciers (Duitsland, België), met direct betrokkenen, zoals bewoners, bedrijfsleven, gemeenten en waterschappen, en met andere belanghebbenden, zoals milieu- en natuurorganisaties.
- De politiek moet oplossingsmogelijkheden krijgen aangereikt, zodat zij een goed inzicht heeft in de betekenis van technische normen. Behoudens een enkele expert kunnen politici anders met abstracte normen weinig beginnen.
- Het communicatieproces moet bewuster worden ingericht. Per doelgroep moet een communicatiestrategie worden gekozen om voorgenoemen maatregelen te bespreken en over te dragen. Er bestaat nu een perceptieverschil tussen plannenmakers en bewoners, gemeenten en andere belanghebbenden.
- Het rijk moet de mogelijkheid onderzoeken van een verplichte verzekering voor bewoners/bedrijven bij verzekeringsmaatschappijen of rijksoverheid. Daarbij kunnen dan weer eisen worden gesteld aan de inrichting van woning en bedrijfsvestiging, zodat, als er toch iets gebeurt, de directe en indirecte schade kan worden beperkt. Emotionele schade is echter niet te verzekeren, wat in het overleg met de bevolking zeker in aanmerking moet worden genomen.



Bijlagen:

1. Adviesaanvraag veiligheidsbeleid	74
2. Samenstelling en werkwijze commissie	75
3. Veiligheid als kwaliteit	76

Bijlage 1 - Adviesaanvraag Veiligheidsbeleid

In het werkprogramma 2000 van de Raad voor verkeer en waterstaat, zoals dat bij de brief van 1 november 1999 door de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden, is de adviesaanvraag over Veiligheidsbeleid als volgt geformuleerd.

“Binnen Verkeer en Waterstaat is naar voren gekomen dat Verkeer en Waterstaat een eenduidige veiligheidsvisie voor de verschillende beleids-terreinen en soms ook binnen de beleidsterreinen ontbeert. Zo is er verschil in de veiligheidsfilosofie voor vervoersmodaliteiten.

Er zijn diverse aanleidingen te noemen, die vragen om zo'n visie.

Ten eerste zijn er operationele problemen die te maken hebben met (risico)normeringen (in relatie met VROM, BZK, etc.), met afweging van veiligheidswinst t.o.v. (investerings)kosten (ook tussen modaliteiten) en met het streven naar 'zelfsturing binnen kaders' van de diverse beheersorganisaties. Een eenduidige samenhangende visie kan een start van de oplossingen zijn, ook m.b.t. communicatie tussen partijen.

Ten tweede zijn er problemen van een meer strategisch karakter. Zo is het op zich goed dat in elk veld naar toegesneden oplossingen wordt gezocht, ondanks de complexiteit van de materie. Dan is er de noodzaak steeds te blijven zoeken naar vernieuwingen, vooral in de aanpak, zowel t.a.v. de (veiligheids)risicobepaling als -beheersing. De modaliteiten kunnen van elkaars aanpak leren; de een meer dan de ander. Tegelijk speelt het algemeen belang: welke verdeling van risico's/baten zijn nu maatschappelijk gezien wel/niet rechtvaardig? Waarom zou dat in het ene veld anders liggen dan in het andere.

Als laatste kan de opstelling van het NVVP genoemd worden als aanleiding; daar zal immers samenhang gepresenteerd worden.”

Bijlage 2 - Samenstelling en werkwijze commissie

Dit advies is in de periode september 1999-juni 2000 voorbereid door een commissie uit de Raad.

De commissie heeft zich op de materie voorbereid aan de hand van een inventarisatie van de eigen risicodomeinen door het ministerie V&W zelf, beleidsnota's en onderzoeksrapporten over veiligheid van verkeer en vervoer en waterkeringen, (onderzoek)rapporten over risico- en veiligheidsbeschouwingen op andere beleidsterreinen.

Omdat het om een complexe materie gaat waarbij diverse invalshoeken mogelijk zijn heeft de commissie zich verder op de problematiek georiënteerd door middel van interviews met ervaringsdeskundigen uit bedrijfsleven, (onderzoeks)instellingen, andere Raden en universitair onderzoekers. Doel daarbij is geweest de problemen op de verschillende veiligheidsgebieden van V&W helder te krijgen en een indruk te krijgen in welke richting de oplossingen gezocht kunnen worden.

De ambtelijke top van V&W is eveneens geïnterviewd over hun probleem-percepties.

Na genoemde gesprekken en nadere analyse zijn de hoofdlijnen van advies vastgesteld en in een workshop met externe deskundigen getoetst. De hoofdlijnen zijn vervolgens in de Raad besproken en vastgelegd en nader uitgewerkt door de commissie.

In zijn vergadering van 3 juli 2000 heeft de Raad het advies vastgesteld.

De commissie heeft in totaal zeven vergaderingen aan dit advies gewijd.

De commissie is bij de werkzaamheden ondersteund door een projectteam van het secretariaat van de Raad.

De samenstelling van de Commissie Veiligheidsbeleid en het projectteam was als volgt:

Commissie vanuit de Raad:

de heer prof.dr.ir. J. Blaauwendraad (voorzitter)
 de heer prof.dr.s. P. Bouw
 de heer prof.dr.ir. P.J.M. van Laarhoven
 mevrouw G. Prins
 mevrouw A.van Vliet-Kuiper (tot 1 januari 2000)

Projectteam:

de heer ir. M.A.G. Kerkhof (projectleider)
 mevrouw drs. M.Vroom (projectmedewerker 1 oktober 1999 - 1 april 2000; trainee LNV)
 mevrouw J.D. Parag (projectassistente)

Woord van dank

De Commissie wil hierbij een ieder dank zeggen die aan dit advies hebben bijgedragen door extra kennis aan te dragen, kritisch commentaar te leveren en suggesties voor verbetering te doen.

Bijlage 3 - Veiligheid als kwaliteit

Vijf ontwikkelingsfasen

Introductie INK-model

Het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit is opgebouwd uit negen aandachtsvelden. Vijf daarvan (leiderschap, personeelsmanagement, beleid & strategie, middelenmanagement en management van processen) zijn op de organisatie gericht; de resterende vier (waardering door personeel, waardering door klanten, waardering door maatschappij en ondernemingsresultaten) op resultaten.

Door een zelfevaluatie te doen aan de hand van dit model wordt een positiebepaling verkregen. Zo wordt duidelijk waar de sterke en waar de verbeterpunten liggen voor de organisatie.

Vijf ontwikkelingsfasen

Op weg naar Totale Kwaliteit doorlopen organisaties een stapsgewijze ontwikkeling. Het INK-model geeft zicht op de 'volwassenheid' van de organisatie, uitgedrukt in vijf fasen. Door de positiebepaling uit te voeren kan de organisatie vaststellen in welke fase men zich momenteel bevindt en ook waar men naar toe wil groeien. Het is een eigen keuze welke fase men in de toekomst wil bereiken.



Fase I Activiteit georiënteerd

Publieke sector: In de eerste fase ligt de nadruk op de afzonderlijke activiteiten. De werkzaamheden van de organisatie worden of bepaald door werkinstructies en huisregels of door individueel werkende professionals. Een gedeelde visie ontbreekt. Er ligt veel nadruk op het oplossen van problemen nadat ze zijn ontstaan, doordat er bijvoorbeeld bezwaarschriften zijn ingediend of incidenten in media worden gemeld.

Onderneming: Bij bedrijven van fase I staat de output, het resultaat van het proces centraal. Er ligt veel nadruk op het oplossen van problemen nadat ze zijn ontstaan en op basis van klachten over de producten.



Fase II Proces georiënteerd

Publieke sector: In een proces georiënteerde organisatie staan het voortbrengingsproces en de beheersing daarvan centraal. Op basis van metingen en kennis van processen vinden verbeteringen plaats. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn helder geformuleerd.

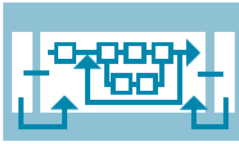
Onderneming: zie publieke sector.



Fase III Systeem georiënteerd

Publieke sector: Organisaties in deze fase richten zich op de totale organisatie, inclusief de ondersteunende processen, en de beheersing daarvan. Beheersing van processen staat in het teken van interne en externe klantgerichtheid. Schotten tussen afdelingen zijn afgebroken. Samenwerking tussen disciplines is vanzelfsprekend. Metingen in het gehele proces zijn gericht op het signaleren van trends en ontwikkelingen. Op basis van trends neemt de organisatie preventieve maatregelen.

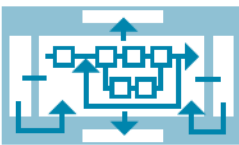
Onderneming: zie publieke sector.



Fase IV Keten georiënteerd

Publieke sector: Deze organisaties in de publieke sector brengen beheersing van de totale organisatie in relatie met de partners in de keten. Kennis en capaciteiten in de keten worden maximaal benut. Men stelt zich op als een schakel en is gewend de eigen resultaten op die van andere partijen in de keten af te stemmen, zodat de publieke taak van de totale keten optimaal wordt vervuld. In samenwerking met partners in de keten wordt zo een win-win situatie voor de hele keten gerealiseerd.

Onderneming: Deze bedrijven brengen beheersing van de totale organisatie in relatie met leveranciers en afnemers. Kennis en capaciteiten in de voortbrengingsketen worden maximaal benut. In samenwerking met leveranciers en afnemers wordt een win-win situatie voor de hele keten gerealiseerd.



Fase V Totale Kwaliteit

Publieke sector: Een organisatie in deze fase is erin geslaagd het proces van continue verbetering zowel intern als extern te verankeren. Op een consequente manier wordt in alle lagen van de organisatie voortdurend gemeten of het gewenste resultaat bereikt is. Geconstateerde afwijkingen leiden tot duurzame verbeteringen. Het lange termijn beleid is gebaseerd op een brede maatschappelijke visie. Fundamentele veranderingen ten aanzien van dienstenpakket, inrichting of zelfs voortbestaan van de organisatie worden op voorhand niet uitgesloten.

Onderneming: Bij bedrijven in deze fase zijn visie en beleid van de organisatie gebaseerd op verantwoordelijkheidsgevoel voor de maatschappij. Het proces van continue verbetering is intern en extern verankerd.

Fase III is in deze reeks een echte mijlpaal omdat in deze fase klantgerichtheid echt in de praktijk wordt gebracht. De organisatie wordt daarop aangepast (minder hiërarchie, grote zelfstandigheid, adequate informatie, ondersteunend leiderschap, veel scholing en dergelijke) en prestaties (intern en extern) worden voortdurend gemeten. Er is hier sprake van een echte kwaliteitsbarrière; is die overwonnen, dan wordt het daarna relatief gemakkelijk om het kwaliteitsniveau verder te verhogen.

Er moet aan vier voorwaarden worden voldaan om aan de karakteristieken van fase III te voldoen:

- **Klantenfocus:** voor alle aspecten van de inrichting van de bedrijfsvoering is informatie van en over klanten bepalend voor de doelen die gesteld worden en voor de wijze waarop deze gerealiseerd kunnen worden.
- **Regelkring:** voor alle processen wordt de regelkring consequent toegepast. Prestaties worden gemeten, vergeleken met doelstellingen, afwijkingen geanalyseerd en corrigerende maatregelen getroffen.
- **Leiderschap:** de leiding heeft een sterke visie, lef om plannen tot uitvoering te brengen, is hier zelf bij betrokken en vervult een voorbeeldfunctie.
- **Cultuur:** de cultuur is resultaatgericht, open met gevoel van onderlinge verbondenheid en trots op eigen organisatie. Medewerkers worden in alle opzichten als partners behandeld.

Colofon

Uitgave:

Raad voor verkeer en waterstaat

Editing:

herman vuijsje editing, Amsterdam

Vormgeving en productie:

HVG Communicatiegroep, Den Haag

Lithografie en druk:

Lakerveld, Den Haag

Fotografie:

Benelux Press, Voorburg

Fotostock, Amsterdam

Dit advies is verkrijgbaar
bij het secretariaat van de
Raad voor verkeer en waterstaat:
Kneuterdijk 6
2514 EN Den Haag
Telefoon : 070 - 361 87 17
Fax : 070 - 361 87 65
E-mail : secr@raadvenw.nl
Internet : www.raadvenw.nl





