

Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico

Eindrapportage

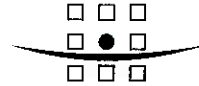
Ministerie van VROM

31 augustus 2010

Definitief rapport

9V4200.01

A COMPANY OF



ROYAL HASKONING

HASKONING NEDERLAND B.V.
MILIEU

Barbarossastraat 35
Postbus 151
6500 AD Nijmegen
+31 (0)24 328 42 84 Telefoon
(024) 322 47 89 Fax
info@nijmegen.royalhaskoning.com E-mail
www.royalhaskoning.com Internet
Arnhem 09122561 KvK

Documenttitel Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico
Eindrapportage
Verkorte documenttitel Eindrapportage Evaluatie Groepsrisico
Status Definitief rapport
Datum 31 augustus 2010
Projectnaam Evaluatie Groepsrisico
Projectnummer 9V4200.01
Opdrachtgever Ministerie van VROM
Referentie 9V4200.01/R0004/902055/Nijm

Auteur(s) mr. A.H. Iserief, ing A.M.C. Boxman MSc,
ir. I.G.W.M. Kuppen
Collegiale toets J.J.E. Dijkers, MSc.
Datum/paraaf 31/08/2010
Vrijgegeven door Drs.ing. C.A. Aigra
Datum/paraaf 31-08-2010

SAMENVATTING

Inleiding

Het Nederlandse externe veiligheidsbeleid berust op twee pijlers: het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Deze evaluatie is gericht op het groepsrisico. Dat is een maat voor de kans, dat door een ramp bij een activiteit met gevaarlijke stoffen of een vliegtuig, een groep mensen, die niet rechtstreeks bij de activiteit betrokken is, tegelijkertijd omkomt. In het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan is gekozen voor een verantwoordingsplicht groepsrisico in plaats van een harde wettelijke norm.

De kern van de verantwoordingsplicht is dat een lokale overheid de ruimte wordt geboden om zelf de verandering in de hoogte van het groepsrisico als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen af te wegen tegen andere aspecten van die ontwikkeling. De verantwoordingsplicht voorziet daarmee in een bestuurlijk gemotiveerd oordeel over de aanvaardbaarheid van de kans op een ramp met een bepaalde omvang ten gevolge van een risicovolle activiteit. Dergelijke bestuurlijk gemotiveerde oordelen moeten uiteindelijk leiden tot beheersing van het groepsrisiconiveau en verbetering van het (ervaren) veiligheidsniveau in Nederland.

Het gebruik van deze beleidsruimte is wel gebonden aan een aantal voorwaarden, die vermeld zijn in artikel 12 (Wm-vergunningverlening bedrijven) en artikel 13 (ruimtelijke besluiten) van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi).

Het Ministerie van VROM heeft in 2006, samen met andere betrokken ministeries, de beleidsbrief 'beleidskader groepsrisico' opgesteld¹. De minister van VROM heeft bij de behandeling van de beleidsbrief met de Tweede Kamer afgesproken om in 2010 de werking van het instrument "verantwoordingsplicht groepsrisico" te evalueren en indien nodig aan te passen. Voorliggend rapport is het resultaat van de invulling van die afspraak.

Evaluatiekader

Dit onderzoek evalueert de toepassing van het groepsrisicobeleid met verantwoordingsplicht bij inrichtingen met gevaarlijke stoffen en het transport van gevaarlijke stoffen (per spoor). Het onderzoek heeft betrekking op twee domeinen: de Wet milieubeheer (Wm-besluiten) en de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro-besluiten en projectbesluiten). Binnen die twee domeinen wordt gericht op drie sleutelsectoren: categoriale risicobronnen (LPG tankstations), niet-categoriale risicobronnen (VR-plichtige Brzo-bedrijven) en vervoer van gevaarlijke stoffen (VGS) per spoor.

¹ Brief van Ministerie van VROM aan Tweede Kamer, "Beleidskader groepsrisico" van oktober 2006, met kenmerk EV/2006.263883

Doelstellingen

De doelstellingen van deze beleidsevaluatie zijn:

1. Bepalen hoe de hoogte van het groepsrisico zich per sector en regio heeft ontwikkeld. Is er sprake is van een (beleids)effect?
2. Bepalen van de mate waarin het groepsrisicobeleid met een verantwoordingsplicht bijdraagt aan het veiligheidsniveau. Is er een causaal verband tussen (de toepassing van) de verantwoordingsplicht en het bereikte beleidseffect?
3. Formuleren van verbetervoorstellen voor het huidige beleid als daarvoor aanleiding is.

Werkwijze

Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van zowel objectief als subjectief bronmateriaal. Daaraan gerelateerd zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet, waaronder dossieronderzoek, deskundigenmeetings, interviews en mini-enquête. Bij het toepassen van de onderzoeksmethoden is een driedeling gemaakt in thema's:

Thema 1 - Brongegevens en berekeningen

Bij dit thema staat de berekening van het groepsrisico als één van de onderdelen van de verantwoordingsplicht centraal. Belangrijke elementen in die berekening zijn de omgang met personendichtheden en de omvang van invloedsgebieden.

Thema 2 - Verantwoording van het groepsrisico in het besluit

Bij dit thema staan de verplichte elementen van de verantwoording centraal. Daarnaast is advies van de regionale brandweer en overleg met buurgemeenten aan de orde. Het bestuur dient een bewuste verantwoording van het groepsrisico te nemen en deze in het besluit vast te leggen.

Thema 3 - Effect verantwoording groepsrisico

Bij dit thema worden de in het besluit besproken en gekozen (risicoreducerende) maatregelen beoordeeld op daadwerkelijke realisatie en doorwerking.

Bij de opzet en uitvoering van het onderzoek is nadrukkelijk gestreefd naar een brede diversiteit en kruisbestuiving, daarom is gekozen voor een breed palet aan bronnen en methoden. De uitkomsten van kwantitatieve (dossiers) en kwalitatieve onderzoeksmethoden (interviews, deskundigenmeetings) zijn doelbewust met elkaar vergeleken om de algemene geldigheid van de resultaten te versterken. Daarnaast zijn de resultaten van recente onderzoeken van de VROM-Inspectie en Saxion Hogescholen vergeleken met voorliggende evaluatie, om de zeggingskracht te vergroten.

Resultaten evaluatie

De wet- en regelgeving stelt een toets op externe veiligheidsaspecten rond ruimtelijke plannen of een milieuvergunning verplicht. Bij dit onderzoek is het functioneren van het beleidsinstrument verantwoordingsplicht groepsrisico beoordeeld door de uitvoering in de praktijk te vergelijken met de in het Bevi en de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (Crnvg) geformuleerde verplichtingen. Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat de wetgeving het doorlopen van drie stappen verplicht stelt.

Onderstaand is per stap is aangegeven welke waarnemingen zijn gedaan die een goede werking van de verantwoordingsplicht in de weg staan.

Stap 1: Bepalen relevantie van het groepsrisico

- De bestemmingsplancapaciteit wordt niet meegenomen, waardoor de consequenties van in het bestemmingsplan toegestane veranderingen van de personendichtheid niet volledig in beeld worden gebracht;
- In het hoofddocument wordt niet aangegeven hoeveel personen aanwezig zijn in het invloedsgebied (of kunnen zijn) en of deze personen kwetsbaar zijn;
- Het bevoegde gezag heeft onvoldoende kennis om te kunnen bepalen of een risicoberekening is gebaseerd op de juiste informatie en goed is uitgevoerd;
- De berekeningen zijn beperkt reproduceerbaarheid doordat niet is aangegeven op welke informatie ze zijn gebaseerd;
- Veiligheidsmaatregelen kunnen slechts in zeer beperkte mate worden verwerkt in de berekeningen;
- Niet alle onderwerpen die relevant zijn voor de verantwoording worden behandeld in het hoofddocument.

Stap 2: Bepalen hoe (verhoging van) het groepsrisico kan worden vermeden, beperkt of beheerst

- Er wordt in het besluit niet of nauwelijks aandacht besteed aan mogelijkheden en voorschriften ter beperking van het groepsrisico bij de betrokken risicobron, in de omgeving van de bron of op alternatieve locaties;
- Op welk moment het overleg met de brandweer moet plaatsvinden is onvoldoende duidelijk;
- Het advies van de brandweer sluit regelmatig slecht aan bij het initiatief waarover een besluit moet worden genomen;
- Soms wordt ongemotiveerd afgeweken van het brandweeradvies.

Stap 3: Het nemen van een goed gemotiveerd (verantwoord) besluit

- Een bewuste bestuurlijke afweging is meestal niet terug te vinden in het besluit
- Gekozen maatregelen worden niet geborgd in voorschriften van bestemmingsplannen.

Verklaring op hoofdlijnen

Hieronder is de essentie van de verklaringen voor de evaluatieresultaten kort en bondig samengevat. De onderzoekers hebben als het ware 'door de oogcharen' naar de constatering en de verklaringen gekeken en deze vertaald naar drie onderliggende oorzaken. Deze onderliggende oorzaken verklaren gezamenlijk de aard en de omvang van de problematiek en maken het mogelijk om doelgericht te zoeken naar oplossingen. Overigens zit er geen rangorde in de genoemde punten, het is dus niet zo dat de eerste reden belangrijker is dan de derde.

1. Er is onduidelijkheid over het doel dat met de verantwoordingsplicht bereikt moet worden

Zoals reeds in 2003 geconstateerd in het rapport 'Groepsrisico als bouwsteen voor veiligheidsbeleid', beperkt het begrip groepsrisico in het groepsrisicobeleid zich tot een

deel van de veiligheidsketen. Hulpverlening en rampenbestrijding hebben geen duidelijke rol in de beoordeling van risicoaanvaardbaarheid. In het werkveld leven daarom verschillende verwachtingen over het doel van de verantwoordingsplicht en de eigen rol bij de verantwoording. Dit ontbreken van een duidelijk en gedeeld doel met een overzichtelijke taakverdeling staat een gecoördineerde aanpak in de weg. Daarnaast sluit de verantwoordingsplicht niet aan bij de menselijke perceptie van de kans op een ramp als directe consequentie van het eigen handelen (verwaarloosbaar). Voorts is er in praktijk geen directe relatie tussen de berekende hoogte van het groepsrisico en het aantal slachtoffers. Als gevolg hiervan sluit de verantwoordingsplicht niet aan bij de maatschappelijke beleving van het 'veiligheidsniveau', waarin vooral wordt gedacht aan het voorkomen van gewonden en verbeteren van bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid.

2. Groepsrisico wordt in vergelijking met andere thema's niet genoeg als urgent ervaren

Een besluit over een milieuvergunning, transportroute of een ruimtelijke ontwikkeling heeft in (de omgeving van) het plangebied consequenties op vele beleidsterreinen. Het onderbouwen van een dergelijk besluit gebeurt vooral door af te wegen welke thema's het belangrijkste zijn. Onderwerpen waarbij een hard juridisch ja of nee mogelijk is en die direct worden geassocieerd met schade (bijvoorbeeld bouwen op zwaar vervuilde grond) hebben daarbij meer urgentie dan onderwerpen die geen harde wettelijke norm kennen. Hierdoor krijgt groepsrisico bij besluitvorming minder aandacht. Hierbij speelt ook mee dat externe veiligheid, zolang er van een ramp of zwaar ongeval geen sprake is, geen hinder veroorzaakt bij burgers.

Bij onderwerpen als geluid, geur en luchtkwaliteit is daar wel sprake van. Bij veel burgers leeft externe veiligheid niet. Het thema heeft daardoor doorgaans geen hoge prioriteit bij bestuurders.

3. De verantwoordingsplicht groepsrisico past niet één op één in de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt

De verantwoordingsplicht gaat uit van een expliciet besluitvormingsproces over externe veiligheid. In de praktijk is (externe) veiligheid echter een impliciet onderdeel van een besluit. Het bestuur wil snelheid, is primair op zoek naar bevestiging en zoekt wet- en regelgeving waarmee gewenste projecten worden ondersteund. Bovendien is het moment van veiligheidsoptimalisatie in het verantwoordingsproces een gepasseerd station. Keuzes waarbij veel veiligheidswinst te behalen is, worden al in een eerder stadium gemaakt. Als gevolg van dit alles staat het bestuur niet open voor het complexe proces van verantwoording, maar wordt dit ervaren als overbodig en afbrekend. Dat heeft als consequentie dat het groepsrisico op basis van één momentopname wordt geaccepteerd (het is niet veilig, maar we doen het toch want het spoor ligt nu eenmaal in het stadscentrum).

Aanleiding voor beleidsaanpassing?

Doelbereiking

In het onderzoek zijn de doelen van het groepsrisicobeleid beoordeeld op doelbereiking.

Doel: Decentrale bestuurlijke afweging en verantwoording

De onderzoekers zijn van mening dat dit doel niet of slechts gedeeltelijk wordt behaald.

De belangrijkste argumenten voor deze opvatting zijn dat de bouwstenen voor afweging, oordeelsvorming en verantwoording voor sterke verbetering vatbaar zijn:

- Het onderzoek naar en de rapportage van vereiste elementen is onvoldoende;
- De kwaliteit van de omgang met het advies van de regionale brandweer varieert sterk en is in het algemeen onvoldoende.
- Bestuurders worden sporadisch betrokken bij het verantwoordingsproces.

Het is opmerkelijk dat ondanks de geconstateerde problemen in de uitvoering van de verantwoordingsplicht vaak wordt besloten dat het Wm- of Wro-initiatief doorgang kan vinden.

Doel: Verlagen van de hoogte van het groepsrisico

Doordat de hoogte van groepsrisico's van de verschillende risicobronnen in Nederland niet bijgehouden wordt, is het niet mogelijk om cijfermatig te bepalen hoe de hoogte zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld². Dit geldt voor alle sectoren en regio's. Wel kan uit de resultaten van het voorliggend onderzoek en de onderzoeken van de VROM-Inspectie en Saxion Hogescholen een trend worden afgeleid: de invoering van de verantwoordingsplicht groepsrisico heeft op lokaal niveau niet geleid tot een verlaging van het groepsrisico. Er lijkt eerder sprake te zijn van een toename. Mogelijk is deze lokale toename van het groepsrisico (veel) minder dan dit zonder de verantwoording groepsrisico het geval was geweest, maar dat is door het ontbreken van een monitoringssysteem niet te controleren.

Er zijn ook positieve ontwikkelingen geconstateerd. Op nationaal en bovenlokaal niveau zijn verschillende programma's ontwikkeld die kunnen bijdragen aan een verlaging van het lokale groepsrisico. Bijvoorbeeld de realisatie van het Basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, de aanleg van de Betuwelijn en maatregelen bij LPG-tankstations. Momenteel is niet duidelijk hoe de lokale trend en de ontwikkelingen op nationaal niveau zich onderling verhouden. Door de hoogte van het groepsrisico op landelijk niveau te monitoren, kan op termijn wel inzicht verkregen worden in trends en het effect van nationale projecten.

De onderzoekers zijn op grond van het bovenstaande van mening het doel niet of slechts gedeeltelijk wordt behaald. Het volgende wordt opgemerkt:

1. In de praktijk is de direct aantoonbare invloed van het instrument verantwoordingsplicht op de hoogte van het groepsrisico uitermate beperkt.
2. Aan het aspect bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid wordt over het algemeen meer aandacht geschonken dan aan maatregelen ter verlaging van de hoogte van het groepsrisico. Tegelijkertijd valt op dat er besluiten zijn aangetroffen waarin ongemotiveerd is afgeweken van het advies van de regionale brandweer.
3. De weinige getroffen bronmaatregelen (die de hoogte van het groepsrisico beperken) en de getroffen maatregelen ter verbetering van de veiligheid (bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid) zijn in de regel geen uitkomst van een afweging van kosten en baten op basis van de verantwoordingsplicht. In de praktijk wordt eerst beoordeeld of het mogelijk is de maatregel juridisch af te dwingen via het betreffende besluit (de milieuvergunning of het bestemmingsplan). Overigens betekent dit niet dat maatregelen altijd worden opgelegd als dit juridisch mogelijk is.

² Complicerende factor hierbij is dat de rekenmethoden om de hoogte van het groepsrisico te bepalen, in de loop der tijd zijn veranderd.

4. In de toelichting op besluiten worden veel maatregelen besproken, maar deze vinden slechts beperkt hun weg naar voorschriften of planregels. Zoals hiervoor is opgemerkt heeft dat te maken met de beperkte mogelijkheden om een en ander juridisch te borgen in het besluit dat op dat moment voorbereid wordt.

Beschouwing

In beschouwing op de doelbereiking plaatsen de onderzoekers enkele kanttekeningen bij de bovenstaande beoordeling:

- Het evaluatieonderzoek heeft zich gericht op situaties waarbij het instrument verantwoordingsplicht is toegepast. Er zijn echter situaties waarin het bevoegd gezag (wellicht na een groepsrisicoberekening) heeft besloten dat het gewenste milieu- of ruimtelijk initiatief vanwege veiligheidsoverwegingen geen doorgang kan vinden. In die zin zou een positieve bijdrage aan veiligheidsniveaus worden geleverd door nalaten in plaats van door handelen. Deze situaties vielen echter buiten de scope van dit evaluatieonderzoek. Een nader onderzoek naar deze situaties lijkt op zijn plaats.
- Hoewel de evaluatieresultaten en -conclusies niet direct een positief beeld schetsen, hebben gesprekken met deskundigen uit het werkveld externe veiligheid aangetoond dat er ook positieve ontwikkelingen te melden zijn. Deze ontwikkelingen spelen zich voornamelijk af in het procesmatige deel van de verantwoordingsplicht. Dat is hoopgevend, aangezien een goed proces van voorbereiding en vaststelling van het verantwoordingsbesluit aan de basis ligt van daadwerkelijke verbeteringen van veiligheidsniveaus.

Onderzoek beleidsaanpassingen

Op basis van de beoordeling en beschouwing van de doelbereiking is een onderzoek naar beleidsaanpassing gewenst en gerechtvaardigd. Bij deze fase van de evaluatie is gebruik gemaakt van bestuurskundige expertise en de mening van een groep vooraanstaande experts.

Het onderzoek is toegespitst op oplossingen die aansluiten bij de volgende verklaringen voor het onvoldoende functioneren van de verantwoordingsplicht:

1. Er is onduidelijkheid over het doel dat met de verantwoordingsplicht bereikt moet worden.
2. Groepsrisico wordt in vergelijking met andere thema's niet genoeg als urgent ervaren.
3. De verantwoordingsplicht past niet één op één in de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt.

De oplossingen worden gezocht in aanscherping van de huidige systematiek. De redenen hier voor zijn:

- Met aanpassingen is waarschijnlijk een goed werkend systeem te krijgen.
- Het merendeel van het werkveld hecht aan het lokaal afwegen met een verantwoordingsinstrument, waardoor men zelf op de hoogte is van de risico's en ook de verantwoordelijkheid moet nemen.
- De huidige systematiek en de gebruikte vaste elementen uit de verantwoording groepsrisico dienen als procesmotor bij het tot elkaar brengen van de verschillende

vakdisciplines die de veiligheid in een gemeente beïnvloeden, zodat echt aan veiligheid kan worden gewerkt.

Door de onderzoekers zijn drie kansrijke oplossingsrichtingen verkend. Op volgorde van efficiëntie zijn de oplossingsrichtingen:

1. Verhelderen van de doelstelling en probleemeigenaar.
2. Scheppen van aandacht bij sleutelfiguren.
3. Uitvoering afstemmen op de praktijk van besluitvorming.

De verkende oplossingsrichtingen dienen als een samenhangend geheel beschouwd te worden. Daarnaast moet geaccepteerd worden dat er niet zoiets bestaat als een perfect 'systeem'. De kunst is om de restcategorie aan 'probleemgevallen' zo efficiënt en effectief mogelijk te minimaliseren.

In het kader op de volgende pagina zijn op basis van de bovenstaande oplossingsrichtingen de contouren geschetst van een mogelijke totaaloplossing. Deze contourenschets moet worden gezien als een voorzet, gericht op het bereiken van een duurzaam veilige samenleving. Aanbevolen wordt om deze contourenschets met partijen nader uit te werken. Per oplossingsrichting dient begonnen te worden met het implementeren van de maatregelen waar geen aanpassing van wetgeving voor nodig is. De volgende stap bestaat uit aanscherping van de relevante algemene maatregelen van bestuur en bijbehorende regelingen. Het gaat om het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), en de aangekondigde AMvB's met betrekking tot transportroutes (Btev) buisleidingen (Bevb). De verwachting is dat op deze wijze aanzienlijke verbeteringen mogelijk zijn. Pas nadat dit onvoldoende blijkt te zijn, zou overwogen moeten worden of een (volledige) herziening van de wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en rampenbestrijding meer kan opleveren.

Contourenschets totaaloplossing

A. Verhelder de doelstelling en de eigenaar

Behoudt de lokale bevoegdheid voor het afwegen en accepteren van het groepsrisico. Koppel aan deze bevoegdheid de verantwoordelijkheid voor het bereiken van een nationaal vastgesteld en regionaal uitgewerkt doel. Richt deze (boven)regionale of landelijke doelstelling op het op peil houden en waar mogelijk verhogen van het veiligheidsniveau door beheersing van het groepsrisico. Werk de doelstelling per bestuurslaag (rijk, provincie, gemeente) nader uit via de Wet ruimtelijke ordening door de beleidsdoelen en de wijze waarop ze worden geëffectueerd vast te leggen in een structuurvisie.

Per bestuurslaag (rijk, provincie, gemeente) wordt één eigenaar aangewezen met als taken het:

- stimuleren van overheden om de doelstelling uit de structuurvisie te effectueren;
- zorgen dat degene die groepsrisico's accepteert zich probleemeigenaar voelt van de situatie ontstaan na het besluit;
- ontsluiten van kennis, deskundigheid en 'best practices voor het vastleggen van maatregelen in de besluitvorming'

B. Schep en behoud aandacht van sleutelfiguren

B1. Meet en publiceer de resultaten

De ontwikkeling van het veiligheidsniveau en de hoogte van het groepsrisico worden bijgehouden en jaarlijks gepubliceerd. Hierbij is ook aandacht voor de baten van ontwikkelingen die een verlaging van het veiligheidsniveau ten gevolg hebben. Op deze wijze worden doelbereik en effecten inzichtelijk gemaakt, is een benchmark beschikbaar voor (lokale) bestuurders en burgers, en wordt periodiek aandacht voor groepsrisico georganiseerd.

Om dit mogelijk te maken worden op nationaal niveau heldere indicatoren vastgesteld en krijgt één (landelijke) instantie als taak om het veiligheidsniveau en de hoogte van het groepsrisico te rapporteren. Deze rapportage vindt jaarlijks plaats. De indicatoren worden door het bevoegde gezag bijgehouden en door de (landelijke) instantie samengevoegd en waar nodig geverifieerd. Op gemeentelijk niveau kunnen de indicatoren een rol krijgen in de

beleidscyclus van het externe veiligheidsbeleid. Ook op provinciaal en landelijk niveau kan deze informatie worden gebruikt bij beleidsvorming.

B2. Organiseer betrokkenheid burgers

Elk bestuur wijst een onafhankelijke instantie (veiligheidsregio?) aan die zich richt op:

- Het faciliteren van betrokkenheid van burgers bij het veiligheidsbeleid.
- Het voor burgers zichtbaar maken van de effecten van een besluit.

C. Uitvoering verantwoordingsplicht afstemmen op de praktijk van besluitvorming.

C1. Vereenvoudig door focus op situaties waarbij het veiligheidsniveau wordt aangetast.

Differentieer naar de consequenties voor het veiligheidsniveau en de hoogte van het groepsrisico.

1. Voorkom onnodig rekenen door bij ontwikkelingen die geen gevolgen hebben voor de beheersbaarheid van het potentiële rampscenario geen verantwoording te verplichten. Immers, het veiligheidsniveau wordt niet beïnvloed. Een nadere uitwerking van het begrip 'geen gevolgen voor de beheersbaarheid' is nodig.
2. Bij ontwikkelingen met gevolgen voor de beheersbaarheid van het potentiële rampscenario waar het groepsrisico dusdanig is dat het veiligheidsniveau in het geding kan zijn voert het bevoegde gezag een verantwoording groepsrisico uit (bijvoorbeeld indien het groepsrisico groter is dan 10% oriëntatiewaarde). Het is van belang dat het bevoegde gezag in het verantwoordingsbesluit ook stil staat bij de door hen gemaakte keuzes in veiligheidsregio verband.
3. Bij ontwikkelingen met gevolgen voor de beheersbaarheid van het potentiële rampscenario waar het groepsrisico dusdanig hoog is dat het veiligheidsniveau niet meer wordt beheerst gaat de uit te voeren afweging de lokale verantwoordelijkheid te boven en moet op een ander niveau plaatsvinden. Hier zou bijvoorbeeld de oriëntatiewaarde als grens kunnen worden genomen. Ook dient nader te worden uitgewerkt wat wordt verstaan onder een hoger niveau; gedacht wordt aan de bij A genoemde 'problemeigenaren' per bestuurslaag. Het is van belang dat een brede afweging plaatsvindt waarbij gekeken wordt of de ontwikkeling vanuit bovenlokaal standpunt wenselijk is en welke maatregelen getroffen moeten worden om het veiligheidsniveau te beheersen.

C2. Vereenvoudig door verdere standaardisering van het verantwoordingsproces, inclusief de gebruikte methoden. Identificeer alle gevallen en besluiten waarbij uitkomsten tot achter de komma niet noodzakelijk zijn. Door in deze situaties het verfijnde rekeninstrument te vervangen door een grove methode (tabellen of vuistregels) wordt 'rekenen tegen beter weten in' voorkomen. In moeilijke gevallen blijft rekenen nodig en wordt alleen gewerkt met gecertificeerde bureaus.

C3. Verplicht gebruik van helder communiceerbare termen.

Vervang bijvoorbeeld de overschrijdingsfactor door een herkenbare eenheid (bijvoorbeeld het aantal slachtoffers).

C4. Duidelijk inzicht in kosten en baten.

Bijvoorbeeld met een analyse die de baten van het accepteren van een groepsrisico aantoont en laat zien of en zo ja, hoeveel effect de maatregelen ter beperking van het groepsrisico hebben op de maatschappelijke ontwrichting (gewonden, slachtoffers, economische schade). Nadere uitwerking van een methode om de effecten van maatregelen inzichtelijk en onderling vergelijkbaar te maken is nodig.

Tot slot is het van belang om ons te realiseren dat ook andere beleidsvelden, zoals bodem en geluid vergelijkbare opstartproblemen hebben gekend. Bij het uitwerken van de voorgestelde totaaloplossing dient gekeken te worden naar voorbeelden uit deze andere beleidsvelden. Er kan geleerd worden van de ervaringen die hier zijn opgedaan bij het uitwerken van praktische oplossingen met een breed draagvlak bij alle belanghebbenden. Wat is de juiste manier om certificering te regelen, wat is de rol van provincie en VROM-Inspectie ten opzichte van gemeenten, hoe kan de beperkt beschikbare eigen deskundigheid effectief door overheden worden gedeeld.

INHOUDSOPGAVE

	Blz.	
1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Evaluatiekader	2
1.2.1	Doelstellingen	2
1.2.2	Scope en afbakening	2
1.2.3	Centrale onderzoeksvragen	3
1.2.4	Bronnen, methodiek en thematiek	4
1.2.5	Gerelateerde onderzoeken	6
1.3	Opbouw van het rapport op hoofdlijnen	7
2	VERANTWOORDING	8
2.1	Ervaringen en (meta)conclusies	8
2.2	Representativiteit en zeggingskracht	12
2.3	Internationaal perspectief op het groepsrisicobeleid	13
3	RESULTATEN EVALUATIE	15
3.1	Verantwoordingsplicht groepsrisico: doel en werking	15
3.1.1	Achterliggende gedachten	15
3.1.2	Wettelijke opzet	15
3.1.3	Samenhang tussen de stappen in de verantwoording	15
3.2	De verantwoordingsplicht in de praktijk	16
3.2.1	Brongegevens en berekeningen	16
3.2.2	Rekenen met risico's	18
3.2.3	Van risico's naar maatregelen aan de bron	20
3.2.4	Risicoreducerende maatregelen in de omgeving	20
3.2.5	Dan maar elders?	21
3.2.6	Rampen en advisering over hoe de gevolgen te beperken	22
3.2.7	Extern veiligheidsbeleid en maatregelen	23
3.2.8	Bestuurlijke verantwoording	24
3.2.9	Maatregelen – woord en daad	24
3.3	De Raad van State over de verantwoordingsplicht	25
4	PRAKTIJK VERANTWOORDINGSPLICHT VERKLAARD	26
4.1	De ontwikkeling van de verantwoordingsplicht	26
4.2	Het proces in de praktijk verklaard	27
4.2.1	Stap 0: Is groepsrisico aan de orde?	29
4.2.2	Stap 1: INDICATOR	30
4.2.3	Stap 2: OPTIMALISEREN	32
4.2.4	Stap 3a. OORDELEN	35
4.2.5	Stap 3b BESLUIT & MAATREGELLEN	37
4.3	Verklaring van de uitvoeringspraktijk op hoofdlijnen	38
5	AANLEIDING VOOR BELEIDSAANPASSING?	40
5.1	Doelen groepsrisicobeleid	40
5.2	Doelbereiking	41
5.2.1	Beschouwing op doelbereiking	42
5.3	Conclusie	43

6	ONDERZOEK BELEIDSAANPASSINGEN	44
6.1	Kansrijke oplossingsrichtingen	44
6.1.1	Verhelderen van doelstelling en probleemeigenaar	45
6.1.2	Scheppen van aandacht bij sleutelfiguren	47
6.1.3	Uitvoering verantwoordingsplicht afstemmen op de praktijk van besluitvorming	48
6.2	Advies	49
7	CONCLUSIES	50
7.1	Ontwikkeling hoogte groepsrisico	50
7.2	Bijdrage verantwoordingsplicht groepsrisico aan het veiligheidsniveau	50
7.3	Aanleiding tot verbetervoorstellen	51

BIJLAGEN

1. Dossiervragen
2. Lijst met bestudeerde verdiepingsdocumenten
3. Bestudeerde uitspraken RvS
4. Interviewvragen
5. Vragen mini-enquete
6. Gespreksonderwerpen onderzoek naar beleidsalternatieven
7. Vergelijking onderzoeken Saxion en VI
8. Historisch perspectief
9. Betrokken experts bij verkenning oplossingsrichtingen

“Uitvoering geven aan de verantwoordingsplicht is geen sinecure.”

Beleidskader Groepsrisico, 4 oktober 2006, Ministerie van VROM

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het Nederlandse externe veiligheidsbeleid berust op twee pijlers: het plaatsgebonden risico (PR) en het groepsrisico (GR). Voor het plaatsgebonden risico is een wettelijke norm vastgelegd, die een basisniveau voor veiligheid biedt voor individuele burgers in de omgeving van een risicovolle activiteit. Het groepsrisico is een maat voor de kans, dat door een ramp bij een activiteit met gevaarlijke stoffen of met een vliegtuig, een groep mensen, die niet rechtstreeks bij de activiteit betrokken is, tegelijkertijd omkomt.

Groepsrisicoberekeningen beogen de kans op maatschappelijke ontwrichting inzichtelijk te maken, zodat bij relevante besluiten bewuster kan worden omgegaan met risico's. In het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) is er voor gekozen om hiervoor geen harde, wettelijke norm vast te leggen, zoals bij het plaatsgebonden risico, maar een verantwoordingsplicht in te voeren.

De kern van de verantwoordingsplicht is dat een lokale overheid³ zelf de ruimte wordt geboden om verandering in de hoogte van het groepsrisico als gevolg van met name ruimtelijke ontwikkelingen af te wegen tegen andere aspecten van die ontwikkeling.

De verantwoordingsplicht voorziet daarmee in een bestuurlijk gemotiveerd oordeel over de aanvaardbaarheid van de kans op een ramp met een bepaalde omvang ten gevolge van een risicovolle activiteit. Hierbij moet worden meegewogen in hoeverre de gevolgen van een onverhoopte ramp kunnen worden voorkomen dan wel verminderd en welke mogelijkheden er zijn voor een adequate rampenbestrijding en hulpverlening.

Met de verantwoordingsplicht wordt recht gedaan aan de ruimtelijke afwegingsbevoegdheid van gemeenten. Het gebruik van deze beleidsruimte is wel gebonden aan voorwaarden, die vermeld zijn in artikel 12 (Wm-vergunningverlening bedrijven) en artikel 13 (ruimtelijke besluiten) van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). In het bijzonder zijn te vermelden:

- de verplichting om gegevens over de verandering van het groepsrisico en mogelijkheden om dit te beheersen te verzamelen en bij de besluitvorming te betrekken;
- de verplichting om advies bij de regionale brandweer in te winnen en ook dit advies te betrekken bij de gemeentelijke besluitvorming.

Voor risicovolle inrichtingen is de verantwoordingsplicht sinds 2004 wettelijk geregeld in het Bevi⁴. Voor het transport van gevaarlijke stoffen is dezelfde systematiek voor het omgaan met groepsrisico opgenomen in de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (Crvngs)⁵, met de bedoeling deze wettelijk vast te leggen in de komende algemene maatregel van bestuur Besluit transportroutes externe veiligheid (AMvB Btev⁶).

³ Dit zijn meestal gemeenten, maar ook provincies in het kader van Wm-besluiten betreffende provinciale inrichtingen.

⁴ Staatsblad 2004, 250, Besluit van 27 mei 2004.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 24611, nr. 5.

⁶ Concept AMvB Besluit transportroutes externe veiligheid, op 4 december 2008 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Ook voor het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen (Ontwerp Bevb⁷) wordt de verantwoordingsplicht wettelijk verankerd. Bij de ontwikkeling en implementatie van het groepsrisicobeleid voor luchthavens wordt waar mogelijk aangesloten bij deze benadering.

Het Ministerie van VROM heeft in 2006, samen met andere betrokken ministeries, een beleidsbrief opgesteld⁸. In die brief wordt toegelicht hoe de lijn van de verantwoordingsplicht zoals vastgelegd in het Bevi, wordt doorgetrokken naar andere risicobronnen. In de brief wordt ook benadrukt dat het Rijk niet actief intervenueert in de lokale besluitvorming, maar zich beperkt tot het zorgdragen voor het vastleggen van procedures in regelgeving en handreikingen waarmee het bevoegd gezag zijn afweging kan maken. De minister van VROM heeft bij de behandeling van de beleidsbrief met de Tweede Kamer afgesproken om in 2010 de werking van het instrument “verantwoordingsplicht groepsrisico” (VGR) te evalueren en indien nodig aan te passen. Voorliggend rapport is het resultaat van de invulling van die afspraak.

1.2 Evaluatiekader

In deze paragraaf wordt het kader geschetst aan de hand waarvan het onderzoek is uitgevoerd. Doel van het evaluatiekader is te komen tot een explicitering van doelstellingen, scope en afbakening, centrale onderzoeksvragen en onderzoeksmethodiek.

1.2.1 Doelstellingen

De doelstellingen van deze beleidsevaluatie zijn:

1. **Bepalen hoe de hoogte van het groepsrisico zich per sector en regio heeft ontwikkeld.** Is er sprake van een (beleids)effect?
2. **Bepalen van de mate waarin het groepsrisicobeleid met verantwoordingsplicht bijdraagt aan het veiligheidsniveau.** Is er een causaal verband tussen (de toepassing van) de verantwoordingsplicht en het bereikte beleidseffect?
3. **Formuleren van verbetervoorstellen voor het huidige beleid als daarvoor aanleiding is.** Deze voorstellen kunnen betrekking hebben op enerzijds de aard van het beleidsinstrument (de verantwoordingsplicht groepsrisico) en anderzijds op het beleidsdoel (van het groepsrisicobeleid).

1.2.2 Scope en afbakening

Dit onderzoek evalueert de toepassing van het groepsrisicobeleid met verantwoordingsplicht bij inrichtingen met gevaarlijke stoffen en het transport van gevaarlijke stoffen (per spoor). Voor buisleidingen is de verantwoordingsplicht wel aangekondigd in 2006, maar nog niet ingevoerd. Buisleidingen zijn daarom niet meegenomen in het onderzoek. Voor transport gevaarlijke stoffen is de verantwoordingsplicht weliswaar nog niet ingevoerd middels het Btev, maar wordt deze al een aantal jaren uitgevoerd op grond van de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen.

⁷ Ontwerp Besluit externe veiligheid buisleidingen, augustus 2009.

⁸ Brief van Ministerie van VROM aan Tweede Kamer, “Beleidskader groepsrisico” van oktober 2006, met kenmerk EV/2006.263883.

Het onderzoek is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Procedures en besluiten in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) staan centraal in het onderzoek. Bij uitvoering van het dossieronderzoek is gekeken naar:
 - Wm-besluiten (Wm-vergunning);
 - Wro-besluiten (bestemmingsplan, vrijstelling 19.1 (Wro));
 - Projectbesluiten (Wro) van gemeenten dan wel provincies.
- Het onderzoek richt zich op drie sleutelsectoren: *categoriale risicobronnen* (LPG tankstations), *niet-categoriale risicobronnen* (VR-plichtige Brzo-bedrijven⁹) en *vervoer van gevaarlijke stoffen (VGS) per spoor*.
Zowel de LPG-tankstations als het VGS over spoor zorgen regelmatig voor aandacht voor het groepsrisico in (grote) delen van het land. Daarnaast is het doorvoeren van (bron)maatregelen om het groepsrisico te verlagen voor beide sectoren complex. De VR-plichtige Brzo-bedrijven zijn in deze beleidsevaluatie van belang omdat bij deze bedrijven het invloedsgebied waarbinnen het groepsrisico aan de orde is, moet worden berekend. Dit in tegenstelling tot de andere twee sleutelsectoren, waar het invloedsgebied al vast ligt.
- Bij selectie en gebruik van bronmateriaal wordt gestreefd naar een representatieve geografische spreiding.
- Bij de omvang van de betrokken gemeenten wordt ook gestreefd naar representativiteit. Gemeenten zijn daartoe opgedeeld in kleine (minder dan 25.000 inwoners), middelgrote (25.000 tot 100.000 inwoners) en grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners).
- Gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek van de VROM Inspectie¹⁰, zijn niet in het onderzoek betrokken. Ditzelfde geldt voor gemeenten in de provincie Drenthe die vanwege een vergelijkbaar onderzoek door Saxion Hogescholen¹¹ zijn benaderd.

1.2.3 Centrale onderzoeksvragen

Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd. In de eerste fase is het groepsrisicobeleid met de verantwoordingsplicht geëvalueerd. Vervolgens zijn in de tweede fase beleidsalternatieven onderzocht op basis van de resultaten uit het evaluatieonderzoek. De onderzoeksvragen per deelonderzoek zijn:

Evaluatieonderzoek

1. Hoe heeft de hoogte van het groepsrisico zich ontwikkeld sinds de invoering van de verantwoordingsplicht groepsrisico?
2. In welke mate heeft het groepsrisicobeleid met verantwoordingsplicht bijgedragen aan het veiligheidsniveau?¹²

Onderzoek beleidsalternatieven

⁹ Dit zijn bedrijven die onder het Besluit Risico's en Zware ongevallen vallen en verplicht zijn een veiligheidsrapport op te stellen.

¹⁰ Externe veiligheid: "meten, verbeteren en borgen". VROM Inspectie, 1 juni 2009

¹¹ Verantwoording van het groepsrisico in de praktijk – Inventariserend onderzoek naar de praktijk van de groepsrisicoverantwoording en de adviesrol van de regionale brandweer in gemeenten in de provincie Drenthe. 2009, Provincie Drenthe.

¹² Het veiligheidsniveau beperkt zich niet tot de berekende hoogte van het groepsrisico. Het veiligheidsniveau is het totaal van aspecten als preventie, bestrijdbaarheid van de gevolgen, zelfredzaamheid en hulpverlening aan hen die aan het risico zijn blootgesteld. In deze opvatting is het evident dat risicobeheersing zich niet alleen richt op het voorkomen van dodelijke slachtoffers maar ook op het voorkomen van gewonden, schade aan gebouwen en infrastructuur, kosten voor herstel etcetera.

3. Is er aanleiding tot aanpassing van het instrument verantwoordingsplicht groepsrisico?
4. Is er aanleiding om het doel van het groepsrisicobeleid en/of het instrument verantwoordingsplicht groepsrisico aan te passen?
5. Welke aanpassingen van het instrument, beleid en doel zijn beloftevol en wat is daarvan de richting?

1.2.4 Bronnen, methodiek en thematiek

Bronnen

Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van zowel objectief als subjectief bronmateriaal. Ter illustratie: resultaten van feitenonderzoek (dossierstudie) zijn gecombineerd met bevindingen en opvattingen (deskundigenmeetings) over toepassing van het groepsrisicobeleid.

Methodiek

De volgende onderzoeksmethoden zijn gehanteerd:

- a) **Dossieronderzoek** – onderzoek naar de feitelijke omgang met de verantwoordingsplicht groepsrisico door bestudering van zowel Wm-besluiten als Wro-besluiten van gemeenten dan wel provincies¹³.
- b) **Verdiepingsdocumenten** – studie van documentatie om inzicht te krijgen in de beschikbare handvatten bij het doorlopen van de verantwoordingsplicht. Deze documenten zijn tevens gebruikt ter ondersteuning van werkzaamheden in de fase van onderzoek naar beleidsalternatieven¹⁴.
- c) **Deskundigenmeeting** – vertegenwoordigers van de Commissie Verantwoording Groepsrisico, Relevant Kennistafel Groepsrisico, alsook experts van een aantal toonaangevende adviesbureaus zijn gevraagd zich te buigen over de werking van het groepsrisicobeleid met verantwoordingplicht. Wat zijn de voordelen, nadelen en verbetermogelijkheden?
- d) **Uitspraken Raad van State** – bestudering van een aantal relevante uitspraken (periode 2005 – 2009) van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁵. De uitspraken worden gebruikt om een beeld te krijgen van de manier waarop juristen met het instrument omgaan.
- e) **Interviews** – zowel bij bevoegd gezag, veiligheidsregio's, als bij deskundigen van Prorail, de LPG branche (VVG) en de VNO-NCW zijn interviews afgenomen. Met als doel om opvattingen en meningen in kaart te brengen over de toepassing van het groepsrisicobeleid, ter ondersteuning van de resultaten uit het dossieronderzoek¹⁶.
- f) **Online mini-enquête** – bij ambtelijke experts is met deze enquête een inventarisatie gemaakt van opvattingen over voordelen, nadelen en verbeteropties van de verantwoordingplicht groepsrisico¹⁷.

¹³ Zie bijlage 1 voor de lijst met vragen die in het dossieronderzoek gesteld zijn.

¹⁴ Zie bijlage 2 voor een lijst van bestudeerde verdiepingsdocumenten.

¹⁵ Zie bijlage 3 voor een lijst van bestudeerde uitspraken.

¹⁶ Zie bijlage 4 voor de vragen die gesteld zijn tijdens de interviews.

¹⁷ Zie bijlage 5 voor de vragen in de mini-enquête.

- g) **Ambtelijke werkconferentie** – de resultaten en voorlopige conclusies van de hierboven genoemde onderzoeken zijn in de vorm van een geregisseerde discussie ingebracht in een ambtelijke werkconferentie. Ambtelijke experts van gemeenten, regionale brandweer/veiligheidsregio, provincie, regionale samenwerkingsverbanden hebben aan die conferentie deelgenomen. De centrale vraagstelling van deze bijeenkomst spitste zich toe op herkenning en duiding van de voorliggende onderzoeksresultaten.
- h) **Contacten met het RIVE** – het RIVE (Rijk-IPO-VNG inzake externe veiligheid) wordt gezien als belangrijke bron van kennis over de problematiek van het evaluatieonderzoek.
- i) **Blogspot** – op internet biedt een blogspot (<http://www.groepsrisico.blogspot.com>) informatie over de status en voortgang van het project. Daarnaast is met behulp van deze blogspot respons vanuit het werkveld op de bevindingen verkregen.

Voor het onderzoek naar beleidsalternatieven zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- j) **Expertmeeting** – Vanuit meerdere beleidsvelden zijn sleutelfiguren uitgenodigd om gezamenlijk na te denken over mogelijke oplossingsrichtingen. Het doel van de bijeenkomst is tweeledig: leren van andere beleidsvelden en tot nieuwe inzichten komen door ‘out-of-the-box’ te denken.
- k) **Interview met hoogleraar bestuurskunde** – Professor Hans de Bruijn is uitgenodigd om in de vorm van een interview mee te denken over verbetermogelijkheden vanuit bestuurlijk perspectief¹⁸.

Thematiek

Voor een zo hoog mogelijk rendement van het evaluatieonderzoek is bij toepassing van de onderzoeksmethoden gebruik gemaakt van een thematiek in drie delen:

Thema 1 - Brongegevens en berekeningen

Bij dit thema staat de berekening van het groepsrisico als één van de onderdelen van de verantwoordingsplicht centraal. De dossiers zijn bestudeerd op het gebruik van rekenmodellen en hulpmiddelen (bijvoorbeeld Regeling externe veiligheid inrichtingen, Safeti-NL, Handleiding risicoberekeningen). Verder is onderzocht hoe het bevoegd gezag omging met personendichtheden en invloedsgebieden. Dit zijn bij de berekening van het groepsrisico belangrijke elementen.

¹⁸ Zie bijlage 6 voor de gespreksonderwerpen. Deze onderwerpen zijn ook aan bod gekomen tijdens de expertmeeting.

Thema 2: Verantwoording van het groepsrisico in het besluit

Het groepsrisico dient in het besluit (Wm of Wro) door het bestuur te worden verantwoord op basis van alle elementen die het Bevi (art. 12 en 13) of de Circulaire RNVGS (§ 4.3) voorschrijven. Het gaat dan over:

- dichtheden van personen in het invloedsgebied;
- omvang van het groepsrisico (voor en na het besluit, de verandering en de ligging ten opzichte van de oriëntatiewaarde);
- maatregelen (huidig en toekomstig) ter beperking van het groepsrisico (Wm en Wro);
- alternatieve locaties met een lager groepsrisico (Wro-besluit);
- maatregelen met het oog op bestrijdbaarheid¹⁹;
- maatregelen met het oog op zelfredzaamheid²⁰.

Verder is bij dit thema het advies van de regionale brandweer aan de orde, alsmede een eventueel overleg met gemeenten waarvan het grondgebied geheel of gedeeltelijk binnen het invloedsgebied ligt. Uiteindelijk dient het bestuur - het bovenstaande in overweging nemende - een bewuste verantwoording voor de verandering van het groepsrisico af te leggen en in het besluit vast te leggen.

Thema 3: Effect verantwoording groepsrisico

Bij dit thema worden de in het besluit besproken en gekozen (risicoreducerende) maatregelen beoordeeld op daadwerkelijke realisatie en doorwerking. Te denken valt aan:

- het 'afdwingen' (borgen) van maatregelen om het groepsrisico te reduceren (in de ruimtelijke ordening, bij het bedrijf of in/aan de gebouwen rondom de risicobron);
- de aansluiting van de voorschriften bij de plantoelichting (Wro) of de considerans (Wm) op het gebied van externe veiligheid. Worden de voorgenomen maatregelen, zoals aangegeven in plantoelichting of considerans, verankerd in de voorschriften?

1.2.5 Gerelateerde onderzoeken

In overleg met opdrachtgever en projectgroep is besloten om de resultaten van deze evaluatie te vergelijken met de uitkomsten van twee recente onderzoeken. Dit vanuit de opvatting dat overeenkomsten in de resultaten van de drie onderzoeken de geldigheid en zeggingskracht van de afzonderlijke uitkomsten versterken. Het betreft onderzoeken van Saxion Hogescholen en van de VROM Inspectie.

1. Rapportage Saxion Hogescholen in Drenthe

Dit project is uitgevoerd door Saxion Hogescholen Enschede in opdracht van de provincie Drenthe. Doel van het onderzoek was inzicht geven in de uitvoeringspraktijk van de groepsrisicoverantwoording binnen gemeenten in de provincie Drenthe, met speciale aandacht voor de rol van het advies van de regionale brandweer. Vooruitlopend op een aantal workshops is dossieronderzoek uitgevoerd. In totaal zijn 35 dossiers (Wm en Wro) van zes gemeenten onderzocht. De dossiers hebben betrekking op alle Bevi-inrichtingen en op het vervoer van gevaarlijke stoffen.

¹⁹ Bestrijdbaarheid is de mate waarin door inzet van hulpdiensten wordt voorkomen dat een ongewoon voorval uitgroeit tot een ongeval of zelfs een ramp.

²⁰ Zelfredzaamheid is de mate waarin aanwezigen (bewoners, werkenden, bezoekers) zich op eigen kracht in veiligheid kunnen brengen.

2. Rapportage VROM Inspectie
 Doelstelling van dit project was om een 'indicatief beeld te krijgen van de gemeentelijke invulling van het rijksbeleid inzake externe veiligheid naar de uitvoeringspraktijk'. De focus lag op procedures in het kader van Wm en Wro. Het themaonderzoek fungeerde tevens als onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de verantwoordingsplicht groepsrisico door gemeenten. Voor het onderzoek zijn in totaal 30 gemeenten benaderd. Er zijn 81 dossiers bestudeerd. Na een eerste scan bleek dat voor 32 dossiers de verantwoordingsplicht niet van toepassing was. Zodoende resteerde een aantal van 48 dossiers dat nader is bestudeerd. Qua risicobronnen heeft het onderzoek zich gericht op alle Bevi inrichtingen (exclusief Brzo-bedrijven), op het vervoer van gevaarlijke stoffen en op vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen.

Geplaatst naast de uitgangspunten van dit evaluatieonderzoek ziet het er als volgt uit.

	VROM Inspectie	Saxion Drenthe	Ministerie VROM
Aantal gemeenten	30	6	24
Aantal dossiers	48 (81) ¹	35	41 (43) ²
Sectoren	Alle Bevi inrichtingen exclusief Brzo Buisleidingen Vervoer VGS	Alle Bevi inrichtingen Vervoer VGS	LPG Brzo VGS spoor
Juridisch kader	Wm + Wro	Wm + Wro	Wm + Wro

1: Onderzoek VROM-inspectie: uit 81 onderzochte dossiers bleken 48 dossiers van toepassing (zie hoofdstuk 2).

2: Deze beleidsevaluatie: er is gestreefd naar 43 dossiers. Uiteindelijk zijn 41 dossiers onderzocht (zie paragraaf 2.1).

1.3 Opbouw van het rapport op hoofdlijnen

Het rapport is gestart met een beschrijving van de aanleiding van het onderzoek en het evaluatiekader. Hoe is het onderzoek opgezet? Hoofdstuk 2 gaat in op de ervaringen die tijdens het onderzoek zijn opgedaan. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van het evaluatieonderzoek gepresenteerd: wat is de praktijksituatie? Hoofdstuk 4 geeft verklaringen voor de bevindingen die zijn gedaan over de praktijksituatie. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens stilgestaan bij de vraag of de resultaten van de evaluatie aanleiding geven om verbeteropties te formuleren. Hoofdstuk 6 gaat dieper in op de verbeteropties en beschrijft de resultaten van het onderzoek naar beleidsalternatieven. Hoofdstuk 7 vormt het sluitstuk van het rapport met daarin de conclusies van het onderzoek.

2 VERANTWOORDING

Tussen het vorige hoofdstuk (toetskader evaluatie) en het volgende hoofdstuk (resultaten evaluatie) past een reflectie op de ervaringen die tijdens het onderzoek zijn opgedaan. Welke (meta)conclusies kunnen getrokken worden? Hoe is omgegaan met de ervaringen – in het licht van de onderzoeksdoelstellingen – in het verloop van het onderzoek?

De onderzoekers merken hier reeds op dat het onderzoeksinstrumentarium in de praktijk hier en daar andere accenten kende dan bij aanvang voorzien (in het evaluatiekader), maar dat over het geheel genomen de met het instrumentarium aangeboorde bronnen voldoende informatie hebben opgeleverd om te kunnen spreken van een representatief en valide onderzoek.

2.1 Ervaringen en (meta)conclusies

Aantal onderzochte dossiers

Dossieronderzoek

In onderstaande tabel staat het aantal bestudeerde dossiers vermeld, verdeeld over de domeinen Wm en Wro, met daarbinnen de sectoren LPG, Brzo en VGS-spoor.

	Wet milieubeheer	Wet ruimtelijke ordening
LPG	8 (8)	7 (7)
Brzo	7 (7)	6 (7)
VGS spoor	--	13 (14)
Totaal	15 (15)	26 (28)

In de tabel is per categorie weergegeven hoeveel dossiers bestudeerd zijn. Tussen haakjes staat aangegeven wat het streefgetal was. Uiteindelijk zijn 41 dossiers bestudeerd. De onderzochte dossiers zijn afkomstig van 24 gemeenten en vijf provincies. Samen met de gemeenten die werden bezocht in verband met een vergelijkbaar onderzoek door de VROM Inspectie en Saxion Hogescholen ontstaat een beeld van de landelijke spreiding van de overheden die werden betrokken in de afzonderlijke onderzoeken. Figuur 2.1 laat de landelijke spreiding zien.



Figuur 2.1: Landelijke spreiding onderzochte dossiers.

Het verzamelen van geschikte dossiers bleek in de praktijk een lastige opgave. In eerste instantie zijn acht milieudiensten, de provinciale EV-programmaleiders en de leden van de projectgroep benaderd om (mogelijke) dossiers aan te dragen. Toen bleek dat deze inspanningen niet voldoende waren om het gewenste minimum aantal dossiers te verzamelen, zijn aanvullende bronnen aangeboord. Het gaat hierbij om de VNG, het Steunpunt Brzo, de Veiligheidsregio's (via Landelijk Netwerk Proactie NVBR), een oproep op de website van het Ministerie van VROM, de Blogspot van het project en de database Holmes van de VROM Inspectie. Ook hebben de onderzoekers via digitale bronnen naar dossiers gezocht. Daarnaast is tijdens de interviews gevraagd om dossiers.

Bij het verzamelen van de dossiers viel op dat een aantal gemeenten niet of slechts in 'passieve' zin wilde meewerken. Dit betekent dat men aanbod om dossiers bij de gemeente te komen verzamelen, inzien c.q. bestuderen. Van dat aanbod is bijna geen gebruik gemaakt, gezien het aanzienlijke tijdsbeslag dat daarmee gepaard zou gaan. Hoewel de onderzoekers over ruim voldoende dossiers leken te beschikken, bleven bij nadere bestudering uiteindelijk 41 geschikte dossiers over. Er zijn meerdere redenen waardoor aangedragen dossiers niet in het onderzoek zijn betrokken:

- bij nadere bestudering van het dossier bleek het niet om de juiste sector (LPG, Brzo, VGS-spoor) te gaan;
- bij nadere bestudering van het dossier bleek het om een Wm-dossier in plaats van een Wro-dossier te gaan (of andersom);
- het dossier was niet compleet. Het verkrijgen van een compleet dossier werd in sommige gevallen ook bemoeilijkt doordat niet alle relevante stukken op één locatie waren opgeslagen;
- het dossier was al gebruikt in het onderzoek van de VROM Inspectie of Saxion.

Opvallend is de constatering dat de inzameling van Wm-dossiers makkelijker verliep dan Wro-dossiers. Ook waren Wm-dossiers meer compleet dan Wro-dossiers. Het feit dat Wro-dossiers lijviger zijn dan Wm-dossiers, kan hieraan ten grondslag liggen.

Vanwege hierboven beschreven redenen zijn niet alleen *mainstream* dossiers onderzocht, maar ook enkele zogenaamde *exoten*. Hoewel de verantwoordingsplicht groepsrisico wel speelt in deze dossiers, zijn de dossiers vanwege de omvang of complexiteit van de situatie niet per sé representatief voor de manier waarop het bevoegd gezag omgaat met de verantwoordingsplicht in het gros van de dossiers. Toch hebben de onderzoekers gemeend dat het gerechtvaardigd is deze 'exoten' te bestuderen om te kunnen beoordelen of het daar anders toe ging en op landelijk niveau aanknopingspunten te identificeren in aanloop naar het onderzoek naar beleidsalternatieven.

Tijdens de inzameling is vastgesteld dat zich ook situaties voordoen waarbij het nooit tot een dossier is gekomen. Gemeenten met een extern veiligheidsbeleid of een structuurvisie (waarbij externe veiligheid is meegenomen) beoordelen op basis van die stukken de haalbaarheid van een initiatief. Initiatieven die deze toets niet doorstaan, zijn niet opgenomen in het evaluatieonderzoek. Er is immers niet overgegaan tot besluitvorming, waardoor er geen dossier beschikbaar is. Misschien leveren die situaties wel de meeste veiligheidswinst op.

Interviews

In aanvulling op feitelijke constatering uit het dossieronderzoek zijn met interviews bij gemeenten opvattingen en meningen van ambtelijk deskundigen en bestuurders over toepassing van het groepsrisicobeleid in kaart gebracht. Ook hebben gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van een aantal veiligheidsregio's, alsmede vertegenwoordigers van industrie (LPG-branche -Vereniging Vloeibaar Gas-, VNO-NCW) en van ProRail.

Voor wat betreft de interviews bij gemeenten en provincies valt het volgende op te merken:

- Het organiseren van interviews met ambtelijke deskundigen verliep over het algemeen soepel. Gemeenten waren bereid hun medewerking te verlenen.
- Het organiseren van interviews met bestuurlijk verantwoordelijken bleek lastiger. De ambtelijke contactpersonen gaven aan dat dit wordt veroorzaakt door een drukke agenda die al ver vooruit is geboekt. Daarnaast telt de prioriteit die de bestuurder aan externe veiligheid geeft mee, net als de vraag of het onderwerp een issue is of is geweest binnen het bestuursorgaan. Daarmee samenhangend is de bekendheid van de bestuurder met het onderwerp. Bij een provincie is het niet gelukt een interview met de gedeputeerde te krijgen, vanwege het feit dat de gedeputeerde volgens zijn woordvoerder 'eigenlijk nooit met het instrument verantwoordingsplicht te maken had gehad'. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat verantwoordingsbesluiten in deze provincie ambtelijk worden afgedaan.

Verdiepingsdocumenten

Bij de start van het onderzoek is uitgegaan van een lijst verdiepingsdocumenten zoals die door opdrachtgever en projectgroep zijn aangedragen. In de loop van het onderzoek ontvingen de onderzoekers van vele kanten suggesties voor aanvullende literatuur. In overleg met opdrachtgever is uiteindelijk een lijst documentatie vastgesteld. Deze informatie is onderverdeeld in twee typen documenten:

1. Documentatie die beoogt het proces van groepsrisicobeoordeling te ondersteunen (handleidingen, handreikingen, etcetera);
2. Documentatie die een beeld geeft van de (wettelijke en niet-wettelijke) ontwikkelingen in het kader van het (groeps)risicobeleid en -beheersing en die werd gebruikt bij het duiden van de gesignaleerde trends en het ontwikkelen van beleidsalternatieven.

Deskundigenmeeting

Eind 2009 is een deskundigenbijeenkomst georganiseerd voor vertegenwoordigers van onder andere de Commissie Verantwoording Groepsrisico, de Relevant Kennistafel Groepsrisico en experts van een aantal toonaangevende adviesbureaus. Hen is gevraagd zich te buigen over voordelen, nadelen en verbetermogelijkheden van het groepsrisicobeleid met verantwoordingsplicht. Voor deelname aan deze bijeenkomst bestond bijzonder veel belangstelling. Terugkijkend merken de onderzoekers niet alleen op dat de deskundigheid en bereidheid tot medewerking bijzonder groot was maar ook dat de bijdrage van deze deskundigen bijzonder waardevol is geweest.

Uitspraken Raad van State

In het onderzoek zijn tevens uitspraken van de Raad van State, waarin (de verantwoordingsplicht voor) het groepsrisico aan de orde was, bestudeerd. Initieel zijn 24 uitspraken uit de periode 2005-2009 gescand op relevantie. Dit resulteerde in een totaal van vijftien uitspraken die onder de loep zijn genomen. Vervolgens resteerden elf uitspraken. Tijdens de studie van deze uitspraken viel op dat het merendeel van de geschillen betrekking had op LPG-situaties, zowel wat betreft Wm als Wro. Van een aantal cases is een StAB advies verschenen. De onderzoekers konden niet over die adviezen beschikken.

Online mini-enquête

Voor de online mini-enquête zijn 57 deskundigen van provincies, gemeenten, veiligheidsregio's, milieudiensten en brancheorganisaties per email benaderd. Daarnaast is een link naar de enquête op de blogspot geplaatst. De enquête is door 45 personen ingevuld. Vanwege het feit dat enkel 'open vragen' zijn gesteld, zijn de onderzoekers tevreden met de respons. Merkbaar was dat de link met de uitnodiging tot deelname is doorgestuurd naar derden. Opvallend was het hoge aantal respondenten uit het 'bedrijfsleven', ondanks dat deze niet direct benaderd zijn.

Ambtelijke werkconferentie

De ambtelijke werkconferentie vormde het sluitstuk van het evaluatieonderzoek. Het doel van de bijeenkomst was om de resultaten uit de dossiers, interviews en enquête ter verificatie voor te leggen aan mensen die er op de werkvloer mee bezig zijn (medewerkers gemeenten, regionale brandweer/veiligheidsregio, provincie, regionale samenwerkingsverbanden). De resultaten zijn hiertoe middels een gespreksdocument in een geregisseerde discussie ingebracht. De tussenresultaten zijn aan de deelnemers voorgelegd vanuit het oogpunt van herkenbaarheid (herkent men dit?), het procesverloop (hoe verloopt een dergelijke kwestie bij u?) en de verschillen (wat loopt anders?). Ten slotte is ingegaan op mogelijke verklaringen.

De bijeenkomst heeft bijgedragen aan een intersubjectief gedragen oordeel over het feitelijke functioneren van het instrument verantwoordingsplicht groepsrisico. De toegevoegde waarde van dit oordeel ('expert judgement') aan de uitkomsten van het dossieronderzoek is evident.

Blogspot

Met behulp van een blogspot (<http://www.groepsrisico.blogspot.com>) is het werkveld betrokken bij de evaluatie en op de hoogte gehouden van de status en voortgang van het onderzoek. Daarnaast kon op deze wijze relatief snel en eenvoudig respons worden verkregen uit het werkveld.

2.2 Representativiteit en zeggingskracht

Bij de opzet en uitvoering van het onderzoek is nadrukkelijk gestreefd naar optimaal rendement vanuit de concepten 'brede diversiteit' en 'aanvullende kruisbestuiving': bij het onderzoek is sprake geweest van een breed palet aan bronnen en methoden. Met dit breed palet zijn vanuit de onderzoeksvragen drie sectoren binnen twee wettelijke domeinen bestudeerd. De diversiteit in de aanpak van het onderzoek (breed palet) heeft haar waarde bewezen bij de ervaringen die tijdens het onderzoek zijn opgedaan: waar in bepaalde gevallen een tekort aan feiten ontstond, is dit ruimschoots gecompenseerd door sterke inbreng uit het werkveld.

De uitkomsten van kwantitatieve (onder andere dossiers) en kwalitatieve (onder andere interviews, werkconferentie) onderzoeksmethoden zijn doelbewust met elkaar vergeleken om de algemene geldigheid van de resultaten te versterken. Het verstevigt de feitenbasis. In dit verband wijzen de onderzoekers tevens op de vergelijking met de uitkomsten van de eerder genoemde onderzoeken van de VROM Inspectie en Saxion Hogescholen. In bijlage 7 zijn de conclusies samengevat en wordt de koppeling gelegd met de conclusies van voorliggend onderzoek.

Hoewel het aantal onderzochte cases in voorliggend onderzoek beperkt is, liggen de resultaten en conclusies in lijn met de onderzoeken van VROM Inspectie en Saxion. Die onderzoeken zorgen gezamenlijk voor een representatief beeld van de praktijk van de verantwoordingsplicht groepsrisico in Nederland. Dit beeld werd gedeeld tijdens de ambtelijke werkconferentie, waarin de resultaten getoetst zijn bij professionals uit het werkveld.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat het karakter van het onderzoeksinstrumentarium (diversiteit en kruisbestuiving) ertoe heeft geleid dat bij het verwoorden van de resultaten gekozen is voor het presenteren daarvan in kwalitatieve 'beelden' c.q. 'trends' en in veel mindere mate in het kwantitatief opsommen van aantallen en percentages.

2.3 Internationaal perspectief op het groepsrisicobeleid

Ter verbreding van het beeld van alternatieve wijzen om invulling te geven aan groepsrisico is door de onderzoekers kort gekeken naar de internationale situatie. Daarbij is gebruik gemaakt van het in 2005 in opdracht van VROM gepubliceerde rapport: "Comparing Notes: Opportunities for learning and co-operation in external safety policy" dat ingaat op het externe veiligheidsbeleid in zeven Europese landen en de Verenigde Staten²¹. Het rapport maakt duidelijk dat het omgaan met het begrip groepsrisico in de onderzochte landen nog volop in ontwikkeling is. Kenmerkend is dat schijnbaar gelijke uitgangspunten en begrippen dikwijls verschillend benaderd en uitgewerkt worden. Dit maakt een goede vergelijking met de Nederlandse erg lastig.

Geen van de in het rapport onderzochte landen heeft regelgeving voor externe veiligheid die één op één vergelijkbaar is met de situatie in Nederland. Door invoering van de verantwoordingsplicht groepsrisico is Nederland verder dan de meer ad hoc aanpak in de andere landen. Overigens kent Zwitserland een verantwoordingsplicht die enigszins vergelijkbaar met die in Nederland. Het Verenigd Koninkrijk hecht veel waarde aan het groepsrisico, maar is nog op zoek naar manieren om het groepsrisicobeleid vorm te geven. Engeland kijkt daarbij ook naar Nederland (zie <http://www.hse.gov.uk/societalrisk>).

Uit het rapport blijkt dat in de meeste landen geen sprake is van een centraal ruimtelijk beleid ten aanzien van het groepsrisico. In Vlaanderen is wetgeving ingevoerd om bij ruimtelijke plannen een formeel veiligheidsrapport te eisen. Daarnaast hanteert België vanaf 2006 rond Brzo-bedrijven een grenswaarde voor de hoogte van het groepsrisico. Deze grenswaarde is vergelijkbaar met de oriëntatiewaarden in Nederland. Voor het gebied tussen 10 en 1000 dodelijke slachtoffers is het criterium in Vlaanderen 10 keer minder streng dan de oriënterende waarde²².

²¹ Comparing notes: Opportunities for learning and co-operation in external safety policy. ERM, in opdracht van het ministerie van VROM. Oktober 2005.

²² Bron: Een code van goede praktijken inzake risicocriteria voor externe mensrisico's van Seveso-inrichtingen. LNE. 2006.

In Frankrijk is na de ramp in Toulouse begonnen met de ontwikkeling van gedetailleerde Technische Risicopreventieplannen, waarin vergaande eisen aan de ruimtelijke ontwikkeling rond risicovolle inrichtingen worden gesteld.

Het rapport laat zien dat er sprake is van een grote mate van diversiteit in het gebruik van rekenmodellen en methodologieën. Landen gaan bovendien verschillend om met de uitkomsten ervan om de afstand, contour of risico's van een inrichting of transportlijn vast te stellen. De meeste landen hebben de gehanteerde normen niet in wetgeving vastgelegd. Een aantal landen werkt vooral effectgericht (Duitsland, Zweden, VS), een aantal legt de nadruk op de kans op een ongeval (Italië, Frankrijk, Zwitserland en Wallonië), anderen werken - net als Nederland - meer op basis van risico's (Vlaanderen, Engeland).

Tot slot blijkt uit het rapport dat in alle onderzochte landen wettelijk is geregeld dat de voor externe veiligheid relevante gegevens in vergunningen en rapportages openbaar zijn. Meestal is sprake van passieve openbaarheid. Zwitserland en Frankrijk kennen een actieve informatievoorziening. In Zwitserland publiceren de Kantons jaarlijks een voortgangsrapportage over externe veiligheid. In Frankrijk bestaat voor de zware Seveso-bedrijven de verplichting om een plaatselijk comité ter informatie over en bespreking van veiligheidsmaatregelen in te richten (CLIC). CLIC's worden gefinancierd door de nationale overheid en komen minimaal eenmaal per jaar bijeen.

3 RESULTATEN EVALUATIE

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het evaluatieonderzoek. Allereerst wordt het beleid uiteengezet: wat is de bedoeling van de verantwoordingsplicht groepsrisico? Vervolgens wordt beschreven hoe de verantwoording van het groepsrisico in de praktijk verloopt.

3.1 Verantwoordingsplicht groepsrisico: doel en werking

Deze paragraaf belicht het beoogde doel van de verantwoordingsplicht. Waarom is dit instrument in het leven geroepen? Hoe zou het proces van de verantwoording in theorie moeten verlopen?

3.1.1 Achterliggende gedachten

De verantwoordingsplicht groepsrisico regelt de explicitering van het groepsrisico en verplicht het bevoegd gezag om inzicht te geven in de mogelijke maatregelen om deze te verminderen dan wel te beheersen. Deze verantwoordingsplicht resulteert in een bestuurlijk gemotiveerd oordeel over de aanvaardbaarheid van een ontwikkeling die kan leiden tot een ramp met een bepaalde omvang. Een dergelijk bestuurlijk gemotiveerd oordeel leidt, waar mogelijk en gewenst, tot een verlaging van het groepsrisiconiveau en tot een verbetering van het (ervaren) veiligheidsniveau in Nederland.

Het groepsrisico is een maat voor de kans, dat door een ramp bij een activiteit met gevaarlijke stoffen of met een vliegtuig, een groep mensen, die niet rechtstreeks bij de activiteit betrokken is, tegelijkertijd omkomt. Deze maat is dus niet gericht op een specifieke locatie of op een individu.

3.1.2 Wettelijke opzet

De wet- en regelgeving²³ stelt een toets op externe veiligheidsaspecten rond ruimtelijke plannen of een milieuvergunning verplicht. Door middel van deze verplichte toets wordt nagegaan welke risico's de voorgenomen ontwikkelingen met zich mee brengen. Vervolgens moet op basis van de risicoperceptie, maatschappelijke acceptatie, kosten, baten en de mogelijkheden voor adequate rampbestrijding en hulpverlening een besluit worden genomen over de wenselijkheid van de ontwikkeling. Dit besluit kan variëren tussen het weigeren van, het verbinden van aanvullende maatregelen aan, of het toestaan van de ontwikkeling. Hiermee beschikt het bevoegde gezag over de mogelijkheid om een externe veiligheidssituatie te creëren die voldoet aan de lokale behoeften.

3.1.3 Samenhang tussen de stappen in de verantwoording

De verantwoordingsplicht houdt in dat het bevoegd gezag bij een verandering in de hoogte van het groepsrisico een aantal aspecten moet afwegen, waaronder de berekende hoogte van het groepsrisico ten opzichte van de oriëntatiewaarde.

²³ Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (Crnvgs).

De andere aspecten zijn:

- Zelfredzaamheid van de personen in het invloedsgebied;
- Mogelijkheden van rampbestrijding;
- Nut en noodzaak van de ontwikkeling;
- Afweging van alternatieven en mogelijke maatregelen om het groepsrisico te verlagen.

Door het groepsrisico vroegtijdig te betrekken bij afwegingen, kan het bevoegd gezag zorgen voor samenhang tussen locatiekeuze, preventiemaatregelen, maatschappelijke acceptatie en de mogelijkheden voor adequate rampbestrijding en hulpverlening. Dit resulteert in een goed gemotiveerd besluit waarin de bij de verantwoording gebruikte brongegevens, besluitvormingsprocedure en daadwerkelijke uitvoering op elkaar aansluiten. Daarbij is de verwachting dat alle betrokken partijen bij veiligheidsvraagstukken streven naar een permanente verbetering dan wel beheersing van de veiligheid.

3.2 De verantwoordingsplicht in de praktijk

Deze paragraaf beschrijft de wijze waarop de verantwoordingsplicht groepsrisico in de praktijk functioneert. Achtereenvolgens komen de verschillende onderdelen van de verantwoordingsplicht aan de orde. Per onderdeel wordt het handelen van de betrokken partijen belicht. Tevens wordt aangegeven hoe het per fase ter beschikking staande instrumentarium is gehanteerd. Als sluitstuk van deze paragraaf wordt het functioneren van de verantwoordingsplicht in de praktijk als geheel onder de loep genomen.

Bij het nalopen van de verschillende onderdelen van de verantwoordingsplicht is gebruik gemaakt van de tekst van het Bevi en de Crnvgs. Op deze wijze is te volgen waarop de besproken verplichtingen zijn gebaseerd.

3.2.1 Brongegevens en berekeningen

Het besluit moet een opgave bevatten van de aanwezige en de op grond van het besluit te verwachten dichtheid van personen in het invloedsgebied

- Bevi artikel 12.1.a
- Bevi artikel 13.1.a
- Crnvgs paragraaf 4.3

Voor besluiten in de ruimtelijke ordening in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen dient specifiek het invloedsgebied te worden aangeduid.

- Crnvgs paragraaf 4.3

Gegevens: het fundament voor besluitvorming over het groepsrisico

De berekening van het groepsrisico vormt één van de onderdelen van de verantwoordingsplicht. De uitkomst van die berekening bepaalt de hoogte van het groepsrisico, de toetsing daarvan aan de oriëntatiewaarde en de afweging c.q. besluitvorming over het groepsrisico.

Het is dus van groot belang dat de juiste invoergegevens worden geïnventariseerd en verzameld, voordat de verdere stappen in het proces van de verantwoordingsplicht worden doorlopen. In dit verband zijn de volgende aandachtspunten geformuleerd:

- De personendichtheid in een invloedsgebied;
- De omvang van het invloedsgebied.

Omgaan met personendichtheden

De vastgestelde rekenwijzen vereisen het gebruik van huidige en toekomstige personendichtheden in het invloedsgebied van de risicobron. Hierbij dienen de bestemmingsplancapaciteiten te worden gebruikt. Het bestemmingsplan toont gegevens op basis waarvan de aanwezige en te verwachten dichtheid van personen (en hun mate van kwetsbaarheid) in het plangebied kan worden bepaald.

Volgens de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico²⁴ dient bij de inventarisatie van personendichtheden te worden uitgegaan van personen in woningen, bedrijven en specifieke objecten. Bij het gebruik van die gegevens moet het bevoegd gezag rekening houden met de functie-indeling in het invloedsgebied, de gemiddelde personendichtheid, verblijfsduurcorrecties en het verschil tussen de bestaande en nieuwe situatie.

Bij de toetsing van de berekende hoogte van het groepsrisico aan de oriëntatiewaarde hoeven 'derden', zoals verkeersdeelnemers en passanten, niet te worden meegenomen bij de inventarisatie en het gebruik van personendichtheden. Een berekening inclusief deze 'derden' is wel toegestaan, maar speelt geen rol in de ijking aan de oriënterende waarde. Echter, vanuit het oogpunt van (voorbereiding op) de rampbestrijding zijn deze gegevens wel relevant.

In verband met personendichtheden in relatie tot groepsrisicoberekeningen blijkt uit het evaluatieonderzoek het volgende:

- I. *Er wordt bij groepsrisicoberekeningen geen gebruik gemaakt van personendichtheden uit bestemmingsplancapaciteiten, maar van concrete ruimtelijke plannen.*
- II. *De mate van kwetsbaarheid in verband met te hanteren personendichtheden (functies en verblijfstijden) wordt zelden omschreven en uitgewerkt in het besluit.*
- III. *Er wordt in besluiten geen melding gemaakt van de huidige en te verwachten dichtheid van personen in het invloedsgebied van de desbetreffende risicobron.*
- IV. *'Derden' (passanten, verkeersdeelnemers en werknemers) worden niet meegenomen in de berekeningen (dit is overigens ook geen wettelijke plicht).*

²⁴ Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico. Den Haag: Ministerie van VROM, in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). November 2007.

Omvang van het invloedsgebied

De hoogte van het groepsrisico moet worden berekend binnen het invloedsgebied van de risicobron. Binnen dat gebied worden personen meegeteld voor de berekening van het groepsrisico. Voor categoriale risicobronnen is de omvang van het invloedsgebied vastgelegd in de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi²⁵). Voor niet-categoriale bronnen wordt het invloedsgebied met een kwantitatieve risicoanalyse (hierna QRA) bepaald.

De omvang van het invloedsgebied is afhankelijk van het soort risico en reikt tot de 1% letaliteitgrens. Dit is de afstand waarop nog 1% van de blootgestelde mensen in de omgeving komt te overlijden in het geval van een ramp. Uitzonderingen hierop zijn invloedsgebieden rond LPG-tankstations en langs transportassen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, waar het gebied waarbinnen ruimtelijk maatregelen genomen dienen te worden in de regel kleiner is dan de 1% letaliteitsgrens.

In het kader van de rampenbestrijding worden grotere afstanden gehanteerd (er wordt gewerkt met effectgebieden in plaats van invloedsgebieden²⁶).

In verband met (de omvang van) invloedsgebieden in relatie tot groepsrisicoberekeningen zijn in het evaluatieonderzoek de volgende waarnemingen gedaan:

- V. *In de considerans of plantoelichting bij besluiten is de omvang van invloedsgebieden goed aangegeven, net als de manier waarop die omvang is vastgesteld. Bij Wro-VGS besluiten wordt dit niet gedaan.*
- VI. *Uit QRA's blijkt dat als er sprake is van zeer grote invloedsgebieden (enkele kilometers) er gerekend wordt met de PR 10^{-8} contour in plaats van de 1% letaliteitsgrens.*

3.2.2 Rekenen met risico's

In het besluit dient de hoogte van het groepsrisico te worden beschreven. Het betreft een opgave van de hoogte voor en na het van kracht worden van het besluit, de verandering ten gevolge van het besluit en de ligging van de groepsrisicocurve (fN-curve) ten opzichte van de oriëntatiewaarde.

- Bevi artikel 12.1.b
- Bevi artikel 13.1.b
- Crnvgs paragraaf 4.3

De in de eerdere paragraaf vermelde gegevens zijn essentieel voor de berekening van de hoogte van het groepsrisico. Voor de berekening van het groepsrisico van categoriale en niet-categoriale risicobronnen bestaan formele instrumenten en voorschriften, maar ook handreikingen en andere hulpmiddelen.

²⁵ Regeling externe veiligheid inrichtingen, 8 september 2004, nr. EV2004084072.

²⁶ Binnen het invloedsgebied moet met een bepaalde rekenmethode de hoogte van het groepsrisico worden vastgesteld. Berekening van de hoogte van een risico impliceert gebruik van de factor 'kans'. 'Kans' maal 'effect' is immers 'risico'. Deze zogenaamde *probabilistische* benadering wordt toegepast door de beleidsvelden RO en milieu. Men beoordeelt diverse scenario's, relevante kansen en gevolgen. De rampbestrijding anderzijds baseert zich op de *deterministische* benadering. In deze benadering ligt de nadruk op de factor 'effect'. Men gaat er van uit dat de ramp of zwaar ongeval zich voordoet en dat de hulpverlening zo goed mogelijk geprepareerd moet zijn voor bestrijding van de gevolgen ervan. Door deze benaderingswijze en het gegeven dat vaak wordt uitgegaan van één (maatgevend) scenario in de plannen van de hulpverlening, beschouwen de hulpverleners effectafstanden, die in het algemeen groter zijn dan de invloedsgebieden rond of langs de risicobron. Er zijn drie typen effectafstanden: LBW (levenbedreigende waarde), AGW (alarmingsgrenswaarde) en VRW (voorlichtingsrichtwaarde).

Voor categoriale inrichtingen zijn tabellen ontwikkeld waarmee een algemeen beeld van de omvang van het groepsrisico kan worden bepaald. De Revi en de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico bieden gegevens over invloedsgebieden en personendichtheden voor deze risicobronnen. Voor meer gedetailleerde uitkomsten mag de hoogte van het groepsrisico ook worden berekend met een QRA. Ten aanzien van de berekening van het groepsrisico bij LPG-inrichtingen is een online rekentool ontwikkeld. Deze is kosteloos via internet (www.groepsrisico.nl) te gebruiken.

Voor niet-categoriale risicobronnen moet een QRA-berekening worden uitgevoerd. De Revi geeft nadere informatie over de te hanteren rekenmethodiek (Handleiding Risicoberekeningen Bevi en het rekenprogramma SAFETI-NL). Voor ijking aan de oriëntatiewaarde verwijst de Revi naar de Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico. Bij zogenaamde 'vervoersbesluiten' bieden gegevens uit risicoatlassen of de toepassing van vuistregels inzicht in de noodzaak om de hoogte van het groepsrisico te berekenen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft nog niet wettelijk vastgelegd hoe dit precies dient te gebeuren.

De hoogte van het berekende groepsrisico wordt – behalve door gebruik van de juiste invoergegevens (zie vorige paragraaf) – bepaald door correct gebruik van het instrumentarium. Voor dat correcte gebruik lijkt voldoende informatie te bestaan. De bepaling van de hoogte van het groepsrisico vormt de basis voor afwegingen in het kader van de verantwoordingsplicht.

Ten aanzien van de vaststelling (berekeningen) van de hoogte van het groepsrisico (uitkomsten) en de vermelding daarvan in het besluit schetst het onderzoek het volgende:

Berekeningen

- I. *Overheden (gemeenten) beoordelen zelf of externe veiligheid relevant is bij een initiatief of niet. Afhankelijk van de complexiteit worden externe bureaus ingehuurd voor het berekenen of bepalen van het groepsrisico. QRA-berekeningen worden in verreweg de meeste gevallen uitbesteed.*
- II. *Ondanks harmonisatie en unificatie van rekenmodellen kan de reikwijdte en het detailniveau waarop gegevens worden ingevoerd nog verschillen.*
- III. *Het effect van maatregelen (zoals toegenomen proces- of transportveiligheid) wordt niet meegenomen in de berekende waarde van het groepsrisico. Op dit punt vormen situaties rond LPG tankstations een uitzondering. Hier worden de maatregelen uit het LPG convenant in de berekeningen meegenomen.*
- IV. *Er worden QRA-berekeningen gemaakt rond procedures waarop het Bevi niet van toepassing is, zoals ambtshalve actualisatie van Wm-vergunningen.*

Uitkomsten

- V. *De QRA's die door derden zijn uitgevoerd, worden zelden door de overheden gecontroleerd.*
- VI. *Omdat de reikwijdte en het detailniveau van invoergegevens kunnen verschillen (personendichtheden, met name bij bedrijven en voorzieningen, maar ook de omvang van het invloedsgebied), kunnen ook de uitkomsten van (uitbestede) berekeningen (voor een zelfde situatie) van elkaar verschillen.*
- VII. *In besluiten worden gebruikte methodes, uitgangspunten en invoergegevens niet genoemd. Ook in ambtelijke dossiers zijn deze gegevens vaak niet opgenomen. Hierdoor zijn ze niet of nauwelijks reproduceerbaar.*

Vermelding

- VIII. *In besluiten worden de vereiste onderdelen ten aanzien van de omvang van het groepsrisico zelden opgenomen²⁷. Op dit punt is geen onderscheid tussen Wm- en Wro-besluiten. Bij de vervoersbesluiten is het beeld minder negatief dan bij besluiten rond LPG- en Brzo-inrichtingen.*

3.2.3 Van risico's naar maatregelen aan de bron

Besluiten in het kader van de ruimtelijke ordening dienen zich uit te spreken over de mogelijkheden en voorschriften ter beperking van het groepsrisico bij de betrokken risicobron.

- Bevi artikel 13.1.c
- Bevi artikel 13.1.e
- Bevi artikel 12.1.c
- Crnvgv paragraaf 4.3

Na vaststelling van de hoogte van het groepsrisico dient te worden onderzocht of er maatregelen genomen kunnen worden die de hoogte van het groepsrisico verlagen dan wel op andere wijze de veiligheid in het invloedsgebied (en daarbuiten) verhogen.

De hoogte van het berekende groepsrisico kan worden beïnvloed door maatregelen in het Wm- of in het Wro-spoor. Daarnaast kan het veiligheidsniveau (mede) positief worden beïnvloed door maatregelen op het gebied van bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid. Een beschouwing van de mogelijkheden bij de risicobron vormt veelal het startpunt.

Specifiek voor Bevi-plichtige besluiten in de ruimtelijke ordening geldt de eis dat in het besluit wordt stilgestaan bij de mogelijkheden ter beperking van het groepsrisico bij de betrokken risicobron.

Op basis van het evaluatieonderzoek zijn hieromtrent de volgende waarnemingen gedaan:

- I. *In Wro-besluiten wordt niet ingegaan op de mogelijkheden, voorgenomen maatregelen en voorschriften ter beperking van het groepsrisico bij de betrokken risicobron (LPG, Brzo, VGS).*
- II. *In Wm-besluiten wordt in beperkte mate ingegaan op maatregelen aan de bron. Wm-LPG besluiten vallen wat dit betreft enigszins positief op.*
- III. *In Wm-besluiten wordt niet ingegaan op maatregelen in de ruimtelijke ordening.*

3.2.4 Risicoreducerende maatregelen in de omgeving

Het besluit dient een beschrijving te bevatten van a) maatregelen ter beperking van het groepsrisico en b) de mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen tot beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst.

- Bevi artikel 12.1.c
- Bevi artikel 13.1.d
- Bevi artikel 13.1.g
- Crnvgv paragraaf 4.3

²⁷ a. de omvang vóór het van kracht worden van het besluit
b. de omvang na het van kracht worden van het besluit
c. de verandering van het groepsrisico ten gevolge van het besluit
d. de ligging van de groepsrisicocurve ten opzichte van de oriëntatiewaarde

Bronaanpak (zie paragraaf 3.2.3) is één manier om het groepsrisico te beperken. Maar ook met maatregelen in het ruimtelijk spoor kan de hoogte van het groepsrisico worden beïnvloed. Te denken valt aan het aanbrengen van afstand tussen kwetsbare functies en de risicobron(nen) in het plangebied, aan het clusteren van risicovolle functies, aan het clusteren van kwetsbare functies, aan het aanbrengen van een zonering, aan het voorschrijven van maximale bouwhoogtes en bruto vloeroppervlakken per object, aan het aanleggen en aanwijzen van infrastructuur voor hulpverlening en evacuatie, etcetera.

In verband met de in het Bevi en de Crnvgv verwoorde eis om stil te staan bij en een keuze te maken uit de mogelijkheden om het groepsrisico nu en in de nabije toekomst te beperken, toont het evaluatieonderzoek het volgende beeld:

- I. *In de onderzochte besluiten (Wro, VGS en Wm) is geen aandacht voor maatregelen ter beperking van het groepsrisico in de omgeving.*
- II. *In de onderzochte besluiten (Wro, VGS en Wm) is geen aandacht voor voorgenomen maatregelen ter beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst.*

3.2.5 Dan maar elders?

In het ruimtelijk besluit moet aantoonbaar worden stilgestaan bij de voor- en nadelen van andere mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico.

- Bevi artikel 13.1.f

In aanvulling op een beschouwing over de maatregelen die het groepsrisico van het ruimtelijk initiatief kunnen beperken, dient in het besluit ook aandacht te worden besteed aan nut en noodzaak van de ontwikkeling en in dat verband aan de voor- en nadelen van alternatieve locaties met een lager groepsrisico.

Op dit punt bleek uit het evaluatieonderzoek het volgende:

- I. *In de onderzochte Wro-LPG besluiten is nooit en bij Wro-Brzo besluiten is zelden terug te vinden dat aandacht is besteed aan de voor- en nadelen van andere mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico.*

3.2.6 Rampen en advisering over hoe de gevolgen te beperken

De mogelijke maatregelen rond bestrijdbaarheid van een ramp of zwaar ongeval, alsmede de maatregelen wat betreft de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied, dienen onderdeel uit te maken van het besluit.

- Bevi artikel 12.1.d
- Bevi artikel 12.1.e
- Bevi artikel 13.1.h
- Bevi artikel 13.1.i
- Crnvgs paragraaf 4.3

Alvorens het bevoegd gezag een besluit vaststelt, voert dat bevoegd gezag overleg met burgemeester en wethouders van de gemeenten waarvan het grondgebied geheel of gedeeltelijk ligt binnen het invloedsgebied van de desbetreffende inrichting.

- Bevi artikel 12.2

Voorafgaand aan de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid stelt het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, het bestuur van de regionale brandweer in wier gebied het gebied ligt waarop dat besluit betrekking heeft, in de gelegenheid om in verband met het groepsrisico advies uit te brengen over de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval en over de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting.

- Bevi artikel 12.3
- Bevi artikel 13.3
- Crnvgs paragraaf 4.3

Na bespreking en keuze van maatregelen die de hoogte van het groepsrisico kunnen beperken, is de vraag aan de orde welke maatregelen kunnen worden getroffen in termen van bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid.

Het gaat hier dus niet meer om een beoogde verlaging van de hoogte van het groepsrisico, maar om een optimaal niveau van hulpverlening en rampbestrijding. Dit is bij uitstek het domein van de (regionale) brandweer.

Het Bevi en de Crnvgs schrijft voor respectievelijk adviseert dat het bevoegd gezag de regionale brandweer om advies vraagt over mogelijkheden in het kader van de “bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval en over de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting” of transportas voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Onderstaand wordt ingegaan op de uitkomsten van het evaluatieonderzoek met betrekking tot:

- a) de maatregelen rond bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid welke in het besluit aan de orde dienen te komen;
- b) eventueel overleg met buurgemeenten;
- c) het proces van brandweeradvisering.

Ten aanzien van de maatregelen in het besluit wordt het volgende opgemerkt:

- I. *In Wm-Brzo besluiten wordt aandacht besteed aan maatregelen in het kader van bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid. Bij Wm-LPG besluiten is dit niet het geval.*
- II. *In Wro-Brzo besluiten wordt aandacht besteed aan maatregelen in het kader van bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid. Bij Wro-LPG en Wro-VGS is dit niet het geval.*

Ten aanzien van eventueel overleg met buurgemeenten wordt het volgende opgemerkt:

- III. *Uit de bestudeerde besluiten blijkt niet of overleg met buurgemeente(n) noodzakelijk was en of dit heeft plaatsgevonden.*

Ten aanzien van het proces van brandweeradvisering wordt het volgende opgemerkt:

- IV. *Er wordt wel met de regionale brandweer overlegd, maar het moment waarop is niet duidelijk.*
- V. *Bij Wm-besluiten wordt de regionale brandweer meestal in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen.*
- VI. *Bij Wro-besluiten wordt in beperkte mate gevraagd om een brandweeradvies. Positieve uitzondering vormen de Wro-VGS besluiten.*
- VII. *Bij Wm-besluiten brengt de regionale brandweer altijd advies uit indien dat door het bevoegd gezag gevraagd wordt. Bij Wro-besluiten is dit meestal het geval.*
- VIII. *Het beeld over ongemotiveerd afwijken van het advies van de regionale brandweer is gebrekkig. Soms wordt zonder motivatie of vermelding in het besluit afgeweken van het brandweeradvies²⁸.*
- IX. *Regionale brandwerven dienen slechts bij hoge uitzondering zienswijzen in.*
- X. *Adviezen van de regionale brandweer worden niet multidisciplinair (in samenwerking met de Politie en GHOR²⁹) uitgebracht.*

3.2.7 Extern veiligheidsbeleid en maatregelen

In extern veiligheidsbeleid kunnen ambities voorkomen die een uitspraak doen over het gewenste veiligheidsniveau (per gebiedstype), alsmede de inspanningen (maatregelen) die men wil nemen om dat niveau te bereiken. Rond de relatie van extern veiligheidsbeleid en de keuze c.q. verankering van maatregelen schetst het onderzoek het volgende beeld:

- I. *Er kan geen verband worden gevonden tussen de aanwezigheid van eigen gemeentelijk of provinciaal extern veiligheidsbeleid en de kwaliteit van de besluitvorming (keuze van maatregelen en de mate van borging van de daadwerkelijke uitvoering).*

²⁸ In het verantwoordingsbesluit is vaak niet terug te vinden hoe het bevoegd gezag met het advies van de regionale brandweer is omgegaan. Indien hier wel sprake van is, ontbreekt vaak de motivering waarom van het advies is afgeweken.

²⁹ Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.

3.2.8 Bestuurlijke verantwoording

Op basis van de uitkomsten van de hoogte van het (berekende) groepsrisico, alsmede van een beschouwing van de in de artikelen 12 en 13 Bevi en paragraaf 4.3 Crnvgs vereiste elementen en gehoord hebbend de regionale brandweer, maakt het bevoegd gezag een afweging over de aanvaardbaarheid van de ontwikkeling in kwestie.

De procedures, waarmee het bevoegd gezag zijn afweging maakt, nodigen uit tot explicitering en bewustwording van groepsrisico's en de mogelijke maatregelen om deze te verminderen dan wel te beheersen. De uitkomst van het afwegingsproces mondt uit in een bestuurlijk gemotiveerd oordeel over de aanvaardbaarheid van de kans op een ramp met een bepaalde omvang ten gevolge van een risicovolle activiteit. Dit bestuurlijk oordeel vormt de kern van de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico.

In verband met deze vereiste bestuurlijke verantwoording voor het groepsrisico schetst het evaluatieonderzoek het volgende beeld:

- 1. Uit het merendeel van de bestudeerde besluiten is niet af te leiden dat er een bewuste bestuurlijke verantwoording van het groepsrisico heeft plaatsgevonden. De Wm Brzo-besluiten vormen hierop een positieve uitzondering. In deze besluiten is vaak wel een expliciete bestuurlijke afweging aangetroffen.*

3.2.9 Maatregelen – woord en daad

In het proces van besluitvorming, waarbij het groepsrisico(beleid) en de verantwoordingsplicht aan de orde zijn, spelen kansreducerende dan wel effectbeperkende maatregelen een cruciale rol. De uitvoering van voorgenomen maatregelen dient te worden geborgd.

Allereerst dient het bevoegd gezag zich een beeld te vormen van de mogelijkheden, om daar vervolgens een keuze uit te maken. Die overwegingen dienen in het verantwoordingsbesluit van College of Raad aantoonbaar aan de orde te komen. Vervolgens vinden de voorgenomen maatregelen hun neerslag in de plantoelichting (RO-besluiten) dan wel de considerans (Wm-besluiten). De volgende stap -van woord naar daad- is om voorgenomen maatregelen in planregels (RO-besluiten) dan wel voorschriften (Wm-besluiten) te verankeren. En uiteraard om deze te handhaven. Op dit laatste aspect heeft het onderzoek zich niet gericht.

In verband met het verankeren van voorgenomen maatregelen is het volgende opgemerkt:

- 1. Bij Wm-besluiten worden voorgenomen maatregelen zoals aangegeven in de considerans meestal verankerd in de voorschriften. Dat beeld is op dit punt positiever bij de LPG-besluiten dan bij de Brzo-besluiten. De situatie bij Wro-besluiten is minder positief dan bij Wm-besluiten. De in de plantoelichting besproken maatregelen vinden amper hun weg naar de planregels. Dat geldt vooral ten aanzien van Wro-LPG besluiten.*

3.3 De Raad van State over de verantwoordingsplicht

In het onderzoek zijn elf uitspraken van de Raad van State bestudeerd, waarin (de verantwoordingsplicht voor) het groepsrisico aan de orde was. De onderwerpen van de betreffende geschillen:

- Omgang met verkeersdeelnemers in de risicoberekeningen.
- Gelijkmatische verdeling van personen binnen het invloedsgedied.
- Personendichtheden in relatie tot de oriëntatiewaarde.
- Geografisch toepassingsbereik verantwoordingsplicht.
- Cumulatie van risico's.
- Bevi bij actualisatie van vergunningen.
- Onderscheid kwetsbaarheid / beperkte kwetsbaarheid.
- Toelaatbaarheid kwetsbaarheid in relatie tot toekomstige maatregelen.
- Niet voorziene mogelijke planologische wijzigingen in de toekomst.
- Maatregelen voor nabije toekomst in relatie tot best beschikbare techniek (BBT) & Stand der Techniek.
- Toelaatbaarheid maatregelen op bouwtechnisch niveau op grond van externe veiligheid.
- Algemene afweging (beleid) veiligheidsniveau versus verantwoordingsprocedure.

Het merendeel van de geschillen heeft betrekking op situaties rondom LPG tankstations. Dit geldt zowel voor de Wm-besluiten als de Wro-besluiten. De uitspraken van de Raad van State waarin (de verantwoordingsplicht van) het groepsrisico aan de orde is, laten het volgende beeld zien:

- De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) hecht veel waarde aan de rekenkundige hoogte van het groepsrisico. De Afdeling is coulant te noemen wanneer het groepsrisico beneden de oriëntatiewaarde ligt en streng in de gevallen dat het groepsrisico boven de oriëntatiewaarde uitkomt.
- De bestudeerde uitspraken geven de indruk dat de Afdeling weinig ingaat op de elementen van de verantwoordingsplicht als zij daar niet om wordt gevraagd.
- In navolging op het bovenstaande punt wordt opgemerkt dat de Afdeling vooral een strikt juridische benadering hanteert. De eis is leidend; wat niet in geding wordt gebracht, wordt zelden behandeld.

Het bovenstaande betekent voor dit onderzoek dat de uitspraken van de Raad van State beperkt houvast bieden voor een oordeel over de vraag of de verantwoordingsplicht van het groepsrisico naar behoren is uitgevoerd.

4 PRAKTIJK VERANTWOORDINGSPLICHT VERKLAARD

In dit hoofdstuk wordt gezocht naar verklaringen voor de praktijksituatie en wordt verbinding gelegd met het beleid: hoe sluit de praktijk aan op het beleid en de beoogde beleidsdoelen? De laatste paragraaf vormt de opmaat voor hoofdstuk 5, waarin uiteengezet wordt of er aanleiding is tot beleidsvernieuwing.

4.1 De ontwikkeling van de verantwoordingsplicht

Voor een goed begrip van de wijze waarop de verantwoording op dit moment plaatsvindt, is de ontwikkeling van de verantwoordingsplicht in de afgelopen decennia bestudeerd. Het historisch perspectief helpt de constatering uit de vorige paragrafen te kunnen verklaren. Dit perspectief is beschreven in bijlage 8. In 2003 verschijnt onder auspiciën van een Interdepartementale Projectgroep Groepsrisico het rapport 'Groepsrisico als bouwsteen voor veiligheidsbeleid'. Dit is een belangrijk rapport, waarin de volgende problemen rondom de werking van het toenmalige groepsrisicobeleid worden geconstateerd.

Het groepsrisicobeleid:

- leidt tot ongelijkwaardige behandeling, doordat verschillende situaties getoetst worden aan één vaste norm (de oriënterende waarde);
- technocratisch, ondoorzichtig en moeilijk communiceerbaar is;
- in de huidige praktijk de beoordeling van het groepsrisico op basis van de fN-curve niet of nauwelijks terugkoppelt naar de werkelijke situatie;
- zeer beperkt bijdraagt aan optimalisatie van de veiligheidssituatie. Opvullen van het risico tot de oriënterende waarde komt regelmatig voor;
- alleen inzicht in een beperkt deel van de dodelijke slachtoffers geeft;
- zich tot een deel van de veiligheidsketen beperkt. Hulpverlening en rampenbestrijding hebben geen duidelijke rol in de beoordeling van de aanvaardbaarheid van risico's.

Door in de groepsrisicobenadering vooral inzicht te geven in het aantal dodelijke slachtoffers en niet in de bredere context van maatschappelijke ontwrichting, komen mogelijkheden en maatregelen in termen van hulpverlening en rampenbestrijding onvoldoende aan bod. In het rapport wordt voorgesteld om het veiligheidsproces in drie stappen te laten plaatsvinden:

1. In de eerste stap (primaire toetsing) wordt bepaald of er sprake is van een relevant risico en of er een nadere analyse moet volgen.
2. In de tweede stap volgt een nadere beoordeling van het groepsrisico. Er wordt een groepsrisicorapportage opgesteld, waarbij gezocht wordt naar mogelijkheden om een optimale veiligheidssituatie te bereiken (maatregelen bij de risicobron, maatregelen in de omgeving en/of maatregelen om de bestrijdbaarheid van de ramp en zelfredzaamheid van de risico-ontvangers te verbeteren).
3. In de derde stap vindt op basis van de groepsrisicorapportage een bestuurlijke afweging plaats, gevolgd door besluitvorming, implementatie en het vastleggen van verantwoordelijkheden.

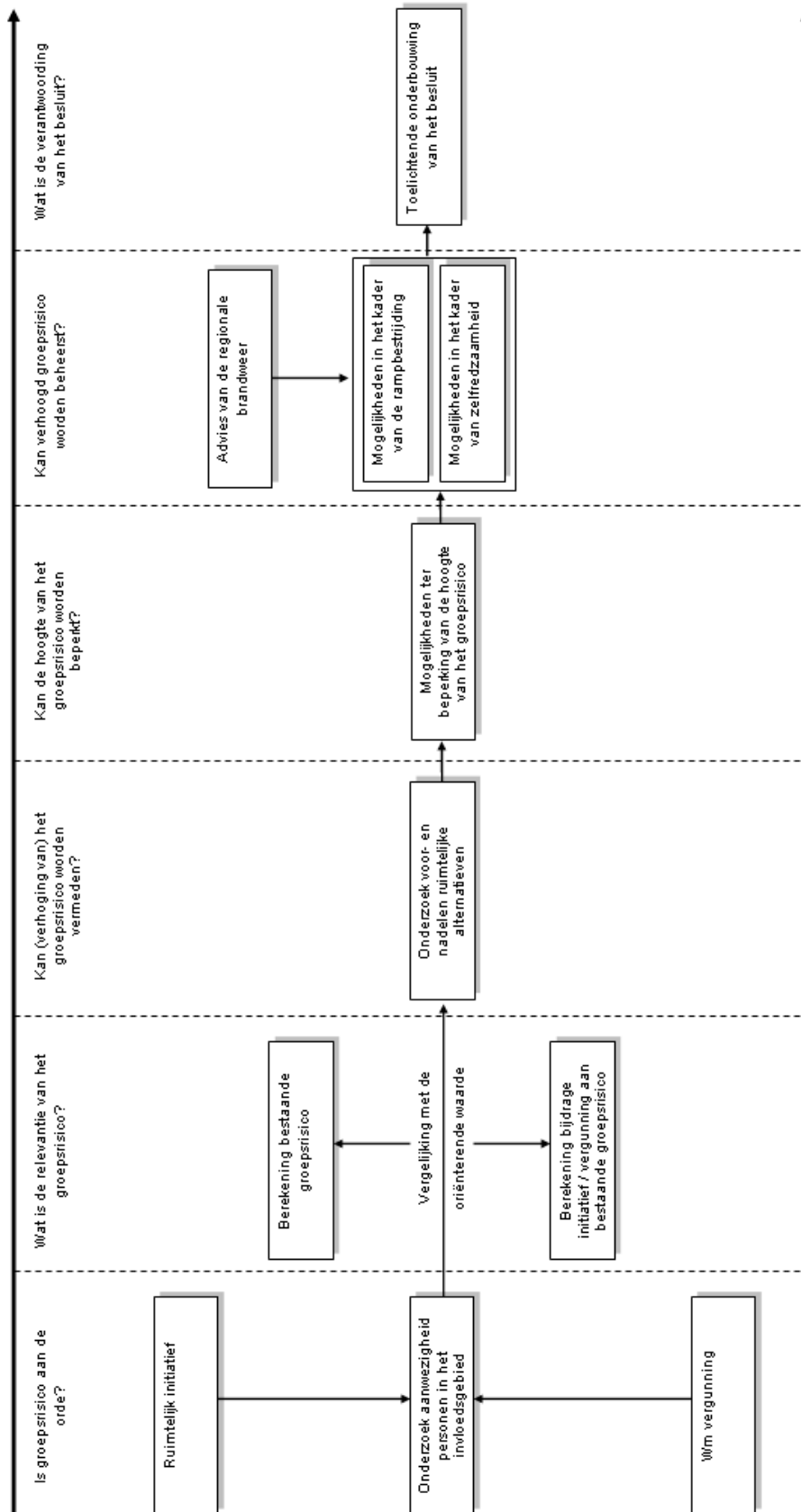
Nadat in 2004 het groepsrisicobeleid met de verantwoordingsplicht in de praktijk is gebracht in het Bevi, verschijnt in oktober 2006 het 'Beleidskader groepsrisico'. In dat kader wordt het in het NMP4 aangekondigde groepsrisicobeleid nader ingevuld. Samengevat zijn de voornemens van het Kabinet als volgt:

- algemene toepassing van de verantwoordingsplicht;
- versterking van de rol van hulpverlening en rampbestrijding;
- wijziging van de rol van het Rijk in de lokale besluitvorming. Het Kabinet laat besluitvorming over aanvaardbaarheid van groepsrisico's over aan lokale overheden. Het Rijk ontwikkelt regelgeving en faciliteert de decentrale uitvoering mede met de regeling "Programmafinanciering uitvoering externe veiligheid door decentrale overheden". Het bevoegd gezag beslist zelf of ze een verhoging of verlaging van het groepsrisico accepteert, inclusief de consequenties ervan. Het kabinet gaat er vanuit dat dit zal leiden, waar mogelijk en gewenst, tot een verlaging van het groepsrisiconiveau, en tot een verbetering van het (ervaren) veiligheidsniveau in Nederland.

4.2 Het proces in de praktijk verklaard

Paragraaf 3.2 beschrijft de uitkomsten van het evaluatieonderzoek voor wat betreft de afzonderlijke elementen van de verantwoordingsplicht. Tezamen vormen deze elementen de bouwstenen voor het instrument verantwoordingsplicht. Hieronder worden de bevindingen samengevat en verklaard. Hiertoe is het instrument verantwoordingsplicht gefaseerd in beeld gebracht (figuur 4.1). Per fase komen verschillende vragen aan de orde. De mate waarin die vragen kwalitatief goed worden beantwoord, bepaald of en in hoeverre het instrument functioneert. Het presteren van het groepsrisicobeleid hangt hier vanaf.

Figuur 4.1 Fasen van het instrument verantwoordingsplicht



Indien figuur 4.1 wordt geprojecteerd op de stappen die zijn benoemd in het oorspronkelijke voorstel van het rapport 'Groepsrisico als bouwsteen voor veiligheidsbeleid' uit 2003 (zie paragraaf 4.1), ontstaat de volgende onderverdeling van vragen:

- Stap 0: Is groepsrisico aan de orde?
- Stap 1: Wat is de relevantie van het groepsrisico?
- Het doel van deze stap is om te bepalen of er in een situatie sprake is van een relevant risico en of er wel of geen nadere analyse moet volgen. Het groepsrisico als INDICATOR.
- Stap 2: Kan (verhoging van) het groepsrisico worden vermeden? Kan de hoogte van het groepsrisico worden beperkt? Kan verhoogd groepsrisico worden beheerst?
- In stap 2 volgt een nadere technische beoordeling van het groepsrisico. Het streven naar een optimale veiligheidssituatie is hier leidend. Maatregelen in het milieu- en rospoor staan ter overweging, evenals maatregelen rond bestrijdbaarheid van de ramp en zelfredzaamheid van de risico-ontvangers. Deze stap wordt aangeduid met OPTIMALISEREN.
- Stap 3: Wat is de verantwoording van het besluit?
In deze stap vindt op basis van de resultaten uit stap 2 een bestuurlijke afweging plaats, gevolgd door besluitvorming, implementatie van maatregelen en het vastleggen van verantwoordelijkheden. Om de aard van bevindingen en verklaringen goed te kunnen onderscheiden, wordt de bestuurlijke afweging aangeduid met OORDELEN en de besluitvorming en implementatie van maatregelen en verantwoordelijkheden met BESLUIT & MAATREGELEN.

4.2.1 Stap 0: Is groepsrisico aan de orde?

Voor een beschrijving van het functioneren van de werking van het instrument verantwoordingsplicht zoals beoogd in deze paragraaf, wordt er vanuit gegaan dat het groepsrisico aan de orde is. Hoewel niet onderzocht in dit onderzoek, zijn de volgende vragen interessant:

- Hoe het is gesteld met het signaleren van initiatieven waarbij het groepsrisico aan de orde is?
- Bij wie binnen de organisatie is deze taak neergelegd?
- Zijn aan de uitvoering van deze taak kwaliteitseisen gesteld (frequentie, expertise)?
- Is de taakuitvoering vastgelegd in werkprocessen en procedures?

Uit eerder onderzoek, uitgevoerd namens afzonderlijke provincies, IPO en VROM³⁰, is gebleken dat bij de meerderheid van de overheden dit soort werkprocessen en procedures niet volledig zijn geborgd en er sprake is van een tekort aan expertise, ervaring en capaciteit. Er zijn signalen dat uit een vergelijkbaar onderzoek met betrekking tot de veiligheidsregio's hetzelfde blijkt, maar dat onderzoek wordt eind 2010 afgerond en kan dus niet worden meegenomen in deze evaluatie. Verwacht wordt dan ook dat nog veel gedaan moet worden om het signaleren van relevante initiatieven goed te laten verlopen.

³⁰ Evaluatie en nulmeting Maatlat EV: Beschouwing van resultaten en ervaringen uit de nulmeting Maatlat EV. Rapport d.d. 23 juni 2009, kenmerk: 9T4851.01/R002/ADOH/EDRE/Encs.

4.2.2 Stap 1: INDICATOR

Voordat een oordeel kan worden gegeven over hoe men omgaat met het beoordelen van de relevantie van de hoogte van het groepsrisico, dient te worden stilgestaan bij de wijze waarop die hoogte wordt vastgesteld. Daarbij zijn diverse waarnemingen gedaan (zie paragraaf 3.2.1 en 3.2.2). Samengevat staan met name de volgende zaken een goede werking van de verantwoordingsplicht in de weg:

- De bestemmingsplancapaciteit wordt niet meegenomen, waardoor de consequenties van in het bestemmingsplan toegestane veranderingen van de personendichtheid niet volledig in beeld worden gebracht;
- In het hoofddocument wordt niet aangegeven hoeveel personen aanwezig zijn in het invloedsgebied (of kunnen zijn) en of deze personen kwetsbaar zijn;
- Het bevoegde gezag heeft onvoldoende kennis om te kunnen bepalen of een risicoberekening is gebaseerd op de juiste informatie en goed is uitgevoerd;
- De berekeningen zijn beperkt reproduceerbaarheid doordat niet is aangegeven op welke informatie ze zijn gebaseerd;
- Veiligheidsmaatregelen kunnen slechts in zeer beperkte mate worden verwerkt in de berekeningen;
- Niet alle onderwerpen die relevant zijn voor de verantwoording worden behandeld in het hoofddocument.

De bevindingen worden als volgt verklaard (*de cursieve tekst verwijst naar de betreffende bevindingen in paragrafen 3.2.1 en 3.2.2*):

- a) [*§ 3.2.1: I, III en IV en § 3.2.2: II*] De beschikbaarheid en actualiteit van de informatie die nodig is voor de berekening van de hoogte van het groepsrisico (onder andere populatiegegevens, plancapaciteiten, transportgegevens) laat te wensen over:
 - plancapaciteiten: De informatie is vaak op een ander detailniveau beschikbaar (m² oppervlak) dan wat nodig is voor het rekeninstrument. Bovendien zijn de rekenaars zich er vaak nog onvoldoende van bewust dat plancapaciteiten moeten worden meegenomen.
 - populatiegegevens: Voor populatiegegevens van bedrijven en voorzieningen dienen onder meer bestemmingsplannen of gebruiksvergunningen te worden nagezocht. Deze zijn niet makkelijk toegankelijk (arbeidsintensief omdat informatie op ander niveau beschikbaar is dan wat nodig is voor het rekeninstrument). Hierdoor ontstaat ook een 'eigen' interpretatie van de rekenaar over wat nodig is voor de invoer.
 - transportgegevens: Van slechts een beperkt aantal wegen is redelijk recente informatie beschikbaar vanuit het onderzoek in het kader van het Landelijk Basisnet. Voor andere wegen zijn gegevens uit oudere onderzoeken beschikbaar. Voor heel veel wegen zijn geen transportcijfers beschikbaar. Indien dan toch gerekend moet worden, wordt soms op creatieve wijze invulling gegeven aan de invoer.
- b) [*§ 3.2.1: VI*] In de praktijk wordt het groepsrisico nagenoeg geheel bepaald door de personen die verblijven binnen de PR 10⁻⁸ contour. Dit betekent dat het meestal geen meerwaarde heeft om bij de uitvoering van QRA's personendichtheden in te voeren tot aan de 1% letaliteitsgrens. Met name bij de toxische scenario's, waarbij de 1% letaliteitsgrens tot circa 5 km kan reiken is het in kaart brengen van de personendichtheden zeer tijdrovend.
- c) [*§ 3.2.1: V en VI*] Bij transportassen waarop het Btev van toepassing wordt, moeten alle ruimtelijke besluiten die plannen betreffen die geheel of gedeeltelijk binnen 200 meter van de transportas zijn gelegen, een verantwoording aangaande de verandering van het groepsrisico bevatten. Bij een aantal overheden, maar ook externe partijen, heerst het misverstand dat dit betekent dat ook het invloedsgebied (waarbinnen personen

moeten worden meegerekend bij het vaststellen van het groepsrisico) tot 200 meter reikt. Wanneer men wel rekening houdt met het daadwerkelijke invloedsgebied (tot aan 1% letaliteitsgrens) geldt dat men ingeval van toxische scenario's de personendichtheid vaak invoert tot aan de PR 10^{-8} contour (zie ook vorige bullet).

Een mogelijke verklaring voor het niet vermelden van de 200 meter in het besluit is omdat het wettelijk feitelijk anders zou moeten (namelijk tot aan 1% letaliteitscontour). Daarnaast lijkt de verklaring onder i) met betrekking tot personendichtheden ook van toepassing voor invloedsgebieden.

- d) [§ 3.2.2: II en VI] Verklaringen onder a), b) en c) geven aan dat de reikwijdte en het detailniveau van invoergegevens in bepaalde mate door de rekenaar vrij kan worden ingevuld.
- e) [§ 3.2.2: VI] Er is discussie over de verschillen in rekenresultaten. Daardoor komt de waarde van de uitkomsten ter discussie te staan. Dit tast het vertrouwen in de rekenmodellen aan.
- f) [§ 3.2.2: VII] De rekenkundige kant (cijfers, parameters, curven) is complex en technocratisch van aard en daardoor lastig te communiceren.
- g) [§ 3.2.2: I en V] Het ontbreekt gemeenten (met name kleine en middelgrote gemeenten) aan kennis en capaciteit om QRA's zelf uit te voeren dan wel te controleren. Dit wordt op zichzelf niet als een probleem ervaren, omdat de QRA's vaak worden uitbesteed. Voor ondersteuning (bijv. voor het stellen van uitgangspunten en randvoorwaarden, maar ook voor controle) kan in een aantal regio's worden teruggevallen op een EV-deskundigenpool of milieudienst. Toch kan deze situatie er wel toe leiden dat gemeenten zelf onvoldoende bewust zijn van de consequenties van uitgangspunten, randvoorwaarden en gemaakte keuzes.
- h) [§ 3.2.2: IV] Maatregelen kunnen meestal niet worden doorgerekend. Het effect hiervan kan daarom niet in beeld worden gebracht. Naar effecten van maatregelen is in het verleden wel onderzoek gedaan. Echter, de mate waarin maatregelen ingrijpen op kansen of effecten is tot op heden niet (door de overheid) gestandaardiseerd en geaccordeerd. Ten aanzien van LPG tankstations kunnen de maatregelen die voortvloeien uit het LPG convenant wel met Safeti-NL worden doorgerekend. Het niet kunnen doorrekenen van de effecten van maatregelen wordt als een groot gemis ervaren, zowel bij overheden als bij bedrijven en transporteurs.
- i) [§ 3.2.1: II en § 3.2.2: VII] Er zijn geen documenten die aangeven hoe de bepaling van de personendichtheid opgenomen moet worden in het besluit. De Handreiking van VROM gaat wel in op de onderwerpen die in het besluit genoemd moeten worden (paragraaf 3.2.1 en checklist H8), maar geeft niet aan in welke vorm die informatie in het besluit terug moet komen. In het besluit staat vaak alleen een beknopte samenvatting van alle elementen van de verantwoording. Bij ruimtelijke besluiten speelt hierbij ook een rol dat degene die het besluit opstelt in de meeste gevallen geen vakinhoudelijke kennis heeft van externe veiligheid en ertoe geneigd is de verantwoordingsplicht slechts in grote lijnen op te nemen in het besluit. Dit laatste is ook een mogelijke verklaring voor de constatering in § 3.2.2: VIII.
- j) [§ 3.2.2: III] Het niet meenemen van het effect van maatregelen op de berekende hoogte van het groepsrisico wordt mogelijk gedaan vanwege de behoefte zorgvuldig te handelen en te communiceren naar burgers en andere betrokkenen.

Aanvullende verklaringen, opvattingen en meningen

Behalve bovengenoemde verklaringen zijn ook verklaringen, opvattingen en meningen geïnventariseerd die niet rechtstreeks aan de bevindingen in paragraaf 3.2 kunnen worden gekoppeld.

- k) Het berekende groepsrisico beziet alleen de kans op doden, en niet de gevolgen van een ramp in zijn volle breedte. Effecten komen daardoor onvolledig in beeld -de risiconormering omvat slechts een deel van de veiligheidsketen. In dit verband wordt door bestuurders wel opgemerkt dat 'er voor gewaakt moet worden dat externe veiligheid een getallenwetenschap wordt'.

- l) Binnen het huidige groepsrisicobeleid geldt steeds één oriëntatiewaarde voor onvergelykbare situaties op het niveau van stationaire bronnen.
- m) Daartegenover staat dat men het gevoel heeft dat het verschil in oriëntatiewaarde tussen vervoer van gevaarlijke stoffen en stationaire bronnen eveneens leidt tot ongelijkwaardige behandeling.

4.2.3 Stap 2: OPTIMALISEREN

In het proces van verantwoording van het groepsrisico dient het bevoegd gezag zich in een 'afpelmechanisme' te buigen over de mogelijkheden om een stijging van de hoogte van het groepsrisico a) te voorkomen b) te beperken en/of c) de gevolgen van een ramp of zwaar ongeval zo goed mogelijk het hoofd te bieden.

In de paragrafen 3.2.3 tot en met 3.2.7 is voor wat betreft deze stappen het volgende opgemerkt:

- Er wordt in het besluit niet of nauwelijks aandacht besteed aan mogelijkheden en voorschriften ter beperking van het groepsrisico bij de betrokken risicobron, in de omgeving van de bron of op alternatieve locaties;
- Soms wordt ongemotiveerd afgeweken van het brandweeradvies;
- Op welk moment het overleg met de brandweer moet plaatsvinden is onvoldoende duidelijk;
- Het advies van de brandweer sluit regelmatig slecht aan bij het initiatief waarover een besluit moet worden genomen.

Bovenstaande bevindingen worden voor wat betreft maatregelen in het besluit als volgt verklaard (*de cursieve tekst verwijst naar de betreffende bevindingen in paragrafen 3.2.3 t/m 3.2.7*):

- a) [*§ 3.2.3: I en II en § 3.2.4: I en II*] Het berekende groepsrisico beziet alleen de kans op doden, niet de gevolgen van een ramp in zijn volle breedte. Effecten komen daardoor onvolledig in beeld. Mede daardoor geven de uitkomsten van de groepsrisicoberekeningen geen aanleiding om de discussie over mogelijke en noodzakelijke keuzes in relatie tot veiligheid(s)optimalisatie) te voeren.
- b) [*§ 3.2.3: I en II, § 3.2.4: I en II, § 3.2.5 I en § 3.2.6: I en II*] Er zijn diverse verklaringen mogelijk voor het niet of nauwelijks opnemen van maatregelen ter beperking van het groepsrisico in het besluit:
 - i. Bij ruimtelijke planvorming wordt door gemeenten zeker aandacht besteed aan maatregelen. Dit gebeurt bij de ene gemeente wat eerder in het proces dan bij de andere gemeente. Hierbij geven gemeenten aan dat bronmaatregelen in principe de voorkeur hebben boven omgevingsmaatregelen (met andere woorden kansreducerende maatregelen boven effectreducerende maatregelen). Echter, in het geval een gemeente niet het bevoegd gezag is van de betreffende risicobron (speelt bij VGS en vaak bij Brzo), heeft de gemeente geen invloed op het doorvoeren van maatregelen aan de risicobron (of ervaart dat zo). Vandaar dat in deze gevallen de mogelijkheid van bronmaatregelen wordt 'overgeslagen' en wordt gezocht naar mogelijkheden in de omgeving of maatregelen gericht op beheersbaarheid. Zie in dit verband ook de verklaringen onder ii) t/m vi).
 - ii. In veel gevallen is de grond in een eerdere fase verkocht aan een projectontwikkelaar. Ambtelijke deskundigen geven aan dat het niet of nauwelijks mogelijk is om daarna nog maatregelen op te leggen die bovenwettelijk zijn. In het contract met de projectontwikkelaar is externe veiligheid meestal niet meegenomen.

- iii. Gemeenten vrezen planschadeclaims wanneer zij in een laat stadium nog 'sleutelen' aan het ruimtelijk ontwerp.
- iv. Vervolgens is externe veiligheid meestal geen ontwerpcriterium bij architecten en ontwerpers. Indien externe veiligheid wel in de ontwerpfase meegenomen zou worden, is dat kostentechnisch gunstiger dan de kosten van later in het planproces te nemen maatregelen.
- v. In een ideale situatie wordt externe veiligheid samen met andere disciplines meegewogen in fasen voorafgaand aan een ruimtelijk besluit. Een weloverwogen allocatie van functies vindt dan plaats bij de totstandkoming van een lokale of bovenlokale structuurvisie. Hierdoor is het in de fase van de bestemmingsplanprocedure niet meer nodig om naar alternatieve locaties te zoeken. Ook in een masterplanfase kan, door externe veiligheid volwaardig mee te laten wegen, reeds veiligheidswinst geboekt worden, waardoor in de bestemmingsplanprocedure niet meer hoeft te worden gezocht naar maatregelen in de omgeving om het groepsrisico te beperken. Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat bovengeschetste werkwijze in een enkel geval plaatsvindt.
- vi. Uit ii), iii), iv) en v) wordt afgeleid dat het moment van veiligheidsoptimalisatie in het verantwoordingsproces een gepasseerd station is, gezien in de context van de totale ruimtelijke planvorming.
- c) [§ 3.2.3: I en II en § 3.2.4: I en II] Het wordt als een gemis ervaren dat de huidige rekenmodellen niet de gevolgen van mogelijk te kiezen maatregelen kunnen doorrekenen en in beeld kunnen brengen.
- d) [§ 3.2.3: I en II, § 3.2.4: I en II, § 3.2.6: I en II] Omdat risicoreducerende effecten van maatregelen voor veiligheidsoptimalisatie niet beschikbaar zijn (zie vorig punt), zijn kosten niet herleidbaar tot baten.
- e) [§ 3.2.7: I] Nog maar weinig lokale of bovenlokale beleidsvisies zijn bestuurlijk vastgesteld. Dat speelt ook een rol bij het ontbreken van een traceerbare relatie tussen de aanwezigheid van eigen gemeentelijk of provinciaal extern veiligheidsbeleid en de kwaliteit van de besluitvorming.
- f) [§ 3.2.3: I en II en § 3.2.4: I en II] Het sanctioneringbeleid van de Raad van State bevestigt het normatieve karakter van de oriëntatiewaarde. Dit leidt ertoe dat voor externe veiligheidssituaties, waarbij het groepsrisico beneden de oriëntatiewaarde ligt, niet naar mogelijkheden wordt gezocht om het groepsrisico verder te beperken.
- g) [§ 3.2.6: I en II] De kwestie van veiligheidsoptimalisatie door middel van brandweeradvies komt te laat in het proces aan de orde. Keuzes zijn op dat moment reeds gemaakt.
- h) [§ 3.2.6: I en II] Brandweeradvies bevat geen onderbouwing van de kosten en baten van de geadviseerde maatregelen.

De bevindingen in paragraaf 3.2.6 verklaard voor wat betreft het proces van brandweeradvisering (*de cursieve tekst verwijst naar de betreffende bevindingen in paragraaf 3.2.6*):

- i) [§ 3.2.6: IV] Een mogelijke verklaring voor het niet vermelden van het moment waarop overleg met de brandweer plaatsvindt is dat degene die het besluit opstelt in de meeste gevallen geen vakinhoudelijke kennis heeft van externe veiligheid en ertoe geneigd is de verantwoordingsplicht slechts in grote lijnen op te nemen in het besluit. Er vinden nog steeds bestemmingsplanprocedures plaats zonder dat naar externe veiligheid wordt gekeken, terwijl dit wel zou moeten.

- j) [§ 3.2.6: X] Multidisciplinaire adviezen (Politie, GHOR en brandweer) worden in uitzonderingssituaties bij grote ruimtelijke projecten uitgebracht, maar niet bij standaardssituaties (is ook niet wettelijk verplicht). De samenwerking tussen deze diensten stuit op problemen als capaciteitstekort en het niet weten in welke gevallen en hoe zij elkaar kunnen helpen.
- k) [§ 3.2.6: V, VI en VII] Brandweren geven aan dat zij altijd advies uitbrengen, indien hierom wordt gevraagd. Slechts bij hoge uitzondering wordt, ingeval van situaties waarbij de risico's zeer laag worden ingeschat, geen advies uitgebracht. Dit heeft dan met name te maken met capaciteitstekort.
- l) [§ 3.2.6: VIII] Uit contacten met ambtelijk deskundigen blijkt dat het advies van de regionale brandweer regelmatig slecht aansluit bij de adviesaanvraag. Dit komt voornamelijk door de deterministische benadering van de brandweer tegenover de probabilistische benadering van overheden. De brandweer mag alleen advies geven binnen het invloedsgebied (hierover is jurisprudentie), maar de brandweer kijkt naar gewonden en die vallen ook (of misschien zelfs met name) buiten het invloedsgebied. Het advies van de brandweer strekt dan buiten de kaders van de externe veiligheidswet- en regelgeving, waardoor gemeenten van oordeel zijn dat de maatregelen niet reëel zijn (bovenwettelijk). In reactie hierop geeft de brandweer aan wel te focussen op maatregelen in het invloedsgebied omdat die het meeste effect sorteren. Overigens wordt door zowel gemeenten als de brandweer aangegeven dat bij LPG tankstations het wel voorkomt dat gemeenten het advies van de brandweer overnemen, ook buiten het invloedsgebied.
- m) [§ 3.2.6: VIII] Een aantal ambtelijk deskundigen is van mening dat er enkel een wettelijke plicht bestaat om de regionale brandweer om advies te vragen, maar er geen verplichting is om het afwijken van het advies te melden en te motiveren in een besluit. Dit ondanks artikel 3:50 van de AwB waarin wordt gesteld dat een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit een eventuele afwijking van een advies dat volgens wettelijk voorschrift is uitgebracht, dient te motiveren. Daarnaast is uit oogpunt van zorgvuldigheid een motivering van een afwijking van een dergelijk advies zeer gewenst.
- n) [§ 3.2.6: IX] In het algemeen wordt het definitieve besluit niet gemeld aan de brandweer. Het is lastig voor de brandweer de procedure actief te blijven volgen omdat men kampt met capaciteitstekorten. Wat een gemeente met het advies doet en waarom (motivatie) wordt daarom niet inzichtelijk voor de brandweer. Slechts bij hoge uitzondering (indien de risico's hoog zijn en de gemeente volgens de brandweer niet zorgvuldig is geweest in haar afweging) wordt een zienswijze door de brandweer ingediend. Zij is hiermee uitermate terughoudend omdat dit haar relatie met de gemeente schaadt.

Aanvullende verklaringen, opvattingen en meningen

Behalve bovengenoemde verklaringen zijn ook verklaringen, opvattingen en meningen geïnventariseerd die niet rechtstreeks aan de bevindingen van paragraaf 3.2 kunnen worden gekoppeld.

Maatregelen in het besluit

- o) Er vinden nog steeds bestemmingsplanprocedures plaats zonder dat naar externe veiligheid wordt gekeken, terwijl dit wel zou moeten.
- p) Een aantal partijen is van mening dat het door de convenantmaatregelen echt veiliger wordt. Zij vinden het jammer dat men de winst die hierdoor wordt behaald, vaak direct wil opsouperen. Dit zou gelden zowel op lokaal niveau bij de uitwerking van ruimtelijke plannen als op rijksniveau bij het opstellen/aanpassen van regelgeving.
- q) Risicoveroorzakers zien het niet als hun taak om het groepsrisico beneden de oriëntatiewaarde te krijgen, maar wel om veilig te produceren, op te slaan dan wel te vervoeren. Zij stuurt daarom niet op groepsrisico, maar op het te allen tijde voorkomen van ongevallen.

- r) Gemeenten geven aan dat provincies onvoldoende naar lokaal beleid kijken. Hierover moeten goede afspraken worden gemaakt.

Eventueel overleg met buurgemeenten

- s) De samenwerking tussen gemeenten kan beter. Er is relatief weinig overleg, zeker als het om specialistische onderwerpen gaat. Daarnaast lijkt sprake van concurrentie, bijvoorbeeld als een gemeente een risicobedrijf uitplaatst richting gemeentegrens, terwijl naastgelegen gemeente daar een woonwijk wil realiseren.

Proces van brandweeradvisering

- t) Volgens sommige gemeenten ziet de regionale brandweer haar rol niet altijd scherp, waardoor zij niet altijd optreedt als adviseur. Inhoudelijk zit het wel goed, maar procedureel valt er nog veel te winnen (al is er vooruitgang geboekt).
- u) Bij de samenwerking tussen regionale en lokale brandweer is de meerwaarde van de lokale brandweer de kennis over lokale aspecten (zoals bluswatervoorzieningen en bereikbaarheid). Door de regionalisering zitten regionaal en lokaal bij elkaar, waardoor samenwerking meer automatisch gaat. Aan de andere kant wordt de nieuwe organisatie anders georiënteerd, bijvoorbeeld in districten. Hierdoor weet je niet goed wie je moet hebben voor een bepaalde gemeente. Mogelijk gaat lokale kennis daardoor verloren in de nieuwe organisatie.
- v) Brandweeradvies wordt vaak als hinderlijk ervaren, omdat kostbare maatregelen voorgesteld worden. De brandweer wordt eerder als politieagent ervaren dan als stakeholder: een hindermacht in plaats van ontwikkelkracht.
- w) Er zijn binnen de brandweer geen afspraken gemaakt over in welke situaties wel en in welke situaties geen advies hoeft te worden uitgebracht
- x) Indien veelvuldig en op tijd overleg plaatsvindt met de regionale brandweer, ontstaat wederzijds begrip en kan de brandweer op meerdere momenten de juiste aspecten ter sprake brengen. Het uiteindelijke advies kan dan heel beknopt zijn.

4.2.4 Stap 3a. OORDELEN

Op basis van de tot nu doorlopen stappen vindt een bestuurlijke afweging plaats. In paragraaf 3.2.8 is opgemerkt dat een bewuste bestuurlijke afweging meestal niet plaatsvindt (*bevinding 1 § 3.2.8*). Dit wordt als volgt verklaard:

- a) Vaak is de besluitvorming over ontwerpbesikkingen en/of (ontwerp)bestemmingsplannen gemandateerd (aan afdelingshoofden). Alleen bij problemen worden wethouders geraadpleegd.
- b) Daar waar de bestuurlijke verantwoording wel (aantoonbaar) bewust plaatsvindt, is het bestuur en/of de verantwoordelijke wethouder doordrongen van het belang. Dit lijkt dan te zijn ingegeven door relevante gebeurtenissen die in het (recente) verleden binnen de gemeente of regio hebben plaatsgevonden.
- c) Het belang van de bestuurlijke verantwoording bij Brzo-bedrijven is in een aantal regio's vastgelegd in bestuurlijke convenanten, waardoor meer expliciet aandacht besteed wordt aan de afweging in het besluit.

Aanvullende verklaringen, opvattingen en meningen

Behalve bovengenoemde verklaringen zijn ook verklaringen, opvattingen en meningen geïnventariseerd die niet rechtstreeks aan de bevindingen van paragraaf 3.2 kunnen worden gekoppeld.

- d) Wm-procedures zijn doorgaans overzichtelijker dan Wro-procedures (beter behapbaar plus korter), hierdoor zou het verantwoordingsproces bij Wm-procedures ook meer behapbaar zijn.
- e) Volgens zowel gemeenten als risicoveroorzakers zitten de knelpunten van het instrument met name in het grote aantal onduidelijkheden. Het proces van verantwoorden is een grijs en schimmig gebied. Risicoveroorzakers voegen daar aan toe dat je als inrichtinghouder overgeleverd bent aan de vergunningverlener. Het is vooraf niet in te schatten of risico's wel of niet worden geaccepteerd. Dit zou onder meer komen door een niet sluitende definitie voor beperkt kwetsbare en kwetsbare objecten en het feit dat de oriëntatiewaarde oriënterend is.
- f) De brandweer geeft aan dat het wel of niet uitvoeren van en de kwaliteit van het verantwoordingsproces (vanaf adviesaanvraag t/m borging) afhangt van de competenties en inzet van de betrokken ambtenaar (persoonsafhankelijk). Dit zou zowel gelden voor ambtelijke deskundigen bij gemeenten als bij regionale milieudiensten (ingeval van Wm-procedures). Indien er echter eenmaal met een ambtenaar positieve ervaringen zijn gedaan, gaan volgende processen steeds beter.
- g) Brandweren geven aan dat bij gemeenten vaak de integrale afweging ontbreekt. Dit zou komen omdat ten behoeve van verschillende disciplines onderzoeken bij verschillende externe partijen worden neergelegd. Dit geldt ook ingeval Wm-procedures worden neergelegd bij regionale milieudiensten. Zij zijn minder goed in staat de integrale belangenafweging in beeld te brengen.
- h) In aansluiting op het vorige punt: zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (bij implementatie van het (gemeentelijk) groepsrisicobeleid) onduidelijk en versnipperd. Hierdoor wordt er veel sectoraal gedacht en gewerkt. Binnen overheden wordt weinig samengewerkt tussen diverse disciplines. In reactie hierop wordt door ambtelijke deskundigen aangegeven dat er onvoldoende tijd, capaciteit en middelen zijn om op afdoende wijze invulling te geven aan de uitvoering van het (gemeentelijk) groepsrisicobeleid. Ook is er onvoldoende ervaring en continuïteit met de toepassing ervan.
- i) Bij een aantal partijen bestaat de indruk dat bij ruimtelijke ontwikkelingen externe veiligheidsrisico's gemakkelijk worden geaccepteerd, waarbij veelal maatregelen worden genomen die gericht zijn op bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid. Deze maatregelen verlagen het berekende groepsrisico echter niet. De indruk bestaat dat als er voor groepsrisico een harde norm zou zijn, hierop veel meer zou worden geacteerd. Er zouden dan veel meer maatregelen worden getroffen die het feitelijke (berekende) groepsrisico naar beneden zouden brengen.
- j) Bij een aantal partijen bestaat de indruk dat de overheid met twee maten meet. Bij toename van transport van gevaarlijke stoffen of ruimtelijke ontwikkelingen wordt een toename van externe veiligheidsrisico's gemakkelijker geaccepteerd dan bij een uitbreiding van een risicobedrijf.
- k) Mensen worden op het verkeerde been gezet door uitlatingen als 'er rijden geen chloortreinen meer' of 'bleve-vrij rijden'. In het eerste geval betekent het dat er structureel geen chloortreinen rijden, maar incidenteel wel. Bij 'bleve-vrij' rijden wordt alleen de kans op een koude bleve kleiner, maar kan nog steeds plaats vinden.

4.2.5 Stap 3b BESLUIT & MAATREGELEN

Deze laatste stap raakt de kern van de verantwoordingsplicht. Ofwel, in hoeverre is daadwerkelijk sprake van een besluit waarmee het bevoegd gezag een bestuurlijk gemotiveerd oordeel geeft over de aanvaardbaarheid van een ontwikkeling die kan leiden tot een ramp met een bepaalde omvang? Uit paragraaf 3.2.9 blijkt dat bij Wm-besluiten maatregelen zoals aangegeven in de considerans worden verankerd in de voorschriften. Bij Wro-besluiten is dit niet het geval.

Een en ander wordt als volgt verklaard (*de cursieve tekst verwijst naar de betreffende bevindingen in paragraaf 3.2.9*):

- a) [§ 3.2.9 I en II] Het vastleggen van maatregelen voor bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid valt voor een deel buiten de mogelijkheden van milieu- en ruimtelijke wetgeving. Milieumaatregelen kunnen vanuit het Wro domein niet worden afgedwongen. Ruimtelijke maatregelen kunnen vanuit het Wm domein niet worden afgedwongen.
- b) [§ 3.2.9 I en II] Wm-procedures zijn overzichtelijker en behapbaarder. Bronmaatregelen kunnen meestal één op één in het Wm-besluit worden geborgd. Borging van maatregelen in een Wro-besluit is vaak veel complexer van aard.

Aanvullende verklaringen, opvattingen en meningen

Behalve bovengenoemde verklaringen zijn ook verklaringen, opvattingen en meningen geïnventariseerd die niet rechtstreeks aan de bevindingen van paragraaf 3.2 kunnen worden gekoppeld.

- c) Door lokale conflicterende belangen (twee petten binnen de lokale overheden) enerzijds en het moeizame verantwoordingsproces ten behoeve van het groepsrisico anderzijds, wordt voorrang gegeven aan ruimtedruk en economische belangen. De hoogte van het groepsrisico wordt gestuurd door de ruimtelijke wensen.
- d) In dit verband speelt het ook een rol dat er vanuit het Rijk conflicterende opdrachten worden opgelegd aan lagere overheden: veiligheidsbelang moet leiden tot ruimtelijke extensivering, terwijl bijvoorbeeld de Nota Ruimte ruimtelijke verdichting (met name langs het spoor) nastreeft.
- e) Bij veel gemeenten bereikt de externe veiligheidsproblematiek het bestuur niet; wethouders hebben andere problemen en prioriteiten. Wethouders zouden wel gevoelig zijn voor hinder die mensen direct ervaren (zoals geluid, geur en fijn stof).
- f) Ambtenaren dragen dossiers nog onvoldoende praktisch aan bij bestuurders. Heldere keuzes ontbreken, doordat ambtenaren nog regelmatig verstrikt raken in de 'techniek'.
- g) Ambtenaren ervaren een drempel bij toegankelijkheid van het bestuur door grote omvang van het apparaat, drukke agenda bij bestuurders, het gevoel dat men zelf onvoldoende grip heeft op de problematiek en op beïnvloeding van risico's.
- h) Ambtelijke deskundigen geven aan dat vaak de (bestuurlijke) wil om te borgen ontbreekt: 'Waar een wil is, is een weg'.

4.3 Verklaring van de uitvoeringspraktijk op hoofdlijnen

In deze paragraaf is de essentie van de voorgaande verklaringen kort en bondig samengevat. De onderzoekers hebben als het ware 'door de oogharen' naar de constatering en de verklaringen gekeken en deze vertaald naar drie onderliggende oorzaken. Deze onderliggende oorzaken verklaren gezamenlijk de aard en de omvang van de problematiek en maken het mogelijk om doelgericht te zoeken naar oplossingen. Overigens zit er geen rangorde in de genoemde punten, het is dus niet zo dat de eerste reden belangrijker is dan de derde.

- 1. Er is onduidelijkheid over het doel dat met de verantwoordingsplicht bereikt moet worden*
Zoals reeds in 2003 geconstateerd in het rapport 'Groepsrisico als bouwsteen voor veiligheidsbeleid', beperkt het begrip groepsrisico in het groepsrisicobeleid zich tot een deel van de veiligheidsketen. Hulpverlening en rampenbestrijding hebben geen duidelijke rol in de beoordeling van risicoaanvaardbaarheid. In het werkveld leven daarom verschillende verwachtingen over het doel van de verantwoordingsplicht en de eigen rol bij de verantwoording. Dit ontbreken van een duidelijk en gedeeld doel met een overzichtelijke taakverdeling staat een gecoördineerde aanpak in de weg. Daarnaast sluit de verantwoordingsplicht niet aan bij de menselijke perceptie van de kans op een ramp als directe consequentie van het eigen handelen (verwaarloosbaar). Voorts is er in praktijk geen directe relatie tussen de berekende hoogte van het groepsrisico en het aantal slachtoffers. Als gevolg hiervan sluit de verantwoordingsplicht niet aan bij de maatschappelijke beleving van het 'veiligheidsniveau', waarin vooral wordt gedacht aan het voorkomen van gewonden en verbeteren van bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid.
- 2. Groepsrisico wordt in vergelijking met andere thema's niet genoeg als urgent ervaren*
Een besluit over een milieuvergunning, transportroute of een ruimtelijke ontwikkeling heeft in (de omgeving van) het plangebied consequenties op vele beleidsterreinen. Het onderbouwen van een dergelijk besluit gebeurt vooral door af te wegen welke thema's het belangrijkste zijn. Onderwerpen waarbij een hard juridisch ja of nee mogelijk is en die direct worden geassocieerd met schade (bijvoorbeeld bouwen op zwaar vervuilde grond) hebben daarbij meer urgentie dan onderwerpen die geen harde wettelijke norm kennen. Hierdoor krijgt groepsrisico bij besluitvorming minder aandacht. Hierbij speelt ook mee dat externe veiligheid, zolang er van een ramp of zwaar ongeval geen sprake is, geen hinder veroorzaakt bij burgers. Bij onderwerpen als geluid, geur en luchtkwaliteit is daar wel sprake van. Bij veel burgers leeft externe veiligheid niet. Het thema heeft daardoor doorgaans geen hoge prioriteit bij bestuurders.
- 3. De verantwoordingsplicht groepsrisico past niet één op één in de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt*
De verantwoordingsplicht gaat uit van een expliciet besluitvormingsproces over externe veiligheid. In de praktijk is (externe) veiligheid echter een impliciet onderdeel van een besluit. Het bestuur wil snelheid, is primair op zoek naar bevestiging en zoekt wet- en regelgeving waarmee gewenste projecten worden ondersteund. Bovendien is het moment van veiligheidsoptimalisatie in het verantwoordingsproces een gepasseerd station. Keuzes waarbij veel veiligheidswinst te halen is, worden al in een eerder stadium gemaakt. Als gevolg van dit alles staat het bestuur niet open voor het complexe proces van verantwoording, maar wordt dit ervaren als overbodig en afbrekend. Dat heeft als consequentie dat het groepsrisico op basis van één momentopname wordt geaccepteerd (het is niet veilig, maar we doen het toch want het spoor ligt nu eenmaal in het stadscentrum).

Bovenstaande verklaringen op hoofdlijnen leiden gezamenlijk tot een cultuur die de situatie, die in paragraaf 3.2 van dit rapport is geconstateerd, mogelijk maakt. Ten opzichte van andere beleidsterreinen is de VGR uniek vanwege de wettelijk verplichte bestuurlijke verantwoording in combinatie met een oriënterende waarde voor het groepsrisico, waarbij bovendien de verantwoording veel meer aspecten aangaat dan de hoogte van het groepsrisico alleen. Ondanks deze unieke combinatie van factoren zijn er wel parallellen te trekken met andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld geluid en bodem). Logischerwijs kan er voor de oplossing van geconstateerde problemen ook worden geleerd van de ervaringen in andere beleidsterreinen.

5 AANLEIDING VOOR BELEIDSAANPASSING?

In dit hoofdstuk worden de doelen van het groepsrisicobeleid beschouwd. Met die beschouwing wordt invulling gegeven aan de eerste twee doelstellingen uit paragraaf 1.2.1.:

1. *Bepalen hoe de hoogte van het groepsrisico zich per sector en regio heeft ontwikkeld.*
2. *Bepalen van de mate waarin het groepsrisicobeleid met verantwoordingsplicht bijdraagt aan het veiligheidsniveau.*

Vervolgens wordt stilgestaan bij de vraag of de resultaten van het uitgevoerde evaluatieonderzoek aanleiding geven om aanpassingen (verbeteropties) te formuleren rond het huidige beleid en het beleidsinstrument 'verantwoordingsplicht groepsrisico'. Het antwoord op deze vraag vormt de opmaat voor invulling van de derde doelstelling van het onderzoek:

3. *Formuleren van verbetervoorstellen voor het huidige beleid als daarvoor aanleiding is.*

5.1 Doelen groepsrisicobeleid

Voordat het presteren van beleid en instrument beschouwd wordt vanuit het oogpunt van doeltreffendheid, is het zinvol kort in te gaan op de doelen van het groepsrisicobeleid.

Decentrale bestuurlijke afweging en verantwoording

De operationalisering van het groepsrisicobeleid vindt voornamelijk plaats door toepassing van de verantwoordingsplicht. Die komt erop neer dat het bestuur van het bevoegd gezag (op basis van een rapportage waarin voorschreven elementen moeten voorkomen) een gedegen afweging maakt van veiligheidsbelangen ten opzichte van andere belangen. Bij die afweging maakt het bestuur gebruik van de mogelijkheden voor het beperken van de gevolgen en het betrekken van facetten van hulpverlening en rampbestrijding. Op grond van die afweging besluit het bestuur over de aanvaardbaarheid van het groepsrisico. De onderzoekers zijn van mening dat deze afweging en verantwoording kunnen worden omschreven als doelen van het groepsrisicobeleid en als zodanig worden meegewogen in een beschouwing over doelbereiking.

Verlagen van de hoogte van het groepsrisico

Het Beleidskader Groepsrisico beschrijft dat de hoogte van het groepsrisico van invloed is op het veiligheidsniveau in Nederland. Dit standpunt geeft aanleiding tot de opvatting dat een verlaging van de hoogte van groepsrisico een doelstelling vormt van het groepsrisicobeleid. Bij het opstellen van het beleidskader is als uitgangspunt gehanteerd dat deze doelstelling wordt bereikt indien de bovenbeschreven decentrale afweging en verantwoording van het groepsrisico naar behoren plaatsvindt.

5.2 Doelbereiking

Onderstaand wordt van de in paragraaf 5.1 beschreven doelen van het groepsrisicobeleid aangegeven in hoeverre uit het uitgevoerde onderzoek blijkt of ze zijn behaald.

Doel: Decentrale bestuurlijke afweging en verantwoording

De onderzoekers zijn van mening dat dit doel niet of slechts gedeeltelijk wordt behaald. De belangrijkste argumenten voor deze opvatting zijn dat de bouwstenen voor afweging, oordeelsvorming en verantwoording voor sterke verbetering vatbaar zijn:

- Het onderzoek naar en de rapportage van vereiste elementen is onvoldoende;
- De kwaliteit van de omgang met het advies van de regionale brandweer varieert sterk en is in het algemeen onvoldoende.
- Bestuurders worden sporadisch betrokken bij het verantwoordingsproces.

Het is opmerkelijk dat ondanks de geconstateerde problemen in de uitvoering van de verantwoordingsplicht vaak wordt besloten dat het Wm- of Wro-initiatief doorgang kan vinden.

Doel: Verlagen van de hoogte van het groepsrisico

Het is onmogelijk om cijfermatig te bepalen hoe de hoogte van het groepsrisico zich in Nederland heeft ontwikkeld. Nergens wordt bijgehouden hoe hoog de groepsrisico's van de verschillende risicobronnen in Nederland zijn. Dat betekent dat de onderzoekers zich alleen kunnen baseren op de uitkomsten van het evaluatieonderzoek en de resultaten van de VROM-Inspectie en Saxion Hogescholen. Op grond van deze onderzoeken is de conclusie gerechtvaardigd dat de verantwoordingsplicht groepsrisico op lokaal niveau niet tot een verlaging van het groepsrisico heeft geleid. Er lijkt eerder sprake van een toename. Mogelijk is deze lokale toename van het groepsrisico (veel) minder dan dit zonder de verantwoording groepsrisico het geval was geweest, maar dat is door het ontbreken van een monitoringssysteem niet te controleren. Het is onbekend of nationale projecten voldoende tegenwicht bieden aan de toename op lokaal niveau (zie paragraaf 5.2.1).

Op grond van het bovenstaande zijn de onderzoekers van mening dat dit doel niet of slechts gedeeltelijk wordt behaald. Het volgende wordt opgemerkt:

1. In de praktijk is de direct aantoonbare invloed van het instrument verantwoordingsplicht op de hoogte van het groepsrisico uitermate beperkt.
2. Aan het aspect bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid wordt over het algemeen meer aandacht geschonken dan aan maatregelen ter verlaging van de hoogte van het groepsrisico. Tegelijkertijd valt op dat er besluiten zijn aangetroffen waarin ongemotiveerd is afgeweken van het advies van de regionale brandweer.
3. De weinige getroffen bronmaatregelen (die de hoogte van het groepsrisico beperken) en de getroffen maatregelen ter verbetering van de veiligheid (bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid) zijn in de regel geen uitkomst van een afweging van kosten en baten op basis van de verantwoordingsplicht. In de praktijk wordt eerst beoordeeld of het mogelijk is de maatregel juridisch af te dwingen via het betreffende besluit (de milieuvergunning of het bestemmingsplan). Overigens betekent dit niet dat maatregelen altijd worden opgelegd als dit juridisch mogelijk is.
4. Er wordt geconstateerd dat in de toelichting op besluiten veel maatregelen worden besproken, maar dat deze slechts beperkt hun weg vinden naar voorschriften of planregels. Zoals hiervoor is opgemerkt heeft dat te maken met de beperkte mogelijkheden om een en ander juridisch te borgen in het besluit dat op dat moment voorbereid wordt.

CONCLUSIE

De in het Beleidskader Groepsrisico (VROM, 2006) verwoorde gedachte achter het groepsrisicobeleid, dat een bestuurlijk gemotiveerd oordeel (dat de verantwoordingsplicht kenmerkt), waar mogelijk en gewenst, leidt tot een verlaging van het groepsrisico en tot een verbetering van het veiligheidsniveau in Nederland, is tot op heden niet toetsbaar gebleken. In het evaluatieonderzoek is geconstateerd dat niet aantoonbaar sprake is van bestuurlijk gemotiveerd oordelen. Daarnaast is geconstateerd dat de verlaging van de hoogte van het groepsrisico op lokaal niveau niet en de verbetering van het veiligheidsniveau in beperkte mate is bereikt.

5.2.1 Beschouwing op doelbereiking

Met betrekking tot de stellingnames in bovenstaande paragraaf maken de onderzoekers de volgende kanttekeningen.

Doelbereiking door andere 'instrumenten'

Bij de toepassing van het groepsrisicobeleid is bewust gekozen voor een instrument waarbij een stevige rol is weggelegd voor het lokale bevoegd gezag. Met erkenning van dat principe, maar vanuit een zorg voor groepsrisico's die de oriënterende waarde overschrijden, zijn op nationaal en bovenlokaal niveau projecten uitgevoerd die (kunnen) bijdragen aan een verlaging van groepsrisico's. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn:

- Realisatie van het Basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen;
- Aanleg van de Betuwelijn;
- Afspraken rond landelijke maatregelen bij LPG-tankstations (verbeterde vulslangkoppelingen, coating van tankwagens);
- Saneringen in het kader van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico;
- Verbeteringen op het gebied van procesveiligheid (onder andere stimuleren van zogenaamde inherente veiligheid)
- Verbeteringen op het gebied van overige bronmaatregelen (bijvoorbeeld ambtshalve actualisatie van Wm-vergunningen bij LPG-tankstations, maximeren doorzet, voorschrijven venstertijden)
- Het nemen van routeringsbesluiten.

Tot slot dient nog te worden opgemerkt dat de hoogte van de berekende groepsrisico's beïnvloed wordt door de ontwikkelingen / dynamiek rond rekenmethodieken.

Veiligheid zonder verantwoordingsplicht?

Het evaluatieonderzoek heeft zich gericht op situaties waarbij het instrument verantwoordingsplicht toegepast is. De onderzoekers zijn zich er terdege van bewust dat er situaties zijn waarin het bevoegd gezag (wellicht na een groepsrisicoberekening) heeft besloten dat het gewenste milieu- of ruimtelijk initiatief vanwege veiligheidsoverwegingen geen doorgang kan vinden. In die zin zou een positieve bijdrage aan veiligheidsniveaus worden geleverd door nalaten in plaats van door handelen. Deze situaties vielen echter buiten de scope van dit evaluatieonderzoek.

Is de ontwikkeling van de hoogte van het groepsrisico te monitoren?

De vraag is in hoeverre dossieronderzoek werkelijk iets zegt over de ontwikkeling van de hoogte van het groepsrisico in Nederland. De onderzoekers achten de conclusie gegrond dat op lokaal niveau in situaties waarin de verantwoordingsplicht geldt, het groepsrisico toegenomen. Op nationaal niveau zijn echter ook maatregelen genomen die het groepsrisico positief beïnvloeden. Hoe doet dit de balans uitslaan? Is het belangrijk? Zeker is dat er in het afgelopen decennium een sterke focus is geweest op het verdichten van stedelijke omgeving en het bouwen van woningen. Maar stel dat het groepsrisico in Nederland door de landelijke maatregelen de afgelopen tien jaar toch is gedaald. Wat zegt dit dan over de toekomst? De hierboven genoemde landelijke programma's zijn binnenkort uitgevoerd. En dan? Aanbevolen wordt om de hoogte van het groepsrisico op nationaal niveau te monitoren, zodat trends tijdig worden gesignaleerd en indien nodig kan worden bijgestuurd. Om de ontwikkeling van het groepsrisico in de juiste context te kunnen plaatsen dient het monitoringssysteem ook de 'baten' die ten grondslag liggen aan een verandering van het groepsrisico inzichtelijk te maken.

Langzaam beter

Hoewel de evaluatieresultaten en -conclusies niet direct een positief beeld schetsen, hebben gesprekken met deskundigen uit het werkveld externe veiligheid aangetoond dat er ook positieve ontwikkelingen te melden zijn. Deze ontwikkelingen spelen zich voornamelijk af in het procesmatige deel van de verantwoordingsplicht. Dat is hoopgevend, aangezien een goed proces van voorbereiding en vaststelling van het verantwoordingsbesluit aan de basis ligt van daadwerkelijke verbeteringen van de veiligheid. Het betreft de volgende aspecten:

Volwaardigheid en oplossingen

- Er is meer aandacht voor de verantwoordingsplicht groepsrisico.
- Er wordt open(er) over veiligheid gesproken en nagedacht.
- Overleg over oplossingen leidt tot praktische en innovatieve keuzes.

Hogere bestuurlijke affiniteit

- Er ontstaat meer bestuurlijk besef rond de verantwoordingsplicht. Men is alerter.
- De bestuurlijke affiniteit met de wereld van de regionale brandweer verbetert langzaam.

Ambtelijke samenwerking

- Er is steeds betere integrale ambtelijke samenwerking.
- De verantwoordingsplicht bevordert het samen nadenken over veiligheidsverbetering.
- De kennis bij ambtelijk deskundigen neemt toe.

Regionale brandweer

- De omgang met de adviezen van de regionale brandweer wordt langzaam beter.
- De regionale brandweer wordt vroeger en meer betrokken in het proces.

5.3 Conclusie

Op grond van de in dit hoofdstuk beschreven beoordeling van de mate van doelbereiking (effectiviteit) van het instrument verantwoordingsplicht zijn de onderzoekers van mening dat de vraag of een onderzoek naar beleidsaanpassing gewenst is, positief dient te worden beantwoord. In het volgende hoofdstuk wordt op dit onderzoek verder ingegaan.

6 ONDERZOEK BELEIDSAANPASSINGEN

In dit hoofdstuk worden kansrijke oplossingsrichtingen voor beleidsaanpassingen verkend. Hiertoe is gebruik gemaakt van bestuurskundige expertise en de mening van een groep vooraanstaande experts (zie bijlage 9). Daarnaast is input verkregen in eerdere fasen van het beleidsonderzoek.

Het onderzoek is toegespitst op de oplossingen voor de in paragraaf 4.3 opgenomen verklaring op hoofdlijnen voor het onvoldoende functioneren van de verantwoordingsplicht:

1. Er is onduidelijkheid over het doel dat met de verantwoordingsplicht bereikt moet worden.
2. Groepsrisico wordt in vergelijking met andere thema's niet genoeg als urgent ervaren.
3. De verantwoordingsplicht past niet één op één in de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt.

Bij het onderzoek naar oplossingsrichtingen staat een betere doelmatigheid (efficiency) en een betere doelbereiking (effectiviteit) van het beleidsinstrument centraal. Bij het begrip efficiency is de vraag aan de orde in hoeverre sprake is van een beleidsinstrumentarium dat op efficiënte wijze omgaat met inspanning, tijd en middelen om te komen tot duidelijke beslissingen en handhaafbare maatregelen.

Het begrip effectiviteit wordt ingevuld als de mate waarin de volgende doelen worden bereikt:

- Een gedegen decentrale bestuurlijke afweging en verantwoording;
- Een verlaging van de hoogte van het groepsrisico.

6.1 Kansrijke oplossingsrichtingen

Om te komen tot een oplossingsrichting is analyse van de aard en omvang van de problemen bij het beheersen van het groepsrisico belangrijk. Centraal staat de vraag of het 'systeem'³¹ hapert of dat de oorzaak zit in de wijze waarop het wordt uitgevoerd. De nu uitgevoerde evaluatie leert ons dat de problematiek tweeledig is (zie hoofdstuk 3 en 4). Het voornaamste deel van de problematiek uit zich in de fase van uitvoering, maar een belangrijk deel van de verklaringen hangt samen met de ruimte in het 'systeem'. Er bestaan door die ruimte onduidelijkheden over het te bereiken doel, de probleemeigenaar en de wijze waarop wordt bijgehouden of het doel is bereikt.

De geconstateerde omvang van de problematiek is zodanig dat onderzoek naar beleidsaanpassing gewenst is (zie hoofdstuk 5). De oplossingen worden gezocht in aanscherping van de huidige systematiek. De redenen hier voor zijn:

- Met aanpassingen is waarschijnlijk een goed werkend systeem te krijgen.
- Het merendeel van het werkveld hecht aan het lokaal afwegen met een verantwoordingsinstrument, waardoor men zelf op de hoogte is van de risico's en ook de verantwoordelijkheid moet nemen.
- De huidige systematiek en de gebruikte vaste elementen uit de verantwoording groepsrisico dienen als procesmotor bij het tot elkaar brengen van de verschillende vakdisciplines die de veiligheid in een gemeente beïnvloeden, zodat echt aan veiligheid kan worden gewerkt.

³¹ Met 'systeem' wordt in dit rapport bedoeld op het geheel van beleid, regels, handleidingen, methoden en instrumenten.

Op basis van de hiervoor geschetste context zijn drie oplossingsrichtingen verkend:

1. Verhelderen van de doelstelling en probleemeigenaar van de verantwoordingsplicht.
2. Scheppen van aandacht voor de verantwoordingsplicht bij sleutelfiguren (burgers en bestuurders).
3. Afstemmen van de uitvoering van de verantwoordingsplicht op de praktijk van besluitvorming.

De verkende oplossingsrichtingen dienen als een samenhangend geheel beschouwd te worden. Het is dus niet zo dat bijvoorbeeld het verhelderen van de doelstelling op zichzelf voldoende is om de geconstateerde problemen weg te nemen. Daarnaast moet geaccepteerd worden dat er niet zoiets bestaat als een perfect 'systeem'. Welke oplossing er ook wordt gekozen, ook met een goed werkend systeem blijft er een restcategorie van probleemgevallen. De kunst is om deze restcategorie zo efficiënt en effectief mogelijk te minimaliseren.

6.1.1 Verhelderen van doelstelling en probleemeigenaar

Deze paragraaf is gericht op verbetering van het doelbereik van het instrument verantwoordingsplicht door verheldering van de doelstelling. In hoofdstuk 3 en 4 is geconstateerd dat bij ambtenaren en bestuurders verschillende verwachtingen en ideeën bestaan over doel en de eigen rol en verantwoordelijkheid bij de verantwoording groepsrisico. Een instrument is op effectieve en efficiënte wijze in te zetten als het in handen is van een probleemeigenaar en een duidelijk afgebakend doel heeft.

Bij het verkennen van deze oplossingrichting is gekeken in hoeverre geleerd kan worden van andere beleidsvelden (onder andere waterveiligheid). Ook is rekening gehouden met de historie van het groepsrisicobeleid. Welke afwegingen zijn er in het verleden gemaakt en tot welke oplossingen hebben die geleid? Hoe voorkomen we dat we teruggrijpen op oude oplossingen die in het verleden met reden aan de kant zijn gezet? Er is veel onderzocht, gerapporteerd en aangepast op het gebied van groepsrisicobeleid en –uitvoering (zie ook het rapport: 'Risicobeleid en rampenbestrijding: op weg naar meer samenhang'. Den Haag: Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. 2008). Gewaakt moet worden voor de neiging om vanuit het 'nulperspectief' te beginnen of om terug te grijpen naar oude oplossingen die in het verleden met reden aan de kant zijn gezet. Voorbeelden van oude oplossingen die in het verleden aan de kant zijn gezet zijn:

- centrale aansturing van de risicoafweging heeft als consequentie dat kennis over de aanwezigheid van risicobronnen en mogelijke gevolgen van een ramp bij het lokale bevoegd gezag niet vanzelfsprekend is (één van de lessen uit de vuurwerkcramp in Enschede);
- Na de explosie bij naftakraker 2 bij Chemelot in 1975 is overwogen om een harde 500 meter zone in te voeren. Uiteindelijk is er geen harde norm gekozen door de verwachte negatieve consequenties: (1) men denkt zelf niet meer na, (2) normopvulling, (3) nodigt uit tot ongewenste creativiteit bij pogingen om toch onder de norm te blijven. Tot slot heeft een harde norm als nadeel dat geen maatwerk mogelijk is in gevallen waar de norm niet wordt gehaald maar wel sprake is van een zeer groot (nationaal) belang.

De essentie van deze oplossingsrichting is samengevat in onderstaande punten:

1. Regel landelijk dat degenen die de bevoegdheid (rijk, provincie, gemeente) hebben om een groepsrisico te beoordelen en al dan niet te accepteren een duidelijke doelstelling krijgen. Gebruik voor het vastleggen van deze doelstelling de mogelijkheid die de Wet ruimtelijke ordening biedt om per bestuurslaag (rijk, provincie, gemeente) beleidsdoelen en de wijze waarop ze worden geëffectueerd vast te leggen in een structuurvisie.

Centraal staat de mate waarin het doel wordt herkend, de doelstelling wordt gedragen en in verband wordt gebracht met het eigen handelen. Bijvoorbeeld: neem als hoofddoelstelling het verhogen en monitoren van het veiligheidsniveau en vertaal dit per bevoegd gezag naar een gebiedsspecifiek en ruimtelijk relevant belang. Met veiligheidsniveau wordt hier bedoeld het totaal van aspecten als preventie, bestrijdbaarheid van de gevolgen en hulpverlening aan hen die aan het risico zijn blootgesteld. In deze opvatting is het evident dat risicobeheersing zich niet alleen richt op het voorkomen van dodelijke slachtoffers maar ook op het voorkomen van gewonden, schade aan gebouwen en infrastructuur, kosten voor herstel etcetera. Voor het meten van het veiligheidsniveau is nog geen goede indicator, dus een nadere uitwerking is nog nodig. Gedacht kan worden aan het monitoren van het aantal personen in een gemeente dat is blootgesteld aan moeilijk beheersbare risicosituaties (bijvoorbeeld de snelle rampscenario's).

2. Regel en leg in landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid vast dat een groepsrisico pas kan worden geaccepteerd zodra duidelijk is wie de rekening betaalt voor de gevolgen voor de veiligheidsbeheersing. Op deze wijze wordt een 'nee, tenzij' regeling geïntroduceerd die richting geeft aan de acceptatie van situaties die niet 'veiligheids-neutraal' zijn. Bijvoorbeeld door via de mogelijkheden geboden door de Wet ruimtelijke ordening te stimuleren dat bestemmingsplannen via een ontheffingsregime worden voorzien van een 'slot' dat alleen 'open gaat' (variatie op de harde norm) als de initiatiefnemer onderzoek verricht en de veiligheid waarborgt. Dus: wie baat heeft bij een Wm- of Wro-initiatief betaalt voor veiligheid, wie er last van heeft kan zich laten uitkopen.
3. Stel per bestuurslaag (rijk, provincie gemeente) één regisseur aan die de kwaliteit van het proces van verantwoorden waarborgt en ruimte creëert voor een gedifferentieerde aanpak waarin zaken met een beperkte impact met een eenvoudig proces kunnen worden afgedaan. Koppel aan dit werkproces de mate van beschikbaarheid van capaciteit en expertise. Bijvoorbeeld door het signaleren van ev-vraagstukken lokaal te regelen en bij specialistische onderwerpen gebruik te maken van bovenlokale samenwerking. Zorg dat de afweging van risico's met gevolgen voor de lange termijn niet ambtelijk wordt gemaakt. Hoe moeilijker de beslissing, des te hoger in de organisatie deze verantwoordelijkheid thuis hoort.

Binnen het werkveld zelf worden al diverse strategieën gebruikt die passen binnen deze oplossingsrichting. Voorbeelden zijn:

- Bij punt 1: het in het gemeentelijk, provinciaal en veiligheidsregio beleid benoemen van een duidelijke doelstelling, bijvoorbeeld de maximale hoogte van het groepsrisico per gebiedstype (woonwijk, spoorzone, etcetera).
- Bij punt 2: het in gemeentelijk beleid vastleggen hoe wordt omgegaan met de rekening van veiligheidsbeheersing door deze rekening altijd ten laste te laten komen van de initiatiefnemer.
- Bij punt 3: het in werkprocessen opnemen van een gedifferentieerde aanpak van de verantwoording door de voorbereiding van de besluitvorming van uitvoerend naar managementniveau door te verwijzen indien de hoogte van het groepsrisico de oriënterende waarde benadert. Ook bestaan er diverse voorbeelden waarbij in werkprocessen is geregeld dat meer specialistische onderwerpen worden 'uitbesteed' aan een bovenlokaal samenwerkingsverband waarin de deelnemende overheden hun kennis en deskundigheid bundelen (al dan niet via de provincie).

Het nadeel van deze eigen strategieën is dat er grote verschillen ontstaan tussen overheden onderling. Deze verschillen kunnen door derden worden ervaren als rechtsongelijkheid.

6.1.2 Scheppen van aandacht bij sleutelfiguren

Deze paragraaf is gericht op verbetering van de toepassing van het instrument verantwoordingsplicht door het activeren van sleutelfiguren die de hoogte van het groepsrisico kunnen beïnvloeden. Met sleutelfiguren wordt bedoeld: lokale, regionale en landelijke bestuurders en burgers. In hoofdstuk 3 en 4 is geconstateerd dat het groepsrisico vooral aandacht krijgt van specialisten en maar beperkt doordringt tot de bestuurders en burgers. Bij burgers en bestuurders wordt het onderwerp groepsrisico 'verdrukt' door meer urgente onderwerpen. Dit betekent dat niet alleen energie gestoken moet worden in verbetering van het instrument dat de specialisten gebruiken om de sleutelfiguren te informeren. Zelfs een perfect instrument lost niet alles op. De sleutel bestaat uit het genereren en behouden van aandacht bij de personen die de besluiten nemen en zo bepalen met welke opdracht de specialisten aan het werk gaan.

Het is hierbij van belang rekening te houden met het feit dat gemeenten in sommige gevallen van rijkswege gelden ontvangen voor het realiseren van grootschalige bouwopgaven. Zij kunnen het ontvangen van die gelden opvatten als een impliciete verplichting tot acceptatie van het groepsrisico. Ook moet vooral niet vergeten worden dat de provincies via een decentralisatie-uitkering van 2011 tot en met 2014 jaarlijks € 20 miljoen ontvangen voor hun regierol bij het professionaliseren, versterken en oppakken van nieuwe externe veiligheidstaken. Deze bestaande afspraak biedt een goed vertrekpunt om samen met gemeenten en rijk te komen tot de benodigde aanpassingen.

De essentie van deze oplossingsrichting is samengevat in onderstaande punten:

1. Meet en publiceer de resultaten. De ontwikkeling van het veiligheidsniveau en de hoogte van het groepsrisico worden bijgehouden en jaarlijks gepubliceerd in de vorm van een benchmark voor bestuurders en burgers. Hierbij is ook aandacht voor de baten van ontwikkelingen die een verlaging van het veiligheidsniveau ten gevolg hebben. Op deze wijze worden doelbereik en effecten inzichtelijk gemaakt, is een benchmark beschikbaar voor (lokale) bestuurders en burgers, en wordt periodiek aandacht voor groepsrisico georganiseerd. Hiervoor dient een adequate indicator te worden gevonden, gedacht kan worden aan het vertalen van de prestaties van gemeenten naar een jaarlijkse ranglijst 'risicogroei en dalers'. Als startpunt van een dergelijke meetmethode kan gedacht worden aan de afgesproken monitoring voor het Basisnet en mogelijk kan gebruik worden gemaakt van de inzichten opgedaan door de Vrom-inspectie bij het onderzoeken van de ontwikkelingen bij BRZO-bedrijven.
2. Zorg dat degenen die de bevoegdheid hebben om een groepsrisico te accepteren zich ook probleem eigenaar voelen van de situatie die ontstaat na het besluit. Dit kan door een rekening te verbinden aan het accepteren van een groepsrisico (bijvoorbeeld een verplichte financiële reservering of door blijvende zichtbaarheid). Ook kan een koppeling worden gelegd met de 'verplichting' tot het waarborgen van de bij besluitvorming veronderstelde maatregelen en rampbestrijdingsmogelijkheden.
3. Organiseer bestuurlijke urgentie door burgers te betrekken bij het verantwoordingsproces. Bijvoorbeeld door verplicht te stellen dat burgers in een invloedsgebied worden geïnformeerd over de consequenties van een calamiteit en hun eigen handelingsmogelijkheden. Zorg dat deze betrokkenheid georganiseerd wordt door een onafhankelijke partij en dat de gebruikte termen helder zijn.

Opvallend is dat door het werkveld zelf nog weinig methoden zijn bedacht om deze oplossingsrichting in de praktijk te brengen. Kennelijk lukt het de experts niet om de verantwoordingsplicht met de huidige beschikbare middelen structureel te agenderen bij de sleutelfiguren.

6.1.3 Uitvoering verantwoordingsplicht afstemmen op de praktijk van besluitvorming

Deze paragraaf is gericht op verbetering van het instrument verantwoordingsplicht groepsrisico, zodat wordt aangesloten bij de manier waarop besluitvorming in de praktijk plaatsvindt. De constatering in hoofdstuk 3 en 4 dat (externe) veiligheid een impliciet onderdeel vormt van een besluit wordt als vertrekpunt gehanteerd. Dit betekent dat niet langer gericht wordt op een op zichzelf staand besluitvormingstraject rond externe veiligheid. In plaats daarvan wordt gekeken in welke vorm en op welk moment de te maken keuzes zo efficiënt en effectief mogelijk kunnen worden ingebracht. Het gaat dus om het faciliteren van die vorm en kwaliteit nodig om het expliciete politieke oordeel op het natuurlijke moment te laten plaatsvinden.

De essentie van deze oplossingsrichting is samengevat in onderstaande punten:

1. Verbeter de vorm door waar mogelijk slecht communiceerbare en technocratische termen in besluiten, regelingen en handreikingen (zoals 'fn-curve' en overschrijdingsfactor) te vervangen door heldere informatie (aantal gewonden, slachtoffers, schade, etcetera) en het handelingsperspectief (welke opties zijn er en wie gaat daarover?).
2. Versnel en vergemakkelijk de toegang tot het besluitvormingsproces door in te zetten op het visualiseren van de te maken keuze en het kunnen presenteren van de effecten die verschillende maatregelen hebben op het veiligheidsniveau. Bijvoorbeeld door vertaling van een kosten baten analyse naar een kaartbeeld waarin (1) mitigerende maatregelen met elkaar worden vergeleken en (2) duidelijk wordt ingegaan op de baten die de maatschappij heeft bij het accepteren van een risico op maatschappelijke ontwrichting.
3. Lever kwaliteit op maat door eenvoudige gevallen te bedienen met eenvoudige oplossingen. Op deze wijze wordt het mogelijk de beperkt beschikbare tijd, kennis en capaciteit te richten op de zaken die er toe doen. Differentieer het groepsrisicobeleid naar consequenties voor het veiligheidsniveau en vereenvoudig en standaardiseer waar mogelijk de bepaling van de hoogte van het groepsrisico. Bijvoorbeeld door bij besluitvorming zonder consequenties voor het veiligheidsniveau niet te verantwoorden en een gelaagdheid te introduceren bij het berekenen: reken alleen in voor die gevallen en besluiten waarbij uitkomsten tot achter de komma noodzakelijk zijn. Als dit niet zo is kan het verfijnde rekeninstrument worden vervangen door een grove methode (tabellen of vuistregels). Slechts in een select aantal gevallen moet worden overgegaan tot verfijning van het rekenwerk door daartoe gecertificeerde bureaus.

Opvallend is dat door het werkveld zelf al diverse methoden zijn bedacht en worden toegepast die passen bij deze oplossingsrichting. Voorbeelden zijn:

- Bij punt 1: vervanging van de technocratische term 'overschrijdingsfactor' door andere indicatoren in gemeentelijk externe veiligheidsbeleid.
- Bij punt 2: de ontwikkeling van 'groepsrisico op de kaart' en de MAL Groepsrisico die kunnen helpen bij het laten zien van de effecten van een ontwikkeling en de genomen maatregelen op het veiligheidsniveau.
- Bij punt 3: het vereenvoudigen van de verantwoordingsopgave door te differentiëren op basis van mogelijke rampscenario's (veiligheidsbeleid van Haven Amsterdam).

6.2 Advies

Geadviseerd wordt om een combinatie van de verkende oplossingsrichtingen te gebruiken.

De meest efficiënte volgorde van oplossingsrichtingen is:

- (1) verhelderen doelstelling en probleemeigenaar;
- (2) scheppen van aandacht bij sleutelfiguren;
- (3) uitvoering verantwoordingsplicht groepsrisico afstemmen op de praktijk van besluitvorming.

In paragraaf 7.1.3 worden op basis van de verkende oplossingsrichtingen contouren geschetst van een mogelijke totaaloplossing. Deze contourenschets moet worden gezien als een voorzet, gericht op het bereiken van een duurzaam veilige samenleving. Voordat dit verbetervoorstel in de praktijk gebracht kan worden, is een nadere uitwerking nodig. Aanbevolen wordt om de contourenschets met partijen nader uit te werken in een verbeterprogramma, waarbij specifiek aandacht nodig is voor de gevolgen voor wetgeving.

Bij de nadere uitwerking van de het verbeterprogramma dient rekening te worden gehouden met alle zaken te worden meegenomen waarvan in hoofdstuk 3 en 4 is geconstateerd dat ze een goede werking van de verantwoordingsplicht in de weg staan. Deze zijn samengevat in de volgende aandachtspunten:

- Bieden van een optimale methode (moment en vorm) voor borging van maatregelen.
- Het vereenvoudigen en stroomlijnen van de informatiestromen die ten grondslag liggen aan de verantwoording groepsrisico.
- Efficiënte en effectieve inzet van de beperkt beschikbare kennis en capaciteit.

Per oplossingsrichting dient begonnen te worden met het implementeren van de maatregelen waar geen aanpassing van wetgeving voor nodig is (beleidsplannen, toelichtingen en handreikingen). De volgende stap bestaat uit aanscherping van de relevante algemene maatregelen van bestuur en bijbehorende regelingen. Het gaat om het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), en de aangekondigde AMvB's met betrekking tot transportroutes (Btev) buisleidingen (Bevb). De verwachting is dat op deze wijze aanzienlijke verbeteringen mogelijk zijn. Pas nadat dit onvoldoende blijkt te zijn, zou overwogen moeten worden of een (volledige) herziening van de wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en rampenbestrijding meer kan opleveren.

Tot slot is het van belang om ons te realiseren dat ook andere beleidsvelden, zoals bodem en geluid vergelijkbare opstartproblemen hebben gekend. Bij het uitwerken van de in paragraaf 7.1.3. voorgestelde totaaloplossing dient gekeken te worden naar voorbeelden uit deze andere beleidsvelden. Er kan geleerd worden van de ervaringen die hier zijn opgedaan bij het uitwerken van praktische oplossingen met een breed draagvlak bij alle belanghebbenden. Wat is de juiste manier om certificering te regelen, wat is de rol van provincie en VROM-Inspectie ten opzichte van gemeenten, hoe kan de beperkt beschikbare eigen deskundigheid effectief door overheden worden gedeeld.

7 CONCLUSIES

Dit afsluitende hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvragen (doelstellingen) die ten grondslag liggen aan de evaluatie van de toepassing van de verantwoordingsplicht groepsrisicobeleid bij inrichtingen en het transport van gevaarlijke stoffen per spoor.

Onderstaand zijn de doelstellingen van het onderzoek weergegeven:

1. Bepalen hoe de hoogte van het groepsrisico zich per sector en regio heeft ontwikkeld. Is er sprake van een (beleids)effect?
2. Bepalen van de mate waarin het groepsrisicobeleid met een verantwoordingsplicht bijdraagt aan het veiligheidsniveau. Is er een causaal verband tussen (de toepassing van) de verantwoordingsplicht en het bereikte beleidseffect?
3. Formuleren van verbetervoorstellen voor het huidige beleid als daarvoor aanleiding is.

7.1 Ontwikkeling hoogte groepsrisico

Gebleken is dat het door het ontbreken van een monitoringssysteem, veranderingen in de risicoberekeningsmethodiek en een gebrek aan goede indicatoren niet mogelijk is om cijfermatig te bepalen hoe de hoogte van het groepsrisico zich in Nederland heeft ontwikkeld. De (ontwikkeling van de) hoogte van de groepsrisico's van de verschillende risicobronnen in Nederland worden tot op heden niet bijgehouden. Dit geldt voor alle sectoren en regio's. Wel kan uit de resultaten van het voorliggend onderzoek en de onderzoeken van de VROM-Inspectie en Saxion Hogescholen een trend worden afgeleid: de invoering van de verantwoordingsplicht groepsrisico heeft op lokaal niveau niet geleid tot een verlaging van het groepsrisico. Er lijkt eerder sprake te zijn van een toename in de hoogte van het groepsrisico. Er zijn ook positieve ontwikkelingen geconstateerd. Op nationaal niveau zijn (worden) verschillende projecten uitgevoerd die (kunnen) bijdragen aan een verlaging van de hoogte van het groepsrisico. Bijvoorbeeld de realisatie van het Basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, de aanleg van de Betuwelijn en maatregelen bij LPG-tankstations. Momenteel is niet duidelijk hoe de lokale trend en de ontwikkelingen op nationaal niveau zich onderling verhouden en in welke mate ze van invloed zijn op de ontwikkeling van de hoogte van het groepsrisico. Wel is duidelijk dat veel van de nationale projecten op termijn zijn afgerond en dus geen tegenwicht meer kunnen bieden ten opzichte van de lokale toename van het groepsrisico.

Op basis van de bovenstaande conclusie wordt aanbevolen om een systeem te ontwikkelen dat het mogelijk maakt om de ontwikkeling van de hoogte van het groepsrisico op nationaal niveau te monitoren. Om de ontwikkeling van het groepsrisico in de juiste context te kunnen beschouwen dient het systeem ook de "baten" die ten grondslag liggen aan een verandering van het groepsrisico inzichtelijk te maken.

7.2 Bijdrage verantwoordingsplicht groepsrisico aan het veiligheidsniveau

De direct aantoonbare invloed van het beleidsinstrument verantwoordingsplicht op de hoogte van het groepsrisico is de afgelopen jaren uitermate beperkt geweest. Er is geen causaal verband aangetroffen tussen (de toepassing van) de verantwoordingsplicht en de mate waarin het beoogde beleidseffect daadwerkelijk wordt bereikt. Hieruit kan niet zomaar geconcludeerd worden dat het instrument niet werkt, maar het is duidelijk dat met de huidige kwaliteit van de uitvoering onvoldoende resultaten worden bereikt. Wel lijkt er sprake te zijn van een indirecte positieve bijdrage aan de verhoging van het veiligheidsniveau. Er wordt regelmatig informatie gedeeld tussen overheden en er wordt meer aandacht gegeven aan de bestrijdbaarheid van en de zelfredzaamheid bij rampen.

7.3 Aanleiding tot verbetervoorstellen

Het huidige groepsrisicobeleid met het bijhorende beleidsinstrument verantwoordingsplicht draagt onvoldoende zichtbaar bij aan een duurzame verlaging van de hoogte van het groepsrisico en een toename van het veiligheidsniveau. Het is daarom zinvol om nader onderzoek te doen naar kansrijke verbetervoorstellen, zowel wat betreft het beleid als het beleidsinstrumentarium. Door de onderzoekers zijn drie kansrijke oplossingsrichtingen verkend. Op volgorde van efficiëntie zijn de oplossingsrichtingen:

1. Verhelderen van de doelstelling en probleemeigenaar.
2. Scheppen van aandacht bij sleutelfiguren.
3. Uitvoering afstemmen op de praktijk van besluitvorming.

In het kader op de volgende pagina zijn op basis van de bovenstaande oplossingrichtingen de contouren geschetst van een mogelijke totaaloplossing. Deze contourenschets moet worden gezien als een voorzet, gericht op het bereiken van een duurzaam veilige samenleving. Aanbevolen wordt om deze contourenschets met partijen nader uit te werken in een verbeterprogramma.

Contourenschets totaaloplossing

A. Verhelder de doelstelling en de eigenaar

Behoudt de lokale bevoegdheid voor het afwegen en accepteren van het groepsrisico. Koppel aan deze bevoegdheid de verantwoordelijkheid voor het bereiken van een nationaal vastgesteld en regionaal uitgewerkt doel. Richt deze (boven)regionale of landelijke doelstelling op het op peil houden en waar mogelijk verhogen van het veiligheidsniveau door beheersing van het groepsrisico. Werk de doelstelling per bestuurslaag (rijk, provincie, gemeente) nader uit door de beleidsdoelen en de wijze waarop ze worden geëffectueerd conform de Wet ruimtelijke ordening vast te leggen in een structuurvisie.

Per bestuurslaag (rijk, provincie, gemeente) wordt één eigenaar aangewezen met als taken het:

- stimuleren van overheden om de doelstelling uit de structuurvisie te effectueren;
- zorgen dat degene die groepsrisico's accepteert zich probleemeigenaar voelt van de situatie ontstaan na het besluit;
- ontsluiten van kennis, deskundigheid en 'best practices voor het vastleggen van maatregelen in de besluitvorming'.

B. Schep en behoud aandacht van sleutelfiguren

B1. Meet en publiceer de resultaten

De ontwikkeling van het veiligheidsniveau en de hoogte van het groepsrisico worden bijgehouden en jaarlijks gepubliceerd. Hierbij is ook aandacht voor de baten van ontwikkelingen die een verlaging van het veiligheidsniveau ten gevolg hebben. Op deze wijze worden doelbereik en effecten inzichtelijk gemaakt, is een benchmark beschikbaar voor (lokale) bestuurders en burgers, en wordt periodiek aandacht voor groepsrisico georganiseerd.

Om dit mogelijk te maken worden op nationaal niveau heldere indicatoren vastgesteld en krijgt één (landelijke) instantie als taak om het veiligheidsniveau en de hoogte van het groepsrisico te rapporteren. Deze rapportage vindt jaarlijks plaats. De indicatoren worden door het bevoegde gezag bijgehouden en door de (landelijke) instantie samengevoegd en waar nodig geverifieerd. Op gemeentelijk niveau kunnen de indicatoren een rol krijgen in de beleidscyclus van het externe veiligheidsbeleid. Ook op provinciaal en landelijk niveau kan deze informatie worden gebruikt bij beleidsvorming.

B2. Organiseer betrokkenheid burgers

Elk bestuur wijst een onafhankelijke instantie (veiligheidsregio?) aan die zich richt op:

- Het faciliteren van betrokkenheid van burgers bij het veiligheidsbeleid.
- Het voor burgers zichtbaar maken van de effecten van een besluit.

C. Uitvoering verantwoordingsplicht afstemmen op de praktijk van besluitvorming.

C1. Vereenvoudig door focus op situaties waarbij het veiligheidsniveau wordt aangetast.

Differentieer naar de consequenties voor het veiligheidsniveau en de hoogte van het groepsrisico.

4. Voorkom onnodig rekenen door bij ontwikkelingen die geen gevolgen hebben voor de beheersbaarheid van het potentiële rampscenario geen verantwoording te verplichten. Immers, het veiligheidsniveau wordt niet beïnvloed. Een nadere uitwerking van het begrip 'geen gevolgen voor de beheersbaarheid' is nodig.
5. Bij ontwikkelingen met gevolgen voor de beheersbaarheid van het potentiële rampscenario waar het groepsrisico dusdanig is dat het veiligheidsniveau in het geding kan zijn voert het bevoegde gezag een verantwoording groepsrisico uit (bijvoorbeeld indien het groepsrisico groter is dan 10% oriëntatiewaarde). Het is van belang dat het bevoegde gezag in het verantwoordingsbesluit ook stil staat bij de door hen gemaakte keuzes in veiligheidsregio verband.
6. Bij ontwikkelingen met gevolgen voor de beheersbaarheid van het potentiële rampscenario waar het groepsrisico dusdanig hoog is dat het veiligheidsniveau niet meer wordt beheerst gaat de uit te voeren afweging de lokale verantwoordelijkheid te boven en moet op een ander niveau plaatsvinden. Hier zou bijvoorbeeld de oriëntatiewaarde als grens kunnen worden genomen. Ook dient nader te worden uitgewerkt wat wordt verstaan onder een hoger niveau; gedacht wordt aan de bij A genoemde 'probleemeigenaren' per bestuurslaag. Het is van belang dat een brede afweging plaatsvindt waarbij gekeken wordt of de ontwikkeling vanuit bovenlokaal standpunt wenselijk is en welke maatregelen getroffen moeten worden om het veiligheidsniveau te beheersen.

C2. Vereenvoudig door verdere standaardisering van het verantwoordingsproces, inclusief de gebruikte methoden.

Identificeer alle gevallen en besluiten waarbij uitkomsten tot achter de komma niet noodzakelijk zijn. Door in deze situaties het verfijnde rekeninstrument te vervangen door een grove methode (tabellen of vuistregels) wordt 'rekenen tegen beter weten in' voorkomen. In moeilijke gevallen blijft rekenen nodig en wordt alleen gewerkt met gecertificeerde bureaus.

C3. Verplicht gebruik van helder communiceerbare termen.

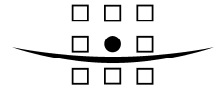
Vervang bijvoorbeeld de overschrijdingsfactor door een herkenbare eenheid (bijvoorbeeld het aantal slachtoffers).

C4. Duidelijk inzicht in kosten en baten.

Bijvoorbeeld met een analyse die de baten van het accepteren van een groepsrisico aantoonst en laat zien of en zo ja, hoeveel effect de maatregelen ter beperking van het groepsrisico hebben op de maatschappelijke ontwrichting (gewonden, slachtoffers, economische schade). Nadere uitwerking van een methode om de effecten van maatregelen inzichtelijk en onderling vergelijkbaar te maken is nodig.

=0=0=0=

A COMPANY OF



ROYAL HASKONING

Bijlage 1 Dossiervragen

DOSSIERVragen

Wm-dossiers

Brongegevens en Berekeningen

- 1.1 Is aangegeven hoe de personendichtheid is bepaald?
- 1.2 Is de personendichtheden gebaseerd op de bestemmingsplancapaciteit?
- 1.3 Worden, indien van toepassing, passanten (of bezoekers bv bij tuincentrum) meegenomen?
- 1.4 Worden, indien van toepassing, medewerkers meegenomen?
- 1.5 Is de grootte van het invloedsgebied aangegeven?
- 1.6 Is aangegeven hoe het invloedsgebied is bepaald?
- 1.7 Is ingeval van een (zeer) groot invloedsgebied uitgegaan van een kleinere afstand bij de verantwoording groepsrisico? (vnl bij toxische scenario's)?
- 1.8 Is een toegenomen proces- of transportveiligheid meegenomen in de berekening?

Invulling onderdelen verantwoording groepsrisico in het (ontwerp)besluit

- 2.1 Is de aanwezige dichtheid van personen in het invloedsgebied aantoonbaar meegenomen in het besluit
 - a. *functie-indeling*
 - b. *gemiddelde personendichtheid (totaal en per functie/locatie)*
 - c. *verblijfsduurcorrecties*
 - d. *verschil tussen bestaande en nieuwe situatie.*
- 2.2 Is de omvang van het groepsrisico aantoonbaar meegenomen in het besluit
 - a. *de omvang vóór het van kracht worden van het besluit*
 - b. *de omvang na het van kracht worden van het besluit*
 - c. *de verandering van het groepsrisico ten gevolge van het besluit*
 - d. *de ligging van de groepsrisicocurve ten opzichte van de oriëntatiewaarde*
- 2.3 Mogelijkheden beperking groepsrisico
 - a. *Zijn de mogelijkheden ter beperking van het groepsrisico bij de betrokken risicobron aantoonbaar meegenomen in het besluit?*
 - b. *Wordt hierover een uitspraak gedaan en worden voorgenomen maatregelen aantoonbaar meegenomen in het besluit?*

2.4 Maatregelen nabije toekomst

- a. *Zijn de mogelijkheden ter beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst aantoonbaar meegenomen in het besluit?*
- b. *Wordt hierover een uitspraak gedaan en worden voorgenomen maatregelen aantoonbaar meegenomen in het besluit?*

2.5 Zijn de mogelijkheden tot voorbereiding op en bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval aantoonbaar meegenomen in het besluit?

2.6 Zijn de mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied om zich in veiligheid te brengen, aantoonbaar meegenomen in het besluit?

2.7 Bevat het dossier stukken, waaruit blijkt dat:

- a. *er overleg is geweest met de regionale brandweer?*
- b. *de regionale brandweer aantoonbaar in de gelegenheid is gesteld om advies te geven?*
- c. *de regionale brandweer advies heeft gegeven?*
- d. *gemotiveerd wordt afgeweken van het advies van de RBW*

2.8 Wordt in het dossier melding gemaakt van een overleg met bevoegd gezag van de gemeente waarvan het grondgebied geheel of gedeeltelijk binnen het invloedsgebied ligt?

2.9 Heeft het College van B&W / de gemeenteraad c.q. Gedeputeerde Staten aantoonbaar een verantwoording voor het groepsrisico afgelegd? (Bijv. met de zin "Het bestuur neemt, alles in overweging nemende, etc").

Resultaat

3.1 Is uit het besluit op te maken of de maatregelen om het groepsrisico te reduceren worden 'afgedwongen' (is sprake van borging) c.q. daadwerkelijk worden getroffen?

3.2 Worden er maatregelen genomen in de ruimtelijke ordening, bij het bedrijf of in/aan de gebouwen rondom de risicobron?

- a. *Ruimtelijke ordening (bv beïnvloeding personendichtheid, etc.)*
- b. *Bij het bedrijf (bv aanscherpen milieuvergunning, ander bedrijfsproces, etc)*
- c. *In gebouwen (bv technische maatregelen zoals blinde gevel, ventilatie, etc.)*
- d. *Anders (noteren welke andere maatregel)*

3.3 Is het type maatregel gericht op bestrijdbaarheid van de calamiteit of juist op het gebied van zelfredzaamheid? (N.B. Afgezien van meer afstand tussen risicobron en kwetsbare objecten kunnen maatregelen in de ruimtelijke ordening ook gericht zijn op bestrijdbaarheid of zelfredzaamheid, zoals reservering ruimte voor vluchtroutes).

- a. *Bestrijdbaarheid (bv aanwezigheid bluswater en aanrijmogelijkheden brandweer, etc.)*
- b. *Zelfredzaamheid (bv. uitsluiten niet-zelfredzame activiteiten in de omgeving, specifieke vluchtinstructies/vluchtroutes, etc.)*
- c. *Anders (noteren waar de maatregel op gericht is)*

3.4 Verwijst het bevoegd gezag in het besluit naar een eigen EV-beleid of EV-visie?

3.5 Sluiten de voorschriften aan bij de plantoelichting (Wro) of de considerans (Wm) op het gebied van EV? M.a.w. worden de voorgenomen maatregelen zoals aangegeven in plantoelichting of considerans, verankert in de voorschriften?

Wro-dossiers

Brongegevens en Berekeningen

- 1.1 Is aangegeven hoe de personendichtheid is bepaald?
- 1.2 Is de personendichtheden gebaseerd op de bestemmingsplancapaciteit?
- 1.3 Worden, indien van toepassing, passanten (of bezoekers bv bij tuincentrum) meegenomen?
- 1.4 Worden, indien van toepassing, medewerkers meegenomen?
- 1.5 Is de grootte van het invloedsgebied aangegeven?
- 1.6 Is aangegeven hoe het invloedsgebied is bepaald?
- 1.7 Is ingeval van een (zeer) groot invloedsgebied uitgegaan van een kleinere afstand bij de verantwoording groepsrisico? (vnl bij toxische scenario's)?
- 1.8 Is een toegenomen proces- of transportveiligheid meegenomen in de berekening?

Invulling onderdelen verantwoording groepsrisico in het (ontwerp)besluit

- 2.1 Is er in de toelichting voor relevante EV-bronnen geconcludeerd of er al dan niet sprake is van een risico?
- 2.2 Is de aanwezige dichtheid van personen in het invloedsgebied aantoonbaar meegenomen in het besluit?
- functie-indeling*
 - gemiddelde personendichtheid (totaal en per functie/locatie)*
 - verblijfsduurcorrecties*
 - verschil tussen bestaande en nieuwe situatie.*
- 2.3 Is de omvang van het groepsrisico aantoonbaar meegenomen in het besluit?
- de omvang vóór het van kracht worden van het besluit*
 - de omvang na het van kracht worden van het besluit*
 - de verandering van het groepsrisico ten gevolge van het besluit*
 - de ligging van de groepsrisicocurve ten opzichte van de oriëntatiewaarde*
- 2.4 Mogelijkheden beperking groepsrisico bron
- Zijn de mogelijkheden ter beperking van het groepsrisico bij de betrokken risicobron aantoonbaar meegenomen in het besluit?*
 - Wordt hierover een uitspraak gedaan en worden voorgenomen maatregelen aantoonbaar meegenomen in het besluit?*
- 2.5 Mogelijkheden beperking groepsrisico RO
- Zijn de mogelijkheden ter beperking van het groepsrisico in het ruimtelijk besluit aantoonbaar meegenomen in het besluit?*
 - Wordt hierover een uitspraak gedaan en worden voorgenomen maatregelen aantoonbaar meegenomen in het besluit?*
- 2.6 Maatregelen nabije toekomst
- Zijn de mogelijkheden ter beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst aantoonbaar meegenomen in het besluit?*
 - Wordt hierover een uitspraak gedaan en worden voorgenomen maatregelen aantoonbaar meegenomen in het besluit?*

2.7 Alternatieve locaties

- a. *Zijn de voor- en nadelen van andere mogelijkheden tot ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico aantoonbaar meegenomen in het besluit?*
- b. *Zo nee, blijkt uit het dossier dat een onderzoek naar ruimtelijke alternatieven heeft plaatsgevonden?*

2.8 Zijn de mogelijkheden tot voorbereiding op en bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval aantoonbaar meegenomen in het besluit?

2.9 Zijn de mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied om zich in veiligheid te brengen, aantoonbaar meegenomen in het besluit?

2.10 Bevat het dossier stukken, waaruit blijkt dat:

- a. *er overleg is geweest met de regionale brandweer?*
- b. *de regionale brandweer aantoonbaar in de gelegenheid is gesteld om advies te geven?*
- c. *de regionale brandweer advies heeft gegeven?*
- d. *wordt gemotiveerd afgeweken van het brandweeradvis?*

2.11 Wordt in het dossier melding gemaakt van een overleg met bevoegd gezag van de gemeente waarvan het grondgebied geheel of gedeeltelijk binnen het invloedsgebied ligt?

2.12 Heeft het College van B&W / de gemeenteraad c.q. Gedeputeerde Staten aantoonbaar een verantwoording voor het groepsrisico afgelegd? (Bijv. met de zin "Het bestuur neemt, alles in overweging nemende, etc")

Resultaat

3.1 Is uit het besluit op te maken of de maatregelen om het groepsrisico te reduceren worden 'afgedwongen' (is sprake van borging) c.q. daadwerkelijk worden getroffen?

3.2 Worden er maatregelen genomen in de ruimtelijke ordening, bij het bedrijf of in/aan de gebouwen rondom de risicobron?

- a. *Ruimtelijke ordening (bv beïnvloeding personendichtheid, etc.)*
- b. *Bij het bedrijf (bv aanscherpen milieuvergunning, ander bedrijfsproces, etc)*
- c. *In gebouwen (bv technische maatregelen zoals blinde gevel, ventilatie, etc.)*
- d. *Anders (noteren welke andere maatregel)*

3.3 Is het type maatregel gericht op bestrijdbaarheid van de calamiteit of juist op het gebied van zelfredzaamheid? (N.B. Afgezien van meer afstand tussen risicobron en kwetsbare objecten kunnen maatregelen in de ruimtelijke ordening ook gericht zijn op bestrijdbaarheid of zelfredzaamheid, zoals reservering ruimte voor vluchtroutes).

- a. *Bestrijdbaarheid (bv aanwezigheid bluswater en aanrijmogelijkheden brandweer, etc.)*
- b. *Zelfredzaamheid (bv. uitsluiten niet-zelfredzame activiteiten in de omgeving, specifieke vluchtinstructies/vluchtroutes, etc.)*
- c. *Anders (noteren waar de maatregel op gericht is)*

3.4 Verwijst het bevoegd gezag in het besluit naar een eigen EV-beleid of EV-visie?

3.5 Sluiten de voorschriften aan bij de plantoelichting (Wro) of de considerans (Wm) op het gebied van EV? M.a.w. worden de voorgenomen maatregelen zoals aangegeven in plantoelichting of considerans, verankerd in de voorschriften?

Vervangende vragen bij Wro VGS dossiers

2.4 Is een aanduiding van de vervoersstromen, in termen van de aard en de omvang van gevaarlijke stoffen, alsmede een aanduiding in hoofdlijnen van de bijdrage van de verschillende transportstromen aan het groepsrisico aantoonbaar meegenomen in het besluit?

2.5 Is een aanduiding van de redelijkerwijs voorzienbare vervoerstromen in de toekomst (periode van tien jaar) met in begrip van een aanduiding van de invloed daarvan op het groepsrisico aantoonbaar meegenomen in het besluit?

2.6 Is de bijdrage in hoofdlijnen van de aanwezige en van de redelijkerwijs voorzienbare toekomstige (periode van tien jaar) (beperkt) kwetsbare objecten aan de hoogte van het groepsrisico aantoonbaar meegenomen in het besluit?

2.7 Maatregelen nabije toekomst

- a. *Zijn de mogelijkheden tot beperking van het groepsrisico, zowel nu als in de toekomst (periode van tien jaar), met betrekking tot het vervoer en de ruimtelijke ontwikkelingen en de voor- en nadelen hiervan aantoonbaar meegenomen in het besluit?*
- b. *Wordt hierover een uitspraak gedaan en worden voorgenomen maatregelen aantoonbaar meegenomen in het besluit?*

Bijlage 2

Lijst met bestudeerde verdiepingsdocumenten

LIJST MET BESTUDEERDE VERDIEPINGSDOCUMENTEN

Elementen van de verantwoordingsplicht

- Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico. Den Haag: Ministerie van VROM, in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). November 2007.
- 'Naar een veilige bestemming': VNG handreiking verankering externe veiligheid in ruimtelijke plannen. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, in opdracht van de VROM Inspectie. Juni 2007.
- Groepsrisico op de kaart gezet. Den Haag: Gezamenlijk onderzoek RIVM en TNO Bouw en ondergrond, in opdracht van het ministerie van VROM. 2005.
- Groepsrisico bij LPG-tankstations & wijziging Revi. Bilthoven: Centrum Externe Veiligheid, RIVM. Mei 2007.
- Stappenplan groepsrisicoberekening LPG-tankstations. Bilthoven: Centrum Externe Veiligheid, RIVM. Mei 2007.
- Populatiebestanden Groepsrisicoberekeningen. Bilthoven: Centrum Externe Veiligheid, RIVM. December 2008.

Brandweer

- Brandweeradviesing in het kader van de verantwoordingsplicht groepsrisico: stand van zaken. Den Haag: Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. 2008.
- De Gunst, Michael. Hulpvraag en hulpaanbod: de bestuurlijke afweging. Delft: Technische Universiteit Delft (eindthesis). November 2008.
- IPO-08 Handreiking brandweeradvies in het kader van Bevi, Btev en Bevb (concept). Den Haag: in opdracht van IPO. September 2009.
- Risicobeleid en rampenbestrijding: op weg naar meer samenhang. Den Haag: Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. 2008
- Jansen, Wim. Maatregelen en motieven bij verantwoording groepsrisico. Amersfoort: afstudeerscriptie. Juni 2009.
- Catalogus bouwkundige maatregelen externe veiligheid (concept). Helmond: gemeente Helmond in kader 'Brabant Veiliger'. Juli 2009.
- Neuvel, J.M.M. and Van den Brink, A. The consideration of emergency management issues in spatial planning practices. Environment and Planning C: Government and Policy. 2009.

Beleidsvorming

- Verantwoorde Risico's, Veilige Ruimte. Den Haag: Raad voor verkeer en waterstaat en de VROM-raad. Juni 2003.
- Beleidskader Groepsrisico. Den Haag: Directie Externe Veiligheid, ministerie van VROM. Beleidsbrief d.d. 4 oktober 2006, kenmerk: EV/2006.263883.
- Onzekere Veiligheid: Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 2008
- Nuchter omgaan met risico's. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM. Rapportnummer 251701047/2003.
- Groepsrisico als bouwsteen voor veiligheidsbeleid. DHV Milieu en Infrastructuur BV in opdracht van Interdepartementale projectgroep groepsrisico. September 2003.
- In 't Veld, Roel en Burger, Bert. Naar een leniger Risicobeleid. Den Haag: in opdracht van het ministerie van VROM. December 2003.

Pilots

- Veiligheidsstudie spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht. Apeldoorn: TNO Milieu, Energie en Procesinnovatie. TNO-rapport R 2004/104. Maart 2004.
- Toetsingskader externe veiligheid spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht. Apeldoorn: TNO Milieu, Energie en Procesinnovatie. TNO-rapport R 2004/105. Maart 2004.
- Sluimer, G en Molag M. Externe veiligheid Zeeburgereiland Amsterdam: Pilot toepassing Toetsingskader Externe Veiligheid. Alphen a/d Rijn: Pro3, in opdracht van het ministerie van VROM. Maart 2005.
- Interne en externe veiligheidstoets Voorlopig Ontwerp Rotterdam Centraal Station. Apeldoorn: TNO Bouw en Ondergrond in opdracht van gemeente Rotterdam. TNO-rapport 2006-A-R0217/B. Juli 2006.

Vergelijkbare onderzoeken

- De Boer, D en Rodenhuis W. Verantwoording van het groepsrisico in de praktijk: Inventariserend onderzoek naar de praktijk van de groepsrisicoverantwoording en de adviesrol van de regionale brandweer in gemeenten in de provincie Drenthe. Enschede: Saxion Kenniscentrum Leefomgeving in opdracht van de provincie Drenthe. 2009.
- Externe veiligheid: "meten, verbeteren en borgen". Den Haag: VROM Inspectie. Juni 2009.
- Verantwoording groepsrisico: 5 pilot projecten over VGR in de provincie Utrecht. Amersfoort: DHV BV in opdracht van Provincie Utrecht. Maart 2006.
- Groepsrisico chemie sterk afgenomen: Onderzoek naar de overschrijding van het groepsrisico bij VR-plichtige Brzo-bedrijven. Den Haag: VROM Inspectie.
- De Lange, M. Gezamenlijk een stapje dichterbij: Verantwoordingsplicht groepsrisico. Deventer (afstudeerscriptie). Juni 2007.
- VROM. Groepsrisico chemie sterk afgenomen: onderzoek naar de overschrijding van het groepsrisico bij VR-plichtige Brzo-bedrijven.

Overig

- Vierde voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid. Den Haag: Directie Externe Veiligheid, ministerie van VROM. Beleidsbrief met kenmerk: EV/2004.082038. 2004
- Vijfde voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid. Den Haag: Directie Externe Veiligheid, ministerie van VROM. Beleidsbrief met kenmerk: EV/2005213218. 2005
- Zesde voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid. Den Haag: Directie Externe Veiligheid, ministerie van VROM. Beleidsbrief met kenmerk: EV/2006.308.461. 2006
- Infosheet Groepsrisico. Den Haag: ministerie van VROM. November 2007.
- Milieubalans 2009. Planbureau voor de Leefomgeving. September 2009.
- Invulling Verantwoordingsplicht Groepsrisico Zuidwestelijke Randweg-N207. Nijmegen: Royal Haskoning in opdracht van de provincie Zuid-Holland. 9T9099.A2/R0002/Nijm, mei 2009.
- Provinciaal inpassingsplan Greenportlane, bijlage 4: Verantwoordingsplicht groepsrisico aanleg Greenportlane. Provincie Limburg. Februari 2009.
- CHAMP-methodiek, zoals vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 4 februari 2003.

Bijlage 3

Bestudeerde uitspraken RvS

BESTUDEERDE UITSPRAKEN RVS – EVALUATIE GROEPSRISICO

1.

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Loenen
Proceduresoort: Voorlopige voorziening

Zaaknummer: 200506977/2

Datum uitspraak: 14 september 2005

2.

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer
Proceduresoort: Eerste aanleg – meervoudig

Zaaknummer: 200706782/1

Datum uitspraak: 3 september 2008

3.

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Kampen
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Zaaknummer: 200706472/1

Datum uitspraak: 29 oktober 2008

4.

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Overbetuwe
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Zaaknummer: 200802581/1

Datum uitspraak: 11 februari 2009

5.

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Zaaknummer: 200708514/1

Datum uitspraak: 21 januari 2009

6.

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Gelderland
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Zaaknummer: 200800554/1

Datum uitspraak: 11 februari 2009

7.

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Zaaknummer: 200806682/1/M1

Datum uitspraak: 17 juni 2009

8.

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Zaaknummer: 200608226/1

Datum uitspraak: 28 mei 2008

9.

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Zaaknummer: 200505749/1

Datum uitspraak: 24 mei 2006

10.

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Maassluis
Proceduresoort: Hoger beroep

Zaaknummer: 200600358/1

Datum uitspraak: 20 december 2006

11.

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Zwolle
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Zaaknummer: 200803148/1
Datum uitspraak: 22 april 2009

12.

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Delft
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Zaaknummer: 200704460/1
Datum uitspraak: 11 juni 2008

Extra bestudeerde uitspraken

13.

Zaaknummer: 200901384/1/M1
Datum uitspraak: 23 december 2009

14.

Zaaknummer: 200901040/1/H1
Datum uitspraak: 23 december 2009

15.

Zaaknummer: 900687/1/R2
Datum uitspraak: 16 december 2009

Bijlage 4 Interviewvragen

VRAGEN INTERVIEWS

Ambtelijk deskundigen

A. Is het groepsrisico aan de orde?

1. Hoe wordt gesignaleerd of groepsrisico en de verantwoordingsplicht aan de orde is?
2. Bij wie ligt binnen de organisatie de signalerende rol?
3. Hoe zou de betreffende persoon zijn/haar expertiseniveau over externe veiligheid kenschetsen?
4. Is die signalering in een procedure (bijv. opstelling bestemmingsplan) opgenomen?
5. Wat is de ervaring met het signaleren van het groepsrisico? Heeft men alle relevante situaties tijdig in beeld of slipt er wel eens iets tussendoor?
6. Moet deze signalering beter en hoe kan dat worden vormgegeven?

B. Wat is de relevantie van groepsrisico?

1. Wie verricht het groepsrisico-onderzoek (overheid zelf, milieudienst of extern bureau)?
2. Wie controleert aanpak groepsrisicoberekening en output van het eventueel ingeschakelde bureau?
3. Als men zelf het groepsrisico berekent, welke tools gebruikt men dan?
4. Hoe worden personendichtheden bepaald?
5. In hoeverre worden bestemmingsplancapaciteiten daarbij betrokken?
6. Loopt men tegen rekentechnische problemen aan?
7. Op welke wijze wordt (indien aan de orde) in de berekening met splitsing van bedrijven omgegaan?
8. Op welke wijze wordt er met grote invloedsgebieden gewerkt?
9. Welke typen personen worden meegenomen? Ook medewerkers? Ook passanten?
10. Kan toegenomen proces- of transport veiligheid mee worden genomen in de berekeningen?
11. Werkt het bepalen van het groepsrisico met behulp van de tabellen (bijv. bij LPG)?
12. Hoe ervaart men de kwantitatieve werkzaamheden?
13. Wat is de kwaliteit / communiceerbaarheid van de uitkomsten (het rapportje)?
14. Welke impact heeft dit op het hanteren van het groepsrisicobeleid?
15. Welke rol speelt de oriëntatiewaarde van het groepsrisico in de praktijk bij de eerste beoordeling van een ruimtelijk initiatief en het groepsrisico daarvan?
16. Heeft deze oriëntatiewaarde enige zeggingskracht of sturingskracht?
17. Zou op grond van deze vergelijking een initiatief worden stopgezet en is dat ooit gebeurd?
18. Moet deze berekeningswijze beter (eenvoudiger, efficiënter, meer op hoofdlijn) en hoe kan dat worden vormgegeven?

C. Kan (verhoging van) groepsrisico worden vermeden?

1. Zijn ruimtelijke alternatieven voor een situatie waarbij groepsrisico in het geding is overwogen?
2. Hoe is dat afwegingsproces verlopen?
3. Op welk moment in de plannings- en besluitvormingsprocedure heeft de info over groepsrisico geleid tot het zoeken naar ruimtelijke alternatieven?
4. Waaruit blijkt dit?
5. Hoe zijn de voor- en nadelen van een ruimtelijk alternatief bepaald?
6. Hebben de meerkosten van beperkende maatregelen bij het voorgenomen alternatief een rol gespeeld in deze afweging?
7. Heeft er een kosten-batenanalyse plaatsgevonden?
8. Wie heeft het besluit over deze afweging genomen (go – no-go)?

9. Vanuit welke achtergrond (kennis over externe veiligheid en groepsrisico, draagvlak voor info over het groepsrisico, bruikbaarheid van de info) heeft hij/zij dit besluit genomen?
10. Moet de afweging van ruimtelijke alternatieven beter (eenvoudiger, efficiënter, meer op hoofdlijn, meer gestructureerd) en hoe kan dat worden vormgegeven?

D. Kan verhoogd groepsrisico worden beheerst?

D.1 Advies regionale brandweer

1. Op welk moment in de besluitvorming is het advies van de brandweer gevraagd?
2. Heeft het bestuur het advies onder ogen gekregen?
3. Hoe is het advies in het besluit verwerkt?
4. Is het advies daarmee opgevolgd?
5. Zo nee waarom niet? (geen draagvlak, onvoldoende bruikbaar, te late timing tov planvormingsproces,)
6. Moet het advies van de regionale brandweer beter (eenvoudiger, duidelijker, efficiënter, meer op hoofdlijn, meer gestructureerd) en hoe kan dat worden vormgegeven?

D.2 Mogelijkheden tot beperking van het groepsrisico

1. Is gezocht naar mogelijkheden om groepsrisico te beperken?
2. Wat voor een soort maatregelen zijn overwogen?
3. Waaruit blijkt dat?
4. Door wie (kennis en expertise) is gezocht naar deze maatregelen?
5. Op welk moment in het proces zijn deze maatregelen onderzocht?
6. Is dit op geplande wijze gebeurd of als 'end of pipe' actie?
7. Welke hulpmiddelen zijn gebruikt om deze maatregelen te identificeren?
8. Hoe is besloten over toepassing van deze maatregelen indien relevant? (Waarom wel / niet toegepast?)
9. Hoe is geregeld / geborgd dat de maatregelen daadwerkelijk worden toegepast?
10. Moet het zoeken naar mogelijkheden ter beperking van het groepsrisico beter (eenvoudiger, efficiënter, meer op hoofdlijn, meer gestructureerd) en hoe kan dat worden vormgegeven?

D.3 Mogelijkheden tot voorbereiding etc

1. Is gezocht naar mogelijkheden tot voorbereiding etc.....?
2. Wat voor een soort maatregelen zijn overwogen?
3. Waaruit blijkt dat?
4. Door wie (kennis en expertise) is gezocht naar deze maatregelen?
5. Op welk moment in het proces zijn deze maatregelen onderzocht?
6. Is dit op geplande wijze gebeurd of als 'end of pipe' actie?
7. Welke hulpmiddelen zijn gebruikt om deze maatregelen te identificeren?
8. Hoe is besloten over toepassing van deze maatregelen indien relevant? (Waarom wel / niet toegepast?)
9. Hoe is geregeld / geborgd dat de maatregelen daadwerkelijk worden toegepast?
10. Moet het zoeken naar mogelijkheden tot voorbereiding etc. beter (eenvoudiger, efficiënter, meer op hoofdlijn, meer gestructureerd) en hoe kan dat worden vormgegeven?

D.4 Mogelijkheden zelfredzaamheid personen

1. Is gezocht naar mogelijkheden tot zelfredzaamheid van personen?
2. Wat voor een soort maatregelen zijn overwogen?
3. Waaruit blijkt dat?
4. Door wie (kennis en expertise) is gezocht naar deze maatregelen?
5. Op welk moment in het proces zijn deze maatregelen onderzocht?
6. Is dit op geplande wijze gebeurd of als 'end of pipe' actie?
7. Welke hulpmiddelen zijn gebruikt om deze maatregelen te identificeren?

8. Hoe is besloten over toepassing van deze maatregelen indien relevant? (Waarom wel / niet toegepast?)
9. Hoe is geregeld / geborgd dat de maatregelen daadwerkelijk worden toegepast?
10. Moet het zoeken naar mogelijkheden tot zelfredzaamheid van personen beter (eenvoudiger, efficiënter, meer op hoofdlijn, meer gestructureerd) en hoe kan dat worden vormgegeven?

D.5 Overleg buurgemeenten

1. Is overlegd met buurgemeenten?
2. Op welk moment in het proces?
3. Wat is daar over tafel gegaan?
4. Wat is gedaan met de resultaten van dat overleg?

E. Wat is de verantwoording van het ruimtelijke besluit?

1. Welke procedure is gevolgd om de verandering van de hoogte van het groepsrisico te verantwoorden?
2. Welke rol hebben de risicogegevens daarbij gespeeld?
3. Naar welke gegevens in het bijzonder is de aandacht uitgegaan (ruimtelijke alternatieven, zelfredzaamheid, mogelijkheden ter beperking van groepsrisico,)?
4. Waar is die verantwoording vastgelegd (de **argumentatielijn**)?
5. Wie heeft de verantwoording in welk document vastgelegd?
6. Wie heeft deze procedure getrokken?
7. Wie is betrokken bij het proces (welke functionarissen, welke bestuurders)?
8. Wat was de uitkomst van het besluit en welke consequenties had dat voor de hoogte van het groepsrisico?
9. Welke rol heeft de oriëntatiewaarde van het groepsrisico daarbij gespeeld en kan men zich daar een beeld bij vormen?

Bestuurders

A. De verantwoordingsplicht groepsrisico

1. Mate van betrokken van de bestuurder bij de verantwoordingsplicht. Hoe krijgt die betrokkenheid gestalte? Wat is de rol hierin van de bestuurder?
2. Heeft de bestuurder voldoende gegevens om te kunnen verantwoorden? Wat vindt de bestuurder van de bruikbaarheid / toegankelijkheid van het dossier?
3. Wat zijn de opvattingen van de bestuurder over de hoogte van het berekend groepsrisico in relatie tot de oriëntatiewaarde van het groepsrisico?
4. Betreft de bestuurder in zijn afweging over de toelaatbaarheid van het groepsrisico en de eventueel te treffen maatregelen een kosten- en batenanalyse?
5. Hoe gaat de bestuurder om met het advies van de regionale brandweer?
6. Wat is de mening van de bestuurder over situaties waarin de provincie optreedt als bevoegd gezag Wm ten opzichte van de gemeente als bevoegd gezag RO in EV-relevante situaties waarin de verantwoording groepsrisico aan de orde was?

B. Groepsrisicobeleid

1. Het doel van het groepsrisicobeleid met de verantwoordingsplicht is het voorkomen c.q. beperken van maatschappelijke ontwrichting ten gevolge van rampen met gevaarlijke stoffen. Wat is de bestuurlijke opvatting over de mate waarin dit doel werd/wordt bereikt?
2. Kunt u als bestuurder uit de voeten met het instrument groepsrisico, inclusief de verantwoordingsplicht? Zo nee, wat zijn de belangrijkste belemmeringen? (1 Normen 2 Actoren en bevoegdheden 3 Data en rekeninstrumentarium 4 Verantwoordingsprocedure)
3. Is er behoefte aan verminderde beleidsvrijheid op decentraal en meer sturing op nationaal niveau?
4. Heeft de bestuurder overige suggesties?

Veiligheidsregio

A. Aanvraag

1. Wordt er altijd een advies gevraagd door het bevoegd gezag?
2. Op welk moment wordt de regionale brandweer in het algemeen bij het proces betrokken?
3. Is vooroverleg gewenst? Dient dit vooroverleg altijd plaats te vinden of slechts over enkele onderwerpen? Of alleen bij toename van het groepsrisico?
4. Zijn er verschillen waar te nemen in de adviesaanvraag met een oog naar 1) Wm c.q. Wro 2) kleine, middelgrote en grote gemeenten 3) LPG, BRZO en VGS-spoor

B. Voorbereiden advies

1. Zijn er verschillen waar te nemen in de voorbereiding van het advies met een oog naar 1) Wm c.q. Wro 2) kleine, middelgrote en grote gemeenten 3) LPG, BRZO en VGS-spoor
2. Wanneer vindt overleg plaats met de lokale brandweer. Waarover gaat dat overleg? Wat is de meerwaarde van de inbreng van de lokale brandweer?
3. Hoe vaak komt het voor dat het advies regionale brandweer niet gegeven kan worden omdat belangrijke gegevens ontbreken? Wat ontbreekt het meest vaak?
4. Hoe gaat het bevoegd gezag om met het verzoek om aanvullende gegevens?
5. De regionale brandweer heeft iha 6 weken tijd voor uitbrengen van het advies. Is dat voldoende?
6. Kan per te adviseren maatregel worden uitgelegd waartoe de maatregel precies dient, wat de effectiviteit ervan is en wie de maatregel kan of moet uitvoeren en of er sprake is van wettelijke verplichting of wenselijkheid om de maatregel te treffen.

C. Uitbrengen advies

1. De regionale brandweer moet in de gelegenheid gesteld worden om advies uit te brengen. Brengt zij dan altijd advies uit of bijvoorbeeld alleen bij een toename van een bepaald aantal woningen? Wat zijn andere uitzonderingen?
2. Worden de adviezen Multidisciplinair uitgebracht? Zijn er afspreken met GHOR en Politie over de uit te brengen adviezen?
3. Wordt er tussen de regionale brandweer en het bevoegd gezag gewerkt aan de hand van procedures?
4. Wordt een gezamenlijk (regionale brandweer + bevoegd gezag) locatiebezoek gehouden?
5. Wordt ook advies gegeven tav effectgebieden? Zo ja, hoe vaak? Zijn er verschillen in het advies in vergelijking met invloedsgebieden?

D. Opvolging van adviezen

1. Wat is de opvatting over hoe het bevoegd gezag omgaat met geadviseerde maatregelen? (bestrijdbaarheid, zelfredzaamheid) – kiezen, opschrijven, borgen, uitvoeren.
2. Is er sprake van opvolgingscontrole, zijn de adviezen verwerkt in de besluitvormingsprocessen?
3. Hoe reageert de regionale brandweer bij afwijking van het advies?
4. Wat kan er worden gezegd over hoe het bevoegd gezag een afwijking van advies wel of niet (voldoende) motiveert?
5. Valt er iets op te merken over de relatie van het advies regionale brandweer en de reactie van het bevoegd gezag ivm het EV-beleid van dat bevoegd gezag?

Bedrijfsleven

A. Algemeen

1. De mate en het moment van betrokkenheid van risicoveroorzakers bij het proces VGR. Voelt men zich betrokken in dat proces? En op tijd? Zo ja, waaruit blijkt dat? Zo nee, waaruit blijkt dat?
2. Houden risicoveroorzakers de bestemmingsplannen in hun omgeving 'in de gaten' in verband met oprukkende kwetsbaarheid?
3. Is het groepsrisicobeleid met de VGR aan herziening toe? Zo ja, waarom? En wat zijn voorkeuren voor alternatieven?
4. Kan men vanuit de industriezijde 'best practices' rond de VGR delen?
5. Welke verschillen ziet men tussen Wm- c.q. Wro VGR's?

B. Brongegevens en berekeningen

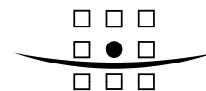
1. Wat is de mening t.a.v. de veranderingen rond nieuwe rekenmodellen? (SAFETI-NL)
2. Hoe kijkt men aan tegen het wel/niet mee kunnen nemen van procesveiligheid in de rekenmodellen?
3. Wat is de mening over de kwaliteit van de QRA uitkomsten? Juiste invloedsgebieden, bevolkingsdichtheden en contouren?
4. Als een bevoegd gezag tbv een ruimtelijke ontwikkeling een QRA gaat maken en contact met hen opneemt, wordt men dan in het proces gekend of wordt hen alleen maar een aantal gegevens gevraagd?
5. Is het bij het bedrijfsleven helder wat men aan brongegevens/data, etc. moet aanleveren tbv de verantwoording groepsrisico (berekeningen)?
6. De achterban van de VNCI heeft te maken met REACH. Hierdoor kunnen stoffen anders worden gecategoriseerd, waardoor ze ineens wel als gevaarlijk worden beschouwd, en blijkt dat ze ineens een BRZO bedrijf worden. Bedrijven zijn daardoor druk bezig om voor hun stoffen (nieuwe) scenario's door te rekenen. Dit aspect plus het feit dat er in rekenmodellen nogal eens wat verandert, kan ervoor zorgen dat contouren ineens opschuiven. Ik vraag me af of dit soort zaken door het bedrijfsleven ter sprake wordt gebracht tijdens het proces van verantwoording.
7. Welke ervaringen heeft men rond de VGR met (zeer) grote invloedsgebieden (toxische scenario's) van inrichtingen? Wordt tot 1% letaal gerekend en verantwoord of wordt 'afgekapt'?
8. Heeft men ervaringen met het meenemen van werknemers in berekeningen? Wat valt daarover op te merken?

C. Kwaliteit van het besluit

1. Kan men iets zeggen over de mate en kwaliteit van de integrale afweging? Hoe worden economische (bedrijfs)belangen in de VGR meegenomen/gediend?
2. Wordt over het algemeen rekening gehouden met uitbreidingswensen van bedrijven?
3. In dat verband: wat vindt men van de stelling dat bedrijven hun risicocontour liever behouden c.q. groter willen hebben dan kleiner?
4. Is het bij het bedrijfsleven helder hoe de besluitvorming mbt groepsrisico verloopt en wie verantwoordelijk voor het accepteren van het groepsrisico?
5. Wordt er onderhandeld over bronmaatregelen? Of worden maatregelen echt opgelegd?

D. Het effect van de VGR

1. Hoe kijkt men aan tegen bronmaatregelen bij Wro VGR kwesties?
2. Is het bij het bedrijfsleven helder wat het doel is van de VGR en op welke wijze deze doelen moeten worden geborgd?
3. Kan men iets zeggen over het effect op het veiligheidsniveau door het instrument VGR wordt gediend? Wordt dat beter of niet? Op grond waarvan baseert men de mening? Waar zit de meeste winst? Bron, plangebied, gebouwen of bestrijdbaarheid/zelfredzaamheid?
4. Ondervindt men problemen door de niet-borgbaarheid van bepaalde maatregelen?



ROYAL HASKONING

Bijlage 5 Vragen mini-enquete

VRAGEM MINI-ENQUÊTE VERANTWOORDINGSPLICHT GROEPSRISICO

Tussen 11 januari en 3 februari 2010 bestaat de mogelijkheid om deel te nemen aan een online mini-enquête in het kader van het project 'Evaluatie Groepsrisico'.

Met de resultaten van deze enquête hoopt het project Evaluatie Groepsrisico een beeld te krijgen van ervaringen en opvattingen rond de toepassing van de verantwoordingsplicht groepsrisico. Deelnemers wordt gevraagd naar negatieve en positieve aspecten rond drie thema's: **1) Brongegevens en berekeningen 2) Verantwoording van het groepsrisico in het besluit en 3) Doorwerking van maatregelen**. Wij roepen u op aan deze korte enquête mee te doen.

Thema 1: Brongegevens en berekeningen – WAT GAAT GOED?

Thema 1: Brongegevens en berekeningen – WAT GAAT NIET GOED?

Thema 1: Brongegevens en berekeningen – OPLOSSINGSRICHTINGEN

Thema 2: Kwaliteit van het besluit – WAT GAAT GOED?

Thema 2: Kwaliteit van het besluit – WAT GAAT NIET GOED?

Thema 2: Kwaliteit van het besluit – OPLOSSINGSRICHTINGEN

Thema 3: Effect verantwoording groepsrisico – WAT GAAT GOED?

Thema 3: Effect verantwoording groepsrisico – WAT GAAT NIET GOED?

Thema 3: Effect verantwoording groepsrisico – OPLOSSINGSRICHTINGEN

Bijlage 6
Gespreksonderwerpen onderzoek naar
beleidsalternatieven

Gespreksonderwerpen interview met hoogleraar bestuurskunde

(De geïnterviewde heeft een samenvatting ontvangen van het onderzoek, waarna onderstaande vragen gesteld zijn)

In het kort: in de toepassing van het groepsrisicobeleid met het instrument verantwoordingsplicht is een grote rol weggelegd voor de lokale ambtelijke organisatie en het lokaal bestuur (College en Raad). Wij stelden vast dat het instrument (vooral door lokale rolinvulling) niet goed werkt. Vraag is of u met ons mee kunt denken hoe we een en ander vanuit bestuurskundig perspectief kunnen verbeteren.

Gezien het voorgaande willen wij graag met u van gedachten wisselen over de volgende onderwerpen:

- Wat maakt dat beleid goed presteert? Welke indicatoren, criteria zijn daarbij volgens u van belang?
- Wat zijn randvoorwaarden voor effectieve en efficiënte beleidsinstrumenten waarbij veel bevoegdheden op decentraal niveau zijn neergelegd?
- Kent u voorbeelden van beleidsinstrumenten die 'elders' goed werken?
- Hoeveel ruimte (beleidsvrijheid) moet/kun je lokaal bestuur geven³² bij toepassing van landelijk beleid?

³² Een cruciaal aspect bij de toepassing van de verantwoordingsplicht is de bevoegdheid van gemeentelijke bestuurders om een besluit te nemen over de aanvaardbaarheid van het groepsrisico bij milieu- en RO-initiatieven. Dat besluit moet worden voorbereid door ambtelijk deskundigen van het bevoegd gezag.

Bijlage 7
**Vergelijking onderzoeken Saxion Hogescholen en VROM-
Inspectie**

VERGELIJKING ONDERZOEKEN SAXION HOGESCHOLEN EN VROM-INSPECTIE

Conclusies	Koppeling met voorliggend onderzoek
Saxion Hogescholen: Verantwoording van het groepsrisico in de praktijk	
In de onderzochte procedures waarin een groepsrisicoverantwoording verplicht is, is deze verantwoording in een groot deel niet, of onvolledig uitgevoerd. Het betreft de aspecten: <ul style="list-style-type: none"> ▪ het ontbreken van wettelijk voorgeschreven onderdelen; ▪ het ontbreken van een gemotiveerde afweging/eindconclusie; ▪ het onvolledig benoemen van maatregelen ter reductie van het restrisico. 	Deze conclusie wordt bevestigd
Er is sprake van onvolledige controle op groepsrisicoverantwoording bij goedkeuring van art 10 Wro-procedures.	Dit aspect is niet onderzocht
Integrale bestuurlijke afweging: het is voor betrokken medewerkers niet altijd duidelijk wanneer de verantwoordelijke bestuurder, niet alleen formeel, maar ook inhoudelijk bij de besluitvorming moet worden betrokken.	Deze conclusie sluit aan bij de bevindingen omtrent 'Bestuurlijke verantwoording' (§ 3.2.8)
Integrale bestuurlijke afweging: de medewerker richt zich vooral op maatregelen ter reductie van restrisico's die in de procedure zijn te borgen.	Deze conclusie sluit aan bij de bevindingen omtrent 'Maatregelen – woord en daad' (§ 3.2.9)
In alle gevallen is een advies van de regionale brandweer gevraagd en verkregen.	Deze conclusie wordt minder sterk getrokken; meestal is een advies gevraagd en verkregen.
Met name bij actualisatie van milieuvergunningen, ook wanneer het plaatsgebonden risico niet nadelig wijzigt, is gekozen voor het toepassen van het Bevi.	Deze conclusie wordt bevestigd, het blijkt uit bevindingen omtrent 'Rekenen met risico's' (§ 3.2.2)
Gebleden is dat de gemeenten in de groepsrisicoverantwoording <i>enkel</i> ingaan op de optimaliseringsmogelijkheden die geadviseerd worden door de regionale brandweer.	Deze conclusie wordt bevestigd
Wanneer de gemeente voornemens is om op basis van het advies van de regionale brandweer maatregelen te nemen, is in het besluit bijna nooit opgenomen wanneer deze maatregelen worden genomen en middels welk besluit borging van de maatregel wordt gerealiseerd.	Deze conclusie wordt bevestigd

Conclusies	Koppeling met voorliggend onderzoek
VROM-Inspectie: Externe veiligheid: meten, verbeteren en borgen	
<i>Themaonderzoek</i>	
Gemeenten hebben op een drietal onderdelen moeite met de uitvoering van de wet- en regelgeving op het gebied van externe veiligheid: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het correct bepalen van de omvang van de optredende risico's en de registratie daarvan; ▪ Het afleggen van verantwoording over de optredende risico's; ▪ De borging van maatregelen voor de beperking van de risico's dan wel het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties. 	Deze conclusie wordt bevestigd
Uitvoeringsproblemen komen voor bij zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten	De bevindingen ondersteunen deze conclusie
De helft van de gemeenten voldoet grotendeels aan de wetgeving. De overige gemeenten slechts gedeeltelijk of matig tot slecht.	De bevindingen ondersteunen deze conclusie
Bij grote gemeenten voldoen de casussen beter aan wet- en regelgeving	De bevindingen ondersteunen deze conclusie niet; dergelijk verschil is niet opgemerkt.
Externe veiligheid komt bij Wm-procedures inhoudelijk beter en meer aan bod dan bij Wro-procedures	De bevindingen ondersteunen de conclusie gedeeltelijk. Echter, dit beeld wisselt per onderzochte sector
Gemeenten ervaren het groepsrisicobeleid als complex	Deze conclusie wordt gedeeld, met name op basis van de interviews
De wettelijke mogelijkheden van gemeenten in het kader van Wm en WRO sluiten niet altijd aan bij de eisen die vanuit externe veiligheidsbeleid in het kader van het groepsrisico aan gemeenten worden gesteld. Met name het voorschrijven van bronmaatregelen en maatregelen om de zelfredzaamheid te verhogen en de bestrijding te verbeteren (veelal het brandweeradvis) is niet altijd mogelijk.	Deze conclusie wordt bevestigd
<i>Uitvoeringspraktijk</i>	
De onderzochte gemeenten voeren de verantwoordingsplicht maar ten dele uit.	Deze conclusie wordt bevestigd
Aanvullende maatregelen om de veiligheid te verhogen worden vaak niet in de verantwoording overwogen of geborgd.	Deze conclusie wordt bevestigd
In ongeveer de helft van de gevallen blijkt niet uit het besluit dat het bestuur van de gemeente het groepsrisico bewust heeft afgewogen. Bij de besluitvorming is externe veiligheid vaak niet meer dan een van de onderdelen van de achterliggende stukken. Bestuurders van gemeenten worden door hun ambtenaren zeer wisselend betrokken bij casussen waarbij externe veiligheid aan de orde is en bij de verantwoording van het groepsrisico.	Deze conclusie wordt bevestigd





ROYAL HASKONING

Bijlage 8 Historisch perspectief

HISTORISCH PERSPECTIEF

Ontwikkelingen rond extern veiligheids- en groepsrisicobeleid

Een schets van de ontwikkeling van het groepsrisicobeleid met de verantwoordingsplicht dient geplaatst te worden naast de wettelijke en beleidsmatige ontwikkelingen in het domein van de beheersing van externe veiligheid in zijn geheel. Hoewel de geschiedenis misschien verder terug gaat, vormt het hanteren van het MCA-principe (Maximum Credible Accident) als ordenend beginsel het startpunt. Dit principe gaat uit van effectafstanden en in een land als Nederland waar ruimte schaars is, dient zich de factor kans (in combinatie met de factor effect) aan als grootheid voor het concept risico.

Dat gebeurt voor het eerst in de aanloop van de Milieunota provincie Groningen (1976). Zowel de introductie van het kansaspect in de veiligheidsbenadering als het stellen van grenzen - (on)toelaatbaarheid van grote ongevallen gekoppeld aan (on)toelaatbare kans op een groot ongeval - zijn opvallende innovaties in de tot dan toe geldende risicobenadering.

In 1978 wordt de toepassing van het kansprincipe in risicoanalyses in de Rijnmond uitgetest in de COVO-studie (1978). Ondanks gemengde reacties op de uitkomsten van die studie vormt deze studie het begin (1981) van de ontwikkeling van het rekenmodel SAFETI (1981).

In 1989 verschijnt het rapport 'Omgaan met risico's'. Daarin wordt een forse aanzet gegeven aan de verdere ontwikkeling van het risicobeleid in Nederland. Te vermelden is dat dit rapport een maatlat voor risico's van zeer verschillende stoffen introduceert. Dit 'Individueel Risico' zal later bekend raken als 'Plaatsgebonden Risico'. Verder maakt dit rapport melding van een 'maatlat' voor maatschappelijke ontwrichting: de voorloper van het Groepsrisico. Opmerkelijk is dat deze maatschappelijke ontwrichting verder gaat dan de huidige opvatting over en toepassing van het groepsrisicobeleid, waarin alleen potentiële slachtoffers de maat voor ontwrichting vormen.

In de (aangenomen) motie Esselink-Feenstra (1992) wordt geregeld dat de normen voor het Individueel Risico wettelijk worden vastgelegd en dat het groepsrisico zich zal baseren op een oriënterende waarde. Situaties waarin de hoogte van het groepsrisico uitstijgt boven de oriënterende waarde zijn toegestaan, mits voorzien van een specifieke motivering.

In 2001 worden in het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) de vragen gesteld "...welke risico's we accepteren met betrekking tot calamiteiten is door de recente ramp in Enschede opnieuw actueel geworden. Er is behoefte aan herbezinning. Zijn de risico's niet te groot? Staan ze nog wel in verhouding tot het maatschappelijk nut? Uiteindelijk horen dergelijke vragen onderwerp te zijn van een bestuurlijke afweging." In het NMP4 kondigt het kabinet aan het beleidskader voor het groepsrisico ten gevolge van een mogelijke ramp met gevaarlijke stoffen verder te ontwikkelen. Daarbij is het uitgangspunt dat een keuze gemaakt wordt tussen de ruimtelijke ontwikkeling en de risicovolle activiteit.

In de tweede voortgangsbrief externe veiligheid (2002) kondigt het Kabinet aan om in 2003 een besluit te nemen in verband met het groepsrisicobeleid en het vastleggen daarvan in wetgeving. Voor een verbetering van het beoordelingskader wordt aangekondigd dat een verkenning in praktijkcases zal plaatsvinden. Men verwacht fundamentele discussies over invloed van de afweging van maatschappelijke kosten en baten op hoogte van aanvaardbaar groepsrisico alsmede over de invloed daarop vanuit ruimtelijke- en economische ontwikkelingen.

De hoofdlijnen van het rapport 'Naar een leniger risicobeleid' (2003) komen er op neer dat het risicobeleid als te star en rigide wordt beoordeeld en dat het beleid beter moet kunnen omgaan met verschillen en dynamiek. Zo wordt gepropageerd om bij de afwegingen rond het risico ook rekening te houden met de gunstige uitkomsten van risicovolle activiteiten en om rekening te houden met verschillende opvattingen van de bevolking en politici in dat verband. Men roept op tot transparant taalgebruik en een meer gebiedsgerichte in plaats van objectgerichte risicobenadering. De systematiek moet meer en beter kunnen differentiëren en rond het basis veiligheidsniveau moet meer differentiatie mogelijk zijn.

In 'Nuchter omgaan met risico's' (2004) staat onder andere centraal dat bij de beoordeling van risico's niet alleen naar 'kans maal effect' moet worden geoordeeld, maar dat ook gebruik gemaakt moet worden van andere factoren als vrijwilligheid van blootstelling aan risico, eerlijke verdeling lasten/lusten en beheersbaarheid. Die keuze zou een bestuurlijke aangelegenheid dienen te zijn. In het rapport wordt het gebruik van een 'risicoladder' (ten behoeve van de ordening van typen risicoproblemen voor beleidsvorming) voorgesteld. Het nut zou liggen in het maken van goede keuzes in kosten (doelmatigheid) van een ingreep en uitgangspunt van gelijke risicobescherming.

Groepsrisico als bouwsteen voor veiligheidsbeleid

Onder auspiciën van een Interdepartementale Projectgroep Groepsrisico verschijnt in September 2003 het rapport 'Groepsrisico als bouwsteen voor veiligheidsbeleid'. In het onderzoek dat leidde tot de rapportage is 'geanalyseerd tot welke problemen en oplossingen het huidige instrument groepsrisico leidt. Tevens zijn verbeterpunten geïnventariseerd met betrekking tot het proces van beoordeling en besluitvorming over de aanvaardbaarheid van risico's. Dit heeft geleid tot bouwstenen voor een nieuwe benadering van het groepsrisico. Dit rapport schetst mogelijkheden voor nieuw beleid'. Omdat het (hieronder besproken) Beleidskader Groepsrisico zich op dit 'Bouwsteen'-onderzoek baseert en aankondigt om in 2010 de werking van het groepsrisicobeleid te evalueren wordt er hier wat uitgebreider bij stilgestaan.

In 2003 schetst het rapport de op dat moment ervaren problemen rond de werking van het groepsrisicobeleid als volgt.

Het groepsrisico:

... leidt tot ongelijkwaardige behandeling doordat toetsing van verschillende situaties plaatsvindt aan één vaste norm (de oriënterende waarde)

Groepsrisico wordt berekend op verschillende schaalniveaus, waarvoor steeds dezelfde oriënterende waarde geldt. Dit leidt tot gelijkwaardige behandeling van onvergelykbare situaties.

... technocratisch, ondoorzichtig en moeilijk communiceerbaar is

In de praktijk wordt het groepsrisico – met name door bestuurders – als lastig werkbaar ervaren. Dit wordt veroorzaakt door de ondoorzichtigheid, de abstractheid en de slechte communiceerbaarheid van groepsrisico en de fN-curve

... in de huidige praktijk niet of nauwelijks zorgt voor een terugkoppeling van de beoordeling van het groepsrisico op basis van de fN-curve naar de werkelijke situatie

Er gaat van het groepsrisico onvoldoende stimulans uit voor verhoging van het veiligheidsniveau in een gebied. Er wordt getoetst aan een oriënterende waarde die als norm wordt gehanteerd. Daarmee wordt de kwaliteitsdiscussie over verhoging van het veiligheidsniveau in een situatie niet gevoerd. Als de fN-curve onder de oriënterende waarde ligt, wordt de situatie meestal zonder meer geaccepteerd. Ook dan ontbreken incentives voor verhoging van het veiligheidsniveau.

... zeer beperkt bijdraagt aan optimalisatie van de veiligheidssituatie. Opvullen van het risico tot de oriënterende waarde komt regelmatig voor

Toepassing van één vaste oriënterende waarde leidt er soms toe dat opvulling (verhoging) van het risico tot de oriënterende waarde mogelijk is (en aanvaardbaar lijkt) terwijl het in andere situaties onmogelijk is om aan de norm te voldoen.

... alleen inzicht in een beperkt deel van de dodelijke slachtoffers geeft

Het huidige groepsrisico geeft alleen inzicht in de kans op een groep dodelijke slachtoffers - die overigens beperkt gedefinieerd is - en niet in gevolgen, zoals het aantal en de aard van gewonden, schade aan gebouwen en infrastructuur, kosten voor herstel, e.d.

... zich tot een deel van de veiligheidsketen beperkt / hulpverlening en rampenbestrijding hebben geen duidelijke rol in de beoordeling van risicoaanvaardbaarheid

Door in de groepsrisicobenadering vooral inzicht te geven in dodelijke slachtoffers en niet in de bredere context van maatschappelijke ontwrichting komen mogelijkheden en maatregelen in termen van hulpverlening en rampenbestrijding onvoldoende aan bod.

Op basis van deze problemen stelt het onderzoek voor om groepsrisico een andere rol te geven in het proces van beoordeling van de aanvaardbaarheid van risico's. De stelling is dat het groepsrisico een uitstekend instrument is om adequaat te sturen op veiligheid.

Voorwaarde is dat:

- de huidige, beperkte methodiek van de fN-curve gehanteerd wordt als een globale, eerste indicator om te beoordelen of er sprake is van een relevant risico. De fN-curve functioneert als het ware als (koorts)thermometer.

- als blijkt dat er sprake is van een relevant risico, vindt een verdiepingsslag plaats in de vorm van een groepsrisicorapportage (GRR).
- de analyse van het groepsrisico onderdeel is van een integrale beoordeling (onder andere in samenhang met de veiligheid van de risicobron en de ruimtelijke ontwikkeling).
- het groepsrisico niet meer getoetst wordt aan één vaste oriënterende waarde voor alle typen inrichtingen. Beter is het om het groepsrisico te gebruiken als *relatieve* indicator (bestaande versus nieuwe situaties).

In het besef van de genoemde voorwaarden ontstaat een voorstel om het 'veiligheidsproces' in drie stappen te laten plaatsvinden.

1. In stap 1 vindt een primaire toetsing plaats. Doel van de stap is om te bepalen of er in een situatie sprake is van een relevant risico en of er wel of geen nadere analyse moet volgen.
2. In stap 2 volgt een nadere beoordeling van het groepsrisico door het opstellen van een groepsrisicorapportage (GRR). Het resultaat van stap 2 is inzicht in de maatschappelijke ontwrichting. Het streven naar een optimale veiligheidssituatie is in de groepsrisicorapportage leidend. Maatregelen in het milieu- en ruimtelijk spoor staan ter overweging evenals maatregelen rond bestrijdbaarheid van de ramp en zelfredzaamheid van de 'risico-ontvangers'.
3. In stap 3 vindt tenslotte op basis van de resultaten van de groepsrisicorapportage een tweede bestuurlijke afweging plaats, gevolgd door besluitvorming, implementatie en het vastleggen van verantwoordelijkheden.

In de derde voortgangsrapportage externe veiligheid (2003) worden de conclusies en aanbevelingen samengevat. Nadat in 2004 het groepsrisicobeleid met de verantwoordingsplicht in de praktijk werd gebracht in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), verschijnt in Oktober 2006 het 'Beleidskader groepsrisico'. In dat kader geeft het Kabinet invulling aan de toezegging in NMP4 om het beleidskader voor het groepsrisico ten gevolge van een mogelijke ramp met gevaarlijke stoffen of ten gevolge van risico's verbonden aan het gebruik van luchthavens verder te ontwikkelen. Samengevat zijn de voornemens van het Kabinet de volgende.

Algemene toepassing van de verantwoordingsplicht

Men omschrijft de verantwoordingsplicht als een 'bestuurlijk gemotiveerd oordeel over de aanvaardbaarheid van de kans op ramp met een bepaalde omvang ten gevolge van een risicovolle activiteit'. Bij de vorming van dat oordeel dient te worden meegewogen in hoeverre de gevolgen kunnen worden voorkomen dan wel verminderd en welke mogelijkheden er zijn voor hulpverlening en rampbestrijding. Het Kabinet kondigt aan de verantwoordingsplicht op vergelijkbare wijze (als in het Bevi) vast te leggen voor transport van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor en door buisleidingen. De ervaringen met de verantwoordingsplicht zijn immers 'positief en stimuleren om op de ingeslagen weg door te gaan'. De verantwoordingsplicht is inderdaad inmiddels ingebed in het concept Besluit Transportroutes Externe Veiligheid (BTEV) en het concept Besluit Externe Veiligheid Buisleidingen (BEVB).

Versterking rol hulpverlening en rampbestrijding

In het Beleidskader wordt de adviesrol van de (regionale) brandweer onderschreven. Vanuit het oogpunt van hulpverlening en rampbestrijding wordt de noodzaak erkend om ook zicht te krijgen op alle potentiële slachtoffers, dus niet alleen op dodelijke slachtoffers - zoals dat op grond van de risicobenadering het geval is - maar ook op bredere maatschappelijke ontwrichting (gewonden, schade, etcetera). Daaronder vallen volgens het Kabinet ook werknemers, voorbijgangers, overstappers op knooppunten van openbaar vervoer. Men signaleert het verschil in de risicobenadering en effectbenadering.

Rol van het Rijk in de lokale besluitvorming

Het Kabinet is van mening dat de Rijksoverheid op planniveau niet actief moet interveniëren in de lokale besluitvorming over aanvaardbaarheid van groepsrisico's. Het Rijk kan volstaan met het ontwikkelen en aanbieden van procedures, regelgeving en handreikingen. De afweging of een ontwikkeling aanvaardbaar is, kan het best door het bevoegd gezag worden gemaakt, aldus het Kabinet. Het bevoegd gezag beslist zelf of ze een verhoging of verlaging van het groepsrisico accepteert, inclusief de consequenties ervan.

Het kabinet gaat er vanuit dat dit zal leiden, waar mogelijk en gewenst, tot een verlaging van het groepsrisiconiveau, en tot een verbetering van het (ervaren) veiligheidsniveau in Nederland. Immers - volgens het beleidskader - de procedures, waarmee het bevoegd gezag zijn afweging maakt, nodigen uit tot explicitering en bewustwording van groepsrisico's en de mogelijke maatregelen om deze te verminderen dan wel te beheersen.

De in de derde voortgangsrapportage externe veiligheid gesanctioneerde aanpak van een groepsrisicobenadering in drie stappen wordt in dit beleidskader bevestigd. Het kabinet verwacht dat alle betrokken partijen bij veiligheidsvraagstukken op locatie streven naar een permanente verbetering/beheersing van de veiligheid. Politiek en bestuur moeten bewust omgaan met groepsrisico's en alle daarbij behorende aspecten.

Bijlage 9

Betrokken experts bij verkenning oplossingsrichtingen

BETROKKEN EXPERTS BIJ VERKENNING OPLOSSINGSRICHTINGEN

Aanwezigen bij expertmeeting over verkenning beleidsalternatieven

- Prof. dr. B.J.M. (Ben) Ale > hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding, TU Delft
- Prof. dr. ir. B.C.J. (Bastiaan) Zoeteman > hoogleraar duurzaamheidsbeleid, Universiteit van Tilburg
- Prof. ir. J.K. (Han) Vrijling > hoogleraar waterbouwkunde en probabilistisch ontwerp, TU Delft
- Dennis Holtrop > projectleider risicobeleid, Ministerie van VROM
- Dr. ir. J.G. (Jos) Post > hoofd afdeling onderzoek Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid NIFV
- Jaap van Staalduine > plaatsvervangend directeur risicobeleid, Ministerie VROM
- Jan Pieters > econoom bij het ministerie van VROM
- Drs. ir. R.B. (Ruben) Jongejan > zelfstandig adviseur overstromingsveiligheid & externe veiligheid

- *Toehoorder* – Wim Brinker (prov Noord-Brabant, projectleider MAL-groepsrisico)
- *Toehoorder* – Maarten Worp (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond)

- Ing. A.M.C. (Arjan) Boxman, MSc. > projectleider evaluatie, Royal Haskoning
- Mr. A.H. (Hans) Iserief > senior adviseur externe veiligheid, Royal Haskoning