



ROYAL HASKONING

Evaluatie verantwoordingsplicht groepsrisico

“Uitvoering geven aan de verantwoordingsplicht is geen sinecure”

Beleidskader Groepsrisico, 4 oktober 2006, Ministerie van VROM

*Jaarcongres Relevant 2010
Mr. A.H. (Hans) Iserief*



- 2001 - NMP4: afweging RO ⇔ risico's
- 2003 – Groepsrisico als bouwsteen voor veiligheidsbeleid
- 2004 – Bevi / Crnvgs
- 2006 – Beleidskader groepsrisico
 - Verantwoordingsplicht
 - Rol hulpverlening / rampbestrijding
 - Rol Rijk in lokale besluitvorming
- 2010 – Evaluatie werking instrument VGR

- *Btev*
- *Bveb*



- **Doelstellingen → onderzoeksvragen**
 - Ontwikkeling hoogte groepsrisico per sector en regio
 - Bijdrage groepsrisicobeleid met verantwoordingsplicht aan veiligheidsniveau
 - Formuleren van verbetervoorstellen indien aanleiding

- **Scope / afbakening**
 - Wm + Wro
 - LPG, Brzo, VGS-spoor

- **Onderzoeksmethoden:** dossieronderzoek, verdiepingsdocumenten, deskundigenmeeting, uitspraken Raad van State, interviews, online mini-enquête, ambtelijke werkconferentie, contacten met het RIVE, expertmeeting

- VROM
- BZK
- V&W
- EZ
- VROM Inspectie
- RIVM
- IPO
- VNG
- NVBR
- (VNCI)



- VROM Inspectie
- Saxion Drenthe

	VROM Inspectie	Saxion Drenthe	Ministerie VROM
Aantal gemeenten	30	6	28
Aantal dossiers	48 (81)	35	41 (43)
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

- (Saxion Groningen - Wro)

- Deel 1: Feitenonderzoek
 - Startbijeenkomst (september 2009)
 - Feitenonderzoek en interviews
 - Terugkoppeling aan Rive (Rijk, IPO, VNG, externe veiligheid)
 - Ambtelijke werkconferentie + bijeenkomst met adviesbureau's
 - Rapportage feitenonderzoek (maart 2010)

- Deel 2: Verkennen oplossingsrichtingen
 - Bepalen noodzaak en te verkennen richtingen (april 2010)
 - Deskundigenbijeenkomst met hoogleraren veiligheid
 - Rive + Directeurenoverleg VROM, BZK en V&W
 - Reacties VNG, VROM, EZ, IPO, RIVM, DCMR, etc.
 - Definitieve eindrapportage (augustus 2010)

Wat gaat er goed?



Volwaardigheid en oplossingen

- Meer **aandacht** voor de verantwoordingsplicht groepsrisico.
- **Open(er)** over veiligheid gesproken en nagedacht.
- **Overleg** over oplossingen leidt tot praktische en innovatieve keuzes.

Hogere bestuurlijke affiniteit

- Meer bestuurlijk **besef** rond de verantwoordingsplicht. Men is alerter.
- Bestuurlijke **affiniteit** met de wereld van de regionale brandweer verbetert.

Ambtelijke samenwerking

- Meer en betere ambtelijke integrale **samenwerking**.
- Verantwoordingsplicht bevordert **samen nadenken** over veiligheidsverbetering.
- **Kennis** bij ambtenaren neemt toe.

Regionale brandweer

- **Omgang** met de adviezen van de regionale brandweer is beter.
- Regionale brandweer wordt vroeger en meer **betrokken**.



- **INDICATOR**
 - Hoogte GR als basis voor vervolg

- **OPTIMALISEREN**
 - Voorkòmen, beperken, beheersen?

- **OORDELEN**
 - Bewuste bestuurlijke afweging

- **BESLUIT**
 - Vastleggen maatregelen in voorschriften



■ Indicator

- Bestemmingsplancapaciteit niet meegenomen
- Mate van kwetsbaarheid (functies & verblijfstijden) zelden omschreven
- Beschikbaarheid, actualiteit rekendata onvoldoende (plancapaciteiten, populatiegegevens, transportcijfers)
- Toxische scenario's: berekening groepsrisico tot 1% letaal lastig
- Misverstand '200 meter' en invloedsgebied (1% letaal) bij VGS
- Bevoegde gezag heeft onvoldoende kennis voor oordeel kwaliteit QRA
- Berekeningen beperkt reproduceerbaar
- Veiligheidsmaatregelen zeer beperkt te verwerken in berekeningen
- Niet alle aspecten van de hoogte van het (berekend) groepsrisico worden vermeld



▪ **Optimaliseren**

- Geen onderzoek naar alternatieve locaties met een lager groepsrisico
- In besluit: niet of nauwelijks aandacht voor mogelijkheden en voorschriften ter beperking van het groepsrisico bij de betrokken risicobron, in de omgeving van de bron
- Maatregelen bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid vooral bij Brzo
- Soms wordt ongemotiveerd afgeweken van het brandweeradvies
- Moment van overleg met brandweer onduidelijk
- Advies brandweer sluit regelmatig slecht aan bij initiatief waarover besluit moet worden genomen

▪ **Oordelen**

- Een bewuste bestuurlijke afweging vindt meestal niet plaats

▪ **Besluit**

- Bij Wm-besluiten worden maatregelen zoals aangegeven in de considerans in het algemeen verankerd in de voorschriften. Bij Wro-besluiten is dit amper het geval



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

- Groepsrisico beperkt tot deel van de veiligheidsketen.
- Hulpverlening en rampenbestrijding geen duidelijke rol in de beoordeling van risicoaanvaardbaarheid.
- Daardoor in werkveld verschillende verwachtingen over doel van de verantwoordingsplicht en de eigen rol bij de verantwoording.
- Ontbreken van duidelijk en gedeeld doel en onduidelijke taakverdeling belemmert gecoördineerde aanpak.
- Geen communicatief 'goede' relatie tussen berekende hoogte van het groepsrisico en het aantal slachtoffers.
- Verantwoordingsplicht sluit niet aan bij maatschappelijke beleving van het 'veiligheidsniveau', waarin vooral wordt gedacht aan het voorkòmen van gewonden en verbeteren van bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid.



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

- Besluit over milieuvergunning, transportroute of RO-ontwikkeling heeft in (de omgeving van) het plangebied consequenties op vele beleidsterreinen.
- Onderbouwing van zo'n besluit 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 hebben meer urgentie dan onderwerpen die geen harde wettelijke norm kennen.
- Hierdoor krijgt groepsrisico bij besluitvorming minder aandacht.
- Zolang er van een ramp of zwaar ongeval geen sprake is veroorzaakt externe veiligheid geen 'hinder' bij burgers. Vergelijk met geluid, geur en luchtkwaliteit.
- 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.

- Verantwoordingsplicht gaat uit van expliciet besluitvormingsproces over externe veiligheid.
- In de praktijk is (externe) veiligheid echter een impliciet onderdeel van een besluit.
- Bestuur wil snelheid, is primair op zoek naar bevestiging en zoekt wet- en regelgeving waarmee gewenste projecten worden ondersteund.
- Bovendien is 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 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.

- De in het Beleidskader Groepsrisico (VROM, 2006) verwoorde gedachte achter het groepsrisicobeleid, dat een **bestuurlijk (politiek) 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**.

→ er is aanleiding voor onderzoek naar oplossingsrichtingen en verbetervoorstellen



- *Er is onduidelijkheid over het doel dat met de verantwoordingsplicht bereikt moet worden*
- Dus oplossingsrichting: Verhelderen van de doelstelling en probleemeigenaar.
 - Behoud lokale afwegingsbevoegdheid
 - Bevoegdheid koppeling aan nationaal/regionaal doel
 - Doel richten op behoud/verbeteren veiligheidsniveau dmv beheersing GR
 - Doel per bestuurslaag uitwerken door beleidsdoelen/effectuering cf Wro in structuurvisie vast te leggen
 - Per bestuurslaag één 'eigenaar'
 - Stimuleert effectuering beleidsdoelen structuurvisie (mbt GR)
 - Bevordert dat wie GR accepteert zich probleemeigenaar voelt na besluit
 - Ontsluit kennis, deskundigheid en 'best practices' voor vastleggen maatregelen in besluit

Contouren totaaloplossing



- *Groepsrisico wordt in vergelijking met andere thema's niet genoeg als urgent ervaren*
- Dus oplossingsrichting: Scheppen van aandacht bij sleutelfiguren.
 - Meet en publiceer resultaten
 - Ontwikkeling veiligheidsniveau + hoogte GR
 - Ook aandacht voor baten van ontwikkelingen
 - Heldere indicatoren nodig – bijgehouden door bevoegd gezag
 - Eén landelijke instantie voegt samen, verifieert en rapporteert jaarlijks
 - Omgang met indicatoren gebruiken in beleidscyclus (gem, prov, Rijk)
 - Gevolg: doelbereik en effecten inzichtelijk, benchmarkontwikkeling, periodieke aandacht voor GR
 - Organiseer betrokkenheid bevolking
 - Onafhankelijke instantie tbv
 - Betrekken burgers bij veiligheidsbeleid
 - Zichtbaar maken van effecten van besluit



- *De verantwoordingsplicht groepsrisico past niet één op één in de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt.*
- Dus oplossingsrichting: Uitvoering afstemmen op de praktijk van besluitvorming
 - Differentieer naar de consequenties voor het veiligheidsniveau en de hoogte van het groepsrisico.
 - Geen gevolgen voor beheersbaarheid → geen VGR
 - Gevolgen voor beheersbaarheid (bv GR > 10% Ow) → VGR lokaal
 - Gevolgen voor beheersbaarheid (bv GR > Ow) → VGR bovenlokaal
 - Vereenvoudig door verdere standaardisering van het verantwoordingsproces, inclusief de gebruikte methoden.
 - Tabellen/vuistregels voor 'bepaalde' gevallen/besluiten.
 - Indien toch rekenen dan door gecertificeerde bureaus
 - Helder communiceerbare termen
 - Aantallen slachtoffers ipv overschrijdingsfactor
 - Inzicht in kosten en baten
 - Analyse baten vs beheerskosten
 - Nadere uitwerking van vergelijkingsmethode



Hartelijk dank voor uw aandacht