



RIVE (IPO, VNG, I&M, NVBR)

Provincie Zuid-Holland

Kwaliteit: externe veiligheid in het ruimtelijk planproces






RIVE (IPO, VNG, I&M, NVBR)

Provincie Zuid-Holland

Kwaliteit: externe veiligheid in het ruimtelijk planproces

referentie	projectcode	status
GV991-1/nija4/004	GV991-1	definitief 02
projectleider	projectdirecteur	datum
drs. R.J.M. Scheres	drs. D.J.F. Bel	6 april 2011

autorisatie	naam	paraaf
goedgekeurd	drs. M.J. Schilt	

INHOUDSOPGAVE	blz.
SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Leeswijzer	7
2. AFBAKENING	9
2.1. Introductie	9
2.2. Centrale begrippen	10
2.3. De Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico en deze studie	12
3. PROBLEEMANALYSE	13
3.1. Onderzoeksmethode	13
3.2. Analyse kader	13
3.2.1. Hoe typeren we dat RO-proces?	14
3.2.2. Verantwoording groepsrisico als proces(eis)	14
3.2.3. Tijdschalen en vrijheidsgraden van het ruimtelijke planproces	17
4. BEVINDINGEN	21
4.1. Huidige kwaliteit versus gewenste kwaliteit	21
4.1.1. De huidige situatie van de kwaliteit externe veiligheid in het RO-planproces	21
4.1.2. De gewenste situatie kwaliteit externe veiligheid in het RO-planproces	23
4.2. Samengevat	29
4.3. Literatuur	29
5. OPLOSSINGSRICHTINGEN	31
5.1. Het stappenplan: de weg van 'huidig' naar 'gewenst'	31
6. PROJECTGROEP	35
laatste bladzijde	36
BIJLAGEN	aantal blz.
I Studieafbakening: valkuilen van kennisoverdracht en kennisinterpretatie	4
II Een kleine inleiding in de externe veiligheid.	8
III Historische schets ontwikkelingen EV - RO in de afgelopen jaren	6
IV Essentie van de verantwoording van het groepsrisico	10
V Geraadpleegde en bestudeerde literatuur	2
VI Resultaten literatuuronderzoek en interviews	3
VII Presentatie workshop EV - RO d.d. 1 november 2010	15
VIII Verslag workshop EV - RO 16 november 2010	7

SAMENVATTING

Het onderwerp van dit rapport is de kwaliteit van de externe veiligheid in het ruimtelijke ordening proces. De kwaliteit van de externe veiligheid in de ruimtelijke ordening blijkt vooral een probleem van de invulling van de beleidsruimte die het bevoegd gezag heeft bij het verantwoorden van het groepsrisico. De opstellers van het rapport hebben een analyse uitgevoerd om de mogelijkheden in beeld te krijgen hoe de kwaliteit van de verantwoording van het groepsrisico **bij ruimtelijke besluiten** is te verbeteren. Deze analyse gebruikt het planproces als invalshoek en daarnaast het bestuurlijk kader, in aanvulling op de bekende juridische invalshoek van de verantwoordingsplicht groepsrisico.

Aanleiding voor dit onderzoek is de vraag waar in het verbeterprogramma voor de externe veiligheid van de komende jaren de aandacht op gericht moet worden. Dit onderzoek verschilt van het evaluatieonderzoek (afgerond in 2010) over de werking van het beleidsinstrument verantwoordingsplicht groepsrisico omdat we ons specifiek op de actor RO (ruimtelijke ordening) richten. Het analysekader is dan ook anders gekozen. De verkregen inzichten leiden tot voorstellen voor oplossingsrichtingen om de kwaliteit van het verantwoorden van het groepsrisico te verbeteren bij RO-besluiten.

Centrale begrippen

In deze studie worden enkele begrippen gebruikt die centraal in de analyse staan.

1. **De actor RO (of RO-actor).** Het begrip actor is hier in sociologische zin opgevat. De actor RO wordt hier als verzamelbegrip gebruikt en verwijst naar de diverse afdelingen van een gemeente die in het kader van de Wro hun bijdragen leveren aan wat 'een goede ruimtelijke ordening' heet. Dit betreft dus de planoloog, de stedenbouwkundige, de bestemmingsplanmaker, de planeconoom. Maar ook - voor zover niet expliciet apart genoemd - het college van B&W en de gemeenteraad. Ook de provincie wordt in dit verband gezien als een RO-actor.
2. **Ruimtelijke ordening als proces.** De ruimtelijke ordening is een voortdurende activiteit van (beleids)voornemens waarvan diversen op enig moment, later in de tijd, worden gerealiseerd. Daarvoor worden structuurvisies en - plannen ontwikkeld, worden stedenbouwkundige visies ontwikkeld, worden projecten gerealiseerd op basis van bestemmingsplannen, worden bestemmingsplannen herzien of nieuw ontwikkeld, etc. Binnen deze dynamiek hebben diverse plannen zelf hun eigen processtadia. Een bestemmingsplan bijvoorbeeld kent zijn eigen fasen. Begrippen als programmafase, vormgevingsfase en vaststellingsfase verwijzen hiernaar. Het zal duidelijk zijn dat in samenhang met het voorgaande verschillende afdelingen zich op verschillende niveaus van detail en fasen van het planproces bezighouden. De ruimtelijke ordening i.c. de Wro, is het kader dat de verschillende groepen die de actor RO vormen bindt.
3. **Groepsrisico** is een begrip dat een verschillende inhoud blijkt te hebben in de praktijk. Voor onze analyse wordt het begrip onderscheiden in het groepsrisico in de nauwe interpretatie (ni) en in brede interpretatie (bi). Het groepsrisico (ni) is het rekenresultaat dat ook wel wordt aangeduid als de F,n curve. Het groepsrisico (bi) is al dat wat moet worden verantwoord en dat bijdraagt aan een kansrijkere bestrijding en beperkt houden van de gevolgen van een ramp.

Probleem

Externe veiligheid (in feite het groepsrisico) wordt niet voldoende en op de beoogde wijze in het RO-proces verwerkt. Niet alleen juridisch maar ook inhoudelijk is dit het geval.

Oorzaken

Er zijn twee belangrijke oorzaken die samenhangen, namelijk (1) onvoldoende kennis bij de actor RO en (2) het ontbreken van regie door de actor RO bij de verantwoording groepsrisico. De samenhang is de volgende: De actor RO heeft geen duidelijk beeld van de aard van de externe veiligheid en in het bijzonder het groepsrisico. De actor RO vat het groepsrisico op als milieuaspect zoals de andere milieuaspecten, zonder zich voldoende te realiseren dat het groepsrisico (ni + bi) een ruimtelijke ontwerpvariabele is met ruime vrijheidsgraden. Diverse van de keuzes die tijdens het RO-planproces plaatsvinden, vormen een wezenlijke onderbouwing van de verantwoordingsplicht omdat zij ingrijpen op hoe het groepsrisico (ni + bi) zal uitpakken (of zich zal wijzigen). Omdat dit onvoldoende wordt beseft ziet men niet dat de verantwoording van het groepsrisico een proces is dat inherent verbonden is aan het ruimtelijk planproces in veel van zijn facetten. De verantwoording groepsrisico loopt in feite samen op met de dynamiek van de deelbesluiten van het planproces. Dit ontbrekend besef draagt er in belangrijke mate toe bij dat de actor RO het nut, de noodzaak en zijn eigen belang van een inhoudelijke regievoering om tot een verantwoording van het groepsrisico te komen niet voldoende overziet. Dat leidt er toe dat de actor RO geen noodzaak ziet regie te voeren over het verantwoordingsproces. De actor RO beschouwt zich niet als probleemeigenaar van de verantwoordingsplicht, terwijl hij dat wel is en daar zelf een belangrijk eigen belang bij heeft.

Oplossing

Aan het planproces moet de externe veiligheid (de verantwoording van het groepsrisico) worden gekoppeld. De verantwoording van het groepsrisico wordt daarmee een proces dat met het RO-planproces meeloopt. Over dit proces moet regie worden gevoerd. De actor RO moet de regierol op zich nemen maar ook kunnen krijgen in de betekenis dat deze rol door andere actoren erkend wordt. De AMvB's van de externe veiligheid wijzen de actor RO als verantwoordelijke aan bij ruimtelijke besluiten.

Voorwaarden voor oplossing:

- richtinggevend politiek-bestuurlijk kader;
- middelen: basiskennis externe veiligheid (EV), instrumenten, tijd en budget;
- erkenning door andere actoren (externe veiligheid coördinatoren, Veiligheidsregio, bestuur).

Benodigde veranderingen

- basiskennis EV (denk hierbij ook aan opleidingen planologie op universiteit en HBO);
- begrijpen dat de verantwoording groepsrisico een proces is dat ingebed is in het planproces;
- regierol voor de RO;
- bestuurlijke visie op uitgangspunten die bij het planproces gebruikt kunnen worden door de actor RO en die beleidsrelevantie hebben voor het verantwoorden van het groepsrisico. Het bestuurlijke kader kan de regierol van de actor RO ondersteunen en zorgen dat de verantwoording groepsrisico als proces wordt opgepakt.

Stappenplan (verbetertraject)

Om van het huidige kwaliteitsniveau naar het gewenste kwaliteitsniveau te komen moeten de volgende verbeteringen worden gerealiseerd.

Stap 1: politiek en bestuurlijk moet de notie ontstaan dat externe veiligheid een ruimtelijk (verdelings)vraagstuk is en dat de verantwoording van het groepsrisico een proces is dat in het ruimtelijk planproces moet worden verweven:

- bestuur uitleggen wat de essentie is van het externe veiligheid beleid en het groepsrisico in het bijzonder en wat hun rol en verantwoordelijkheid hierbij is;

- bestuur moet kader geven voor de (actor) RO;
 - structuurvisie die mede gebaseerd wordt op het beheersen van het groepsrisico;
 - beleid externe veiligheid (bestuurlijk kader verantwoording groepsrisico);
- de actor RO moet bestuurlijk de regieopdracht krijgen voor het EV-vraagstuk.

Stap 2: ambtelijk moet de notie ontstaan dat externe veiligheid een ruimtelijk vraagstuk is en dat de verantwoording van het groepsrisico een proces is dat in het ruimtelijk planproces moet worden verweven.

- de ambtenaren externe veiligheid (EV, Wm), veiligheidsregio (VR) en ruimtelijke ordening (RO) aan de hand van 'good-practices' inzicht geven in hoe externe veiligheid in het RO-planproces is verweven;
- toegang tot de juiste (bestaande) instrumenten en methoden (die het proceskarakter helpen te ondersteunen) en deze indien nodig aanpassen. Denk hierbij aan het 'Handboek duurzame gebiedsontwikkeling'. Dit handboek moet worden aangepast aan het inzicht in het proceskarakter van de verantwoording van het groepsrisico en de rol van de actor RO hierbij;
- het onderwerp externe veiligheid tijdens opleidingen planologie en milieukunde (universiteit en HBO) behandelen. Zorgen voor kennis aan de basis.

Stap 3: de actor RO heeft de regierol over de verantwoording van het groepsrisico.

- actor RO krijgt regierol over EV (via bestuur);
- actor RO neemt de regierol over EV;
- andere actoren (EV, Wm, VR) geven de regierol aan de actor RO en accepteren deze.

Stap 4: monitoring kwaliteit externe veiligheid in het RO planproces

- maatlat EV voor gemeenten en brandweer wordt eens in de twee jaar gemonitord. De maatlat voor gemeenten door de provincie/VNG/VROM-inspectie, de maatlat voor de brandweer door de NVBR;
- ontwikkelen van een monitoringsysteem voor robuust beleid en uitvoering ervan. Er moet worden gezorgd voor voldoende capaciteit binnen de organisatie.

De stappen 1 en 2 hoeven niet na elkaar te worden doorlopen, maar kunnen ook gelijktijdig of in andere volgorde worden doorlopen. Stap 3 volgt echter logisch pas **nadat** de stappen 1 en 2 zijn doorlopen. De actor RO kan immers niet de regierol krijgen als de actor RO onvoldoende basiskennis heeft en besef dat externe veiligheid een ruimtelijk vraagstuk is en de verantwoording van het groepsrisico een proces is. Tevens dient de actor RO te beschikken over een bestuurlijk kader en steun van het bestuur om de regierol te nemen. Stap 4 dient gelijk met de eerste twee stappen te worden opgepakt.

1. INLEIDING

In opdracht van het RIVE (IPO, VNG, I&M, NVBR) hebben Witteveen+Bos en AVIV een onderzoek uitgevoerd naar de vraag of en hoe de kwaliteit van externe veiligheid in het ruimtelijke planproces kan worden verbeterd en geborgd.

1.1. Aanleiding

Er zijn de afgelopen jaren diverse onderzoeken, studies en projecten geweest met als onderwerp externe veiligheid en ruimtelijke ordening. Het is echter gebleken dat, ondanks de inspanningen die met middelen uit de programmafinanciering externe veiligheid 2006 -2010 zijn gepleegd, externe veiligheid in het ruimtelijk planproces niet het gewenste kwaliteitsniveau heeft bereikt (zie onder andere Evaluatie Verantwoording Groepsrisico, 2010). Om een goede impuls te kunnen geven aan de verbetering van de kwaliteit van externe veiligheid in het ruimtelijk planproces is een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de kwaliteit te verbeteren en te borgen. Dit rapport is het resultaat van het onderzoek hiernaar. Het onderzoek heeft geresulteerd in een aantal aanbevelingen, dat in het bredere verbetertraject externe veiligheid kan worden opgenomen.

1.2. Leeswijzer

Welke lezersgroep hebben we voor ogen? Dit rapport is zowel geschreven voor lezers die weten wat de verantwoordingsplicht groepsrisico inhoudt, wat plaatsgebonden risico betekent, waarom groepsrisico en plaatsgebonden risico twee verschillende begrippen zijn die twee geheel verschillende doelen dienen als voor lezers met voornamelijk een achtergrond in de ruimtelijke ordening en weinig kennis van de externe veiligheid. Voor deze laatste lezersgroep is bijlage II geschreven om zich snel de voor dit rapport belangrijkste noties eigen te maken van de externe veiligheid.

Welke structuur heeft het rapport? Begonnen wordt met de afbakening van de studie en bespreking van enkele aandachtspunten bij het uitvoeren van een studie als deze bij het lezen van de studieresultaten. Ook het analysekader wordt besproken bij de studieafbakening. Het rapport vergt aandachtig lezen omdat uitgegaan wordt van een niet algemeen bekend verondersteld analysekader en begrippenapparaat dat hierbij wordt gebruikt. Verder worden de bevindingen beschreven. Aangegeven wordt dat de actor RO de externe veiligheid - en dan in feite het groepsrisico - in het planproces meeneemt zonder zich hiervan (voldoende) bewust te zijn. Het gebeurt op dit moment dus niet goed. De oorzaken worden beschreven. De voorstellen voor verbetering volgen hier logisch uit. Beschreven wordt wat de gewenste situatie is die bereikt kan worden. Voorstellen voor een stappenplan wordt aan het einde van dit hoofdrapport beschreven.

2. AFBAKENING

2.1. Introductie

Hoe kijken we tegen ruimtelijke ordening aan? Wat is het bestuurlijk verantwoord van een maatschappelijk risico (zoals in deze studie een ramp bij het vrijkomen van een gevaarlijke stof); waar komt dit op neer? Wat is kwaliteit in relatie hiermee? Vragen waarop uiteenlopende antwoorden zijn te geven. Antwoorden die op voorhand niet fout of goed zijn. Het gaat er om welke antwoorden relevantie hebben voor het probleem waarop we greep willen krijgen. Dus hoe karakteriseren we de RO op een voor deze studieopdracht zinvolle wijze? Welke karakteristieke kenmerken van de verantwoording van het groepsrisico zijn hierbij relevant?¹ En ook, hoe typeren we het proces van besluitvorming; want het onderwerp van deze studie is hierop terug te voeren. Is de rol van de bestuurders hierbij wezenlijk of maar betrekkelijk?

Deze vragen gaan over de afbakening van de studieopdracht. Dit is nodig anders raken we stuurloos opgelost in het gegeven dat alles met alles samenhangt. Het onderscheid van oorzaak en gevolg wordt dan problematisch. Een verklaring van een probleem, bedoeld om een oplossing aan te geven, kan dan snel belanden in een redenering met een cirkelkarakter. Zeker als de verklaring bestaat uit het wijzen op oorzaken, die zelf een onderdeel van het probleem vormen en zelf een verklaring behoeven. Het herkennen van een argumentatie of analyse die een circulair karakter heeft is niet eenvoudig. Het vraagt om tekstanalyse en training om ze vlot te herkennen. Het tekstkader hierna is een illustratie van een circulariteit die kan ontstaan en van het nauwgezet lezen om dat te zien.

Circulair verklaren en denken

'De kwaliteit van de verantwoordingsplicht is een probleem. Deze plicht functioneert immers onvoldoende. Het doel van de verantwoordingsplicht is onduidelijk. Dit verklaart (als oorzaak) het onvoldoende functioneren. Conclusie: een eenduidig doel zorgt voor een voldoende functionerende verantwoordingsplicht'. Voorgaande komt erg logisch over. De vluchtige lezer zal dan ook geen aanleiding zien er toch even bij stil te staan. Voor een goed begrip is dat toch nodig en wel hierom: Zien we een helder eenduidig doel als een voorwaarde voor kwaliteit dan is het ontbreken daarvan zeker een kwaliteitsprobleem. Een helder doel is dan de oplossing. Stopt het hierbij dan is men bezig met het uitwisselen van de ene probleembeschrijving met de andere. De oplossing ligt dan verscholen in een verklaring waarom het doel niet helder maar divers is.

We verklaren weinig met de verwisseling van het ene probleem met het andere en oplossingen dragen we er niet mee aan. We zeggen daarmee in feite alleen dat een helder doel één van de kenmerken is van een goed functionerend geheel. Dit zal een ieder vast beamen. Het ontbreken daarvan is daarmee niet de oorzaak, maar het probleem dat om een verklaring vraagt. Nu de circulariteit of omkering: *'Het doel is een probleem. Dit is immers niet helder en eenduidig. De verantwoordingsplicht blijkt niet te functioneren. Dit verklaart het ontbreken van een helder en eenduidig doel. Conclusie: een voldoende functionerende verantwoordingsplicht maakt dat het doel helder en eenduidig is'.*

¹ Het dit jaar uitgebrachte rapport Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico gaat uit van de doelstelling dat de verantwoordingsplicht moet bijdragen aan het veiligheidsniveau. Het veiligheidsniveau wordt gezien als iets dat gemeten kan worden. Dat betreft de hoogte van het groepsrisico. Het effect van het beleid van het ministerie zou tot uitdrukking moeten komen in de hoogte van het groepsrisico; zo is de gedachte. Hieruit spreek een bepaalde zienswijze op de aard van de verantwoording. We komen hierop verder in hoofdstuk 3 terug.

De val van redeneringen met een cirkelkarakter staat wagenwijd open bij het soort studie als de onderhavige, zoals het tekstkader laat zien. Maar we lopen nog tegen andere problemen op die eveneens een valkuil vormen bij de begripsvorming van het onderzoeksresultaat. Hierop wordt verder ingegaan in bijlage I. Daarin komt aan de orde dat de weg snel gevonden is van het communiceren op containerbegripniveau. Dit is namelijk makkelijker dan op het niveau waarop de inhoud van de begrippen wordt geanalyseerd. Gebeurt dit laatste niet dan lijkt alles ogenschijnlijk concreet en inzichtelijk, maar is het niet. Als tweede probleem dat voor deze studie relevant is wordt in de bijlage ingegaan op het ambigue karakter van observaties.

We willen met deze korte introductie en hetgeen in bijlage I hierover verder is beschreven, de lezer uitnodigen zich bij het lezen open te stellen voor andere waarnemingen van de werkelijkheid dan de vertrouwde, zodat nieuwe inzichten ruimte krijgen en zichtbaar kunnen worden. Dit laatste sluiten we niet uit. Dat hangt er onder andere van af hoeveel de lezer zich al heeft verdiept in het speelveld van de verantwoording groepsrisico.

2.2. Centrale begrippen

In deze studie worden een aantal begrippen veelvuldig gebruikt. Dit zijn de begrippen 'kwaliteit', 'de actor RO', 'planproces' en 'de verantwoordingsplicht groepsrisico' als begrip. Het begrip externe veiligheid uiteraard wordt ook veel gebruikt. Voor onze lezers met weinig achtergrondkennis van de externe veiligheid is bijlage II opgesteld. Zij worden uitgenodigd dit te lezen alvorens hoofdstuk 3 te lezen. In deze studie richten we ons op het groepsrisico in relatie tot de RO en niet het plaatsgebonden risico. Dit laatste blijkt in de praktijk niet tot belangrijke problemen in het RO-proces te leiden. De actor RO is van de normatiek van het plaatsgebonden risico goed op de hoogte en kan dit in voldoende mate in beschouwing nemen bij de ruimtelijke besluiten.¹

Kwaliteit

Het begrip kwaliteit wordt in deze studie op twee manieren opgevat.

1. de juridische opvatting, waarmee aangesloten kan worden met de studie Evaluatie verantwoording Groepsrisico door Haskoning in opdracht van het ministerie van VROM;
2. de perceptieopvatting van de RO-actoren, die berust op onze procesvisie van de verantwoording van het groepsrisico.

De **juridische opvatting** houdt in dat de kwaliteit wordt betrokken op datgene wat in de wetgeving wordt omschreven dat moet worden gedaan. Als geen of onvolledig uitvoering wordt gegeven aan voorschriften omtrent de toepassing van de wet- en regelgeving dan is de kwaliteit in deze zin onvoldoende. Omdat het groepsrisico van de externe veiligheid in deze studie de aandacht heeft, houdt de juridische opvatting van kwaliteit in dat het gaat om de correcte uitvoering van de regelgeving omtrent het groepsrisico. Er dienen ten minste een aantal aspecten nadrukkelijk te worden vermeld bij de verantwoording.

De **perceptieopvatting** is pragmatisch en expliciet gerelateerd aan de ervaringen van de RO-actor bij de uitvoeringstaken van de verantwoording. Waar de RO-actor signaleert dat hij een probleem heeft met aspecten van de uitvoeringspraktijk (van de verantwoording groepsrisico) wordt dit dus per definitie opgevat als een probleem van kwaliteit.

¹ Hiermee is niet gezegd dat er helemaal geen problemen zouden zijn, maar deze liggen inmiddels op detailniveau. En dat is inherent aan elk ontwikkelingsproces dat volwassen wordt.

Door kwaliteit concreetheid te geven is het goed mogelijk dat vanuit de perceptieopvatting gesproken kan worden van een kwaliteitsprobleem maar niet vanuit de juridische opvatting en visa versa. Dit laatste ligt meer voor de hand als we afgaan op het studieresultaat van de Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico.

Wij realiseren ons dat het begrip kwaliteit veel breder is op te vatten dan hiervoor is beschreven.¹ Een praktisch gemak van de hier gekozen concretisering van kwaliteit is dat we gebruik kunnen maken van de studieresultaten Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico (2010). Als we kwaliteit zien als begrip dat aan een resultaat is gerelateerd en als we ons realiseren dat een resultaat altijd het geheel is van diverse onderdelen of aspecten die er voor het resultaat als geheel toe doen, dan is duidelijk dat de kwaliteit van de verantwoording van het groepsrisico meer omvat dan alleen het hier gekozen juridische aspect.

De actor RO

In deze studie bakenen we de externe veiligheid af tot de ruimtelijke ordening. Meer precies de EV wet- en regelgeving in relatie tot de ruimtelijke ordening waarbij het groepsrisico centraal aandacht krijgt. In deze studie hebben we het veelvuldig over de actor RO. Hieronder verstaan we al die organisatieonderdelen van een gemeente, provincie of Rijk die invloed hebben (binnen het wettelijke kader van de Wro) op ruimtelijke inrichting van de omgeving. Een structuurvisie heeft een sturende werking op de toekomstige inrichting van de ruimte, zo ook een stedenbouwkundige visie voor een gebiedsontwikkeling. Het zijn binnen een gemeente niet per se dezelfde organisatorische eenheden (afdeling, dienst, sector en dergelijke) die zich met voornoemde planvorming bezig houden. Het bestuur dat een ruimtelijk besluit vaststelt wordt eveneens opgevat als actor RO (soms als RO-actor geschreven). Maar het bestuur wordt ook apart als specifieke actor regelmatig in de studie aangeduid.

Het planproces

De ruimtelijke ordening wordt opgevat als continu proces van plannen maken, plannen ontwikkelen, plannen wijzigen en plannen vastleggen of realiseren. Dit duiden we in deze studie aan als het planproces. Het planproces kan gericht zijn op verschillende niveaus van concreetheid (structuurvisie, stedenbouwkundige ontwerp, bestemmingsplan, projectplan, ontheffing en dergelijke). Het heeft daarmee ook verschillende tijdshorizonten. De plannen waarover in het kader van de Wro besluiten worden genomen hebben te maken met kaders, die al eens eerder zijn vastgelegd of die op een meer algemeen niveau van planvorming liggen, die de realisatiemogelijkheden inperken. Dat heeft relevantie voor de verantwoording van het groepsrisico.

De verantwoordingsplicht groepsrisico

Het groepsrisico blijkt in de praktijk in allerlei studies en in ruimere zin, ten minste op twee wijzen te worden geduid.

3. het resultaat van een risicoanalyse die in een grafiek toont welke aantallen doden kunnen vallen bij welke (cumulatief uitgezette) kansen; ook wel aangeduid als F,n curve²;

¹ Voor de Relevant kennistafel Groepsrisico is door R. Geerts in 2009 een presentatie gehouden waarin vijf kwaliteitstriteria van de verantwoording groepsrisico zijn behandeld: de juridische, de bestuurlijke, de communicatieve, doelresultaat en tenslotte procesinhoudelijk.

² Deze schrijfwijze is de juridisch juiste als we uitgaan van de regel dat de in de wettekst inclusief de Nota van Toelichting gebruikte schrijfwijze of notatie de juiste is. In de praktijk worden allerlei uiteenlopende schrijfwijzen gebruikt. Sinds de invoering van het rekenpakket Safeti-NL wordt de volgende schrijfwijze: FN-curve steeds algemener.

4. een begrip dat meer omvat dan alleen doden zoals: de bestrijdbaarheid van de ramp, zelfredzaamheid en maatregelen die het risico verlagen en een door de Veiligheidsregio's specifiek gebruikt woord als restrisico.

Het begrip blijkt in de praktijk een dubbelzinnige betekenis te hebben, zonder dat dit expliciet wordt gemaakt. In de studie Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico leest men dat bij de verantwoording groepsrisico de aspecten bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid meer aandacht krijgen dan maatregelen die de hoogte van het groepsrisico verlagen. Deze tweedeling in categorieën maatregelen is illustratief voor een denken over het groepsrisico. Dat denken vertoont specifieke kenmerken waarop we nog uitgebreid zullen ingaan in deze studie. Het is daarom verhelderend voor het begrip om bij het groepsrisico het onderscheid aan te brengen tussen een **brede interpretatie** en een **nauwe interpretatie** van het groepsrisico. Deze blijken door elkaar te lopen in het discours over de verantwoording groepsrisico en tot verwarring te leiden. In bijlage IV is hiervan een voorbeeld gegeven, dat is ontleend aan de praktijk.

Bij het begrip groepsrisico kan men dus denken aan al dat wat moet worden verantwoord: de brede interpretatie of en tegelijkertijd kan men denken aan het rekenresultaat van de F,n curve: de nauwe interpretatie. Om het lastig te maken: deze twee interpretaties staan niet naast of los van elkaar. Ze interfereren juist met elkaar omdat ze zonder elkaar geen betekenis hebben.

2.3. De Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico en deze studie

De Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico (EVG) is een belangrijke studie omdat het de eerste breed opgezette studie is naar het functioneren van de verantwoording van het groepsrisico. Kort na het uitbrengen van de studie EVG is onze studie gestart. De resultaten van de EVG zijn bij onze studie betrokken. In onze studie is het uitgangspunt de actor RO en de wijze van functioneren van de externe veiligheid in het ruimtelijk planproces. Daarin verschilt de studie met de Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico die een bredere oriëntatie had en zich specifiek op de groepsrisicoverantwoording richtte. De overeenkomst is het groepsrisico en de verantwoording daarvan. Dit omdat de externe veiligheid in het ruimtelijk planproces wat betreft het vraagstuk van kwaliteitsverbetering hoofdzakelijk groepsrisicoproblematiek is. Het plaatsgebonden risico is geen aspect dat in het ruimtelijk planproces op wezenlijke punten kwaliteitsverbetering blijkt nodig te hebben. De Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico omvat tevens de actor RO. Daarom is goed gekeken naar de betekenis die de resultaten van de studie EVG opleveren voor onze studie.

Onze studie gebruikt het RO-proces als leidend proces, waar de externe veiligheid - en in het bijzonder het groepsrisico - aan gekoppeld is. Dit verschilt met andere studies over de externe veiligheid, waar juist de externe veiligheid zelf leidend was en andere processen (waaronder die van RO) een onderdeel van uitmaakten. Daarnaast gebruikt onze studie een ander analysekader en plaatst de resultaten van de studie EVG in een ander ruimer perspectief. Ze zijn voor ons aanleiding voor een nadere diagnose waarom de kwaliteit (juridische opvatting) ontoereikend is. Immers alleen dan is het mogelijk voorstellen te doen tot verbetering van de kwaliteit. De diagnose berust op het nog te beschrijven analysekader in het hoofdstuk hierna.

3. PROBLEEMANALYSE

3.1. Onderzoeksmethode

Het onderzoek is gebaseerd op de volgende middelen:

- literatuurstudie:
bestaande uit: onderzoekspublicaties, rapporten en handleidingen, over externe veiligheid (en ruimtelijke ordening). Het overzicht hiervan staat in bijlage V;
- Interviews:
verschillende bloedgroepen zijn geïnterviewd: planologen, brandweer, milieu (EV), stedebouwkundigen. Een overzicht van de resultaten van de interviews en literatuuronderzoek is opgenomen in bijlage VI;
- workshop met RO:
hoofdzakelijk de actor RO om constatering te spiegelen aan de doelgroep. De presentatie en resultaten van de workshop zijn in bijlage VII en VIII opgenomen;
- projectgroep:
kritisch volgen van onderzoek, terugkoppeling van resultaten, sparren, en review van de resultaten.

3.2. Analyse kader

Ruimtelijke ordening is een aaneenschakeling van handelingen en beslissingen, waarbij de fysieke omgeving zich als ware het een organisme geleidelijk ontwikkelt. In deze studie zullen we dit dynamische karakter gebruiken als model om handen en voeten te geven aan het kwaliteitsaspect in de uitvoering van de externe veiligheid in de ruimtelijke ordening.

De externe veiligheid kent twee beleidsdoelen: a) het basisbeschermingsniveau van de individuele burger, b) het risico van een ramp beoordelen door dit te expliciteren als een verantwoorde afweging. Beide doelen berusten op de zogenoemde risicobenadering¹. Beleidsdoel a) wordt gerealiseerd door een minimale afstand tot de risicobron aan te houden. Beleidsdoel b) moet gerealiseerd worden door zich expliciet uit te spreken over het groepsrisico; bij het ruimtelijk besluit moet het groepsrisico worden verantwoord. De kwaliteit van de externe veiligheid in de ruimtelijke ordening komt tot uitdrukking in de mate waarin beide doelen worden gerealiseerd. De inspanningen van de afgelopen jaren hebben er toe geleid dat - het geheel overziende- beleidsdoel a) vrijwel is gerealiseerd en dat dit ook zo zal blijven. Beleidsdoel b) is - zo is de breed gedragen opvatting- nog onvoldoende gerealiseerd. Er is wel het een en ander bereikt. Er zijn handreikingen ontwikkeld en instrumenten die informatie opleveren voor het proces van het verantwoorden van het groepsrisico. In het kader van het beheersen van het groepsrisico zijn op rijksniveau belangrijke stappen gezet. Deze zijn de vrucht van de Ketenstudies LPG, ammoniak en chloor [1]. Ook het Basisnet is een beleidstap op nationaal niveau die bij zal dragen aan de beheersing van het groepsrisico op lokaal niveau. Onze studie richt zich op die aangrijpingspunten waar de kwaliteit van de verantwoording groepsrisico in de ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau te verbeteren is.

¹ Dit betekent dat kansen op ongewenste gevolgen een rol spelen. De rol van de kansen is dat ze houvast bieden of men met voldoende vertrouwen de toekomst optimistisch tegemoet kan treden. Kansen bieden ook een communicatief platform of houvast voor de afweging van extra veiligheidsmaatregelen. Ze maken het mogelijk greep te krijgen op de kosteneffectiviteit van maatregelen. Daarmee is het mogelijk, dankzij de kansen, consensus te bereiken over de wens van extra maatregelen.

Dat betekent dus ondermeer er voor zorgen dat de wettelijk verplichte onderdelen van de verantwoording gedaan worden en dat een motivering (die navolgbaar is en waaruit een consistent beleid blijkt) plaatsvindt waarom het groepsrisico verantwoord (aanvaardbaar) wordt geacht.

Aangrijpingspunten hebben pas betekenis als zij in een logische samenhang zijn te herkennen. Dat houdt in dat de verantwoording groepsrisico in een bepaalde structuur geplaatst moet worden. In deze studie is dat **het planproces** in de tijd gezien, vanaf een planidee of initiatief van de een of andere actor (bijvoorbeeld woningbouwcorporatie, projectontwikkelaar maar ook het bestuur zelf) tot en met het moment dat de gemeenteraad zich uitspreekt over het besluitvoorstel.

3.2.1. Hoe typeren we dat RO-proces?

Op allerlei momenten worden in dat proces heel concrete keuzes gemaakt die veel of weinig rechtstreekse relevantie hebben voor het groepsrisico of die het groepsrisico juist als afwegingsaspect expliciet meenemen. De meeste van die keuzes zijn niet formeel, in de zin dat de wet een beargumenteerd besluit vereist. Veel keuzes zijn wel formeel in de zin dat zij onderdeel van het werk- of planproces zijn en bewust worden genomen en om die reden gedocumenteerd worden (in een projectverslag, een besluit na de eerste planfase, notitie, brief, en dergelijke). Een aantal van de keuzes of overwegingen concentreert zich (meestal) niet rond één concreet ruimtelijk besluit. Ze maken deel uit van 'de historie' die aan concrete besluiten vooraf gegaan is. Dit betreft zaken als structuurvisies zowel op gemeentelijk - als op provinciaal - en rijksniveau. Ook een gemeentelijke of provinciale beleidsvisie EV maakt deel uit van deze 'historie'. We zien de verantwoording groepsrisico dus als een proces van momenten waarin keuzes en afwegingen worden gemaakt, waarbij stilgestaan wordt (of zou moeten worden stil gestaan bij) wat dit betekent voor het beperkt houden van de toename van het groepsrisico, de mate van bestrijdbaarheid van de gevolgen van een zwaar ongeval en de zelfredzaamheidsaspecten. De verantwoording groepsrisico (als resultante van alle relevante keuzes) loopt voortdurend mee met deze dynamiek van het planproces. In bijlage IV is uitgebreid ingegaan op de essentie van de verantwoording van het groepsrisico.

In deze studie wordt van het standpunt uitgegaan dat de verantwoording **de reële mogelijkheid moet hebben** het planproces te beïnvloeden, **niet om leidend en sturend te zijn** voor het planproces! Dit zal geen algemeen gedeeld standpunt zijn. Het hangt af van de rolopvatting die de betreffende actor heeft in het speelveld van de verantwoording groepsrisico. Het borgen van de voorwaarden, waarmee het mogelijk is de uitkomst van het planproces te beïnvloeden, is in de geest van de Nota van Toelichting van het Bevi. Het is ook congruent met de beleidskeuze het groepsrisico decentraal op gemeentelijk niveau te laten verantwoorden. Daarom is de bestuurlijke motivering van belang van de afwegingen die hebben plaatsgevonden waar het groepsrisico in het planproces aan de orde is geweest.

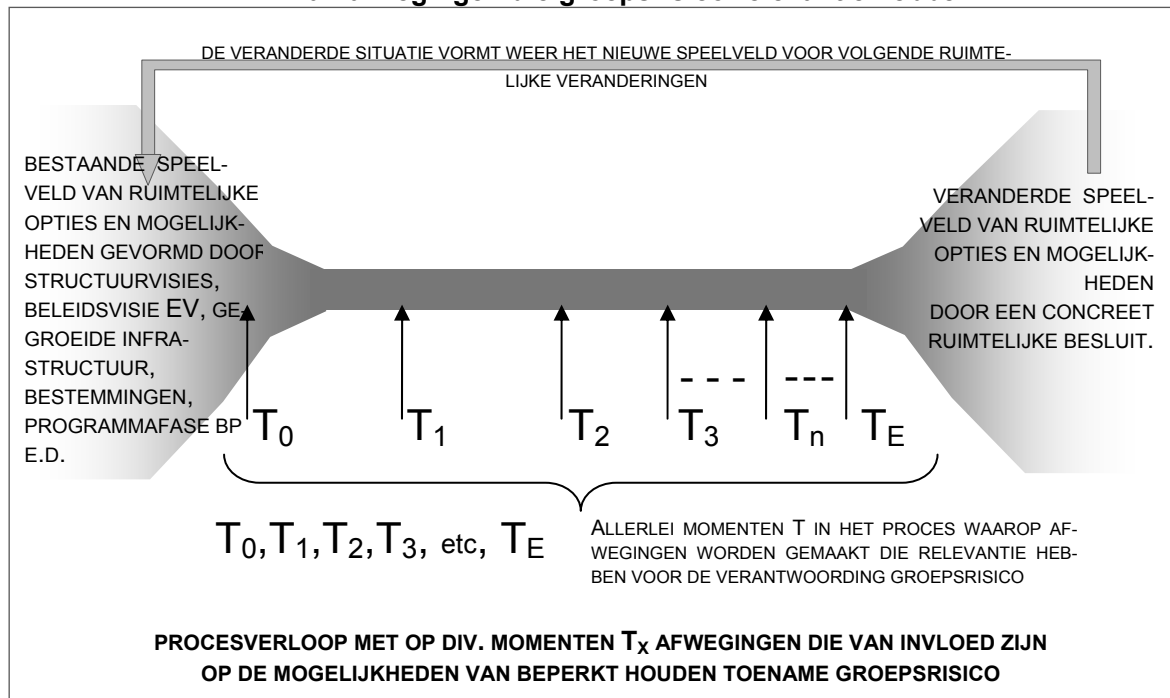
3.2.2. Verantwoording groepsrisico als proces(eis)

Het planproces is ingebed in de cultuur van een gemeentelijke organisatie, of provinciale organisatie. Dat betekent dat het bestuur en de ambtelijke organisatie zich op een bepaalde manier tot elkaar verhouden bij het tot stand komen van ruimtelijke plannen. Dat houdt ook in dat er vormen aanwezig zijn van door de organisatiecultuur bepaalde directe en indirecte 'borging'. Een bestuurlijk beleidskader EV is al dan niet ingebed in het planproces. Er is al dan niet een structuurvisie waarin de EV in beschouwing is genomen [2]. Er wordt een stedenbouwkundige visie ontwikkeld die - als het goed is - al rekening houdt met de EV-aspecten.

Een structuurvisie biedt een eerste aangrijpingspunt om te kunnen verantwoorden hoe uiteindelijk het groepsrisico uitpakt in situaties waarin het verantwoord zal moeten worden. De structuurvisie schetst de randvoorwaarden waarbinnen de vrijheidsgraden liggen voor de ontwikkeling van het groepsrisico. Bepaalde gebieden zijn bijvoorbeeld aangewezen als ontwikkelingsruimte voor de toekomstige realisatie van kantoren. Een ander gebied als ruimtelijk alternatief komt dan niet primair in aanmerking. Dat vormt een beperking waar men tegen aanloopt. Dat mag en kan, maar het is zeker relevant om dit expliciet aan te geven binnen het juridische kader van de verantwoording van het groepsrisico.

Niet elke voorbereiding van een ruimtelijk besluit is hetzelfde of verloopt hetzelfde. Het verzoek om een bedrijfsbestemming van een gebouw te wijzigen in een recreatieve bestemming, omdat het bestemmingsplan een ontheffingsbepaling hiertoe bevat, is van een geheel andere orde dan een groot gebied tot ontwikkeling brengen via een nieuw bestemmingsplan. Maar voor beide kan een verantwoording groepsrisico vereist zijn. De hiervoor gegeven beschrijving van het proces is gevisualiseerd in afbeelding 3.1. Kwaliteitsverbetering van het verantwoordingsproces zal vanuit dit proceskarakter worden bekeken.

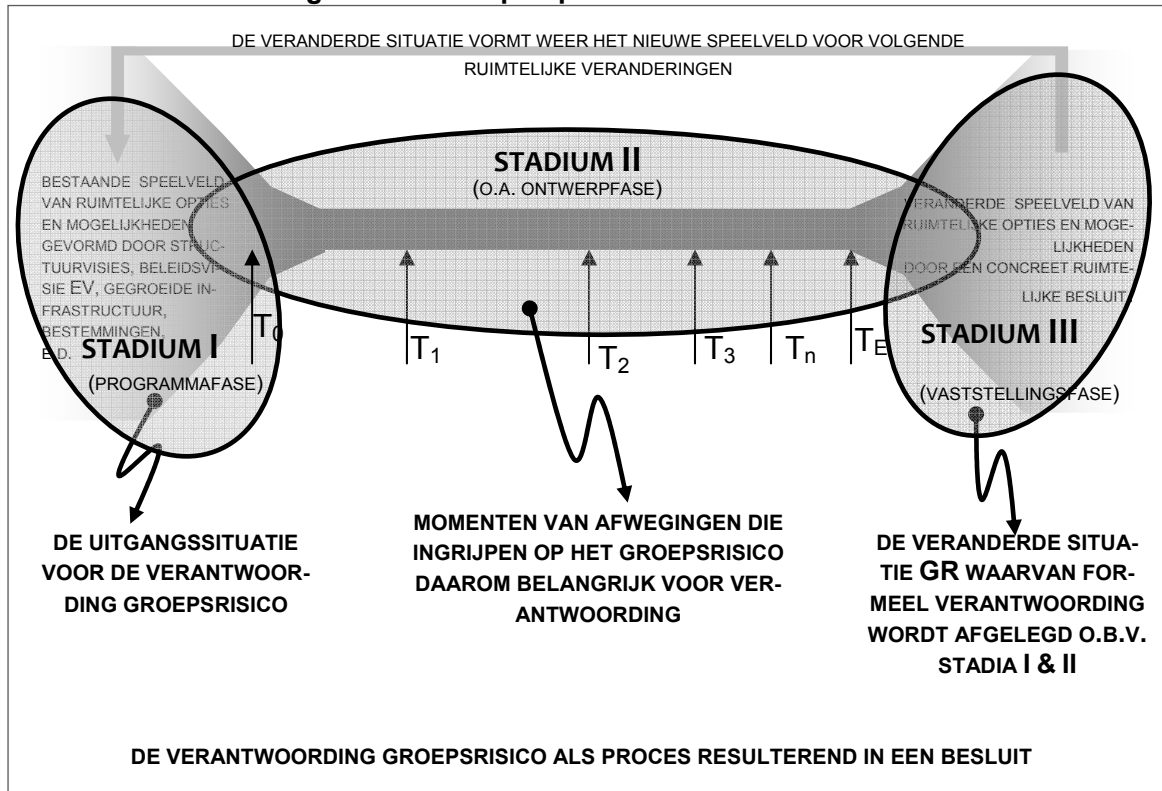
Afbeelding 3.1. De ruimtelijke ordening voorgesteld als proces van momenten van afwegingen die groepsrisico-relevantie hebben



De volgende afbeelding geeft weer welke processtadia voor de verantwoording groepsrisico zijn te onderscheiden. Stadium I is de situatie waar zich, vanuit het gegeven speelveld van mogelijkheden, alternatieven en beleidsmatig vastgelegde ruimtelijke wensen, een concrete invulling aandient. Deze wens zal (als die valt onder de criteria van de EV wet- en regelgeving) uitgewerkt worden tot een voorstel waarover verantwoording afgelegd moet worden. De situatie van stadium I heeft duidelijk beperkingen en mogelijkheden om met het groepsrisico rekening te houden. Het is logisch dat dit een onderdeel zal zijn van de bestuurlijke argumentatie het groepsrisico verantwoord te aanvaarden. Hoe de wens, die in stadium I zich concreet aandient, wordt uitgewerkt, heeft invloed op (de toename van) het groepsrisico. Dat en de aspecten bestrijdbaarheid van de ramp en zelfredzaamheid van de personen, die hierdoor mogelijk eveneens veranderen, moeten worden verantwoord. Dit is stadium II van het verantwoordingsproces.

Ten slotte wordt over het voorbereide raadsvoorstel/besluit besloten en de facto het groepsrisico aanvaard, onder de voorwaarde dat beargumenteerd is aangegeven aan welke adviezen van de Veiligheidsregio al dan niet uitvoering wordt gegeven. Dat is in de afbeelding als stadium III aangegeven en vormt de formele afronding van de verantwoording van het groepsrisico.

Afbeelding 3.2. De verantwoording groepsrisico weergegeven als proces dat ingebed is in de planprocessen



Een toelichting: In het Bevi is aangegeven dat moet worden nagegaan of er een ruimtelijk alternatief is met een lager groepsrisico. Misschien is dit wel één van de belangrijkste aspecten die artikel 13 Bevi noemt. In ons procesmodel is dit aspect aanwezig in de uitgangssituatie (stadium I) en in stadium II. Ruimtelijke alternatieven worden al ingekaderd door een structuurvisie. In een bestuurlijk beleidskader kunnen al uitgangspunten zijn opgenomen voor de beoordeling van alternatieven (wanneer heeft een alternatief echte relevantie voor het groepsrisico?). Een bestemmingsplan berust op een bepaalde voorstelling van zaken hoe de hoeveelheid aanwezige personen zich in de toekomst als realistisch perspectief zal ontwikkelen. Dit aspect is onderdeel van de verantwoordingsplicht. Een dergelijk bestemmingsplan kan stadium I zijn, als de planregels bepalingen bevatten voor nadere besluiten van de uitwerking. Afhankelijk van de datum van vaststelling van het bestemmingsplan kan dit plan al dan niet zijn verantwoord. Het wordt stadium II als deze besluiten zich vervolgens aandienen. Een dergelijk bestemmingsplan kan zich ook in stadium II aandienen. Omdat dan niet nauwkeurig vaststaat hoeveel personen in de toekomst in het plangebied aanwezig zullen zijn, als de bouwactiviteiten zich hebben voltrokken, zal men een realistische schatting hiervan moeten maken. Dat is nodig op enig moment T_n om aan het juridische vereiste van de verantwoordingsplicht te kunnen voldoen. In bijlage IV is de essentie van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico uitgewerkt.

Toekomstige aanwezigheid van personen

In bijlage IV is aangegeven dat dit als probleem wordt gezien door diverse actoren. Dat is merkwaardig vanuit de optiek van de verantwoording. Men kan eenvoudig via reeel geachte ontwikkelingsscenario's het te verwachten aantal personen bepalen. Waarom wordt deze eenvoudige opgave niet uitgevoerd? De RO-actor is hier de aangewezen autoriteit en verantwoordelijke om dit te doen. Maar dit vereist regie van het verantwoordingsproces. Ontbreekt die, dan hoeft het niet te verbazen dat dit 'probleem' gaat zweven en diverse actoren daar verschillende opvattingen

over hebben wat het 'juiste' getal zou moeten zijn. Dit leidt tot tijdabsorberende discussies die onnodig zijn.¹⁾

- 1) *Er is in dit geval geen 'juist' getal. Men kan alleen spreken van een goede benadering omdat het gaat om de geloofwaardigheid van onzekere toekomstige ontwikkelingen. Maar als men er niet bekend mee is dat voor de berekening van het groepsrisico de verschillen waarover men discussieert er niet toe doen dan zal de actor RO - begrijpelijk maar onterecht dus - onzeker worden.*

Terzijde: afbeelding 3.2 maakt tevens inzichtelijk hoe op langere termijn een algehele verandering van het groepsrisico optreedt, gezien vanuit het geaggregeerde niveau van de gemeente als totaal. Dit aspect wordt in het speelveld van actoren rond de externe veiligheid wel aangeduid als 'het opvullen' van het groepsrisiconiveau tot de oriëntatiewaarde.¹ Dit tijdsdynamisch aspect van de lange termijn verandering van het groepsrisico door ruimtelijke ontwikkelingen is een bestuurlijk aandachtspunt. Het ligt voor de hand dit aspect te adresseren in een gemeentelijke beleidsvisie EV maar ook een structuurvisie grijpt in op dit proces.

3.2.3. Tijdschalen en vrijheidsgraden van het ruimtelijke planproces

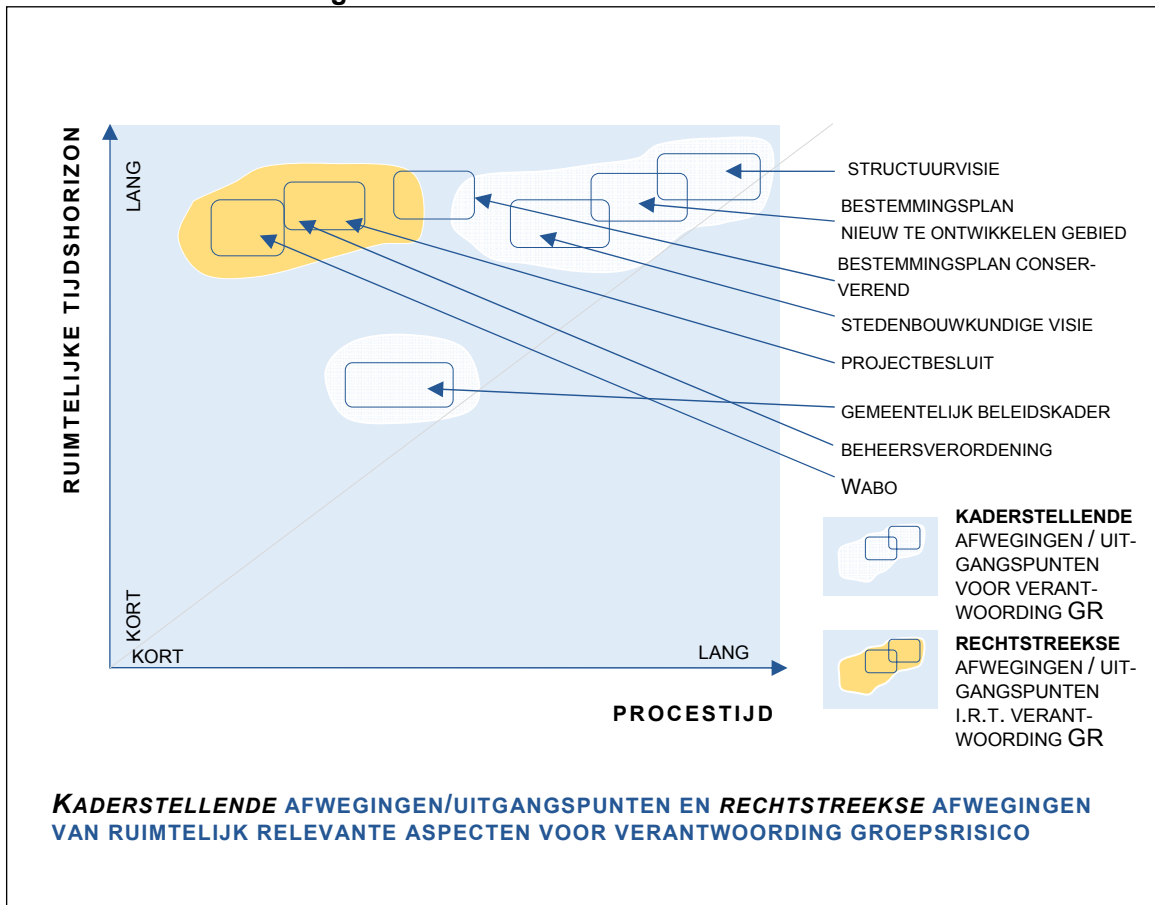
Om de kijk op aangrijpingspunten voor kwaliteitsverbetering verder concreet te maken, definiëren we tevens tijdschalen van het ruimtelijk planproces. Bij tijdschaal onderscheiden we een proces-tijdschaal en een tijdshorizon. We bedoelen daarmee het volgende. Een structuurvisie is een besluit gericht op een lange tijdshorizon. Het maken van de structuurvisie heeft naar verhouding een lange procestijdschaal. Voor het beleidskader EV dat een gemeente opstelt geldt een (middel)lange tijdshorizon. De proces-tijdschaal van een beleidsvisie EV is over het algemeen relatief kort. Een bestemmingsplan voor een nieuw gebied heeft een lange tijdshorizon en ook de procestijd is lang. Een project of een ontheffing in het kader van de Wabo omgevingsvergunning bestrijkt veel kortere procestijdschalen.

Naast tijdschaal zijn de vrijheidsgraden van het ruimtelijk proces van belang. Hoe sterk kan de ruimtelijke ingreep de omgeving veranderen? Bij een bestemmingsplan van een nieuw te ontwikkelen gebied zijn de vrijheidsgraden relatief het grootst. Het gebied ligt als het ware nog op de ontwerptafel. De politieke keuzes voor de gebiedsfuncties die er moeten komen zullen gegeven zijn vanuit een structuurvisie of anderszins. Aan de andere kant van het spectrum ligt onder andere een wijziging van de bestemming van een bestaand gebouw (kruimelgevallen). Hier is in feite geen sprake meer van ruimtelijke vrijheidsgraden van projectie. Bij de verantwoording groepsrisico gaat het uiteraard om de ruimtelijke vrijheidsgraden die benut kunnen worden. Die bepalen namelijk hoe het groepsrisico zal uitpakken.

¹ Deze zienswijze berust impliciet op de zienswijze van de oriëntatiewaarde als toetsingsnorm, die niet overschreden mag worden. Dat is natuurlijk een keuze in 'het omgaan met het groepsrisico' die geen recht doet aan de basisgedachte van de verantwoording. Verder moet opgemerkt worden dat dit opvullen een proces is dat vele jaren in beslag neemt en daarom met tal van onzekerheden is behept.

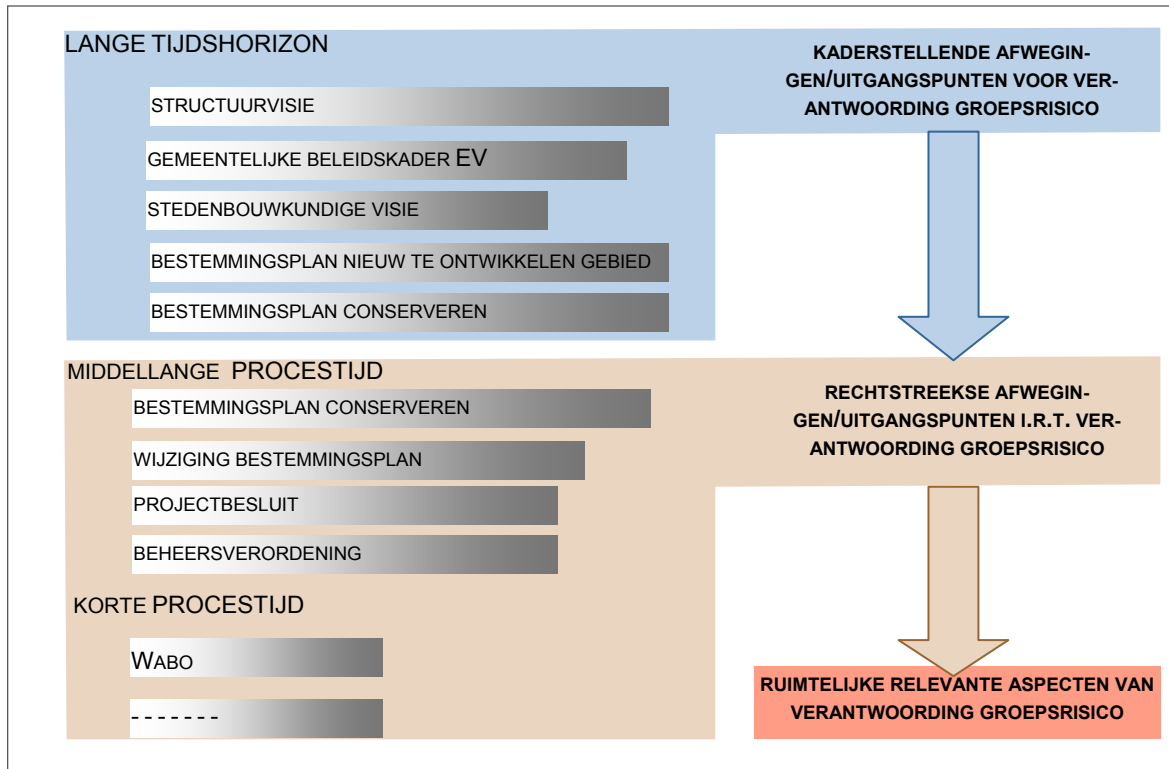
De bestemmingswijziging van een bestaand object zal meestal nauwelijks tot een wezenlijke verandering leiden van het groepsrisico. De verantwoording groepsrisico komt dan de facto neer op het beoordelen van de aanvaardbaarheid van de bestaande situatie. Ruimtelijke besluiten met een korte procestijd dienen zich veel vaker aan bij de RO-actor dan de ruimtelijke plannen met een lange procestijd. Het verantwoorden van postzegelplannen doorloopt een ander proces van verantwoording groepsrisico dan een nieuw te ontwikkelen gebied. Dat heeft er mee te maken dat bij het eerste type plannen allerlei afwegingen binnen andere kaders al eerder genomen zijn. Voor de verantwoording groepsrisico zijn die natuurlijk wel van belang. Opgemerkt wordt dat in juridisch opzicht bij de verantwoordingsplicht van het groepsrisico geen verschil wordt gemaakt tussen de verschillende typen ruimtelijke besluiten wat betreft diepgang of uitgebreidheid van de verantwoording. Alle te beschouwen aspecten zullen de revue moeten passeren. De wijze waarop hangt af van de vrijheidsgraden die bij het ruimtelijk besluit aanwezig zijn. De 'historie' die voorafgegaan is aan het besluit kan daarbij meer of minder van belang zijn om aan te geven. In afbeelding 3.3 is het voorgaande schematisch samengevat.

Afbeelding 3.3. Tijdshorizon van besluiten en procestijd van ruimtelijke uitwerking besluiten



In afbeelding 3.4 is hetzelfde nogmaals maar op een andere wijze gevisualiseerd.

Afbeelding 3.4.



In afbeelding 3.5 is schematisch de samenhang weergegeven van procestijd en vrijheidsgraden van de ruimtelijke indeling. Tevens is aangegeven dat niet alle besluiten, met relevantie voor het toekomstige groepsrisico, verantwoord moeten worden. Deze blijven ten onrechte vaak buiten beeld bij het verantwoordingsproces. Structuurvisie (mits de EV daarin mede in beschouwing is genomen) en beleidsvisie bevatten keuzes/afwegingen die mede vorm hebben gegeven aan het groepsrisico dat verantwoord zal worden.

Afbeelding 3.5. Tijdschaal en vrijheidsgraden van besluiten met relevantie voor de verantwoording groepsrisico



4. BEVINDINGEN

De bevindingen zijn onderverdeeld in bevindingen betreffende de huidige situatie en bevindingen die de gewenste situatie betreffen.

Huidige situatie

Verantwoordingsplicht groepsrisico functioneert niet zoals beoogd

Aansluiting op onderzoek: evaluatie verantwoordingsplicht groepsrisico. In bijlage IV wordt hier op ingegaan.

Kennis over externe veiligheid is onvoldoende

Het huidige kennisniveau en begrip van de actor RO van externe veiligheid is niet voldoende om externe veiligheid goed in het ruimtelijk planproces te verwerken. In paragraaf 3.3.1 is deze bevinding nader toegelicht.

Externe veiligheid is nog een relatief jong onderwerp voor de actor RO

Externe veiligheid is nu ongeveer zes jaar (sinds invoering Bevi) in beeld. In de wereld van de RO is EV - en dan vooral het groepsrisico - korter in beeld. Er is een stijgende lijn te zien in de aandacht en kwaliteit van externe veiligheid in de RO-gerelateerde instrumenten/middelen: handreikingen, beleidsvisies. In bijlage III is een schets weergegeven van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren.

Gewenste situatie

Verantwoordingsplicht is een proces (dat resulteert in een gemotiveerd besluit)

Verantwoording groepsrisico is niet een moment in het RO-planproces maar is op zichzelf een proces dat gedurende het hele RO-planproces meeloopt. In paragraaf 4.1.2 is deze bevinding verder uitgewerkt.

Regie in het planproces is essentieel en de actor RO voert de regie

Om het proces van de verantwoording van het groepsrisico goed te laten verlopen en in het RO-planproces te verweven is regie nodig. Dat ontbreekt momenteel nog. De actor RO is de aangewezen actor om deze regierol te vervullen, omdat deze actor ook andere conflicterende ruimtelijke belangen moet verenigen en het hele planproces doorloopt. In paragraaf 3.3.2 is deze bevinding verder uitgewerkt.

4.1. Huidige kwaliteit versus gewenste kwaliteit

In deze paragraaf worden de huidige en gewenste situaties van (de kwaliteit van) externe veiligheid in het ruimtelijk planproces beschreven. De beschrijving geeft de verschillen aan van de beide situaties en welke inspanningen nog moeten worden gedaan om van de huidige naar gewenste situatie te komen.

4.1.1. De huidige situatie van de kwaliteit externe veiligheid in het RO-planproces

Wij beschrijven in deze studie een aantal observaties, gebaseerd op interviews, literatuurstudie en de inbreng van diverse actoren in het speelveld van de externe veiligheid en de ruimtelijke ordening. Het beeld is divers wat betreft de fase van 'kwaliteitsontwikkeling' waarin de actoren zich bevinden. Niet elke speler in het veld van de externe veiligheid - ruimtelijke ordening, zal zich dan ook in alle observaties volledig herkennen.

Dit hangt mede af van de positie in het speelveld die de actor inneemt en daarmee van zijn beleving van 'de werkelijkheid'. Een nadere detaillering en uitwerking van de kern van onze observatie (zie hierna) komt verder in de bijlage van dit rapport aan de orde.

Ontdaan van alle nuanceringsen, uitwijdingen en details is de situatie als volgt te schetsen. De actor RO¹ heeft geen duidelijk beeld van de aard van de externe veiligheid en in het bijzonder het groepsrisico. Het ontgaat hem wat het wezen is van de verantwoordingsplicht, anders dan een juridische opgave. Hij vat het groepsrisico op als milieuaspect zoals de andere milieuaspecten, zonder zich voldoende te realiseren dat het groepsrisico een ruimtelijke ontwerpvariabele is met ruime vrijheidsgraden. De hierbij gemaakte keuzes vormen een wezenlijke onderbouwing van de verantwoordingsplicht. Er is onvoldoende besef dat deze verantwoording een proces is dat inherent verbonden is aan het ruimtelijk planproces in veel van zijn facetten. De verantwoording groepsrisico loopt in feite samen op met de dynamiek van de deelbesluiten van het planproces. Voorgaande draagt er ongetwijfeld in belangrijke mate aan bij dat de actor RO geen regie voert over het verantwoordingsproces. Het nut, de noodzaak en zijn eigen belang van een inhoudelijke regievoering worden niet ingezien. De actor RO beschouwt zich niet als probleemeigenaar van de verantwoordingsplicht.

Basiskennis en ervaring

Er zit een logische samenhang tussen de voornoemde aspecten. Het ontbreken van een duidelijk beeld van de fysieke en ruimtelijke aard van het groepsrisico hangt samen met het ontbreken van voldoende basiskennis. Dit heeft tevens tot gevolg dat de RO-actor niet voldoende doorziet hoe de verantwoording groepsrisico een procesresultaat is van allerlei ruimtelijke afwegingen die in de tijd en op verschillende 'planniveaus' worden gemaakt. Het betreft de afwegingen die direct en indirect relevantie hebben voor hoe het groepsrisico zal uitpakken en hoe de bestrijdbaarheid van een ramp en zelfredzaamheid kunnen veranderen door een ruimtelijk besluit. Om precies te zijn: de verandering gezien als **toename** van het groepsrisico ten opzichte van de bestaande situatie door de ruimtelijke planvorming en -besluiten, maar ook hierbij **de wijziging** van de bestaande mogelijkheden van de bestrijdbaarheid van een ramp en zelfredzaamheid door de ruimtelijke planvorming en -besluiten. Genoemd gebrek aan inzicht verklaart de opmerkelijke situatie dat de RO-actor niet de regie in handen heeft genomen van de verantwoording groepsrisico. Hij ziet zich niet als probleemeigenaar. Hiermee is een belangrijk kader aangegeven waarbinnen zich mogelijkheden aandienen voor kwaliteitsverbetering: kennis en praktijkervaring; verantwoordelijkheid nemen door deze te organiseren binnen het ruimtelijke planproces; regievoering bij het proces van de verantwoording groepsrisico. Dit laatste vormt een kernprobleem. Het is noodzakelijk om praktisch toetsbare voorstellen te formuleren over het versterken van de regierol door de eerstverantwoordelijken voor het formele resultaat: de bestuurder de formele regie op de gewenste hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkeling en de ter zake kundige actor RO op het operationele niveau. Kennis en inzicht in de aard van het proces van verantwoorden zijn voorwaardenscheppend in de zin dat ze verduidelijken waarom het in het eigen belang van het bevoegd gezag/de actor RO is regie te willen nemen op dit onderwerp. Een goede ruimtelijke ordening is gediend met regie op externe veiligheid.

¹ De RO-actor is opgevat als verzamelcategorie van actoren; bezig op diverse niveaus van concreetheid met het inrichten van onze leefomgeving binnen het kader van de Wro.

Er is nog een ander kader waarbinnen de kwaliteit van het verantwoorden van het groepsrisico zijn betekenis krijgt. De bestuurder zal zijn eigen serie uitgangspunten moeten neerzetten waarop de aanvaardbaarheid van het groepsrisico (risico op een ramp) naar zijn mening zal moeten berusten. Hiertoe nodigt de wetgeving van de EV in feite uit. Sterker nog: zonder zo'n serie heldere en toetsbare uitgangspunten voor de beoordeling blijft kwaliteitsverbetering zweven. Kwaliteit staat hier zowel in relatie tot de manier waarop het resultaat bereikt wordt (zie hiervoor), als de kenmerken van het resultaat zelf, dat hier overigens een specifiek doel dient. De EV-wetgeving spreekt zich niet uit over de manier waarop de individuele bestuurder een groepsrisico beoordeelt. De wetgeving bepaalt ook niet waarop het oordeel over de aanvaardbaarheid van het groepsrisico uiteindelijk rust, anders dan de bepaling dat een minimum set aan informatie hierbij een rol moet spelen. Het beheersen van het groepsrisico is een verdelingsvraagstuk, en de regie op dit verdelen van de ruimtelijke functies is - uitzonderingen daargelaten - een lokale aangelegenheid¹.

4.1.2. De gewenste situatie kwaliteit externe veiligheid in het RO-planproces

Instrumenten, actoren en kritische succesfactoren

Hieronder dragen we eerst een aantal aandachtspunten aan:

- dat het belangrijk is de vele beschikbare instrumenten die voor het verantwoordingsproces zijn in te zetten, te beoordelen op hun bijdrage daaraan. Want niet alle instrumenten zijn voor de actor RO even relevant. Ze zijn niet alle specifiek door de actor RO zelf te gebruiken en primair voor hem bedoeld. Ze zijn ook niet alle even belangrijk om het verantwoordingsproces in zijn basis op orde te krijgen. Aan dit laatste schort het. Dit verdient in de eerste plaats aandacht als we naar het gebruik van de instrumenten kijken en hun bijdrage wensen te beoordelen;
- dat een wezenlijk andere kijk op de aard van de verantwoording (door de actor RO) een kritische succesfactor is voor kwaliteitsverbetering: de verantwoording als proces dat meeloopt met het planproces en het groepsrisico als ruimtelijke ontwerpvariabele;
- dat het ontwikkelen en gebruik van instrumenten moet plaatsvinden op basis van een coherente visie op het doel en de waarde van de verantwoordingsplicht. De actor RO als regievoerder is hier leidend, bij het formuleren van zijn informatiebehoefte.

Instrumenten

Het bestaande palet aan instrumenten is te relateren aan het beschreven proceskarakter van de verantwoording groepsrisico. Welke instrumenten zijn wanneer nodig of zinvol in te zetten? Welke actoren gebruiken die? Wanneer zijn/worden ze betrokken in het proces? Welke aspecten, of te adresseren deelvragen, expliciteren deze instrumenten en welke bijdrage leveren ze aan wat een goede verantwoording genoemd mag worden? Allemaal vragen die in verband zijn te brengen met het onderwerp van deze studie.

Het afpellen van het probleem van kwaliteitsverbetering is niet afgerond met het beantwoorden van deze vragen. Nog niet is ter sprake gekomen dat kennis gekoppeld aan praktijkervaring een voorwaarde is om de bruikbaarheidswaarde van instrumenten goed te kunnen beoordelen. En daarmee ook een voorwaarde om regie te kunnen voeren over het verantwoordingsproces. De nodige kennis om uitwerking te kunnen geven aan de wettelijk omschreven EV-taken is in Maatlatten beschreven. De Maatlat EV voor het bevoegd gezag geeft niet aan bij wie de kennis en opgedane praktijkervaring moet liggen; dus ook niet hoe dit in de gemeentelijke organisatie is te borgen.

¹ In de brief van de staatssecretaris VROM aan de Tweede Kamer Beleidskader Groepsrisico (d.d. 4 oktober 2006 (kenmerk EV2006263883) komt dit karakter duidelijk naar voren. Zie tevens visie kabinet op nota Nuchter omgaan met risico's.

Vanzelfsprekend is een zekere kennis en praktijkervaring vereist voor het bereiken van kwaliteit. Vandaar recent ook een eigen Maatlat EV voor de adviesrol van de brandweer. Er is een gebrek te signaleren aan *voldoende* kennis gepaard aan praktijkervaring, over de instrumenten. Dat roept makkelijk de illusie op dat 'we goed bezig zijn' want de instrumenten worden immers gebruikt. Waar het om gaat is dat men ondubbelzinnig kan aangeven waarom de informatie/resultaten die beschikbare instrumenten leveren essentieel is. Daarvoor is een doelgerichte visie nodig over wat het bestuur wenst te bereiken met de verantwoording groepsrisico en op welke wijze dat zou moeten gebeuren.

We hebben de structuurvisie en de beleidsvisie EV-besluiten genoemd. Ze worden op enig moment immers formeel vastgesteld en zijn richtinggevend voor de ruimtelijke ordening¹. Tegelijk zijn beide visies op te vatten als een instrument. Ze geven namelijk sturing aan toekomstige afwegingen en besluiten. Er zijn naar hun aard diverse en uiteenlopende instrumenten die gebruikt worden binnen het verantwoordingsproces. Die hebben uiteenlopende relevantie. In deze studie hebben we hier geen uitputtende en uitgebreide analyse van gemaakt. Wat hun specifieke bijdrage kan of zou moeten zijn aan de kwaliteitsverbetering van de EV in de ruimtelijke ordening blijft dan ook grotendeels nog liggen als onderwerp van nadere studie. Van belang is de opvatting dit vraagstuk op te pakken. **Wat** de instrumenten (zouden) kunnen bijdragen is niet moeilijk vast te stellen. Daardoor is het voldoende naar de informatie te kijken, die de instrumenten opleveren. Wat er voor nodig is om ze te kunnen gebruiken (kennis- en ervaringsniveau, vereiste deelanalyses, tijdsinspanning) is ook niet erg moeilijk vast te stellen. Waar het vooral om moet gaan is de minder eenvoudige maar wel waardevolle beschrijving van de betrekkelijke of juist essentiële waarde van een instrument voor de verantwoordingsplicht. Instrumenten die er voor zorgen dat het verantwoordingsproces **in zijn basis** op orde raakt zijn het belangrijkste. Daarnaast zijn er de instrumenten die pas in bepaalde situaties een toegevoegde waarde bieden aan het proces. Toegevoegde waarde kan bestaan uit meer details, meer aspecten die er ook toedoen; kortom uit secundaire gegevens waarmee onderdelen van de afweging verder zijn aan te scherpen, wanneer dat echt nodig blijkt². Het vraagt een behoorlijke dosis kennis en ervaring om te kunnen aangeven en onderbouwen welke beschikbare instrumenten, wanneer en onder welke situaties in het verantwoordingsproces, betekenis vol kunnen worden ingezet.

Twee voorbeelden hierna, om te illustreren dat een EV-instrument het resultaat zou moeten zijn van een behoefte een bestaand probleem op te lossen (zie tekstkaders hierna). Het formuleren van deze behoefte moet het werk zijn van een actor die de centrale regievoering in handen heeft omdat hij eindverantwoordelijkheid draagt. Er is dan sprake van één duidelijk beeld over de verantwoordingsplicht, wat betreft inhoudelijke kwesties, wat betreft deelverantwoordelijkheden en wat betreft de hoofdlijnen voor de besluitvorming. Het eerste voorbeeld laat zien dat de inzet van nieuwe instrumenten niet alleen een belofte hoeft in te houden voor kwaliteitsverbetering van de EV in het werkproces van de actor RO; er schuilt ook een afbreukrisico in.

¹ Veel beleidsvisies EV zijn niet door de gemeenteraad vastgesteld. Van een besluit, voor zover niet aan het College gedelegeerd, is in deze zin dus geen sprake. Door het College vastgestelde beleidsvisies zijn er minder dan er aan concepten beleidsvisies bestaan.

² Er zijn ook instrumenten waarvan eigenlijk onduidelijk is wat hun rol is of zou moeten zijn in het verantwoordingsproces.

De regie over inzet en gebruik van instrumenten bij kwaliteitsverbetering

Voorbeeld 1

Recent is de MAL-groepsrisico als instrument geïntroduceerd. Dit instrument geeft voor een concrete verantwoordings situatie informatie over extra maatregelen die de veiligheid verder verhogen. Dit gebeurt op basis van een selectie uit een catalogus van (groeps)risicobeperkende maatregelen die in het computerprogramma zijn opgenomen. Het instrument kan aangeven bij welke typen van ongevallen, welke maatregelen risicobeperking opleveren. De maatregelen hebben in relatie tot de veiligheid (of het groepsrisico) geen absolute maar een relatieve waarde. In welk opzicht verbetert dit instrument de kwaliteit van de verantwoordingsplicht? Onder welke voorwaarden en hoe is het voor de actor RO te gebruiken? Aan de regie om het instrument zinvol in te zetten gaat de vraag vooraf in welke gevallen een analyse en discussie over eventuele extra veiligheidsmaatregelen er echt op aankomt of nodig is¹⁾. In afbeelding 3.5 is aangegeven dat de ruimtelijke vrijheidsgraden verschillend zijn. Niet voor elk type ruimtelijk besluit is het instrument even zinvol te gebruiken. Zinnige maatregelen die niet bestemmingsplantechnisch zijn te verankeren zullen langs andere wegen gerealiseerd moeten worden. Gelet op het proceskarakter van de ruimtelijke besluiten en de

verantwoording groepsrisico die er mee samenloopt, zal het instrument niet aan het begin van het proces worden ingezet. Maar wanneer dan wel? Ook de vraag of de hoogte van het groepsrisico een criterium is voor het treffen van extra veiligheidsmaatregelen doet er toe en bepaalt daarmee de inzet van het instrument. Wordt de bestuurder bij elk te verantwoorden ruimtelijk besluit geconfronteerd met een advies over diverse mogelijke maatregelen, dan plaatst dat de bestuurder in een lastig pakket. Dit heeft de bestuurder vervolgens wel aan zich zelf te danken. Zonder een duidelijk bestuurlijk kader wanneer het er op aankomt om (in detail) veiligheidsmaatregelen te analyseren (en dus eventueel de MAL-groepsrisico in te zetten) zal de discussie tussen over extra maatregelen wel of niet en welke dan, zijn eigen weg zoeken. Het zal het samenspel tussen de actor RO en onder andere de Veiligheidsregio niet bevorderen. De motivering kwaliteit als resultaat neer te zetten wordt daardoor aangetast. De MAL-groepsrisico houdt dus niet slechts een belofte in voor kwaliteitsverbetering van de EV in het werkproces van de actor RO; er schuilt ook een afbreukrisico in bij een ongerichte toepassing.

- 1) *Dit zou onderdeel moeten zijn van wat in deze paragraaf de doelgerichte visie is genoemd over de verantwoording groepsrisico en hoe dat te bereiken.*

De regie over inzet en gebruik van instrumenten bij kwaliteitsverbetering

Voorbeeld 2.

Bij de verantwoording groepsrisico is de ontwikkeling ingezet om ook de informatie te betrekken van slachtoffer aantallen (gewonden) die kunnen vallen. Deze ontwikkeling is te begrijpen vanuit de opvatting dat de bestrijdbaarheid en beperking van de gevolgen van een ramp van doen heeft met de hulp aan gewonden. Meer informatie leidt tot meer afwegingen die een rol moeten spelen in de besluitvorming. Welke afwegingen worden gestuurd door de informatie over de inzet van hulpverlening aan gewonden? Dat zijn afwegingen die iets zeggen over de relatie van de inzetbare hulpverleningscapaciteit en de hulpbehoefte bij een ramp, gegeven het aantal gewonden (en aard van de verwondingen). Op deze wijze richt de aandacht zich op een ander maar wel verwant vraagstuk. Dat is de vraag of men de toename van het risico van een ramp wil accepteren als duidelijk is dat er een kans is dat de hulpverlening aan gewonden niet snel genoeg kan worden geboden,

met als gevolg extra doden.²⁾ Hoe kan de RO-actor aan deze informatie zinvol betekenis geven in het planproces? Een ruime situering van objecten ten opzichte van de risicobronnen zal leiden tot een kleinere kans op een kleiner aantal gewonden. Zolang niet in een bestuurlijk kader is aangegeven dat bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, de inrichting van die ruimte bijvoorbeeld afgestemd dient te zijn op de inzetbare hulp zal de informatie over gewonden niet leiden tot bestemmingsplannen die hierop zijn afgestemd. De vraag is uiteraard of dit een wenselijke politieke keuze is. Daarover kan de gemeenteraad zich uitspreken in een beleidsvisie. Het is niet reëel om te verwachten dat het aspect van de hulpverlening op deze wijze normerend zal werken voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

- 2) *Hoeveel extra doden is een nauwelijks op praktijkervaring te beantwoorden vraag. Maar waar het standpunt onwrikbaar is dat elke dode die vermeden had kunnen worden er een te veel is, zal het antwoord op die vraag als irrelevant terzijde worden geschoven.*

Beide voorbeelden in het tekstkader maken verder het volgende duidelijk. De ontwikkeling van specifieke instrumenten ontstaat vanuit een eigen opvatting over de rol en behoefte van de actor die deze instrumenten wenst in te zetten. Behoeften kunnen ook geschapen worden. Maar de ontwikkeling wordt ook gedreven vanuit de eigen perceptie op het veiligheidsvraagstuk. Ze ontstaan niet vanuit een algemeen kaderstellende visie van het bestuur dat de politieke eindverantwoordelijkheid draagt. Daarmee ontbreekt het aan een structuur waarin de instrumenten *bestuurlijk gezien* een duidelijke functie in het planproces krijgen toebedeeld.

Kritische succesfactoren

1. De programmafinanciering EV van thans het ministerie van I&M is een kritische succesfactor gebleken voor een aantal ontwikkelingen. Over de sturing van de besteding van deze gelden, voeren de provincies de regie. Voorstellen van de actoren in het werkveld (gemeenten, Veiligheidsregio's) worden beoordeeld. Langs deze weg is veel geïnvesteerd aan kennisontwikkeling. Dit wordt zichtbaar door de diverse handreikingen die zijn ontwikkeld en door scholingstrajecten via cursussen, waaraan tot 2009 gratis deelgenomen kon worden. Uit eigen rechtstreekse participerende observatie blijkt dat deelname door de actor RO aan de kennisontwikkeling is achtergebleven. Over de reden hiervan kan slechts gespeculeerd worden. Wij vermoeden dat de sterk juridisch georiënteerde kijk op de ruimtelijke ontwikkeling van de actor RO hier debet aan is. De verantwoording groepsrisico is voor de actor RO een juridische eis waar aan moet worden voldaan. Een milieueis die toetsing vereist, zoals andere milieuaspecten. Met andere woorden: de RO-actor veronderstelt dat het groepsrisico 'gemeten' kan worden en vervolgens beoordeeld of het voldoet (de oriëntatiewaarde opgevat als milieunorm). Dit staat haaks op de visie dat de verantwoording groepsrisico een proces is dat doorlopen moet worden tijdens het planproces. Een proces ook, dat op verschillende niveaus en verschillende momenten vorm krijgt. Het groepsrisico als ontwerpvariabele zien van de ruimtelijke inrichting vraagt om een omslag in het denken [3]¹.
2. Een wezenlijk andere kijk op de aard van de verantwoording (door de actor RO) is een kritische succesfactor om te komen tot kwaliteitsverbetering.
3. Een andere kritische succesfactor is dat diezelfde actor RO over een basishoeveelheid ter zake doende kennis moet beschikken om operationeel de regie te kunnen voeren over het verantwoordingsproces. Meer instrumenten die meer informatie inbrengen bij de verantwoordingsplicht omdat meer aspecten op meer gedetailleerder niveau worden geanalyseerd is een duidelijk zichtbare ontwikkeling. Wij zien hierin een dynamiek waarin 'marktwerking' en verschillende opvattingen over het doel van de verantwoordingsplicht elkaar ongewenst versterken. Actoren met hun eigen belangen en rolopvattingen wensen op hun manier bij te dragen aan meer veiligheid. Het ontwikkelen van instrumenten die bijdragen aan inzichten voor meer veiligheid, legitimeert dan zichzelf. Het speelveld raakt hierdoor vervolgens onoverzichtelijker, in elk geval voor de actor RO en met hem de bestuurder. Elk aspect dat op een of andere wijze door een instrument is te relateren aan het groepsrisico en zijn verantwoording, komt dan als even belangrijk naar voren. De verantwoordingsplicht wordt aldus een moeilijk te beheersen veelkoppig monster. Voor de actor RO wordt de verantwoording van het groepsrisico dan een verplichte afbeelding waarbij telkens opnieuw het wiel uitgevonden moet worden in plaats van het eenmaal uitgevonden wiel goed draaiende te houden en te voorkomen dat het wiel doldraait.

¹ Uit de gehouden interviews komt naar voren de RO-actor nauwelijks weet heeft van de literatuur aangaande de externe veiligheid die voor deze actor specifiek is ontwikkeld.

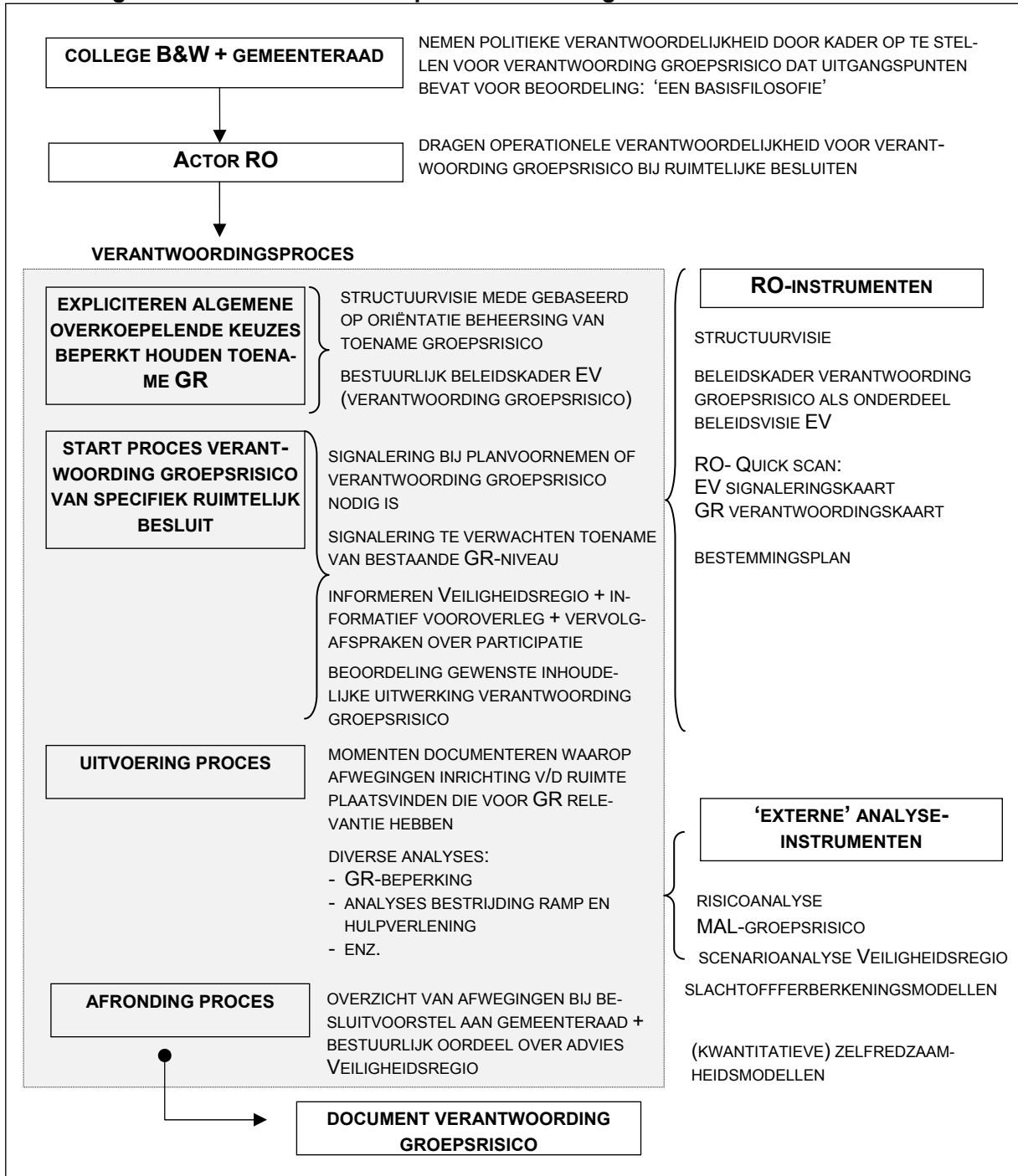
4. Het ontbreken van een coherente bestuurlijke visie op het doel en de waarde van de verantwoordingsplicht als zichtbaar bewijs van een zorgvuldig besluitvormingsproces, houdt deze ontwikkelingen in stand. Onze werkhypothese is, dat de verschillende belangen die actoren zien en hebben, het ontstaan van een eenduidig doel in de weg hebben gestaan en nu nog blijven staan.
5. Ten slotte is een wezenlijke succesfactor de bijdrage die het bestuur kan leveren door zijn kaderstellende visie (basisfilosofie/serie uitgangspunten) aan de actoren op het operationele vlak te reiken. Die visie moet dan wel tot stand komen via een open dialoog met in eerste instantie de Gemeenteraad. Hij moet gaan over het wezen van het accepteren van de onzekerheid (weliswaar een heel kleine, maar toch onvermijdelijke) van het uitblijven van de ramp. Deze onzekerheid maakt dat het groepsrisico en zijn verantwoording het modelvoorbeeld kunnen worden van een verdelingsvraagstuk van schaarse middelen en schaarse ruimte, geplaatst in een context van rivaliserende maatschappelijke behoeften [4]. Dit zijn: economische activiteiten die werkgelegenheid scheppen of onderhouden; woon- en leefruimte; het gevoel van veiligheid en samenhangend hiermee de bestedingen aan veiligheid; de erkenning zinvol en verantwoord bij te dragen aan voornoemde behoeften; om hiermee de dubbele binding die tussen al deze behoeften bestaat aan te geven.

Procesbeheersing en organisatiestructuur als ideaalbeeld

Voorgaande beschouwingen over kwaliteitsverbetering van de EV zijn geïdealiseerd weer te geven in een procesbeheersing en organisatiestructuur. Deze structuur vormt de kapstok voor de opgetekende observaties die uit de interviews en workshop (waar vooral de RO-actor aanwezig was) en literatuur naar voren zijn gekomen¹.

¹ De hier gegeven structuur laat zich eenvoudig verbinden met afbeelding 4.1 uit de Evaluatie Verantwoording Groepsrisico (studie Haskoning 2010 in opdracht van ministerie VROM). Dezelfde elementen zijn in beide schema's te herkennen.

Afbeelding 4.1. Geïdealiseerd model procesbeheersing



4.2. Samengevat

In de gewenste situatie heeft men het besef en inzicht dat externe veiligheid - voornamelijk de verantwoording van het groepsrisico - een proces is dat binnen het RO-planproces loopt. Over dit proces wordt regie gevoerd en de actor RO heeft de regierol over de externe veiligheid.

Dit is aan verschillende voorwaarden gekoppeld:

1. richtinggevend kader (politiek/bestuurlijk);
2. middelen: basiskennis EV, instrumenten, tijd en budget;
3. erkenning door andere actoren (EV'ers, VR, bestuur).

In het volgende hoofdstuk wordt de weg van de huidige naar de gewenste situatie behandeld. Het resultaat hiervan is een stappenplan waarmee de komende jaren het kwaliteitsniveau van externe veiligheid in het ruimtelijk planproces kan worden verbeterd naar het gewenste niveau.

4.3. Literatuur

1. Ministeries BZK, EZ, SZW, VROM en V&W, 2004
Ketenstudies Ammoniak, chloor en LPG *Ge-deelde risico's: Externe veiligheid productieketens ammoniak, chloor en LPG*, door: KPMG, TNO, ECORYS-NEI.
2. A van Elk, 2010
De gemeentelijke structuurvisie en de rol van macht bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in het ruimtelijk beleid van Randstadgemeenten, Universiteit Utrecht.
3. Ministerie VROM, 2008
Veiligheidsgeïntegreerd ontwerpen, S.I. Suddle.
4. RMNO, 2007
Governance van risico's rond ruimte, natuur en milieu *Een kennisagenda*, RMNO-reeks Advies, nr A.11.
5. Ministerie VROM, 2010
Evaluatie verantwoordingsplicht groepsrisico, Royal Haskoning.

5. OPLOSSINGSRICHTINGEN

Om het kwaliteitsniveau van de externe veiligheid in het ruimtelijk planproces te verbeteren moet het inzicht worden verbreed dat externe veiligheid een ruimtelijk vraagstuk is en de verantwoording van het groepsrisico een proces is binnen het ruimtelijk planproces. Vervolgens dient de regierol over externe veiligheid en daarmee de verantwoording van het groepsrisico aan de actor RO te worden geven. Hiervoor moet de actor RO:

- kader krijgen van politiek/bestuur:
 - structuurvisie (zowel provincie als gemeente);
 - beleid externe veiligheid (door gemeenteraad vastgesteld);
 - stedenbouwkundige visie (door gemeenteraad vastgesteld);
- middelen ter beschikking worden gesteld:
 - basiskennis: begrip van het wezen van de verantwoordingsplicht en begrijpen dat EV een RO vraagstuk is (cursussen en opleidingen);
 - instrumenten, zoals signaleringskaarten voor de actor RO;
 - tijd: tijdig in het RO-planproces EV betrekken (bij start van het proces, zie schema afbeelding 4.1);
 - budget.

5.1. Het stappenplan: de weg van 'huidig' naar 'gewenst'

Om van het huidige kwaliteitsniveau naar het gewenste kwaliteitsniveau te komen zijn een aantal stappen noodzakelijk. Onder huidig kwaliteitsniveau verstaan we dat de verantwoordingsplicht van het groepsrisico niet functioneert zoals is beoogd en dat de kennis over externe veiligheid bij de actor RO onvoldoende is. De gewenste kwaliteit bestaat uit het besef dat externe veiligheid een ruimtelijk vraagstuk is en dat de verantwoording van het groepsrisico een proces is binnen het ruimtelijk planproces. Over het proces van de verantwoording dient de regierol bij de actor RO te liggen. Wanneer dit wordt bereikt zal de kwaliteit van externe veiligheid (en daarmee de verantwoording van het groepsrisico) in het RO-planproces sterk verbeteren. De stappen om tot het gewenste kwaliteitsniveau te komen zijn hieronder beschreven.

Stap 1: politiek en bestuurlijk moet de notie ontstaan dat externe veiligheid een ruimtelijk (verdelings) vraagstuk is en dat de verantwoording van het groepsrisico een proces is dat in het ruimtelijk planproces moet worden verweven:

- bestuur uitleggen wat de essentie is van het externe veiligheidsbeleid en het groepsrisico in het bijzonder en wat hun rol en verantwoordelijkheid hierbij is;
- bestuur moet kader geven voor de (actor) RO:
 - structuurvisie die mede gebaseerd wordt op het beheersen van het groepsrisico;
 - beleid externe veiligheid (bestuurlijk kader verantwoording groepsrisico);
- de actor RO moet bestuurlijk de regieopdracht krijgen voor het EV-vraagstuk.

Stap 2: ambtelijk moet er notie zijn dat externe veiligheid een ruimtelijk vraagstuk is en dat de verantwoording van het groepsrisico een proces is dat in het ruimtelijk planproces moet worden verweven:

- de ambtenaren externe veiligheid (EV, Wm), veiligheidsregio (VR) en ruimtelijke ordening (RO) aan de hand van 'good-practices' inzicht te geven in hoe externe veiligheid in het RO-planproces is verweven;
- het onderwerp externe veiligheid tijdens opleidingen planologie en milieukunde (universiteit en HBO) behandelen. Zorgen voor kennis aan de basis;

- toegang tot de juiste (bestaande) instrumenten en methoden (die het proceskarakter helpen te ondersteunen) en deze indien nodig aanpassen. Denk hierbij aan het 'Handboek duurzame gebiedsontwikkeling'. Dit handboek moet worden aangepast aan het inzicht in het proceskarakter van de verantwoording van het groepsrisico en de rol van de actor RO hierbij.

Stap 3: de actor RO heeft de regierol over de verantwoording van het groepsrisico:

- actor RO krijgt regierol over EV (via bestuur);
- actor RO neemt de regierol over EV;
- andere actoren (EV, Wm, VR) geven de regierol aan de actor RO en accepteren deze.

Stap 4: monitoring kwaliteit externe veiligheid in het RO planproces:

- maatlat EV voor gemeenten en brandweer wordt eens in de twee jaar gemonitord. De maatlat voor gemeenten door de provincie/VNG/VROM-inspectie, de maatlat voor de brandweer door de NVBR;
- ontwikkelen van een monitoringsysteem voor robuust beleid en uitvoering ervan (plando-check-act). Er moet worden gezorgd voor voldoende capaciteit binnen de organisatie.

Volgorde van de te doorlopen stappen

De stappen 1 en 2 hoeven niet na elkaar te worden doorlopen, maar kunnen ook gelijktijdig of in andere volgorde worden doorlopen. Stap 3 volgt echter logisch pas *nadat* de stappen 1 en 2 zijn doorlopen. De actor RO kan immers niet de regierol krijgen als de actor RO onvoldoende basiskennis heeft en beseft dat externe veiligheid een ruimtelijk vraagstuk is en de verantwoording van het groepsrisico een proces is. Tevens dient de actor RO te beschikken over een bestuurlijk kader en steun van het bestuur om de regierol te nemen. Stap 4 dient gelijk met de eerste twee stappen te worden opgepakt.

Programmafinanciering externe veiligheid 2011-2014

Deze stappen dienen in de komende periode van de programmafinanciering externe veiligheid (2011-2014) te worden opgepakt, uitgevoerd en geïmplementeerd.

Stap 1 moet zo snel mogelijk in gang worden gezet (voorjaar 2011). Er moet een plan van aanpak worden gemaakt om:

1. het bestuur uitleg te geven over EV, de Vgr, de rol van RO en bestuurders;
2. het belang van structuurvisies en beleidsvisies EV voor het behalen van een gewenst kwaliteitsniveau en de (regie-) rol van de actor RO in het proces van de verantwoording van het groepsrisico;
3. het bestuur de regierol aan de actor RO te geven.

Stap 2 kan gelijktijdig worden gezet (voorjaar 2011). Ook hiervoor moet een plan van aanpak worden gemaakt voor:

1. het ontwikkelen en aanbieden van een nieuwe cursus voor ambtenaren RO, EV en VR;
2. het onderwerp EV op juiste wijze op te nemen in de opleidingen planologie en milieukunde aan universiteiten en HBO's.

Stap 3 volgt nadat stap 1 en 2 zijn genomen en in uitvoering zijn (eind 2012). Deze stap moet logisch volgen uit de stappen 1 en 2. Doordat het bestuur het belang van RO in het EV proces ziet en doordat de basiskennis over EV en de Vgr op peil is, moet de regierol over EV vanzelfsprekend (en middels structuurvisies en EV beleid) aan de actor RO worden gegeven. De actor RO moet dit ook als vanzelfsprekend zien en de andere actoren in het speelveld van EV zien ook de regierol over EV voor de actor RO.

Stap 4. Om te weten of het kwaliteitsniveau verbetert, dient dit te worden gemonitord (vanaf 2011). De maatlatten EV voor gemeenten en brandweer zijn hiervoor niet geschikt. Er zal een ander monitoringssyteem moeten worden ontwikkeld om de kwaliteit van EV in het RO-planproces te kunnen monitoren.

In onderstaande tabel zijn de stappen globaal in tijd weergegeven.

Tabel 5.1. Globaal stappenplan in tijd

	2011	2012	2013	2014	na 2014
stap 1	PvA, start	uitvoering	uitvoering / implementatie	implementatie	implementatie
stap 2	PvA, start	uitvoering	uitvoering	uitvoering / implementatie	uitvoering / implementatie
stap 3		start	uitvoering	uitvoering / implementatie	implementatie
stap 4	PvA, start	uitvoering	uitvoering	uitvoering	uitvoering

6. PROJECTGROEP

Onderzoekers/auteurs

R. Geerts (AVIV)

R.J.M. Scheres (Witteveen+Bos)

Reviewers

J. Heitink (AVIV)

R. B. Jongejan (Jongejan Risk Management Consulting)

M.J. Schilt (Witteveen+Bos)

Projectteam

M. Roorda (IPO, provincie Zuid-Holland, projectleider)

A. Tasma (VNG)

R. Schutte (VROM, thans I&M)

H. Nijman (gemeente Haarlemmermeer)

M. van Gerwen (gemeente Schouwen-Duiveland)

J. Mesters (NVBR, Veiligheidsregio Zuid-Limburg)

**BIJLAGE I STUDIEAFBAKENING: VALKUILEN VAN KENNISOVERDRACHT EN
KENNISINTERPRETATIE**

De vragen over de studieafbakening roepen ook vragen op van methodische aard. Naast valkuilen voor de onderzoeker zijn er de valkuilen voor de lezer. In deze bijlage bespreken we de valkuilen bij de begripsvorming van hetgeen op papier gecommuniceerd wordt van studieresultaten.

Communiceren op containerbegrippen-niveau

Hoe globaler en algemener het niveau waarop we een probleem duiden, des te abstracter het wordt wat we eigenlijk duiden, maar paradoxaal genoeg des te concreter het op ons overkomt. Het verraderlijke is dat we dit niet zo ervaren en in de gaten hebben. Waarom? Omdat we gewend zijn geraakt over maatschappelijke problemen veelal op een algemeen niveau te communiceren waar containerbegrippen een centrale plek innemen. De precieze duiding van het probleem is veel lastiger en de tijd om zich er in te verdiepen ontbreekt vaak. Dat heeft oorzaken waarop we hier niet hoeven in te gaan. De observatie dat we in een jakkersamenleving leven is door tal van analisten gemaakt [1]. Het is trouwens ook veel eenvoudiger om elkaar op een algemeen en daarmee abstracter niveau te willen begrijpen. 'Ogenscheinlijk' moet je er dan wel meteen bij zeggen. Want woorden op een algemeen niveau van abstractie raken snel vertrouwd. Het zijn de container- of vergaarbakwoorden. Marktwerking is een goed bijvoorbeeld om te verduidelijken hoe een containerbegrip ons helpt om communicatiebarrières slechten; eenvoudigweg door deze te verhullen. Het woord is de laatste jaren erg in gebruik geraakt bij het maatschappelijk debat van kostenbeheersing van sociale voorzieningen (bijvoorbeeld de gezondheids- en ouderenzorg). De marktwerking heeft voor ieder van ons een min of meer globaal concrete inhoud, die vaak onbewust ook normatief of ideologisch is gevormd [2]. Een ieder stelt er het zijne bij voor. We leggen elkaar dat natuurlijk niet uit. We veronderstellen als vanzelfsprekend dat de ander min of meer aan hetzelfde denkt. Zoals wellicht dat marktwerking neerkomt op 'zo min mogelijk overheidsbemoeienis met ...'.

Vanuit onze eigen voorstelling communiceren we met de ander en anderen met ons. We maken zaken daarbij concreter; we schakelen regelmatig over naar concrete levendige voorbeelden of details. En dan ontstaat de verwarring. Dat we redeneren vanuit verschillende werkelijkheden treedt namelijk pas naar voren als we containerwoorden verder afpellen tot hun kern. We begrijpen elkaar dan niet meer; ervaren dat we langs elkaar praten, vinden dat de ander onzin vertelt of we herkennen ons niet in het beeld. Uiteraard, want de werkelijkheid waaraan we betekenis ontleen, is niet zondermeer één op één de werkelijkheid van die ander.

Daarnaast kunnen we met een normatieve bril op lezen. Het geschrevene wordt dan bekeken vanuit de opvatting hoe de werkelijkheid behoort te zijn. Dat geeft verwarring als de tekst is bedoeld om te beschrijven hoe het is. 'Hoe het is' en 'hoe het zou moeten zijn' ('das Sein en das Sollen') worden dan niet elkaar gehouden. Containerwoorden bevorderen dat we ongemerkt ook in deze valkuil kunnen stappen.

Het karakter en communicatiepatroon van verzamelbegrippen is naar voren gebracht omdat wij menen dat 'de verantwoordingsplicht' (als afkorting voor de verantwoording van het groepsrisico) als container- of vergaarbakwoord functioneert voor de actoren binnen het speelveld van de EV. Het is dan ook nodig dat we ons voortdurend afvragen: 'over wat, of welk aspect, of welk onderdeel gaat het?' als het begrip wordt gebruikt. Er bestaan wezenlijk andere werkelijkheidsinterpretaties ofwel werelden achter dit woord verantwoordingsplicht. In deze studie zal het woord verantwoordingsplicht regelmatig worden gebruikt. De context waarin we het gebruiken maakt duidelijk of we de juridische duiding gebruiken of het proces op het oog hebben, of inhoudelijk de normatieve en bestuurlijke problematiek waarop aanvaardbaarheid van het risico van een ramp zou moeten berusten.

Verschillende posities, werkelijkheden en waarheden

Er zijn veel manieren van waarnemen om zaken oorzakelijk en logisch met elkaar in verband te brengen. Dat noemen we soms 'een systeem' dat op een of andere wijze functioneert. Er zijn ook verschillende posities van waaruit waargenomen wordt of kan worden waargenomen. Wie als beleidsmedewerker op het departement werkt ziet en herkent deels een andere werkelijkheid dan bijvoorbeeld een adviseur van een private organisatie als het gaat over de uitvoering van het rijksbeleid. De adviseur staat als specialist de ambtenaren bij in het werkveld bij de uitvoering van dat beleid. Maar ook de adviseur zit niet in de positie van de uitvoerend ambtenaar in het werkveld. De werkelijkheden die deze drie actoren zien sluiten elkaar niet uit; ze vormen samen een geheel. Het begeleidende projectteam¹ van deze studie heeft op deze wijze uiteraard ook bijgedragen aan het resultaat. Het gaat in deze studie niet om de vaststelling van de juistheid of waarheid van die verschillende elkaar deels overlappende werkelijkheden. Dat neemt niet weg dat waar het veronderstellingen betreft er wel sprake zou kunnen zijn van de onjuistheid daarvan. Ook zal niet iedere 'speler' in het maatschappelijke veld van de externe veiligheid in relatie tot de ruimtelijke ordening zich (volledig) herkennen in de observaties die we hier zullen beschrijven. De actoren zitten allemaal in een dynamisch proces. We blikken naar wat achter ons ligt en projecteren dat naar het nu. Dat de toekomst er ook min of meer zo zal uitzien wordt bijna als vanzelfsprekend aangenomen. Maar we kunnen ook al op de toekomst gericht zijn en die in het nu projecteren. Van belang is een blik op de kwaliteit als resultaat van een langere termijn ontwikkeling. Een inschatting hoe de gesignaleerde ontwikkeling zich verder zal doorzetten is hierbij nodig.

Sommige actoren zullen al een pad hebben ingeslagen dat leidt tot een oplossing van een bepaald (deel)probleem en daarmee tot een kwaliteitsverbetering van bijvoorbeeld het verantwoordingsproces groepsrisico. Voor anderen is het zinvol daar op gewezen te worden. Het is daarom lastig generaliseerbare conclusies te trekken. Er moet eerder gesproken worden van wat de boventoon voert. Als analist zullen we regelmatig de vraag opwerpen wat de aard is van een gesignaleerd probleem. Wat zijn afgeleide problemen en wat zijn kernproblemen voor de kwaliteit van de externe veiligheid in de ruimtelijke ordening? Het moment waarop de Veiligheidsregio moet worden ingeschakeld ziet men algemeen als probleem. We zullen laten zien dat dit een afgeleid probleem is en illustratief voor onze constatering dat het verantwoordingsproces in zijn basis niet voldoende op orde is. En dat dit alles te maken heeft met de (operationele) regie die de actor RO onvoldoende in handen heeft. We zullen aandacht geven aan de bestaande verwarring in het speelveld, waar ook, of misschien juist wel, de actor RO aan ten prooi valt.

Deze paragraaf is bedoeld om de lezers scherp te houden voor de valkuil dat hun 'eigen' werkelijkheid aangaande de 'externe veiligheid', 'de borging van kwaliteit', de 'RO', het 'groepsrisico', en 'het verantwoorden daarvan' een open en onbevangen communicatie over het onderzoeksonderwerp kan belemmeren. Genoemde woorden hebben in eerste aanleg een behoorlijk abstractiegehalte, behalve het groepsrisico want dat is nauwgezet gedefinieerd. Al jaren geleden kwam de opvatting naar boven dat het groepsrisico abstract zou zijn en daarom moeilijk hanteerbaar [3]. Deze opvatting is op zich al wat ongrijpbaar en al die jaren gedeeltelijk ongrijpbaar gebleven. Wat bedoelen we met hanteerbaar? Voor wie moeilijk hanteerbaar? Moeilijk omdat het abstract zou zijn? Het eerder als voorbeeld genoemde woord marktwerking heeft minstens hetzelfde abstractieniveau als het groepsrisico, maar het politieke bestuur lijkt er geen moeite mee te hebben. 'De marktwerking' heet goed te zijn voor de samenleving. Hier zit een wezenlijk verschil met het groepsrisico. Het groepsrisico is niet goed voor de samenleving.

¹ Zie hoofdstuk 5, hoofdrapport Kwaliteit: externe veiligheid in het ruimtelijk planproces.

Als je je van het gevolgaspect van dat begrip echt een levendige voorstelling maakt (doden, gewonden, ravage, frustraties, verdriet, boosheid, etc.) dan is dat absoluut een ongewenst aspect. Maar daarmee hebben we het begrip (groeps)risico slechts ten dele in zijn essentie te pakken. Wat we ons allemaal kunnen voorstellen is niet de realiteit. Het zal vrijwel zeker niet meer dan een beangstigende fictieve realiteit blijven gedurende ons hele leven. De kans is namelijk ook een wezenlijk aspect van het risico.

Het groepsrisico is als de uitlaatgassen die het verkeer produceren. Het verkeer als zodanig stellen we niet ter discussie. Elk weldenkend persoon weet dat we aan het transportsysteem veel te danken hebben. Maar de schadelijke uitlaatgassen zijn er onlosmakelijk mee verbonden. Het kost de samenleving een aantal 'statistische doden' of verkorting van de levensverwachting. Geen uitlaatgassen dan ook geen verkeer of een nieuwe technologie van elektrisch aangedreven voertuigen¹. Geen technologische ontwikkelingen dan ook geen daarmee verbonden negatieve effecten zoals fysieke risico's. Geen industriële activiteiten met gevaarlijke stoffen die nodig zijn voor onze moderne stijl van leven en ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid daarvan, dan ook geen groepsrisico's. Het verantwoorden van het groepsrisico is daarmee een politiek bestuurlijk afwegingsprobleem; het is een ruimtelijk verdelingsvraagstuk. Die afweging kan alleen betekenis hebben als ze in de brede context wordt geplaatst van de maatschappelijke behoefte die ruimte economisch zo goed mogelijk te benutten. Dat zijn de drijvende krachten. Tegelijk willen we dat die getemperd worden door tegenkrachten. Die zorgen er voor dat we aandacht geven aan de negatieve zaken die ze tegelijk oproepen, zoals onveiligheid. Die aandacht blijkt makkelijk te kunnen doorschieten.

'Hoeveel veiligheid is voldoende veiligheid?' is de vraag die telkens naar boven komt als analisten zich buigen over het vraagstuk van risicobeleid [4]. Het antwoord op die vraag geven is een bestuurlijke opgave. In de externe veiligheid is dit zelfs expliciet in de wet geregeld, gevat in het begrip 'verantwoordingsplicht van het groepsrisico'. Maar het heeft er de schijn van dat 'de bestuurders' dit vraagstuk niet oppakken. Dat leidt, zoals wij menen te moeten constateren, tot een reflex die te typeren is als een vlucht naar de deskundigen die hierop het antwoord moeten geven. Zij ontwikkelen vervolgens instrumenten om de risico's in getallen (rekengrootheden) te vangen en aan te geven welke maatregelen mogelijk zijn en welke beperking van de risico's daarmee is te bereiken. Meer kunnen deskundigen niet doen. Het antwoord op de vraag of dit alles voldoende is; of we er meer voor over willen hebben om meer veiligheid te realiseren; of we überhaupt het risico willen nemen, zal geregisseerd moeten worden door onze gekozen bestuurders. Het probleem op deze wijze adresseren is de opgave voor de bestuurder. Hanteerbaar maken is niet primair een deskundigenvraagstuk. De EV-deskundigen geven geen antwoord op voornoemde vragen, althans zouden die niet moeten geven. Ze kunnen ze hooguit verkennen door de maatschappelijke uitwerking van bepaalde keuzes voor de bestuurder in beeld te brengen; daarmee geven de ze de informatie die de bestuurder ten dienste staat om de keuze waarvoor hij de verantwoordelijkheid wil dragen, op te baseren.

¹ Er ontstaan weliswaar geen uitlaatgassen maar elders ontstaan extra verbrandingsgassen om de elektriciteit te produceren (door conventionele centrales) voor de accus waarop de auto's rijden. De eerste wet van de thermodynamica leert dat langs deze weg zelf meer brandstof nodig zal zijn.

Literatuur

1. Joke J. Hermsen, 2009 *Stil de tijd Een pleidooi voor een langzame toekomst*, Arbeiderspers
2. Hans Achterhuis, 2010 *De utopie van de vrije markt*, Lemniscaat
3. Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-Raad, juni 2003 *Verantwoorde risico's veilige ruimte*, advies 037
4. I. Helsloot, R. Pieterman, J.C. Hanekamp, 2010 *Risico's en redelijkheid Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*, Boom juridische uitgevers.

BIJLAGE II EEN KLEINE INLEIDING IN DE EXTERNE VEILIGHEID

Deze bijlage is opgesteld voor de actor RO; de doelgroep van deze studie waartoe we zeker ook de lezers rekenen van dit rapport. De bijlage geeft hen voldoende achtergrond, naar we hopen, voor het lezen van het hoofdrapport rapport en de andere bijlagen. Bij de invalshoek die we kiezen ligt het accent meer op de bestuurlijke en minder op de wet- en regelgeving aspecten.

‘Voor de meeste zaken gaat het op dat ze het beste worden begrepen en doorgrond als niet alleen de feitelijkheden worden gegeven maar als eveneens de wordingsgeschiedenis hiervan is beschreven’. Vrij naar Bertrand Russell

Ongevallen met gevaarlijke stoffen: een risico voor de omgeving dat ruimtelijk wordt bestemd

Een bedrijf produceert een gevaarlijke stof. Door een ongeval in de opslaginstallatie komt deze stof vrij. In de omgeving van de ongevalsplek, waar de burgers verblijven, verspreidt de stof zich. Er vallen doden en slachtoffers door blootstelling aan de vrijgekomen stof. Bedrijven die met een belangrijke hoeveelheid gevaarlijke stof werken en transportsystemen die gevaarlijke stof verplaatsen, houden dus een risico in voor burgers in de omgeving van dit type activiteiten. Bij de ruimtelijke ordening is daar rekening mee te houden. De ruimtelijke invulling, vastgelegd door bestemmingsplannen, door structuurvisies en dergelijke, bepaalt dus hoe het risico(niveau) van een ramp er uit kan komen te zien. De vraag is: op welke manier moeten we rekening houden met dit type risico in het planproces? Welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag? De externe veiligheid is het beleid en de wet- en regelgeving die daar vorm aan geeft.

Risicovrije afstanden zijn ruimtelijk niet haalbaar maar ook niet nodig!

De afstanden waarop de gevolgen van het vrijkomen van een gevaarlijke stof nog kunnen optreden zijn in veel gevallen groot. Om die reden is het niet mogelijk in Nederland activiteiten met gevaarlijke stoffen zodanig te situeren in de omgeving dat burgers geen risico lopen. Omgekeerd is het niet mogelijk -zonder veel ruimte ongebruikt te laten- de burger te laten wonen en werken op een risicovrije afstand. Risico's zijn dus feitelijk aanwezig en de risicovrije ruimte is een onrealistisch perspectief maar ook maatschappelijk gezien ongewenst. De vraag welke risico's - door ongevallen met gevaarlijke stoffen- bestuurlijk en beleidsmatig aanvaardbaar zijn, is het aandachtsveld van de externe veiligheid¹. Het proces om een politiek-bestuurlijk antwoord te vinden heeft ruwweg 10 jaar in beslag genomen (periode van 1976 tot en met 1986¹).

<i>activiteit</i>	<i>Afstand waarop nog levensgevaar bestaat</i>
<i>LPG-tankwagen</i>	<i>300 m</i>
<i>Spoorketelwagen met ammoniak</i>	<i>> 2500 m</i>
<i>LPG zeetanker</i>	<i>> 1000 m</i>
<i>Olieraffinaderij</i>	<i>> 1000 m</i>
<i>Chemische fabriek (productie giftige stoffen)</i>	<i>> 1500 m</i>
<i>Opslagloods gevaarlijke stoffen</i>	<i>> 1000 m</i>
<i>Benzinetankwagen</i>	<i>30 m</i>
<i>Hoge druk aardgasleiding</i>	<i>> 400 m</i>
<i>Kerncentrale</i>	<i>> 200 km</i>
<i>Indicatieve risico-afstanden voor diverse typen risicobronnen bij optreden zwaar(ste) ongevalsscenario</i>	

¹ Illustratief voor de basisgedachte van het beleid om de maatschappelijke risico's te accepteren, zij het onder beperkende voorwaarden, is de hoofddoelstelling van de regering voor het LPG-beleid dat in 1984 als volgt werd geformuleerd. <<Het scheppen van voorwaarden voor en waar nodig het beoordelen van activiteiten met LPG en van een zodanig verbruik van LPG dat de bijdrage aan het welzijn per saldo positief is. Dit houdt in dat bij de beslissingen over activiteiten met LPG, een afweging plaatsvindt tussen in het bijzonder de belangen van veiligheid, economische ontwikkeling, werkgelegenheid, energiebesparing en diversificatie, vervoer, ruimtelijke ordening, luchtkwaliteit en overheidsfinanciën, mede in hun onderlinge samenhang gezien>> [Integrale Nota LPG 1984, pag. 53].

De risicobenadering als uitgangspunt ofwel de kans op een ongewilde uitkomst van een beslissing als afwegingscriterium

De kwantificering van de risico's is een centraal uitgangspunt. Maar niet het enige zoals straks nog zal worden aangegeven. Pilotstudies om de risico's kwantitatief te beschrijven werden in de beginperiode van de beleidsvorming uitgevoerd. Men wilde inzicht of men er bestuurlijk wat mee zou kunnen. Er volgde een wetenschappelijk en bestuurlijk debat over de bruikbaarheid van risicoanalyseresultaten. Deze bleken (uiteraard) inherente beperkingen te hebben, zoals alle toegepast wetenschappelijke kennis voor praktische problemen. Maar bestuurlijk werd geconcludeerd dat de resultaten voldoende houvast boden om er beleid op te baseren. Dit was een belangrijke vaststelling. Tal van studies zijn uitgevoerd over allerlei aspecten [1]. Dit betrof onder andere de beleving of perceptie van risico's door de burger. Er ontstonden richtlijnen en afspraken betreffende de wijze van uitvoering van risicoanalyses. Dit bleek nodig om een uniforme basis te krijgen voor de kwantitatieve normen. Dat heeft uiteindelijk - enkele jaren na de ramp van Enschede - geresulteerd in een wettelijk voorgeschreven rekenmethodiek die door het CEV (Centrum Externe Veiligheid) van het RIVM wordt 'geautoriseerd'.

De basisgedachte is dat risico's beperkt te houden zijn door maatregelen bij de risicobron en door ruimtelijke maatregelen. Meer veiligheidsmaatregelen aan de bron leiden tot kleinere risico's. In de praktijk komt dit neer op kleinere (berekende) kansen op het optreden van ongevallen. Risicoactiviteiten worden ook zonder het externe veiligheidsbeleid uitgevoerd met allerlei veiligheidsmaatregelen. De veiligheidsmaatregelen die uit hoofde van het EV-beleid aan de risicobron zelf worden genomen zijn (nogal) beperkt². De externe veiligheid komt vooral tot uitdrukking in maatregelen via de ruimtelijke ordening; het aanhouden van bepaalde risicoafstanden op grond van het berekende risico. De centrale beleidsvraag is welke risicoafstand is de wenselijke veiligheidsafstand?⁴ Als eenmaal de stap is gezet de gekwantificeerde risico's als uitgangspunt te nemen dan verschuift de beleidsvraag naar: welk risicogetal is voldoende klein als norm? Deze vraag houdt in dat het vraagstuk van maatschappelijk aanvaardbare risico's in belangrijke mate gedepolitiseerd wordt. De beleidskeuze welk risico voldoende klein is, is bepaald door pragmatische overwegingen en uitgangspunten.

¹ In 1976 verscheen de Nota van de Raad van Rijnmond 'beleidsuitgangspunten industriële veiligheid mbt woongebieden'. In 1978 werd een baanbrekend onderzoek gestart: 'Kwantitatieve aspecten van een 6-tal industriële objecten in Rijnmond'. Het rapport van het onderzoek verscheen in 1980 uitgebracht door de COVO-Stuurgroep, gevormd door het Openbaar Lichaam Rijnmond e.a. De studie staat bekend als de COVO-studie. In 1980 werd een ketenstudie LPG gestart in opdracht van het min VROM. In 1984 verscheen de beleidsnota 'Integrale Nota LPG' van de regering. Voor het eerst werd hierin duidelijk het beleid vastgelegd hoe om te gaan met de risico's van LPG. In 1986 werd het beleid veralgemeniseerd tot de externe veiligheid beschreven in de Nota 'Nuchter omgaan met risico's'.

² De meest ingrijpende en belangrijkste maatregel bij LPG-tankstations op grond van de Integrale Nota LPG (1984) is het ondergronds opslaan van LPG ipv bovengronds en het tankvolume tot maximaal 20 m³ vast te stellen. Op grond van de Ketenstudie LPG (2005) is de belangrijkste maatregel het aanbrengen van een hittewerende coating op de tank van de LPG-tankwagens en daarnaast een verbeterde losslang van de tankwagens. Maatregelen die inmiddels uitgevoerd zouden moeten zijn, voor zover de transporteur van de LPG naar tankstations is aangesloten bij partijen waarmee het ministerie het convenant heeft afgesloten de maatregelen door te voeren.

⁴ In het bestuurlijk jargon spreekt men niet van risicoafstanden. Ook in de ruimtelijke ordening is dit weinig gebruikelijk. Daar is zelfs de term veiligheidsafstand voorgeschreven in de SVBP in relatie tot de verbeelding. Het is sterk de vraag of het gebruik van het woord veiligheidsafstand wel verstandig is als het om risicoafstanden gaat. Men roept er onjuiste associaties mee op en stuurt de discussie over de aanvaardbaarheid van een risico de verkeerde kant op. Namelijk niet die van de risicobenadering maar van die van de utopische absolute veiligheid.

Deze zijn:

- De bestaande risico's van de activiteiten in de samenleving zijn grosso modo aanvaardbaar. De extreme situaties dienen te worden opgeheven of te worden voorkomen:
 - de afstand tussen risicoactiviteiten en de bebouwde omgeving moet beperkt blijven. Immers risicoruimte is economisch onbenutte ruimte. Het risico kan dus niet te klein gekozen worden. Hoe kleiner men de omvang van het risico voor de mensen in de omgeving wenst, des te meer risicoafstand vereist is tussen de bron en zijn omgeving;
 - het risico moet verdedigbaar zijn als compromis tussen de wens dat er nooit iets fout zal gaan dat grote gevolgen heeft en de realiteit dat die wens als utopie moet worden bestempeld. Niets is perfect wat de mens doet of realiseert.

Met het stellen van grenzen aan risico's zijn belangen gemoeid. Grenzen aan risico's worden gesteld door uit te gaan van een bepaalde ruimtelijke invulling. Bij dit ruimtelijk verdeelvraagstuk treden de belangen naar voren die met elkaar verzoend moeten worden. Het beheersprobleem, gedefinieerd als de keuze van een geschikt risicogetal als norm voor de aanvaardbaarheid, maakt de discussie met en tussen belangengroepen een onderhandelingsvraagstuk over de hoogte van de norm. Evaluaties van de gevolgen voor de belangen, die een bepaalde keuze inhouden, worden vertaald naar een voorkeur voor de bepaalde norm. Één norm zondermeer volstaat niet. Daarvoor zijn de bestaande risicosituaties te uiteenlopend van aard. Er moeten dus nuances en uitzonderingen vastgesteld worden op de norm. De huidige wet- en regelgeving is de neerslag van dit proces dat een tweetal decennia heeft geduurd en sterk door incidenten (rampen) is gestuurd. Het is een bouwwerk van begrippen en regels geworden rond de genuanceerde benadering van de risicoaanvaardbaarheid die het externe veiligheidsbeleid kenmerkt.

Twee centrale risicobegrippen om het aanvaardbare risico vast te stellen; twee verschillende beleidsdoelen

Er zijn tal van risicogrootheden te definiëren. Elke grootheid heeft zijn eigen zinvolle maar ook beperkte toepassingsgebied. Vergelijkingen onderling van risicoactiviteiten, volgens de een of andere grootheid, vinden veel plaats. De risicogrootheid die we gebruiken voor de vergelijking unificeert de risicoactiviteiten volgens één aspect (zie tekstinzet 'Voorbeelden van risicogrootheden'). Andere aspecten blijven daardoor buiten beeld zodat ook mogelijke relevante verschillen tussen de risicoactiviteiten buiten beeld blijven.

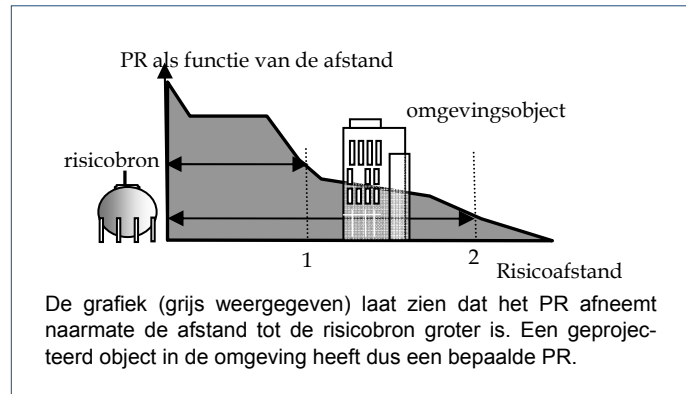
De eerste risicoanalyses drukten de risico's voor de omgeving uit in twee risicogrootheden. De eerste grootheid wordt het plaatsgebonden risico (PR) genoemd¹. De tweede grootheid het groepsrisico (GR). Ze drukken verschillende (aspecten van de) risico's uit.

<i>Voorbeelden van risicogrootheden</i>	
<i>Fatal accident rate (FAR)</i>	<i>Drukt het risico uit door het aantal doden dat valt binnen een bepaalde (beroeps) activiteit uit een groep van 1200 personen die gedurende 45 jaar (5 dagen per week) die activiteit ondernemen. Dit komt neer op totaal 10⁸ uur 'blootstelling' aan de activiteit.</i>
<i>Individuele overlijdenskans</i>	<i>De kans die een individu loopt om te overlijden door een bepaalde activiteit te ondernemen gedurende een bepaalde tijd (meestal een jaar).</i>
<i>Verkorte levensduurverwachting</i>	<i>Het aantal uren (dagen of jaren) die een persoon gemiddeld korter zal leven dan gemiddeld te verwachten is, door een bepaalde risicodragende activiteit.</i>
<i>Mortaliteitsindex</i>	<i>Bijvoorbeeld het aantal slachtoffers dat is te verwachten per ton opgeslagen gevaarlijke stof.</i>
<i>Verwachtingswaarde</i>	<i>Het kans gewogen gevolg van het risico (bijv. aantal slachtoffers of materiële schade)</i>

¹ Voorheen werd hier de term individueel risico (IR) voor gebruikt. Omdat dit verwarring oproep met het begrip individuele overlijdenskans (een ander begrip) is de naamgeving gewijzigd.

Ze dienen dan ook verschillende beleidsdoelen. (1) het beleidsdoel om de burger *als individu* een basisbeschermingsniveau te bieden en (2) het beleidsdoel de samenleving op lokaal niveau niet bloot te stellen aan een verhoudingsgewijs onevenredig hoge kans op een ramp.

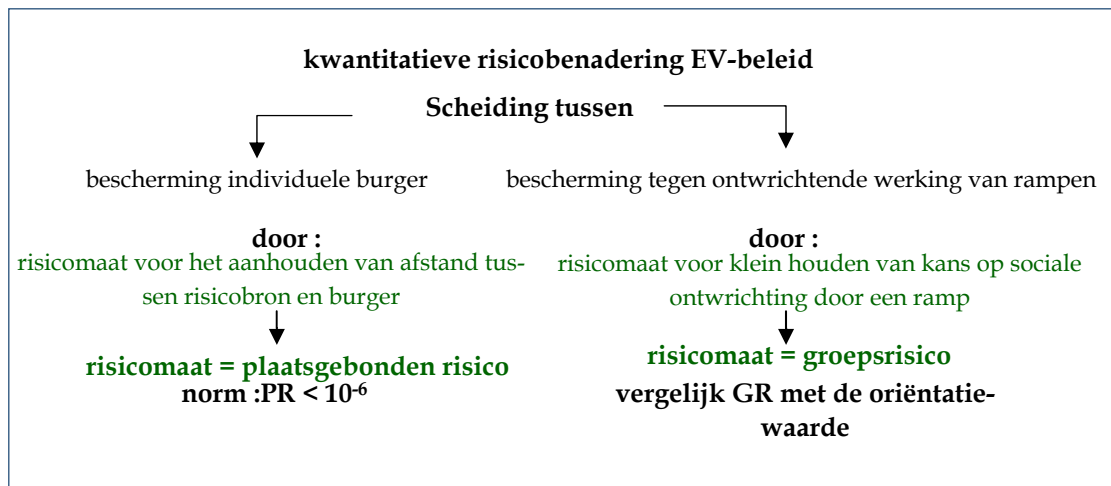
Het PR - dat uitsluitend is bedoeld om het eerste beleidsdoel te concretiseren - geeft aan wat de theoretisch maximale individuele overlijdenskans is waaraan een burger blootstaat ¹⁾. Die varieert uiteraard met de afstand van de risicobron. Deze grootte is dus een maat voor de overlijdenskans **als functie van de afstand** in de omgeving. Het aantrekkelijke van deze maat is dat hij op een topografische kaart is weer te geven. Door punten met een gelijke waarde van de overlijdenskans te verbinden, ontstaan contouren rond de risicobron. Bij transport ontstaan lijnen die evenwijdig meelopen met de transportroute. Het plaatsgebonden risico is in wezen een eigenschap van de risicoactiviteit. De intrinsieke veiligheid - zijnde de getroffen maatregelen die uit hoofde van de stand der techniek gangbaar, redelijk en economisch uitvoerbaar worden geacht - leidt tot een bepaald (rest)risico voor de omgeving. Deze intrinsieke veiligheid van de risicobron wordt door het PR ruimtelijk tot uitdrukking gebracht. De keuze voor een bepaalde waarde van het PR als norm houdt in dat daarmee de afstand vastligt tussen risicobron en gebouwen in de omgeving. Onderstaande afbeelding geeft dit principe weer ²⁾. Vertikaal is de (theoretisch maximale individuele) overlijdenskans PR uitgezet en horizontaal de bijbehorende afstand. Het plaatsgebonden risico is goed bruikbaar via het ruimtelijke beleid voor de persoonlijke bescherming van het individu.



Het op een relatief beperkte risicoafstand houden van omgevingsobjecten, kan dan wel zorgen voor een voldoende kleine overlijdenskans van de individuele burger door een zwaar ongeval bij de risicobron; het houdt niet als vanzelf in dat er ook weinig slachtoffers zullen vallen als het mis mocht gaan. De risicogrootte PR zegt daar namelijk niets over. Immers hij is betrokken op het individu, niet op de omvang van het aantal individuen dat getroffen kan worden door een ramp. De tweede risicogrootte die de risicoanalisten bedachten was het inmiddels genoemde groepsrisico (GR). Hiermee wordt zichtbaar gemaakt wat *de omvang* van een ramp kan zijn en wat de kans daarop is. Kleine ongevallen leiden tot weinig slachtoffers, gegeven een risicoafstand van waar af mag worden gebouwd. Grotere ongevallen leiden tot meer slachtoffers. De meest catastrofale ongevallen leiden tot het grootste aantal slachtoffers. Kleine ongevallen zijn minder onwaarschijnlijk dan zware ongevallen. De karakteristieke vorm van het GR van een activiteit drukt dit fenomeen uit (zie het tekstkader over het groepsrisico). Het tweesporenbeleid met zijn verschillende doelstellingen is samengevat hieronder weergegeven.

¹ Het is een theoretisch maximale overlijdenskans omdat de berekening de mobiliteit van de burger en de bescherming die objecten bieden niet in beschouwing neemt. De werkelijk aanwezige overlijdenskans is veel tot zeer veel kleiner.

² Het PR wordt op een bepaalde afstand gelijk aan nul. Merk op dat het omgevingsobject dus niet op risicovrije afstand wordt gesitueerd.



Het risico van een ramp (groepsrisico) moet het bestuur zelf expliciet onder ogen zien. Het moet zich uitspreken waarom dat risico verantwoord kan worden genomen

Het is duidelijk dat het GR zich eveneens leent voor beleidsafwegingen. Trek een lijn in de grafiek, beschouw die als norm waaronder het GR moet blijven en baseer hier je beleid op. Maar daar is door de regering welbewust niet voor gekozen. Vanaf het begin van de beleidsvorming achtte de overheid het als vanzelfsprekend om het PR en GR als gescheiden normen onafhankelijk van elkaar te beschouwen¹². PR en GR zijn wettelijk verankerd in enkele Besluiten. Voor het PR is een grenswaarde - of naar gelang de situatie een richtwaarde - vastgesteld en daarmee een harde norm.

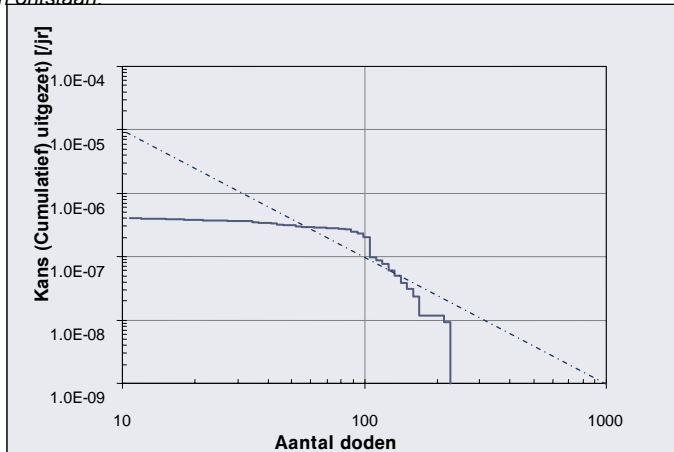
¹ Integrale Nota LPG, 1984, pagina 54.

² Wie nieuw wordt ingevoerd in de externe veiligheid krijgt de status quo beschreven. Zoals het is, krijgt aldus zo'n vanzelfsprekendheid dat zich niet snel de gedachte vormt dat het ook anders had gekund. Men kan het zich nauwelijks anders voorstellen. Maar terugblikkend met de ervaring en kennis van nu is de vanzelfsprekendheid minder.

Het groepsrisico (GR)

Het groepsrisico is een maatschappelijk risico. Het bestaat doordat activiteiten met gevaarlijke stoffen plaatsvinden in of nabij dichte stedelijke omgevingen. Wanneer die stoffen door een ongeval vrijkomen, zullen gelijktijdig veel mensen acuut levensbedreigende gezondheidsschade oplopen en overlijden, naast de materiële en/of andere schade die kan ontstaan.

Een risicobron kan verschillende ongelukken veroorzaken, op verschillende momenten en daarmee verschillende gevolgen hebben in termen van slachtoffers (doden). De risicoanalist beschouwt een breed spectrum aan ongevalsscenario's. Die variëren van kleine tot grote gevolgen en hiermee corresponderend kleine tot zeer kleine kansen. Dat is logisch want grote gevolgen treden veel minder frequent op dan ongelukken met kleine gevolgen. Het resultaat van deze analyse staat



in een tabel in het computer-rekenprogramma. De tabel bestaat uit twee kolommen. Een kolom kansen met de corresponderende aantallen doden. Dit is in feite het groepsrisico. Alleen... dit resultaat is niet erg overzichtelijk en communiceerbaar. De kolom wordt daarom in een grafiek omgezet en als het ware samengevat. Verticaal staan de kansen en horizontaal worden de doden uitgezet. Hierbij wordt een eenvoudig handigheidje toegepast. Men telt de kansen cumulatief bij elkaar op. Zodoende geeft de grafiek niet weer bij welke kans welk aantal doden zal vallen, maar bij welke kans dat aantal doden **of meer** zal vallen. Dat wordt aangeduid als de cumulatieve kans of ook wel de cumulatieve frequentie van het groepsrisico.

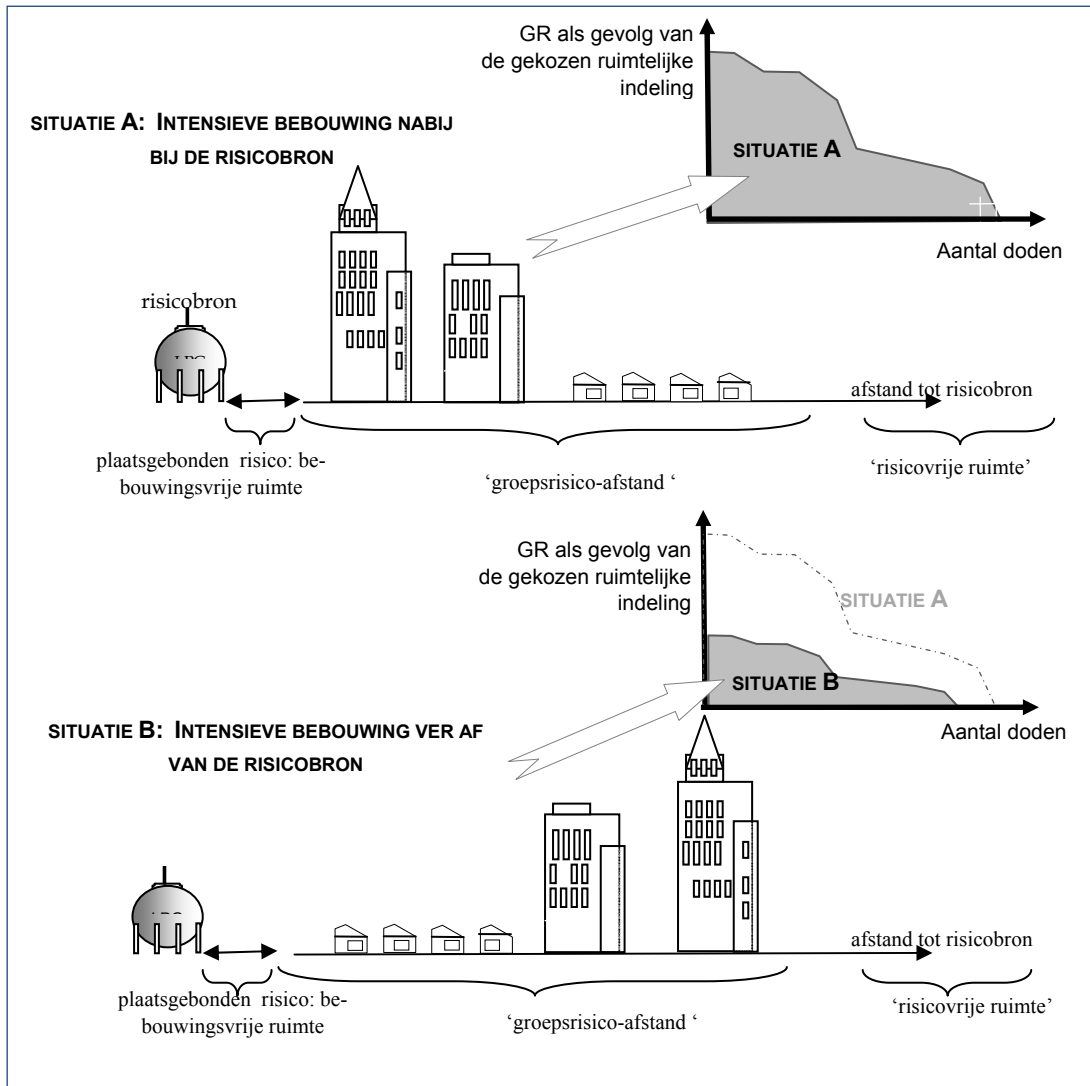
Het GR daarentegen kent geen grenswaarde of richtwaarde. Er bestaat een zogenaemde oriëntatiewaarde (de rechte lijn in de grafiek hierboven). Daar moet het groepsrisico mee worden vergeleken. Het GR dat men accepteert moet gemotiveerd worden bij de besluiten van het bevoegd gezag. Dat is vastgelegd in AMvB's en wordt aangeduid als de verantwoordingsplicht van het groepsrisico. Dit geeft al aan dat de oriëntatiewaarde geen wettelijke norm is. Maar wat is die dan wel of anders gezegd: hoe gebruik je die oriëntatiewaarde dan bij je bestuurlijke afweging? Hier ligt de beleidsruimte die de wet aan het bestuur geeft en die het bestuur dan ook dient in te vullen. Er zijn verschillende keuzes mogelijk om de verplichte vergelijking van het groepsrisico met de oriëntatiewaarde bestuurlijk betekenis te geven. Men heeft de vrijheid de oriëntatiewaarde als een norm voor de aanvaardbaarheid te gebruiken. Zou men dit wensen dan is het nodig dit als beleidsbesluit vast te stellen door het gemeentelijk bestuur (B&W en gemeenteraad). Voor een inleiding gaat het te ver om diep in te gaan op de voors maar zeker ook tegens van de keuze om de oriëntatiewaarde als norm op te vatten voor de aanvaardbare kans op een ramp. Want dat is wat men op deze wijze doet. Waarom hier inhoudelijk bezwaren tegen zijn aan te voeren heeft alles te maken met de aard van de risicobenadering en de aard van risicoacceptatie. De gezondheidsraad vatte het eens kernachtig samen in de titel van een advies 'Risico is meer dan een getal' [2]. Maatschappelijke risico's worden afgewogen tegen maatschappelijke wensen om activiteiten te ontplooiën waar ontwikkelingen door mogelijk zijn die maatschappelijk gezien voordelen opleveren. Hoe hoog de maatschappelijke wensen op de politieke agenda staan is geen uniform gegeven en kan verschillen van gemeente tot gemeente. Omdat risico's alleen worden geaccepteerd als er een belang van een bepaald gewicht tegenover staat gaat het dus om meer dan een risicogetal.

Door de oriëntatiewaarde -binnen de context van de wettelijk vereiste verantwoordingsplicht van het groepsrisico- niet rechtstreeks als norm op te vatten. kan men er een soort dubbelfunctie aan toekennen. De oriëntatiewaarde is dan een criterium dat aangeeft welke procedurele uitgangspunten bestuurlijk gezien gevolgd zullen worden om tot een goede afweging van de aanvaardbaarheid van het groepsrisico te komen. Welke soort beperkingen legt men zich op in welke situaties? En welke extra inspanningen -naast de intrinsieke veiligheid waarmee de risicobron is omgeven- verlangt men om het risico verdergaand te beperken (vooral in ruimtelijke sfeer, maar ook anderszins in de omgeving)? Deze vragen kunnen invulling krijgen door de oriëntatiewaarde als procedurecriterium te gebruiken voor het verantwoorden van het groepsrisico.

De verantwoordingsplicht van het groepsrisico houdt wettelijk in dat een aantal gegevens vermeld moeten worden bij het besluit. Deze gegevens moeten een rol spelen bij de motivatie om het groepsrisico dat door een bestemmingsplan zal veranderen aanvaardbaar te achten. Belangrijk is dat de mogelijkheden nagegaan zijn die redelijkerwijs zijn te treffen om de al kleine kans van het groepsrisico verder te verkleinen. Het gaat om de vraag in hoeverre die haalbaar zijn, maar ook wenselijk gelet op de vergelijking van het groepsrisico met de genoemde oriëntatiewaarde. Extra veiligheidsmaatregelen zijn niet verplicht. Dat volgt uit de risicobenadering waarin de hoogte van de kans een rol speelt bij de beoordeling en verantwoording.

In de volgende afbeeldingen is weergegeven hoe de ruimtelijke indeling die wordt gekozen via het planproces bepalend is voor de hoogte van het groepsrisico dat ontstaat. De afbeeldingen laten duidelijk het principe zien dat een keuze voor veel personen relatief nabij een risicobron er toe leidt dat de omvang van het groepsrisico toeneemt alsmede de kans. Hieruit blijkt dat het groepsrisico een verdelingsvraagstuk is van de beschikbare ruimte tussen weinig risico en andere ruimtelijk-economische belangen. De verantwoordingsplicht van het groepsrisico moet aan de belanghebbenden duidelijk maken welke afwegingen hebben plaatsgevonden om het (veelal reeds aanwezige) groepsrisico te laten toenemen tot een niveau dat nog aanvaardbaar is, gelet op de wensen van ruimtelijke ontwikkelingen. Merk op dat in de situatie die door situatie B wordt weergegeven, de hoogte van het groepsrisico (dat wil zeggen de kans op een ramp) lager is dan in situatie A. Het woord 'groepsrisicoafstand' is hier gebruikt om duidelijk te maken dat er een afstand is vanaf de risicobron waarbinnen de aanwezigheid van personen een relevante bijdrage geeft aan het aantal doden dat kan vallen en daarmee dus aan het groepsrisico¹.

¹ Juridisch wordt het begrip invloedsgebied gebruikt om aan te geven waar rond of langs een risicobron de aanwezigheid van personen er toe doet voor de berekening van het groepsrisico. Het begrip invloedsgebied is van belang voor de ruimtelijke ordening omdat dit het criterium levert wanneer een verantwoording groepsrisico aan de orde is. Maar voor de hoogte van het groepsrisico blijkt dit begrip niet in alle gevallen ruimtelijk een geschikte maat.



Referenties

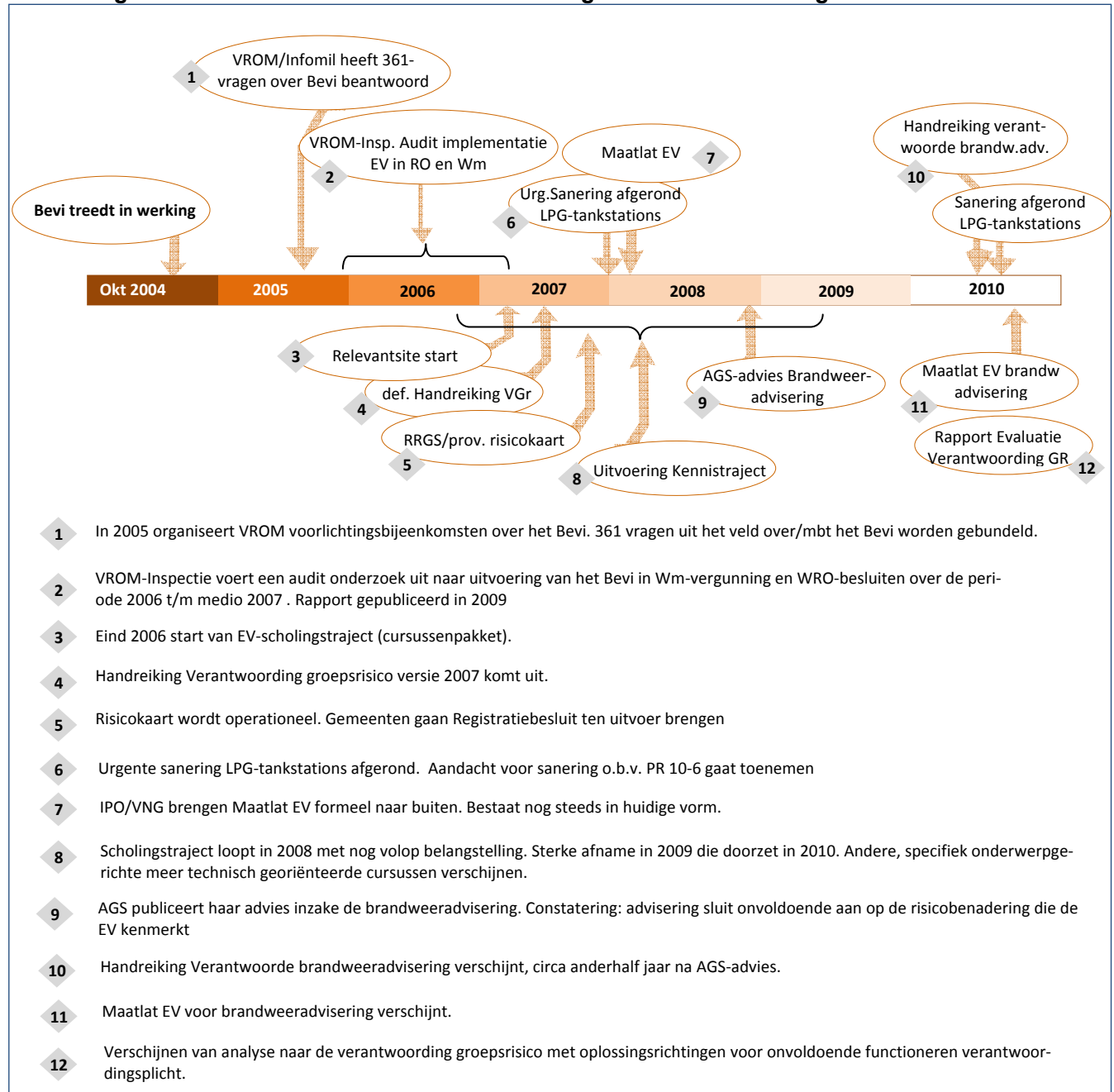
1. Sibas, 1985 'Risico's, risico-onderzoek en besluitvorming', Hoofddirectie Wetenschapsbeleid Min. O&W. Dit rapport geeft een aardige indruk van de onderzoeken en het denken in deze periode over de bruikbaarheid van risico-analyseonderzoek bij besluitvorming door de overheid.
2. Gezondheidsraad, 1996. Risico, meer dan een getal, Handreiking voor een verdere ontwikkeling van de risicobenadering in het milieubeleid Gezondheidsraad, 1996, Niet alle risico's zijn gelijk, *Kanttekeningen bij de grondslag van de risicobenadering in het milieubeleid*.

Wie zich verder wil verdiepen in de relevantie van de externe veiligheid voor de ruimtelijke ordening wordt aanbevolen te lezen: *Praktijkboek ruimtelijke ordening en externe veiligheid* van Bottelberghs, Soer e.a. (2007). Uitgave: Sdu uitgeverij. Hoewel het boek niet actueel is wat betreft de wet- en regelgeving geeft het een bruikbaar algemeen overzicht hoe de externe veiligheid in de ruimtelijke ordening zijn rol speelt.

**BIJLAGE III HISTORISCHE SCHETS ONTWIKKELINGEN EV - RO IN DE AFGELO-
PEN JAREN**

Hieronder schetsen we een beschrijving van de ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de externe veiligheid. De gedachte hierbij is dat we bezig zijn met een momentopname van het speelveld dat nog steeds sterk in ontwikkeling is. Welke richting gaan de ontwikkelingen op? Een vraag die van belang is om ons een beeld te kunnen vormen van de goede of wellicht ongewenste richting van die ontwikkelingen. Een impressie van een aantal geselecteerde milestones in de ontwikkeling is hierna gegeven (afbeelding III.1). Het illustreert de dynamiek van de ontwikkelingen in het speelveld van de EV.

Afbeelding III.1. Enkele milestones in de ontwikkeling van de externe veiligheid



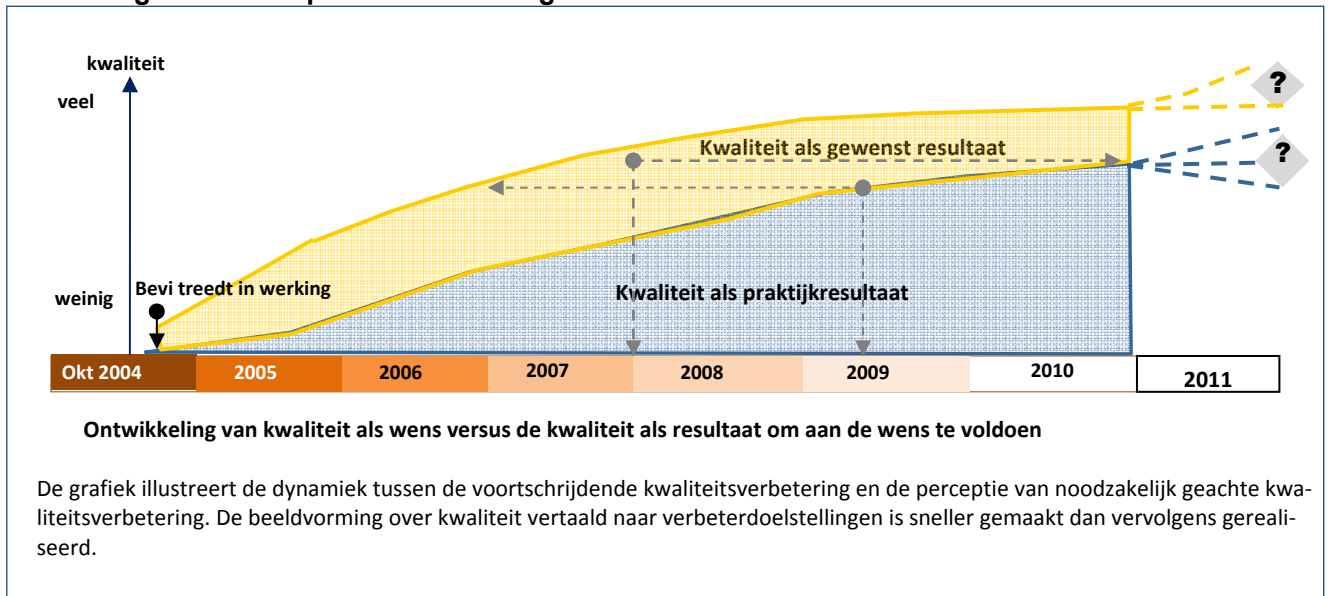
- 1 In 2005 organiseert VROM voorlichtingsbijeenkomsten over het Bevi. 361 vragen uit het veld over/mbt het Bevi worden gebundeld.
- 2 VROM-Inspectie voert een audit onderzoek uit naar uitvoering van het Bevi in Wm-vergunning en WRO-besluiten over de periode 2006 t/m medio 2007. Rapport gepubliceerd in 2009
- 3 Eind 2006 start van EV-scholingstraject (cursussenpakket).
- 4 Handreiking Verantwoording groepsrisico versie 2007 komt uit.
- 5 Risicokaart wordt operationeel. Gemeenten gaan Registratiebesluit ten uitvoer brengen
- 6 Urgente sanering LPG-tankstations afgerond. Aandacht voor sanering o.b.v. PR 10-6 gaat toenemen
- 7 IPO/VNG brengen Maatlat EV formeel naar buiten. Bestaat nog steeds in huidige vorm.
- 8 Scholingstraject loopt in 2008 met nog volop belangstelling. Sterke afname in 2009 die doorzet in 2010. Andere, specifiek onderwerpgerichte meer technisch georiënteerde cursussen verschijnen.
- 9 AGS publiceert haar advies inzake de brandweeradviesing. Constatering: adviesing sluit onvoldoende aan op de risicobenadering die de EV kenmerkt
- 10 Handreiking Verantwoorde brandweeradviesing verschijnt, circa anderhalf jaar na AGS-advies.
- 11 Maatlat EV voor brandweeradviesing verschijnt.
- 12 Verschijnen van analyse naar de verantwoording groepsrisico met oplossingsrichtingen voor onvoldoende functioneren verantwoordingsplicht.

Externe veiligheid is over het algemeen na de invoering van het Bevi serieus opgepakt. Door het ambtelijke spelers in het veld eigenlijk een klein jaar na de inwerkingtreding van het Bevi (zie afbeelding III.1). Op dit moment zijn we dus ruim vijf jaar bezig. In deze tijd zijn er diverse initiatieven ondernomen om externe veiligheid een goede plek te geven in het RO-planproces. Uit de literatuur van de afgelopen jaren kan opgemaakt worden dat er een stijgende lijn is in de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid. Kwaliteit heeft tijd nodig om zich te kunnen manifesteren, en dus is er ook tijd nodig om de gerealiseerde kwaliteit te kunnen registreren. In afbeelding III.2 is dit proces conceptueel weergegeven. Op de horizontale as is de tijd (in jaartallen) uitgezet, op de verticale as 'de kwaliteit' (van weinig tot veel). De bovenste lijn geeft het wensbeeld weer van de verwachtingen van de wetgever en beleidsmakers, de onderste lijn geeft de kwaliteit weer zoals die is gerealiseerd. De vragen die we ons nu stellen zijn: zet de stijgende lijn zich de komende jaren door als min of meer autonoom proces dankzij de structureel aanwezige 'stimulerende prikkels'?, Of zwakt deze af en moeten we blijven stimuleren om de stijgende lijn door te zetten? Zo ja 'hoe' of is monitoren voldoende en wat monitoren we dan? Onder structurele stimulerende prikkels verstaan we onder andere:

- de Veiligheidsregio die zich niet onbetuigd laat in zijn adviesrol en op zijn manier en vanuit zijn drive veiligheid prominent op de politieke agenda geplaatst wenst te houden;
- de wereld van de incidenten die bijna plaatsvinden en het speelveld wakker houden;
- de wetgeving die uit zichzelf een structurele prikkel is. Je wordt op de uitvoering aangesproken; de sancties voor de RO als het groepsrisico juridisch gezien niet goed verantwoord wordt (RvS). Een studie als de onderhavige die het resultaat is van de waarneming dat de uitvoering te kort schiet.
- ambtenaren en andere spelers die kwaliteit nastreven in hun werk, los van mogelijke externe (sanctie)prikkels, maar als waarde in zich zelf;
- programmafinanciering die onder andere kennisontwikkeling mogelijk maakt...etc.

Natuurlijk kan ter discussie worden gesteld in hoeverre deze structurele prikkels voldoende zijn zodat ontwikkelingen zich in de gewenste richting zullen voortzetten. Uit het rapport Evaluatie Verantwoording Groepsrisico komt naar voren dat de verantwoordingsplicht onvoldoende functioneert. Aanpassingen worden nodig geacht en oplossingsrichtingen worden gegeven. Het is daarbij van belang te zien dat observaties van de ontwikkeling een weergave zijn van wat al enige tijd achter ons ligt. Ze weerspiegelen niet wat we in de redelijk nabije toekomst verwachten. De gerealiseerde kwaliteit loopt per definitie altijd achter op de ambities.

Afbeelding III.2. Conceptuele voorstelling van kwaliteitambities en kwaliteitsrealisatie



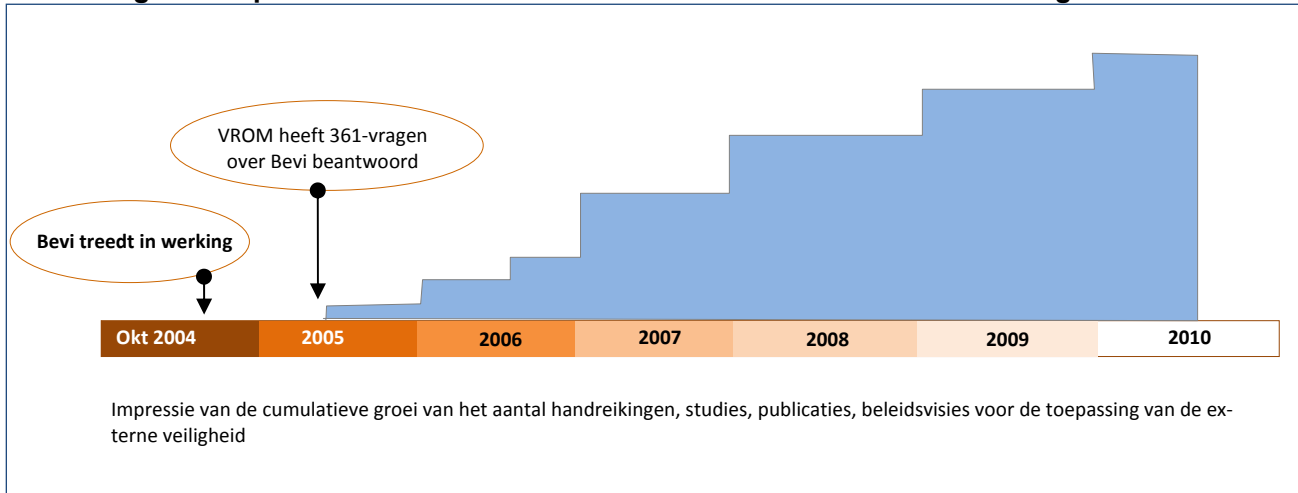
Illustratief voor de ontwikkeling die plaatsvindt, is de toename van het aantal handreikingen, studies, publicaties, instrumenten en beleidsvisies. We zouden afbeelding III.1 in meer detail kunnen uitwerken. Zichtbaar zal dan worden dat vooral de afgelopen anderhalf jaar veel publicaties en studies zijn verschenen en ook dat nieuwe instrumenten met relevantie voor het verantwoorden van het groepsrisico zich hebben aangediend. Door het tempo waarin en de veelheid ervan kunnen deze nog niet geabsorbeerd zijn door de actoren in het speelveld bij de uitvoering van de wettelijke taken. In elk geval niet door de actor-RO.

Aan de ene kant zijn er actoren (advies- en onderzoeksorganisaties) die energie stoppen in analyses en de ontwikkeling en verbetering van instrumenten. Aan de andere kant zijn er de actoren die bezig zijn met uitvoering geven aan de wettelijke EV-taken. Daartussen zitten de actoren die zich bezig houden met de implementatie van de inzichten die de analyses opleveren en de nieuwe instrumenten. Dat alles vraagt tijd. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat het tempo waarin analyses verschijnen waarin wordt gewezen op allerlei tekortkomingen in de uitvoering van de wettelijke taken (niet alleen bij de actor RO) en waar instrumenten klaar staan om toegepast te worden¹ in onbalans is geraakt met het vermogen van 'het werkveld' van de ambtenaren dit alles te absorberen. Als we moeten constateren dat er simpelweg onduidelijkheid is over het doel of de functie van de verantwoordingsplicht,² als we zien dat elementen van de verantwoording groepsrisico gewoon niet worden meegenomen dan is de basis zelf van de uitvoering van de verantwoordingsplicht niet op orde. Ligt het dan niet voor de hand dat de actoren in het speelveld (met name de actoren die de uitvoerders adviseren) hier eerst hun energie op te richten alvorens meer informatie en meer detail te genereren en instrumenten in te zetten die pas toegevoegde waarde kunnen hebben als het verantwoordingsproces in zijn basis op orde is?

¹ Onder andere om (vermeende) tekortkomingen in de verantwoordingsplicht te verhelpen, maar ook door meer gedetailleerde en nieuwe informatie te produceren.

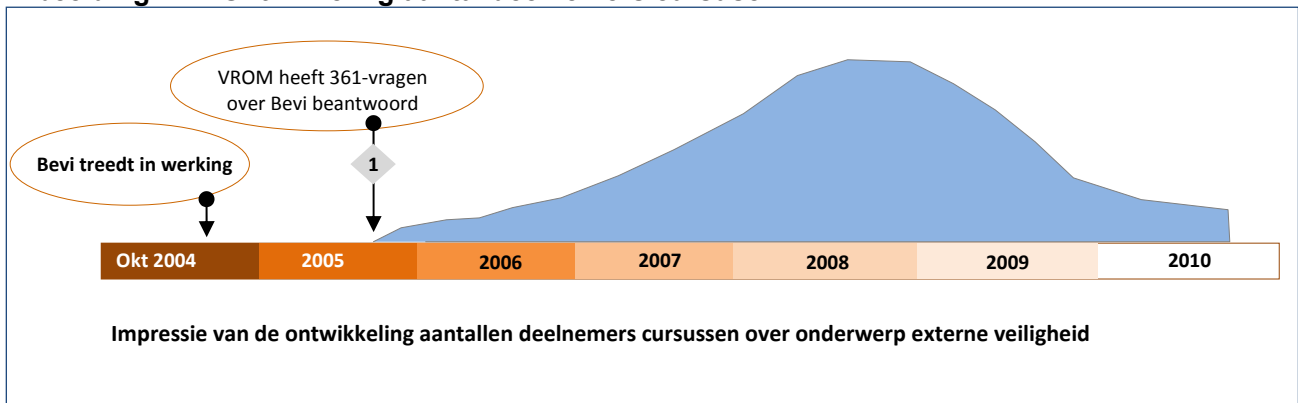
² Zie de studie Evaluatie Verantwoording Groepsrisico.

Afbeelding III.3. Impressie van toename van de ‘vakliteratuur’ over externe veiligheid



De ontwikkelingslijn van de kennis laat zich als volgt weergeven (afbeelding III.4). De afname van het aantal deelnemers aan cursussen hoeft niet in te houden dat het kennisniveau zakt. Er is sprake van een bepaald cumulatief effect. Er komen steeds meer actoren bij die (basis)kennis hebben opgedaan en praktijkervaring opdoen. Maar veranderende functies van medewerkers kan het gewenste kennisniveau wel uithollen. Als medewerkers met praktijkervaring verdwijnen dan zullen de nieuwkomers eerst weer praktijkervaring moeten opdoen. Het monitoren van het kennisniveau gebaseerd op de Maatlat criteria zien we als een belangrijke activiteit die aandacht behoeft. Het monitoren op zich is geen sturingsinstrument voor het kennisniveau. Bij een behoorlijk deel van de deelnemers aan EV-cursussen treedt het verschijnsel op dat na het volgen van de cursus de kennis snel wegzakt omdat op die kennis relatief weinig een beroep gedaan wordt. Voor velen is de EV een (klein) onderdeel van hun totale takenpakket. De medewerker met de verse EV-kennis (veelal EV-coördinator genoemd) moet eerst zorgen dat de verantwoordingsplicht in het werkproces van de organisatie wordt ingebed en moet daarvoor draagvlak genereren. Dat kost veel tijd en gezwoeg. Als de verantwoordingsplicht betrekkelijk weinig voorbij komt is het lastig de urgentie ervan duidelijk te maken. We mogen niet onderschatten bij hoeveel gemeenten de EV-coördinator of medewerkers met een vergelijkbare taak er nog niet in geslaagd is de verantwoordingsplicht in de werkprocessen van de afdeling(en) in te bedden. Overigens komen de EV-coördinatoren weinig voort uit de afdeling van de RO-actor. Dit is in lijn met onze participerende observatie dat verhoudingsgewijs weinig cursusdeelnemers RO-actor zijn.

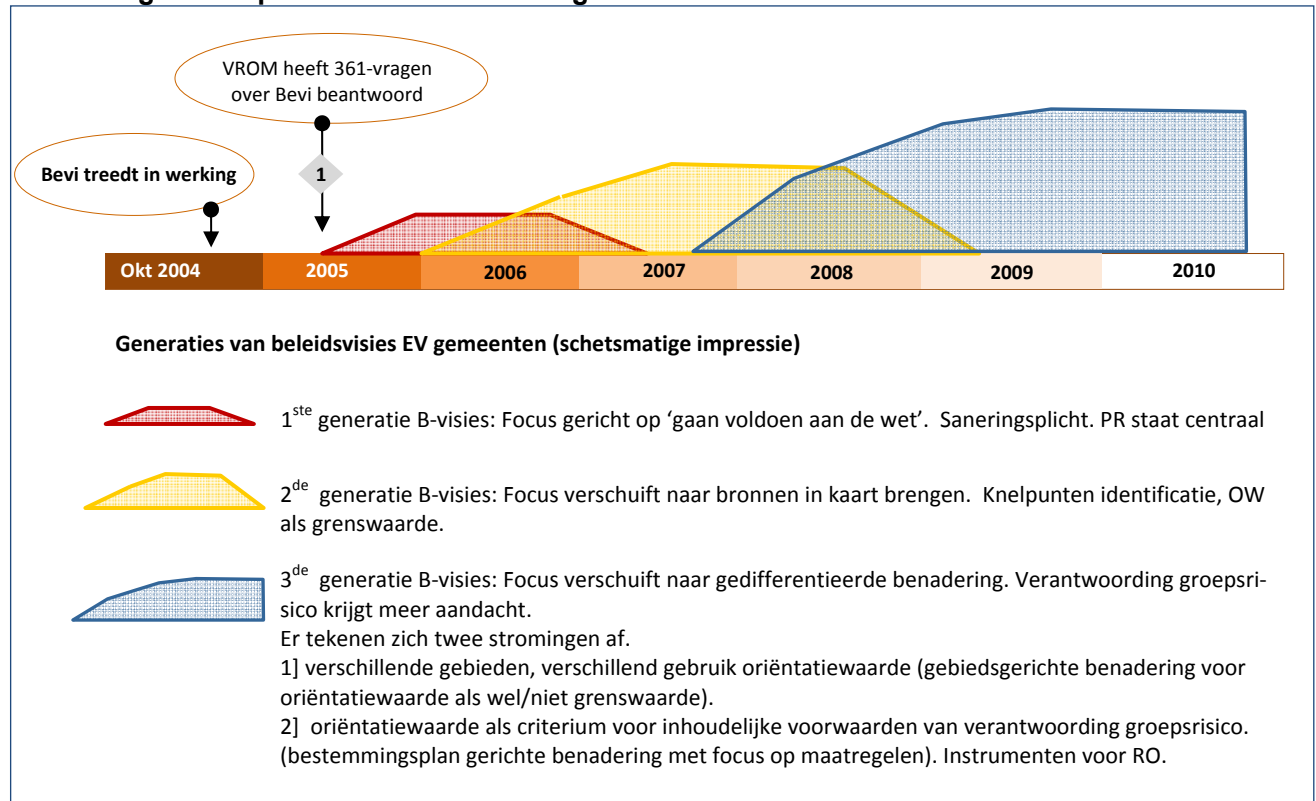
Afbeelding III.4. Ontwikkeling aantal deelnemers cursussen EV



Historische schets ontwikkeling gemeentelijke beleidsvisies EV

Bij de beleidsvisies EV is ook een ontwikkeling waar te nemen (afbeelding III.5). De afbeelding laat drie 'generaties' beleidsvisies zien. De hoogte van de curves geeft een impressie van naar verhouding het aantal beleidsvisies dat in de periode is verschenen. We spreken van generaties omdat het centrale onderwerp van aandacht veranderd is.

Afbeelding III.5. Impressie van ontwikkeling beleidsvisies EV



Eerst kenden we de periode waarin het Bevi ambtelijk handen en voeten moest krijgen. VROM hield een landelijke ronde van bijeenkomsten over het Bevi. Veelzeggend is dat in dec. 2005 het rapport van VROM als resultaat hiervan verschijnt waarin 361 vragen worden beantwoord die uit het veld naar voren kwamen. Dat waren vrijwel uitsluitend ambtenaren Wm-vergunningverlening. Ambtenaren afdelingen RO waren een 'rara avis' in het gezelschap. Vervolgens ging de aandacht uit naar de urgente sanering en wat later naar saneringsproblemen in algemene zin (PR-problematiek; geen VGr-problematiek). In 2006 verschenen op wat grotere schaal de eerste beleidsvisies EV. Vooral de provincies waren de voortrekkers. Deze beleidsvisies EV kenmerken zich vooral door het programma te gaan voldoen aan de wettelijke vereisten. Het PR nam de spreekwoordelijke 80 % aandacht en inhoud van de beleidsvisie in. Het audit-onderzoek van de VROM Inspectie - gepubliceerd in 2009 - betrefte de periode medio 2006 tot en met 2007. Deze studie signaleerde dat vooral het bevoegd gezag RO geen goede uitvoering gaf aan de VGr. Voor 2008 zien we nauwelijks uitspraken van de AB van de RvS die de VGr betreffen. Dat indiceert dat de aandacht vooral lag bij het PR (wel/niet kwetsbaar object) en de LPG-saneringsproblematiek.

We zien de ontwikkeling van de beleidsvisies veranderen in de loop van 2007. We zouden kunnen spreken van een tweede generatie beleidsvisies EV of kaders VGr. In de beleidsvisies wordt het GR als norm opgenomen (GR > OW onaanvaardbaar; GR < OW aanvaardbaar). Dit wordt gebiedsgericht toegepast (agrarische bestemmingen bijvoorbeeld krijgen als beleidsuitgangspunt GR < OW).

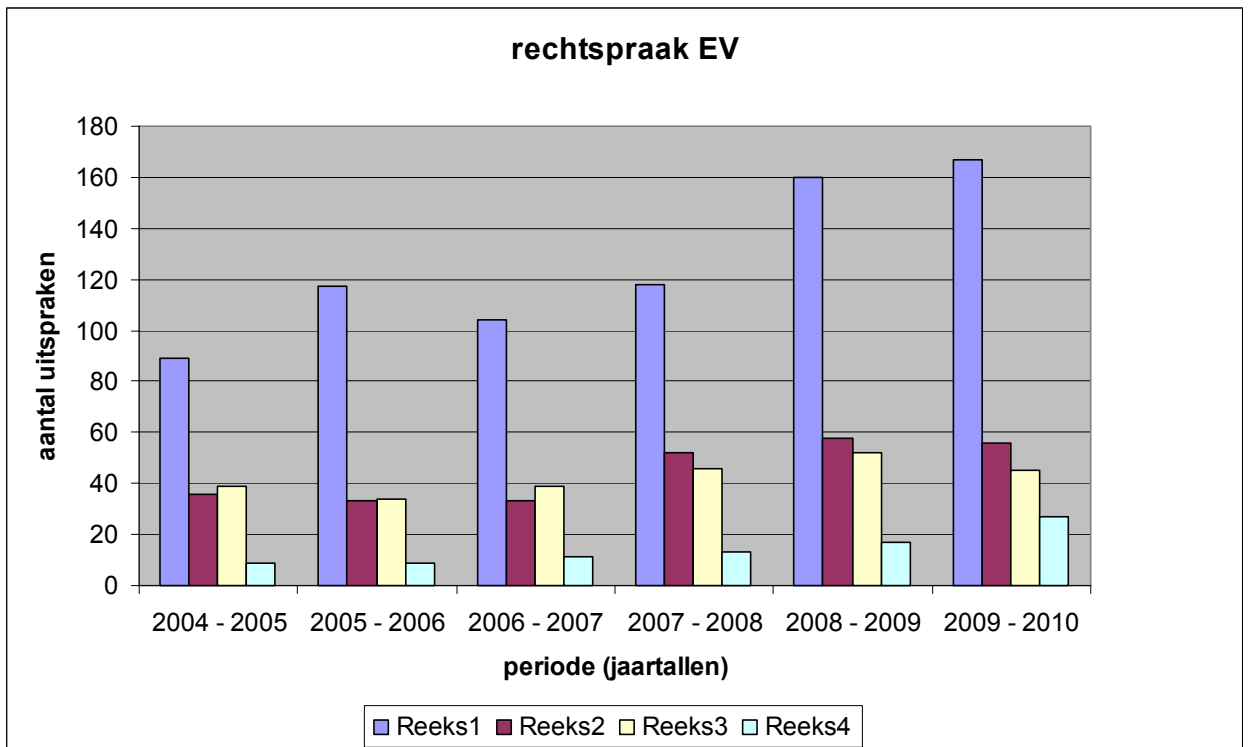
Dat doet natuurlijk geen pijn en is per definitie zo ongeveer altijd het geval. Maar ook voor stedelijke gebieden zien we beleidsvisies waarin de norm geldt $GR < OW$. Het gemeentebestuur ervaart tot zijn schrik dat ontwikkelingen op slot gegooid zijn. Er worden pogingen ondernomen om het GR toegankelijk te maken voor de afdelingen RO (en bestuurders). Het gebiedsgerichte groepsrisico (TNO) is hiervan de vrucht (2008). Van de handreikingen die worden gemaakt verschijnt medio 2007 de Handreiking 'Naar een veilige bestemming' bestemd voor afdelingen RO. De handreiking behandelt de VGr als processtappen-aanpak. Pas einde 2008, begin 2009 zien we andere gemeentelijke beleidskaders voor de VGr ontstaan. Men kan spreken van een derde generatie beleidsvisies EV die zich vormen; een fase waarin we thans zitten. Hierin is vooral de VGr een centraal aandachtspunt. Ook de Veiligheidsregio's beginnen beleidsvisies EV onder hun regie voor de regiogemeenten op te stellen.

De aandacht voor RO en de verantwoording van het groepsrisico in de rechtspraak

De aandacht voor de externe veiligheid, ruimtelijke ordening en (de verantwoording van) het groepsrisico neemt in de rechtspraak toe. In afbeelding III.6 is de ontwikkeling van de rechtspraak over externe veiligheid weergegeven. Uit de afbeelding kan men afleiden dat:

1. het onderwerp externe veiligheid steeds vaker bij rechtspraak betrokken is;
2. de aandacht verschuift van milieubeheer naar ruimtelijke ordening en groepsrisico.

Afbeelding III.6. Ontwikkeling van de rechtspraak over externe veiligheid



- reeks 1 (paars): externe veiligheid
- reeks 2 (donker rood): externe veiligheid, ruimtelijke ordening
- reeks 3 (geel): externe veiligheid, milieubeheer
- reeks 4 (licht blauw): externe veiligheid, groepsrisico

BIJLAGE IV ESSENTIE VAN DE VERANTWOORDINGSPLICHT GROEPSRISICO

Er is veel gediscussieerd en geschreven over het verantwoorden van het groepsrisico. De discussie is (voorlopig) nog niet ten einde. Recent (31 augustus 2010) is het studieresultaat gepubliceerd, uitgevoerd door Royal Haskoning in opdracht van VROM, van de evaluatie over dit onderwerp. De studie geeft antwoorden op de vraag of, en zo ja welke, beleidsaanpassingen nodig dan wel gewenst zouden kunnen zijn. Het is belangrijk aandacht te besteden aan deze studie. De eerste reden is dat dit rapport een beeld geeft van **het denken over de uitvoering** van de verantwoordingsplicht. De tweede reden is dat het rapport het resultaat is van de meest uitgebreide analyse die beschikbaar is over het functioneren van de verantwoording groepsrisico. De derde reden is dat we willen nagegaan hoe in onze studie aangesloten kan worden op de bevindingen en conclusies gerelateerd aan de RO-actor in dit speelveld¹.

De verantwoording als juridische opgave

Uit de studie van Haskoning < Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico > (verder afgekort als EVG) komt onder andere naar voren dat verschillende actoren verschillende verwachtingen hebben over het doel van de verantwoording groepsrisico en de eigen rol bij de verantwoording.

Het proceskarakter van de verantwoording (beschreven in hoofdstuk 3.3.2 van het hoofdrapport²) is het kader dat wij hierbij gebruiken. Uit onze studie komt naar voren dat de actor-RO geen duidelijk beeld heeft over het doel van de verantwoording groepsrisico, laat staan de verwachting daarvan. Een verklaring zien wij in de juridische insteek van deze actor. Uit de betreffende artikelen in de AMvB's over de verantwoordingsplicht is niet het doel af te lezen. 'Wat wordt in feite met het groepsrisico verantwoord? Waarom moet dat verantwoord worden?' zijn vragen waarop men zelf een helder antwoord moet kunnen geven of vinden. Voeg daar aan toe dat deze actor zich niet bewust is van de ruimtelijke werking van het groepsrisico³ en het mag geen verbazing wekken dat - als algeheel beeld (een beperkte minderheid als gunstige uitzonderingen daar gelaten) - hij geen greep heeft op de verantwoording groepsrisico. Alleen het juridisch 'aftikken' dat er een verantwoording ligt - gevat veelal in wat de EV-paragraaf bij de toelichting wordt genoemd - is dan het best haalbare. Dat gebeurt dan ook meestal wanneer het plan/het voorstel van besluit min of meer 'rond' is.

De verantwoording als een te meten resultaat

In EVG was een analysevraag hoe de hoogte van het groepsrisico zich heeft ontwikkeld⁴. Men vooronderstelt dat uit de ontwikkeling van de hoogte van het groepsrisico (over een periode van vier jaar respectievelijk circa 7 jaar {Brzo}) mogelijk een beleidseffect is te meten. Het verlagen van het groepsrisico wordt een beleidsdoel genoemd. Men concludeert dat dit doel niet is gehaald. De EVG plaatst hierbij de kanttekening dat de direct aantoonbare invloed van de verantwoordingsplicht op de hoogte van het groepsrisico uitermate beperkt is.

¹ Waar we zullen spreken over een ruimtelijke ontwikkeling of besluit hebben we het steeds over een gebied dat binnen het invloedsgedebiet ligt waarvoor een verantwoordingsplicht geldt.

² Deze bijlage hangt nauw samen met het hoofdrapport 'kwaliteit: externe veiligheid en het ruimtelijk planproces' en dient ook in samenhang met dat rapport te worden gelezen.

³ We omschreven dit eerder als: het groepsrisico als ruimtelijke ontwerpvariabele.

⁴ Hierbij heeft men zich gericht op de zogenoemde bovengrens ('upper tier') Brzo-inrichtingen, LPG-tankstations en spoorvervoer en verder op bepaalde regio's. Van genoemde typen risicobronnen zijn in voldoende mate tot vrijwel volledig risicoanalyses beschikbaar, dat verklaart de keuze.

Wij zien hierin een goed voorbeeld van het uiteenlopende denken over het groepsrisico en zijn verantwoording. Zich uitdrukken in bewoordingen van het verlagen van het groepsrisico als beleidsdoel kan letterlijk worden opgevat. Maar vanuit het gegeven dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling of ruimtelijk besluit overwegend inhoudt dat het bestaande groepsrisico toe zal nemen - ook al is dit in diverse gevallen marginaal te noemen - is dit bevreemdend. Het verlagen van het groepsrisico zal vanuit dit gegeven opgevat moeten worden als het zo laag mogelijk houden van de toename. Het kan voor veel actoren in het speelveld verwarring zaaien wanneer men de doelstelling omschrijft als het verlagen van het groepsrisico. Er zijn in zijn algemeenheid meer uitdrukkingen op te tekenen uit het speelveld die verwarring oproepen.¹

De vooronderstelling dat een meting van de ontwikkeling van de hoogte iets zegt over een beleidseffect stoelt op aannames die onduidelijk blijven. Op de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de meting van de groepsrisicohoogte (welke hoogte wordt overigens bedoeld?) een resultaat oplevert dat niet eenduidig is te interpreteren. De groepsrisicoberekeningen van Brzo-inrichtingen zijn aan veranderingen onderhevig geweest door wijzigingen in de rekenmethodiek.² Er heeft een mutatie plaatsgevonden in de Brzo-inrichtingen door nieuwe aanwijscriteria, maar ook door uitbreidingen of eliminaties van procesinstallaties of Brzo-inrichtingen in hun geheel. Diverse LPG-tankstations zijn gesaneerd (niet als gevolg van de verantwoording groepsrisico, maar door het plaatsgebonden risico). Op de tweede plaats komt het ons vreemd voor dat het doel (beleidseffect) gericht zou zijn op een in absolute zin verlagen van het groepsrisico. De verantwoording groepsrisico beoogt een welbewuste beoordeling van het risico van een ramp waarbij meer aspecten in beschouwing worden genomen dan alleen de ligging van het groepsrisico ten opzichte van de orientatiewaarde. Dat wordt in algemene zin aangeduid als een afweging van kosten en baten.

Het groepsrisico in dubbelzinnig betekenis gebruiken

Ook leest men in de EVG dat de aspecten bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid meer aandacht krijgen dan maatregelen die de hoogte van het groepsrisico verlagen. Deze tweedeling in categorieën maatregelen is illustratief voor een denken over het groepsrisico dat specifieke kenmerken vertoont. Het groepsrisico kan enerzijds worden opgevat als het rekenresultaat dat door de bekende F_n curve wordt gepresenteerd. Het groepsrisico is anderzijds een begrip dat meer omvat. Bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid zijn er mee verbonden, die dienen immers verantwoord te worden, maar ook andere maatregelen die het (groeps)risico verlagen. Er kan daarom gesproken worden van een **brede interpretatie** en een **nauwe interpretatie** van het groepsrisico. Deze blijken door elkaar te lopen in het discours over de verantwoording groepsrisico. In het tekstkader is een toelichting gegeven. De toelichting is wat technisch van karakter en vraagt bij een bepaald onderdeel om inzicht in de principes van de berekening van het groepsrisico.

¹ Dit kan wijzen op slordig taalgebruik, op onvoldoende begrip waar het over gaat of op een stijl van lezen. Men volstaat er mee dat een globale notie van wat er in feite wordt gezegd voldoende is om te begrijpen wat er staat of wordt bedoeld. Dit laatste vergt een (her)interpretatie van wat er feitelijk wordt geschreven. Om dat te kunnen heeft men soms een stevige dosis achtergrondkennis nodig.

² De groepsrisicoberekeningen voor okt 2004 zijn gebaseerd op andere rekenmodellen dan volgens de handreiking risicoberekeningen Bevi.

De verwarring die ontstaat als de brede – en nauwe interpretatie van het groepsrisico met elkaar in verband worden gebracht; wat kan maar dan wel zorgvuldig en expliciet

Bekend is dat niet alle maatregelen tot uitdrukking kunnen worden gebracht in de F,n-curve. Toch zullen maatregelen die de bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid kansrijker maken het risico verlagen. Dit betekent een kleinere kans op een aantal doden (en gewonden); een verlaging dus van de hoogte van het groepsrisico. Maar deze verlaging is niet te berekenen met de voorgeschreven rekenmethodiek (Handleiding Bevi + Safeti-NL); hij is alleen kwalitatief aan te tonen.¹⁾ Dat geldt ook voor (bouw)technische-, organisatorische en ruimtelijke maatregelen ook al zijn deze niet zichtbaar te maken in de fN-curve. Ze verlagen namelijk de kans op doden en bij ruimtelijke maatregelen daarnaast mogelijk ook het aantal doden. Als men de bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid ziet als zaken die niet maatregelen betreffen die de hoogte van het groepsrisico kunnen verlagen dan heeft dat alleen betekenis binnen de enge opvatting van het groepsrisico (de fN-curve). Logisch geredeneerd zou men binnen deze enge opvatting kunnen concluderen dat de bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid voor het groepsrisico er niet toe doen. Ze beïnvloeden immers het groepsrisico niet. Ze vormen daarmee een wereld op zich met zijn eigen normatieve-doelstelling. De conclusie zal op grote weerstand stuiten. Natuurlijk is het hebben van een rampbestrijdingsorganisatie die aandacht heeft voor de bestrijdbaarheid (waaronder hulpverlening aan gewonden) en zelfredzaamheid een onderdeel van de risicobeheersingketen en daarmee van belang voor het verlagen van het risico zelf.

Ook de discussie over maatregelen die niet in het rekenresultaat van het groepsrisico zichtbaar gemaakt kunnen worden geeft van een denken die zich onnodig gevangen houdt in de enge interpretatie van het groepsrisico. Er is volop ruimte om andere wegen te bewandelen de invloed van maatregelen rekentechnisch of anderszins tot uitdrukking te brengen. Bewandelt men deze wegen niet dan is moeilijk in te zien hoe de kosteneffectiviteit van maatregelen tot uitdrukking is te brengen. De MAL Groepsrisico is hiervoor ontwikkeld en het gebruik wordt gepromoot. De brede toepassing moet zich nog gaan manifesteren. Het aspect gewonden onderdeel maken van de verantwoordingsplicht - zoals de ontwikkeling in het speelveld laat zien -²⁾ is exemplarisch voor de brede interpretatie van het groepsrisico. Daarin is eveneens plaats om de effectiviteit van maatregelen rekentechnisch aan te geven, naast de formele voorschriften die de Handreiking Risicoberekeningen Bevi oplegt aan de bepaling van het groepsrisico.

- 1) Het is bekend dat er in de praktijk geen eenduidige relatie bestaat tussen het aantal doden en het aantal gewonden dat bij een zwaar ongeval valt. Dit inzicht kan vertaald worden naar het ontbreken van een directe relatie tussen de berekende hoogte van het groepsrisico en het aantal slachtoffers. Dit neemt niet weg dat binnen de theoretische modellering van het aantal doden en gewonden er sprake dient te zijn van een positieve correlatie tussen beiden.
- 2) Zoals de Handreiking Verantwoorde Brandweeradvisering toont.

Wat betekent het voorgaande voor de actor RO waarop wij ons in deze studie richten? De RO-actor wordt geconfronteerd met een speelveld waarin andere actoren met verschillende denkbeelden, opvattingen en interpretaties hun bijdrage leveren aan de verantwoordingsplicht. Dit schept verwarring en niet alleen voor de RO-actor (zie volgende tekstinzet als een voorbeeld uit meerdere dat gegeven kan worden).

Voorbeeld (willekeurig) van optredende verwarring voor RO-actor

Het wordt er niet duidelijker op voor de RO-actor als hij te horen krijgt dat *het restrisico* verantwoord moet worden of als hij met dit begrip wordt geconfronteerd, zonder dat concreet wordt gemaakt wat dit feitelijk inhoudt.¹⁾ Dit slechts als illustratie van hetgeen eerder is opgemerkt over de onbalans tussen nieuwe inzichten of opvattingen over de verantwoordingsplicht en het absorberend vermogen van het werkveld hier iets mee te doen of kritisch over na te denken.

Voor de RO-actor is het restrisico iets (en klinkt ook zo) dat overblijft als het bestemmingsplan om over te besluiten bijna rond is, maar dat nog wel verantwoord moet worden. Hoe dat precies zit met het restrisico zal de actor-RO niet zo bezig houden, want dat is een milieutechnische - of veiligheidszaak. Over beiden gaat de RO-actor niet, want het is geen ruimtelijke ordening.

¹⁾ *Zie de Handreiking Verantwoorde Brandweeradvisering waarin dit begrip door de actor Veiligheidsregio een centrale plaats wordt gegeven en wordt aangegeven dat dit restrisico verantwoord moet worden.*

De verantwoording van het groepsrisico: wat zijn feitelijk de problemen?

In de EVG worden constateringen gedaan. Deze worden gezien als een verklaring voor de ontoereikende kwaliteit van de verantwoordingsplicht¹. (1) Er heerst onduidelijkheid over het doel dat met de verantwoordingsplicht moet worden bereikt. (2) De verantwoordingsplicht past niet één op één bij de wijze waarop de besluitvorming tot stand komt. (3) Het groepsrisico wordt niet als voldoende urgent gezien vergeleken met andere thema's.

We sluiten in onze studie op deze constateringen aan, maar dan als vertrekpunt voor een nadere analyse en verdieping van het inzicht. We achten dit zinvol omdat de constateringen vragen om een **verklaring**. Hoe en waarom past de verantwoordingsplicht niet één op één bij het besluitvormingsproces? Waarom niet voldoende urgent en welke urgentie dan wel? Wat is de aard van de onduidelijkheid? In de EVG is hier uiteraard aandacht aan gegeven in een toelichting². We willen onze verklaringen verder toespitsen op de actor RO in het speelveld. Op de genoemde conclusies van de EVG gaan we daarom eerst nader in.

Wij menen dat de verantwoordingsplicht niet anders kan dan zich naar de besluitvorming voegen als men de insteek kiest - zoals we al hebben aangegeven- dat deze plicht een proces is dat meeloopt met de afwegingsmomenten zoals die plaatsvinden in de RO. De onderwerpen waaraan tenminste aandacht moet worden besteed zijn namelijk het resultaat van (deel)beslissingen die op verschillende momenten in het besluitvormingsproces aan de orde komen (ter herinnering afbeeldingen: 1, 2 en 3 van hoofdstuk 3.3.2 van het hoofdrapport). Sommige daarvan zijn al gelegen in wat we de historie hebben genoemd van het te verantwoorden besluit. De historie kan men niet herschrijven maar wel beschrijven en daarmee verklaren waarom we geconfronteerd worden met groepsrisicosituaties zoals zij zich (als uitgangssituatie al) voordoen bij de ruimtelijke besluiten. Dat kan ook verklaren in diverse situaties dat de mogelijkheden beperkt zijn om de toename van het groepsrisico te beperken (op kosteneffectieve wijze eventueel als men dat belangrijk vindt). Hier is een verbinding te leggen met de basisfilosofie van het bestuur, die kan bijdragen aan de kwaliteitsverbetering. In de basisfilosofie, die het bestuur kan formuleren als grondslag voor een aanvaardbaar groepsrisico, kan het bestaande en het nieuwe als een zinvol onderscheid worden gebruikt (zie ook afbeelding 4.1, hoofdstuk 2). Hiervoor kan de benadering anders zijn. Dit vanwege het eenvoudige gegeven dat bij 'nieuw' nog veel mogelijk is en bij 'oud' alleen als er grote, onhaalbaar blijkende, offers worden gebracht.

¹ In de bewoording van de EVG: 'het onvoldoende functioneren van de verantwoordingsplicht'.

² EVG paragraaf 4.3 Verklaring van de uitvoeringspraktijk op hoofdlijnen.

Bescherm groepsrisico tegen onjuiste beeldvorming

Over het doel van de verantwoordingsplicht is hiervoor al het een en ander opgemerkt. Aanvullend is het volgende op te merken. Het is reëel te verwachten dat de actor RO primair zijn belang ziet liggen in een juridisch juiste uitvoering van de verantwoordingsplicht. Dat belang wordt overwegend ingezien en gevoeld, ook al blijkt de uitvoering in de praktijk niet volledig. Het juridisch sluitend krijgen wordt dus als een concreet grijpbaar doelresultaat door de RO-actor opgevat. Dat is niet hetzelfde als zich ten doel stellen dat de verantwoording *de reële mogelijkheid schept* de uitkomst van het planproces te beïnvloeden; Het eerste sluit dit laatste niet uit. Het laatste valt makkelijk ten prooi aan de beeldvorming van een hinderlijke extra complicerende factor in het planproces. Zeker als men geen duidelijk beeld heeft hoe daar efficiënt en effectief vorm aan is te geven. Maar ook als de RO-actor ervaart dat andere actoren in het EV-speelveld niet voldoende kunnen aansluiten bij zijn 'denkwereld' zal dit de beeldvorming van 'gecompliceerd' voeding geven. Ten onrechte overigens. Om geen misverstand te laten ontstaan roepen we ons standpunt in herinnering (de inleiding van hoofdstuk 2) dat de verantwoordingsplicht c.q. het groepsrisico, nadrukkelijk niet leidend of sturend mag zijn voor het planproces-resultaat! De praktijk laat zien dat het zo'n vaart overigens niet zal lopen. Het gaat om de insteek die wordt gekozen. Die is namelijk wel bepalend voor de manier van kijken naar oplossingen. Wil men echt bereiken dat het groepsrisico lager zal worden (letterlijk opgevat) als effect van het beleid dan zal men het andere standpunt (genoemd in paragraaf 1.2) moet hanteren. De verantwoordingsplicht zal dan op (ingrijpend) andere leest geschoeid moeten worden. Wat de actor RO te weinig wordt uitgelegd is dat het 'argument' groepsrisico (beperkt houden toename ervan) bepaalde ontwikkelingen vanuit ruimtelijk oogpunt de gewenste richting juist kan stimuleren in plaats van belemmeren. Er zijn ook voorbeelden te geven dat het groepsrisico-argument leidt tot creatief innovatief ruimtegebruik.

Regie organisatorisch en regie gebaseerd op kennis van de materie

Het onderscheid dat we hier maken tussen deze twee aspecten van regievoering is van belang omdat er de gesignaleerde problemen in de EVG en in deze studie er verband mee houden. Deze problemen zijn terug te voeren tot verschillen in de regieaanpak. We zullen dit in het nu verdere vervolg uitwerken en verduidelijken. Het kader van de regievoering en het onderscheid vervolgens in de organisatorische kant van de regie en kennisinhoudelijke kant die regie vraagt is een aanvulling op de EVG-studie. Wij zien het gebrek aan regievoering door de actor RO als een hoofdprobleem van het tekort aan kwaliteit van het resultaat van de verantwoording.

Uit diverse studies blijkt dat weinig verantwoordingsrapportages over de vereiste elementen (door ons het verantwoordingsdocument genoemd) volledig zijn. Er *ontbreken* meestal enkele en/of ze zijn onvoldoende uitgewerkt. Het incompleet zijn van het verantwoordingsdocument kan allerlei oorzaken hebben. Wij zien hierin aanleiding het volgende veronderstellen. De actor RO heeft zowel organisatorisch als inhoudelijk (kennis van de materie) niet de regie in handen. Deze veronderstelling is als volgt aannemelijk.

1. De regie organisatorisch: Het ontbreken namelijk van *feitelijke* informatie in het verantwoordingsdocument, die hoofdzakelijk 'planttechnisch en of rekentechnisch van aard' is. Inhoudelijke onoverkomelijke obstakels om deze informatie op tafel te krijgen zijn er niet mee verbonden. Een goed voorbeeld is het aantal personen in het invloedsgebied dat door bestemmingsplan mogelijk kan ontstaan. Naast deze informatie (nodig overigens voor de berekening om de toename van het groepsrisico zichtbaar te maken) is er de feitelijke informatie van het groepsrisico (opgevat volgens de genoemde 'nauwe interpretatie'). Nogmaals: het gaat hier om regie in organisatorisch opzicht!

De ontbrekende feitelijke informatie zegt verder niets over de acceptatie van het groepsrisico. Verder vallen onder deze organisatorische regie:

- een motivatie waar op onderdelen van het brandweeradvies Veiligheidsregio wordt afgeweken;
- zorgen dat alle relevante onderwerpen in het verantwoordingsdocument bijeen zijn gebracht;
- zorgen dat er een conclusie is verbonden aan de verantwoording (vindt het bestuur het *nieuwe* groepsrisico volgens de brede interpretatie verantwoord?).¹ Hierop komen weg nog terug.

Het zal duidelijk zijn dat deze drie punten nauw met elkaar kunnen samenhangen.

2. De regie gebaseerd op kennis van de materie. Om regie te nemen moet men in staat zijn inhoudelijk weerwoord te kunnen geven aan de actoren die tijdens het proces van de verantwoordingsplicht hun inbreng hebben en bijdragen leveren.² Dit vereist een visie op het (eind)resultaat dat men wenst en vereist kennis van zaken. Gezag dat nodig is om regie vanuit inhoudelijk vlak te voeren berust hierop; men *mag* het zeggen omdat men *voldoende kennis* van zaken heeft. Dat leidt tot andere kwaliteitsresultaten dan: men *heeft* het voor het zeggen door de positie in het speelveld.

De elementen van de verantwoording die kennis vereisen die de EVG noemt zijn:

- *de controle* of de groepsrisico-berekeningen juist zijn uitgevoerd;
- de ontoereikende kwaliteit van de berekeningsrapportages;
- niet weten met welke wettelijke instrumenten (of anderszins te bewandelen wegen, zouden we er hier aan willen toevoegen) extra veiligheidsmaatregelen zijn te realiseren.

Eerste twee elementen zijn illustratief voor een specifiek beheersprobleem dat een goede uitvoering van de verantwoordingsplicht *niet* in de weg staat of hoeft te staan. De beoordeling van de juistheid van een technisch rekenresultaat dat door experts is uitgevoerd is geen specifiek EV-probleem. Geluidsberoekeningen vergen ook deskundige expertise; bodemverontreinigingonderzoek eveneens. Het ontbreken van kennis om te kunnen beoordelen of een groepsrisicoberekening goed is uitgevoerd wordt door actoren in het veld gezien als factor die een goede verantwoording groepsrisico in de weg staat (constatering EVG). Het ontbreken van deze specifieke kennis staat in onze optiek in principe een goede verantwoording niet in de weg. In het tekstkader hierna is een analyse gegeven die inzicht biedt in de aard van dit probleem en dat de vraag opwerpt in hoeverre hier een probleem ligt voor de actor RO; zo ja in welk opzicht dat wezenlijk is voor een goede verantwoordingsplicht.

¹ De uitvoering van dit laatste punt kan niet mogelijk zijn of gemaakt worden door verschillende factoren die in het spel zijn. De actor RO op het operationele vlak van de verantwoording wil wel, maar die op het bestuurlijke vlak krijgt men 'niet mee'.

² Deze actoren hebben eigen visies vanuit hun eigen rol. Die behoeven afstemming. Als een duidelijk doelresultaat ontbreekt dan is een overzichtelijke coördinatie van activiteiten niet mogelijk (conclusie uit de EVG [§4.3-p.38]). Het zal ook voorkomen dat **individuen** en/of **een enkele organisatie** die bijdragen leveren aan de verantwoordingsplicht zelf ook onvoldoende kennis hebben van de materie. Ook dat vergt regie gebaseerd op kennis van de materie om het proces goed aan te sturen. (Let op het onderscheid 'individu en/of organisatie' versus 'actor'). Individuen met veel invloed kunnen de kijk op problemen merkbaar beïnvloeden bij analyses gericht op het niveau van actoren, als die uit een relatief klein aantal personen of uit weinig organisaties bestaan.

Over de controle of de GR-berekening juist is

Moet de controle van de juistheid van een groepsrisico-berekening steevast plaatsvinden? Het bevoegd gezag, algemeen gesproken, kan de groepsrisico-berekening niet zelf uitvoeren. Ze missen de kennis, zoals opgemerkt in de EVG. Zij hoeft die bij Wm-vergunning besluiten ook niet uit te voeren. Daar moet de aanvrager voor zorgen. Bij de Wro-besluiten laat de actor RO de berekeningen door de belanghebbende projectontwikkelaar uitvoeren. Maar waar deze belanghebbenden ontbreken zal zij de berekening onder eigen regie laten uitvoeren! De juistheid van de GR-berekening en de kwaliteit van de rapportage vanwege de navolgbaarheid of reproduceerbaarheid ligt dan in eigen hand! en is daarmee een kwestie van organisatorische regie. Dat is dus een belangrijk verschil met de actor Wm. Maar er zijn meer verschillen. De actor RO moet nagaan wat de verandering van het groepsrisico zal zijn bij een ruimtelijke ontwikkeling *nabij een bestaande risicobron* (invloedsgebied). Betreft dit Brzo-inrichtingen dan is het bestaan van een goede QRA al het vertrekpunt¹⁾. Maar ook voor andere typen Bevi-inrichtingen zal dit overwegend gelden. Hiervan wordt ruwweg 80 % gevormd door LPG-tankstations en PGS-15 inrichtingen. LPG-tankstations omvatten ruwweg 60 % van de populatie Bevi-inrichtingen²⁾. Het rekenmodel voor LPG-tankstations om het groepsrisico te bepalen is relatief eenvoudig, ook dat van de PGS-15 inrichtingen.

Voor de actor RO is de beoordeling van de goede uitvoering daardoor hoofdzakelijk een controle op de aanwezigheid van personen in het invloedsgebied. Dit behoort tot de competentie van de actor RO. Voor transportbronnen zal de actor RO zelf de QRA moeten laten uitvoeren. Controle op een goede uitvoering is hier niet moeilijk. De rekenpakketten zijn door hun gebruikseenvoud, wat betreft de benodigde invoer van gegevens, heel goed te overzien (ook al rekt men zelf niet met het pakket). Ook hier kan de actor RO bepalen welke eisen ze stelt aan de rapportage voor de navolgbaarheid van het resultaat (juiste invoergegevens gebruikt?).

- 1) *Vanaf 2005 is de beoordeling van Brzo-inrichtingen inclusief de QRA's geïnstitutionaliseerd door het LAT Brzo. (Landelijk regieTean). Dit netwerk van deskundigheid inzake de uitvoering van het Brzo (inclusief de QRA's) heeft gezorgd voor een strenge controle op de juistheid van de Brzo-QRA's. Wij vragen ons af - gebaseerd op participerende observatie als actor in het speelveld - of onjuiste QRA's van Brzo-inrichtingen nu nog structureel aan de orde zijn.*
- 2) *Het ministerie VROM heeft in het kader van het LPG-convenant van alle tankstations het groepsrisico laten uitrekenen met de LPG-tool Het is niet aan te nemen dat deze structureel onjuist zijn. Controle op de juistheid voor de verantwoordingsplicht kan hier een probleem vormen*

De toelichting, gegeven in bovenstaande tekstkader, is aanleiding de genoemde onderdelen te zien als een betrekkelijk probleem voor de actor RO. Voor hem is het voornamelijk een organisatorische regieopgave om de beoordeling van de juistheid en navolgbaarheid van het rekenresultaat op orde te krijgen. Of de actor RO kennis inhuurt om voor hem de groepsrisicoberekeningen uit te laten voeren - die nodig zijn en als wenselijk worden gezien - of dat hij die zelf in zijn eigen organisatie heeft, kan als probleem worden opgevat. Maar dat is een probleem van vertrouwen in de deskundigheid en onafhankelijkheid van de risicoanalist. Zoals opgemerkt zijn voor het transport de berekeningen eenvoudig te controleren wat betreft de juiste invoer van gegevens, wanneer daar aanleiding voor zou zijn. Het zal voor de RO-actor niet bezwaarlijk zijn dit tot zijn basiskennis te kunnen rekenen.

Het verantwoorden van de mogelijkheden de toename te beperken

Het aantonen dat goed is nagegaan hoe de toename van het groepsrisico is te beperken is een belangrijk onderdeel van de verantwoordingsplicht. In de EVG worden een aantal probleempunten genoemd. Op de volgende wordt nader ingegaan:

- nauwelijks aandacht aan maatregelen die bij de risicobron zijn te treffen;
- nauwelijks aandacht voor maatregelen in de omgeving van de risicobron;
- nauwelijks aandacht voor alternatieve locaties/gebieden die een lager groepsrisico zouden kunnen inhouden.

Voor de actor RO vormt het eerste punt geen echt beheersprobleem. Hierover zal hij geen regie hoeven en kunnen voeren¹. Bij bestaande stationaire risicobronnen zijn namelijk de maatregelen al vastgelegd in de vergunningvoorschriften. Deze kunnen niet zomaar ambtshalve vanwege een RO-besluit worden aangepast. Voor de transportrisicobronnen zijn de mogelijkheden sowieso erg beperkt.

Het tweede punt (maatregelen in de omgeving) kent twee kanten. (1) Er wordt onvoldoende aandacht aan besteed omdat in veel gevallen de ruimtelijke vrijheidsgraden niet aanwezig zijn (zie paragraaf 3.2.3 van het hoofdrapport), maar dat wordt vervolgens niet toegelicht of uitgelegd bij de verantwoording. (2) de actor RO besteedt structureel hier geen aandacht aan en kan dit dus ook niet beargumenteren/verantwoorden: waarom zijn maatregelen in principe mogelijk maar in het besluit niet verankerd of anderszins geborgd of waarom zijn ze niet mogelijk in de gegeven situatie. (1) valt onder de organisatorische regie en is dus eenvoudig uitvoerbaar. (2) is heeft een inhoudelijke aspect dat naar voren treedt op enig moment tijdens het verantwoordingsproces (afbeelding 2, hoofdstuk 3.2.2 van het hoofdrapport), maar zoals inmiddels vaker gezegd: dan moet de verantwoordingsplicht wel op deze wijze in het werkproces zijn ingebed. Het heeft ook een juridisch borgingsaspect. Als dit onderwerp geen aandacht krijgt voldoet men - los van de inhoudelijke kwaliteit van de aandacht- niet aan de wettelijke eis. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de toezichthouder op de uitvoering van de wet.

Bij het derde punt (alternatieve locaties/gebieden met een lager groepsrisico) zijn enkele belangrijke kanttekeningen te plaatsen die mogelijkheden aanreiken om de kwaliteit op dit punt te verhogen. Dat wil hier zeggen a] altijd aandacht besteden aan dit onderwerp bij de verantwoording en b] inhoudelijk beargumenteren wanneer alternatieve locaties/gebieden echt een alternatief zijn vanuit de optiek van een lagere toename van het groepsrisico (zowel volgens de nauwe - als de brede interpretatie opgevat). Hier treedt de beleidsruimte naar voren van de verantwoordingsplicht die het bestuur is geboden. Het bestuur kan bijvoorbeeld in haar beleidskader voor de verantwoording van het groepsrisico aangeven wanneer verschillen in de hoogte van het groepsrisico tussen alternatieven belangrijk worden en wanneer zij dat niet meer zijn. Niet elk verschil is namelijk van betekenis gelet op de inherente onzekerheden die in de berekening zitten. Wanneer ingezien wordt dat een groepsrisicoberekening het karakter heeft van een zo goed mogelijke schatting van de gevolgen (die overigens pessimistisch is ingestoken) en van de kans, en dus een orde van grootte resultaat is, dan zal het vanzelfsprekender worden om bepaalde kleine of beperkte verschillen tussen alternatieven van het groepsrisico te bestempelen als een theoretisch rekenkundig verschil en niet een verschil waaraan echt praktische betekenis toegekend kan worden. Het bestuur kan bijvoorbeeld aangeven dat verschillen tussen het groepsrisico die zich onder een bepaald niveau van de oriëntatiewaarde bevinden geen of weinig gewicht meer in de schaal leggen bij de voorkeursafweging van de locatie van de gebiedsontwikkeling. In het kader van deze studie beperken wij ons tot deze kanttekening, maar er is meer over te zeggen. Aan dit punt dient meer aandacht geschonken te worden om de verantwoordingsplicht op een inhoudelijk hoger plan te brengen.

Blijft het moment om met de Veiligheidsregio te overleggen onduidelijk?

Het punt dat het onduidelijk is wanneer de Veiligheidsregio en de actor RO in overleg moeten treden wordt vaak genoemd in allerlei studies. Hier spelen een aantal zaken. We bekijken dit punt vanuit het door ons gekozen procesmodel van de verantwoording, dat mee-

¹ Bij het ontwikkelen en inrichten van een bedrijventerrein waarop Bevi-inrichtingen kunnen komen is uiteraard wel veel te bereiken door de risicobronnen zo gunstig mogelijk te situeren ten opzichte van de omgeving. Samen spel met de actor Wm en actor Veiligheidsregio is hier onontbeerlijk.

loopt met het planproces. Een adviseur als de Veiligheidsregio moet natuurlijk een bepaalde minimale looptijd hebben om überhaupt een goed advies te kunnen schrijven. Daarnaast is er het *geschikte* moment waarop hij in het proces wordt betrokken. Het geschikte moment is het moment waarop de Veiligheidsregio nog zinvol inbreng kan hebben voor overwegingen om de veiligheid te verhogen c.q. de toename van het groepsrisico (in de brede en nauwe betekenis van het woord) beperkt te houden. Omdat de actor RO niet de expertise heeft van maatregelen die de rampbestrijding, hulpverlening en zelfredzaamheid betreffen, ligt het voor de hand dat hij in principe op tijdstip T1 - de 'start' als moment waarop zich een ambtelijke werkgroep vormt om een ruimtelijke wens als besluit te gaan voorbereiden - de Veiligheidsregio informeert. Afhankelijk van het type ruimtelijke besluit (de vrijheidsgraden en tijdschaal en -horizon) dat onder de aandacht is gekomen van de actor RO, zal hieruit een door ervaringen gegroeide praktijk ontstaan. Welk moment blijkt in welke situatie het geschikte om de Veiligheidsregio er bij te halen? Ook zijn nog niet de mogelijkheden verkend om op veel algemener niveau de rollen tussen de actor RO en de Veiligheidsregio efficiënter en effectiever te maken. Het valt buiten de scope van deze studie hier verder op in te gaan, door het detailniveau.

Het nemen van een goed gemotiveerd besluit: de bewuste bestuurlijke afweging

Het ontbreken van sturing van het proces vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheid is al een aantal keren genoemd. Is die sturing er dan zullen besluitvoorstellen in de ambtelijke voorbereiding en het ambtelijk overleg met het College, gemotiveerd kunnen worden aangeboden. Lukt het de ambtelijk medewerker RO dan niet om aandacht te krijgen van het College? Of wordt er geen aandacht voor gevraagd? Of vraagt hij het wel maar is niet in staat over te dragen waarom bij het groepsrisico in het bijzonder het bestuurlijk belang zo groot is goede gemotiveerde besluit te nemen. Alle drie situaties zetten de actor RO gevangen in een vicieuze cirkel. Dit is een belangrijk probleem. Het doorbreken ervan is niet eenvoudig. Vanuit de procesbenadering van de verantwoording die we in deze studie als analysekader gebruiken, is de bewuste bestuurlijke afweging een voorwaarde om het verantwoordingsproces in zijn basis op orde te krijgen.

Het doorbreken van een vicieuze cirkel?

Bij de ambtelijke besluitvoorbereiding kan men zorgen voor een bestuurlijk verantwoordingsdocument waarin expliciet een motivering is opgenomen met de conclusie dat het groepsrisico aanvaardbaar wordt geacht. Een dergelijk document zal niet makkelijk onopgemerkt de bestuurslaag passeren als dat document in duidelijke voor de bestuurder toegankelijke bewoordingen aangeeft waarvoor verantwoordelijkheid wordt genomen. Soms kunnen opmerkelijke veranderingen tot stand worden gebracht door ogenschijnlijk kleine details.^{1]} Die moeten dan wel aangebracht worden. Wat tegenhoudt dat dit niet gebeurt hoeft nauwelijks een verklaring. Het is niet toe te schrijven aan te weinig kennis en inzicht. Wel aan regievoering op het operationele vlak van de verantwoording. Zorgen dat zo'n verantwoordingsdocument er komt is één. Zorgen dat de direct betrokken wethouder(s) en burgemeester

slechts één keer zo'n document lezen is een tweede. Soms vormen ernstige gebeurtenissen, die veel maatschappelijke beroering geven, een gunstige voorwaarde de vicieuze cirkel te doorbreken. Naar verwachting zal hiervan het effect zijn dat de urgentie voor een bestuurlijk beleidskader voor de verantwoording van het groepsrisico daarna hoog zal zijn. Dat hoeft niet in te houden dat het groepsrisico zelf in vergelijking met andere thema's vervolgens als urgent moet worden ervaren. De 'urgentie van het groepsrisico' is een normatieve keuze die door democratische besluitvorming via de gemeenteraad vastgesteld zou moeten worden. Een discussie over de urgentie die het groepsrisico zou moeten hebben voor een gemeente vindt - uitzonderingen daargelaten - niet (fundamenteel) plaats.

1] R. Thaler & C Sunstein, 2009, *NUDGE, naar een betere beheersing over gezondheid, geluk en welvaart*

Het college van B&W zou de discussie moeten entameren over de urgentie van de verantwoording van het groepsrisico. Daarvoor is de bestuurlijke beleidsvisie die als voorstel van B&W ter besluit aan de raad wordt aangeboden het aangewezen middel. Te veel beleidsvisies passeren zonder echte aandacht de direct verantwoordelijke wethouder en/of burgemeester. De meesten worden niet vastgesteld door de gemeenteraad en veel blijven als concept in de ambtelijke organisatie, niet geaccordeerd door het College. Dan zal een dergelijk basisdocument ook niet echt zijn functie gaan vervullen die het voor de verantwoording wel degelijk kan hebben. Dat doet afbreuk aan de mogelijkheden de kwaliteit van de EV in de RO te verhogen.

BIJLAGE V GERAADPLEEGDE EN BESTUDEERDE LITERATUUR

Onderstaand een overzicht van de geraadpleegde literatuur voor het onderzoek 'Kwaliteit: externe veiligheid in het ruimtelijk planproces'.

Documenten

- 1 AGS, (2008) Risicobeleid en rampenbestrijding Op weg naar meer samenhang.
- 2 AGS, (2008) Brandweeradvisering In het kader van verantwoordingsplicht groepsrisico: stand van zaken.
- 3 VROM (2007) Handreiking verantwoording groepsrisico.
- 4 VROM, SSCM, (2007) Veiligheidsgeïntegreerd ontwikkelen.
- 5 IPO, VNG, Oranjewoud, Naar een veilige bestemming.
- 6 VNG, (2007) Samenwerken aan externe veiligheid Een handreiking voor gemeenten.
- 7 IPO, VNG (2008), Maatlat externe veiligheid.
- 8 NVBR, (2010) Rapportage Maatlat Externe Veiligheid Adviseur Brandweer.
- 9 NVBR, IPO, VNG, (2010) Verantwoorde brandweeradvisering Externe Veiligheid 'Een samenspel tussen veiligheid, ruimtelijke ordening en milieu' (IPO08).
- 10 VROM, RBOI, Buro Vijn, (2010) Handboek buisleiding in bestemmingsplannen handreiking voor opstellers van bestemmingsplannen.
- 11 IPO, DHV, (2010) MAL Groepsrisico Scholing voor professionele gebruiker 2010-2011.
- 12 IPO, DHV, (2009) Mal Groepsrisico eindrapport fase 2 ontwikkeling systematiek en software.
- 13 IPO, SBR, Oranjewoud, (2010) Bouwkundige maatregelen externe veiligheid: Een eerste aanzet voor een catalogus, (IPO10).
- 14 VROM-nota, (2004) Nuchter omgaan met risico's, Beslissen met gevoel voor onzekerheden.
- 15 RIVM, (2003) Nuchter omgaan met risico's (rapport nr 251701047/2003).
- 16 VROM, DHV, (2005) Een half jaar BEVI-ervaringen Overzicht van vragen en antwoorden van de introductiebijeenkomsten BEVI.

Studies

- 1 VROM-Inspectie, (2009) Externe Veiligheid: meten, verbeteren en borgen.
- 2 De Boer, Rodenhuis, Saxion, (2009) Verantwoording van het groepsrisico in de praktijk, *Inventariserend onderzoek naar de praktijk van de groepsrisico verantwoording en de rol van de regionale brandweer in gemeenten in de provincie Drenthe*.
- 3 De Boer, Rodenhuis, Saxion, (2010) Verantwoording van het groepsrisico in de praktijk, *Inventariserend onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de groepsrisico verantwoording voor ruimtelijke plannen binnen de gemeenten in de provincie Groningen*.
- 3 Gemeente Emmen, DHV, (2007) Veiligheid ruimtelijk op orde, *Implementatie van Externe Veiligheid in ruimtelijke plannen 'Beleidsuitgangspunten tbv de structuurvisie'* (dossier A3470.01.001).
- 4 Van elk, (2010) De gemeentelijke structuurvisie (uitgave Universiteit Utrecht).
- 5 VROM, Haskoning, (2010) Evaluatie verantwoordingsplicht groepsrisico (def. Rap. 9v4200.01, 31 augustus 2010).
- 6 Brinker, (2010) De bestuurlijke afweging van risico's tegen maatschappelijke kosten en baten van een risicoactiviteit *Beleidsinstrument Mal Groepsrisico*, (uitgave Hogeschool van Arnhem en Nijmegen).
- 7 Raad voor Verkeer en waterstaat, VROM-raad, (2003) Verantwoorde risico's, veilige ruimte.
- 8 VROM, directie Externe Veiligheid, kabinetsreactie op het gezamenlijke advies 'Verantwoorde risico's, veilige ruimte' (EV/2004.086560).

- 9 VROM, directie Externe Veiligheid, (2003) Derde voortgangsrapportage inzake het Externe Veiligheidsbeleid (EV\2003.051.671).
- 10 VROM, directie Externe Veiligheid, (2006) Zesde voortgangsrapportage inzake het Externe Veiligheidsbeleid (EV\2006.308.461).
- 11 VROM, directie Externe Veiligheid, (2007) Zevende voortgangsrapportage inzake het Externe Veiligheidsbeleid (EV\200709535).
- 12 IPO, DHV, (2009) Borging maatregelen Een onderzoek naar mogelijkheden voor juridische borging van externe veiligheidsmaatregelen.
- 13 ARCADIS, (2008) Externe Veiligheid en ruimtelijke ordening Rolverdeling overheden.

Overige Publicaties

- 1 Bottelberghs, Soer, den Herder, Teng, (2007) Praktijkboek Ruimtelijke ordening en externe veiligheid (Sdu uitgevers).
- 2 Inspiratiedocumenten externe veiligheid (in opdracht van VROM):
 - Vrijling, (2008) Veiligheid en risico;
 - de Knijff, (2008) Risico als hulp;
 - Ale, (2008) Risico's en veiligheid: een historische schets.
- 3 Bartels, in 't Veld, Meuleman, (2007) Governance van risico's rond ruimte, natuur en milieu, (RMNO-publicatie reeks Adviezen nummer A.11).
- 4 Stallen, (2010) Aftrap voor revisie groepsrisico (rapport DEGAS, publicatie medio (2011)).

Vakbladen

- 1 Ruimtelijke Veiligheid en risicobeleid, Abacus, jrg. 2010.
- 2 Externe Veiligheid, risico's en ruimte, Kluwer, jrg. 2004 tot en met 2008.

Internet

- 1 LinkedIn.com → groep 'externe veiligheid'.
- 2 relevant.nl.
- 3 groepsrisico.nl.

Congres-informatie

- 1 Relevantcongressen, 2008, 2009, 2010.
- 2 Nationaal congres externe veiligheid 2008, 2009.

BIJLAGE VI RESULTATEN LITERATUURONDERZOEK EN INTERVIEWS

Over externe veiligheid is de afgelopen jaren veel geschreven. Dit varieert van onderzoeken tot handreikingen

Hieronder is een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen in literatuur.

1. er zijn veel handreikingen voor het omgaan met externe veiligheid;
2. de verantwoordingsplicht groepsrisico wordt niet uitgevoerd zoals in het Bevi is voorgescreven;
3. advies brandweer wordt wel gevraagd, maar er wordt vaak niets mee gedaan;
4. het groepsrisico wordt nauwelijks (expliciet) bestuurlijk verantwoord, maar wel altijd verantwoord geacht;
5. bestuurlijke betrokkenheid ontbreekt;
6. ruimte dat is gecreëerd door veiligheidsmaatregelen worden aan de andere kant weer opgesoupeerd;
7. er zijn cultuurverschillen tussen de verschillende betrokken partijen;
8. de betrokken partijen moeten over hun eigen schaduw heen kijken;
9. EV in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken (wanneer dan?);
10. verschil in benadering bij partijen (RO - Brw): risicobenadering versus effectbenadering;
11. meest effectieve maatregel is afstand creëren en behouden tussen risicobron en ontvanger, daarnaast natuurlijk bronmaatregelen. Alleen wanneer er geen optimale ruimtelijke situatie bestaat kunnen bouwkundige maatregelen aanvullend bescherming bieden;
12. er moet blijvend aandacht zijn voor scholing, kennis, kunde en ervaring;
13. kwaliteit sterk afhankelijk van kennis en ervaring;
14. borging kennis en capaciteit ontbreekt;
15. ontbreken van procedures, waardoor kennisniveau en werkwijze afhankelijk van persoon is;
16. RO'er is vooral bezig met het zo soepel mogelijk laten verlopen van de ruimtelijke planprocedure en moet het ruimtelijk plan dus zonder grote bestuurlijke discussie vaststellen;
17. sturing op nationaal niveau: dit met name voor risico's met nationaal belang (buisleidingen, spoor). Deze wordt nu vaak lokaal afgewogen, terwijl dat nationaal ook zou moeten;
18. bovengemeentelijk orgaan ter ondersteuning voor VGR en/of coördinator EV-VGR.

Om een goed overzicht te krijgen van wat de huidige ervaring met EV in RO is en perceptie van de problematiek is een interviewronde gehouden waarin verschillende personen die betrokken zijn bij EV-vraagstukken bij het ruimtelijk planproces zijn bevroegd. Deze personen vertegenwoordigen alle relevante bloedgroepen en alle delen van het land.

Hieronder is een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen uit de interviews:

1. externe veiligheid is niet meer dan een randvoorwaarde / één van de milieuaspecten bij de ruimtelijke ontwikkelingen;
2. externe veiligheid is in beginsel even belangrijk als alle andere milieuonderdelen;
3. de keuzes voor een ruimtelijke ontwikkeling vinden plaats op basis van maatschappelijke behoeftes, ambitie van de gemeente en maatschappelijke ontwikkelingen;
4. de RO is een essentieel instrument om de externe veiligheid aan te pakken, omdat je met RO een instrument in handen hebt waarmee je risicobron en ontvanger kunt scheiden, risicobronnen kunt toelaten, danwel uitsluiten en de ruimte dusdanig inrichten dat een gebied toegankelijk dan wel goed te ontvluchten is;
5. met RO EV beheersen door:
 - functies op de juiste plek (scheiden risicobron en ontvanger);
 - goede bereikbaarheid hulpdiensten en vluchtroutes;
 - zonereren;

- nadenken over de risico's en consequenties van de ruimtelijke keuzes;
 - goede ruimtelijke ordening;
6. de belangrijkste kwaliteitsaspecten bij EV in het RO-planproces zijn:
- vroeg EV betrekken in het planproces, liefst nog voor het RO-planproces;
 - heldere, goed te volgen afweging van de risico's;
 - transparante verantwoording groepsrisico, goed doorlopen proces;
 - evenwichtige afweging van alle belangen;
 - niet het antwoord is belangrijk, maar het proces moet goed doorlopen zijn;
 - voldoen aan de regels (wetgeving);
 - met meerdere personen werken aan het eindproduct (controle, kwaliteit, kennis);
 - elke geïnterviewde organisatie vindt zichzelf bovengemiddeld voor wat betreft de kwaliteit waarop EV in de RO wordt meegenomen;
 - de handreikingen die worden gebruikt (belangrijkste: handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico) worden vooral gebruikt als naslagwerk, om even iets op te zoeken;
 - iedere organisatie maakt gebruik van de risicokaart, danwel een eigen signaleringskaart (met name om te kunnen zien of EV een rol kan spelen in het RO-planproces);
 - velen hebben een beleidsvisie EV vastgesteld. Inhoudelijk draagt deze echter weinig bij aan de nodige aandacht van EV in de RO. Het is wel een goed instrument om het onderwerp EV binnen de organisatie te bespreken/bespreekbaar te maken;
7. succesfactoren om EV in de RO te verwerken:
- tijd en aandacht voor EV en expertise;
 - in een vroeg stadium betrokken zijn bij het proces;
 - samenwerken met betrokken afdelingen en instanties (intern en extern);
 - meedenken met initiatiefnemer en afstemmen met elkaar;
 - als het een keer mis is gegaan, gaat het de volgende keer meestal goed;
 - een ramp als Enschede;
 - wanneer Wm en RO goed op elkaar zijn afgestemd wordt en zowel aan de bron als ontvanger iets gedaan kan worden, wordt EV goed geborgd;
 - richt je niet alleen op EV, maar probeer mee te gaan in de slipstream van andere (milieu-) aspecten om zo de veiligheid te kunnen verbeteren of borgen;
8. faalfactoren waardoor EV niet goed in RO wordt verwerkt:
- zeggen dat een ontwikkeling niet mogelijk is. Hierdoor wordt je buitenspel gezet;
 - er wordt naar verhouding veel energie in EV gestoken, terwijl de effecten uiteindelijk minimaal zijn. Dit werkt demotiverend;
 - verdeling programmafinanciering EV: deze is teveel gericht op organisatie en niet op gemeentelijke RO-praktijk, waar de werkelijke EV-problematiek speelt;
 - geen of onvoldoende samenwerking;
 - onduidelijkheid over de doelen en uitgangspunten;
 - brandweeraadvies slaat vaak de plank mis. Hierdoor wordt het advies vaak weggeschreven. Een RO'er kan er vaak niets mee;
 - kwaliteit EV is persoonsafhankelijk. Als iemand weg valt ontstaat er altijd een kennis- en ervaringsgat;
 - gemeenten besteden te veel uit aan externen. Hierdoor bouwen ze zelf geen kennis en ervaring op. De kwaliteit van de producten van externen kunnen ze dan ook niet zelf beoordelen;
 - in het formele stadium van het BP traject kun je niets meer regelen. Dus eerder EV inbrengen. Dit geldt ook voor het advies van de brandweer;

9. overige belangrijke constatering:

- de locatiekeuze die bij de Vgr meestal niet wordt toegelicht is meestal wel gedaan. Echter in een veel eerder stadium en niet op basis van EV, maar bijvoorbeeld ruimtegebruik en bereikbaarheid of eigenaar grond;
- over 'het kennisniveau' wordt aangegeven dat er verschillende soorten kennis zijn: als je een goede rekenaar bent, wil dat nog niet zeggen dat je weet wat je ermee moet en kunt in de RO. De een richt zich vooral op het doel, de ander op het middel. De een is vooral goed in het vertalen van de resultaten, de andere in het genereren van die resultaten. Kennisniveau is daarom een moeilijk begrip;
- door de rol van de brandweer krijgt het onderwerp EV te veel gewicht in het RO-proces (in vergelijking met de andere milieuthema's). Dit zorgt voor weerstand tegen het onderwerp onder de RO'ers. Zeker als de brandweer ook nog eens met advies komt waarde RO'er niets mee kan;
- netwerken is een belangrijke manier van het krijgen, behouden en borgen van kennis, kunde en ervaring. Dit wordt nog te weinig gedaan. Iedereen blijft te veel in zijn eigen coconnetje en is misschien wel te bang om eruit te kruipen;
- het RO-planproces heeft een inhoudelijk borging in zich, doordat er veel partijen betrokken zijn bij het planproces en de EV. Hier moet meer gebruik van worden gemaakt;
- let op: er is ruimte tussen wat formeel is geregeld en wat in de praktijk is geregeld. Het formeel vaststellen van een procedure wil nog niet zeggen dat dit in de praktijk ook zo wordt uitgevoerd. Dit is en blijft sterk persoonsafhankelijk;
- een RO'er heeft heel veel aspecten om zich druk over te maken. Hierdoor heeft hij geen tot weinig tijd om het onderwerp EV bij te houden, laat staan zich hierin te verdiepen. Dit kan dus ook niet van een RO'er worden verwacht;
- veel gemeenten hebben last van het feit dat er veel beleid en wetgeving zit aan te komen, maar nog steeds niet is vastgesteld. Denk aan buisleidingen, transport gevaarlijke stoffen en basisnet. Hierdoor ontstaat een vacuüm en blijven veel ruimtelijke plannen liggen. Dit frustriert en kost geld;
- de veiligheidsregio richt zich nog steeds op het expliciet door het bestuur te verantwoord worden groepsrisico, terwijl de RO'er vindt dat een verantwoording groepsrisico onderdeel is van het ruimtelijke plan en in die vorm verantwoord wordt;
- het werk wordt als nuttig ervaren en positief ontvangen door collega's. Op het moment dat EV (te) laat in het planproces wordt ingebracht is EV een heel vervelend onderwerp. Wanneer dit in een vroeg stadium gebeurt niet.

BIJLAGE VII PRESENTATIE WORKSHOP EV - RO, 1 NOVEMBER 2010

Externe veiligheid en het ruimtelijk planproces



drs. R.J.M. Scheres
ir. R. Geerts

Agenda

- Inleiding en aanleiding
- Het onderzoek
- De voorlopige bevindingen
- Actieve bijdragen van u!
- Het vervolg



Inleiding en aanleiding

- Afsluiting periode programmafinanciering externe veiligheid 2006 - 2010
- Onderzoeken naar (kwaliteit) externe veiligheid en ruimtelijke ordening
- Focus gericht op ruimtelijke ordening
- Procesverbetering RO - EV



Het onderzoek

- probleemstelling
- kwaliteit externe veiligheid
- feitelijke en ervaren problemen externe veiligheid

- literatuuronderzoek
- interviews
- workshop
- vervolg onderzoek

Voorlopige bevindingen

- Op welk moment betrekken we EV in het RO-planproces
- Kennis, kwaliteit en ervaring doen er toe
- Advies regionale brandweer / veiligheidsregio
- Uitvoering verantwoordingsplicht groepsrisico
- borging EV (organisatorisch) is aanwezig, maar kwetsbaar/wankel
- Wie heeft de regie in handen / kan met recht zich eigenaar van het probleem te noemen?

Moment om EV in RO-planproces te betrekken

- EV moet tijdig / zo vroeg mogelijk / worden betrokken in RO-planproces
- Er zijn verschillende RO-procedures, afhankelijk van het soort plan
- Wat is de rol en taak van de RO-er?
- Quicksan, Signaleringskaart + handelingsperspectief
- Wie voert de regie?

Kennis, kwaliteit en ervaring

- Kennis opbouw en behouden probleem
- RO-er kan ontwikkelingen EV niet bijhouden
- Wat is de rol en taak van de RO-er?
- In hoeverre is kennis werkelijk een probleem?
- Waar zit of moet de kennis zitten? Welke EV-kennis zou de RO-er moeten hebben?
- Hoe te borgen?
- Regievoering

Advies regionale brandweer / VR

- Constatering dat advies regionale brandweer (nog) niet aansluit bij RO-praktijk
- Project IPO08 lost een deel van dit probleem op:
 - inzicht in advisering brandweer
 - uniforme advisering
 - brandweer beter op de hoogte van RO
 - stimuleren samenwerken brandweer en RO
- Er is nog een weg te gaan, maar er zit een stijgende lijn in!
- Regievoering adviesrol Veiligheidsregio

Uitvoering verantwoording GR

- Onderdelen artikel 13 lid 3 Bevi worden niet (allemaal) gevolgd
- Welke wel en welke niet?
- Waarom wel/niet?
- Regievoering van proces Verantwoording groepsrisico

Organisatorische borging EV

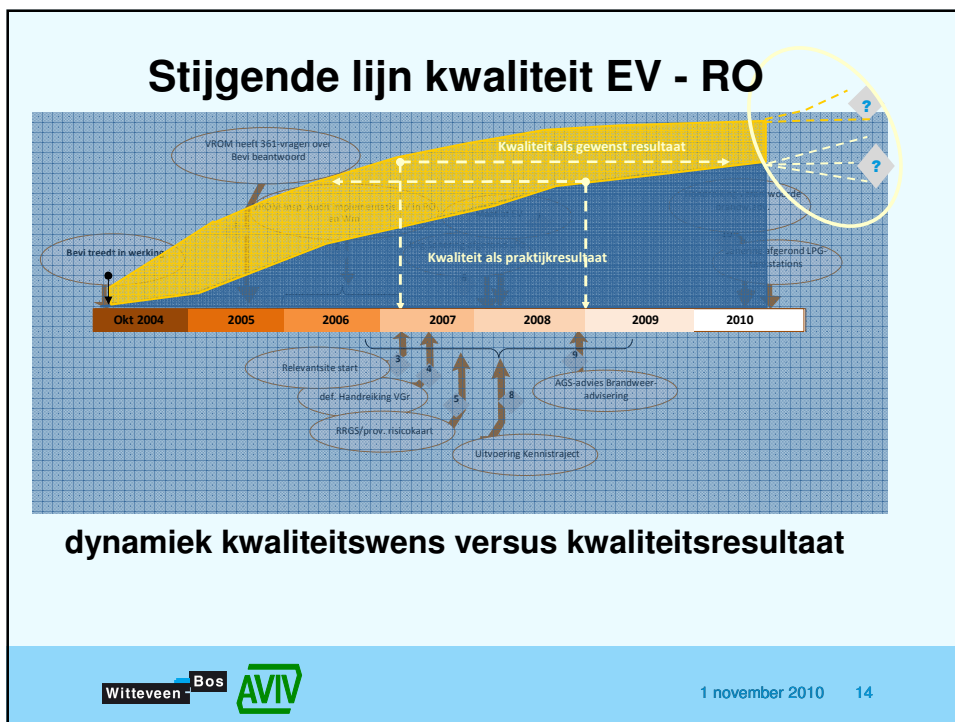
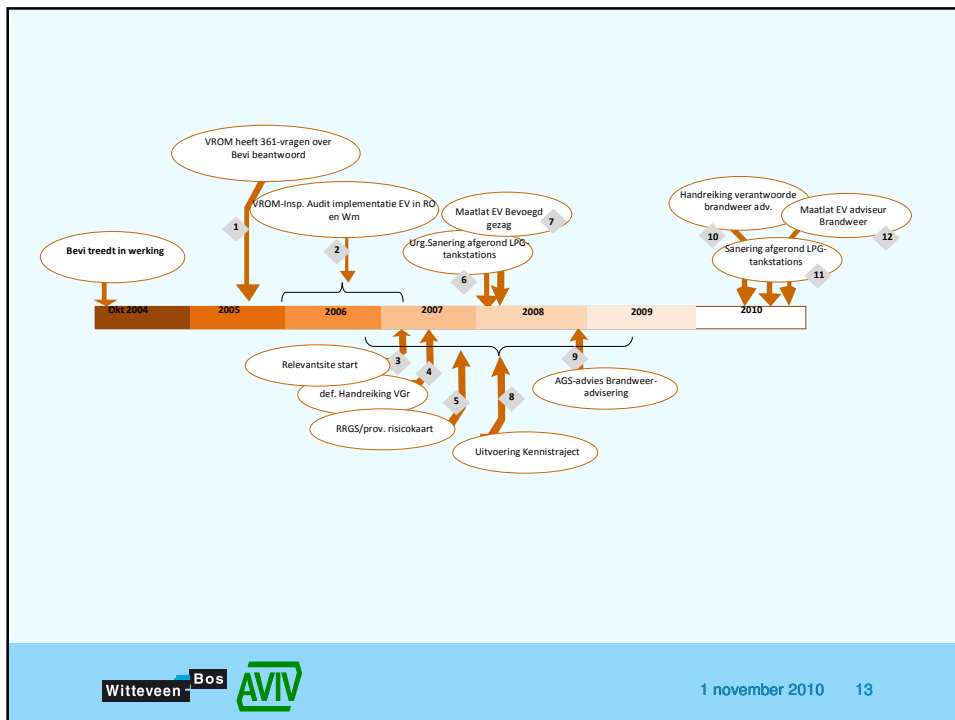
- Veel gebaseerd op korte lijnen, directe contacten collegae
- Ingeweven in bestaande werkproces
- Hulpmiddelen: quick scan + signaleringskaart (vindt gaandeweg ingang)
- Verschil kleine en grote gemeente

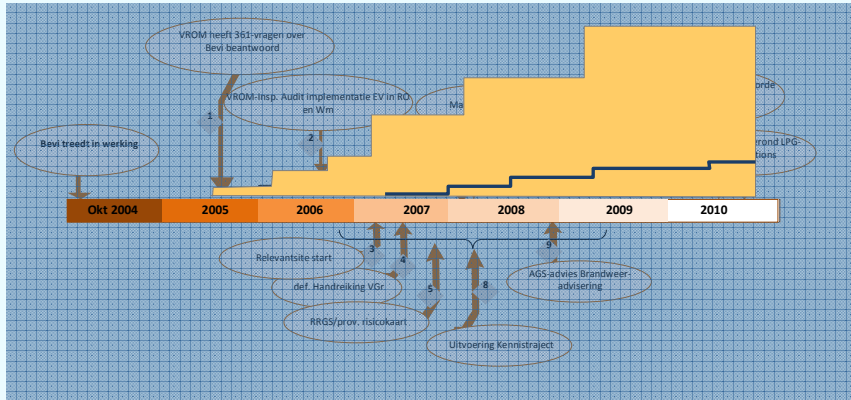
Wie voert de regie / voelt zich eigenaar

- EV is hoofdzakelijk een RO probleem
- EV is een ruimtelijke ontwerpvariabele
- Een goede ruimtelijk ordening
- Het gevoel

Realiseren van kwaliteit kost tijd

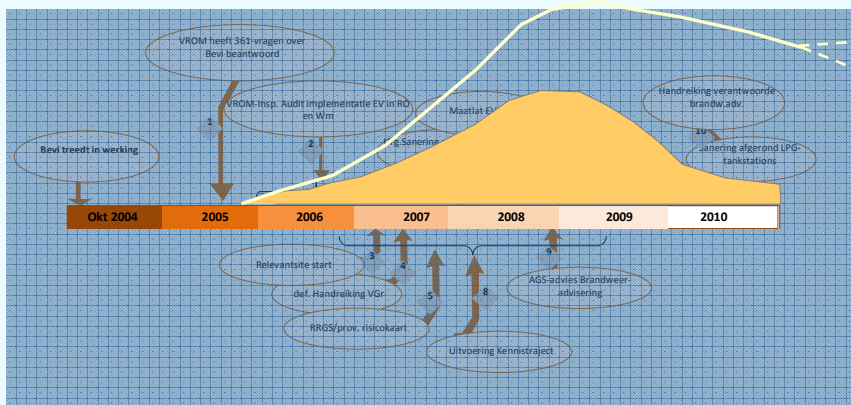
- Bevi zes jaar geleden ingevoerd
- Initiatieven op gebied van EV en RO
- Programmafianciering EV
- Stijgende lijn uitvoering EV beleid
- De werkelijkheid loopt (altijd) achter op het wensbeeld
- Vinger aan de pols
- Gericht stimuleren / evt. proces versnellen





Impressie cumulatieve groei aantal handreikingen, studies, publicaties, beleidsvisies over uitvoering EV in de praktijk

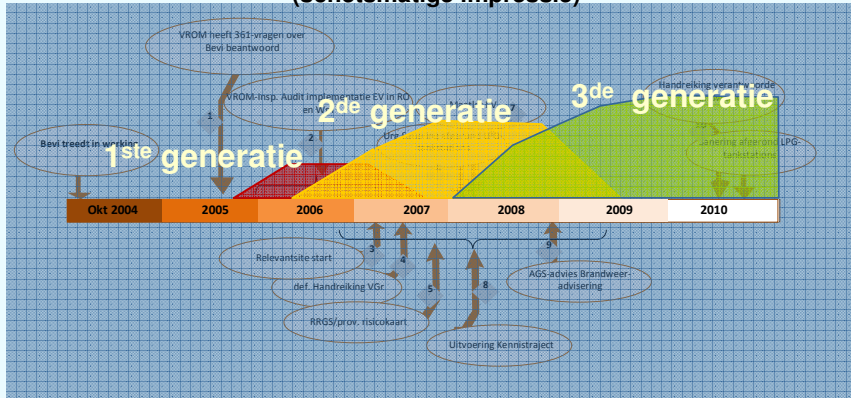
kennisontwikkeling



Impressie ontwikkeling aantallen deelnemers cursussen/trainingen externe veiligheid

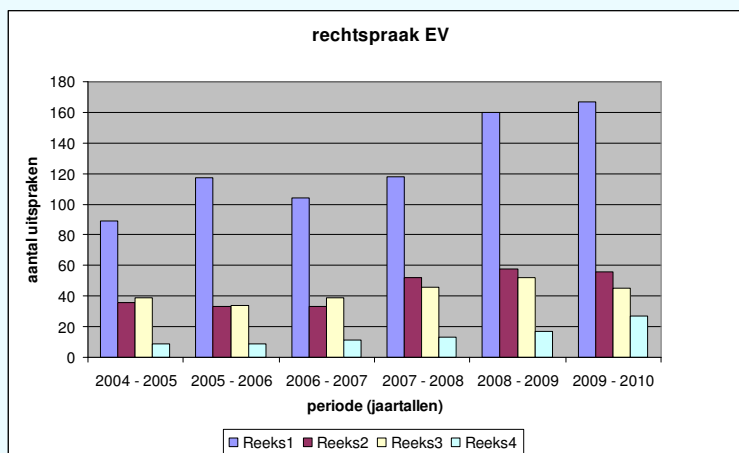
is deze trend specifiek voor EV of geldt dit ook voor andere onderwerpen?

Generaties van beleidsvisies EV gemeenten (schetsmatige impressie)



Focus wordt verlegd, Concreetheid neemt toe
[OW wel/niet norm ahv gebiedsfunctie *versus*:
OW als criterium voor inhoud VGr bij planproces]

Jurisprudentie externe veiligheid



reeks 1: externe veiligheid

reeks 3: externe veiligheid, milieubehaar

reeks 2: externe veiligheid, ruimtelijke ordening

reeks 4: externe veiligheid, groepsrisico

Te beantwoorden vragen

1. Welk belang wordt precies gediend *voor de RO* om tijdig EV te betrekken in het planproces?
2. Heeft RO voldoende zicht op de EV-problematiek?
3. (Hoe) kan RO bijdragen aan tot stand komen van ruimtelijke relevante adviezen Veiligheidsregio?
4. Welk belang heeft RO bij de verantwoording groepsrisico?
5. Is de beschikbaarheid van EV-kennis binnen de gem. afdelingen gezekerd?
6. Kan RO de regie krijgen over de EV in het planproces?

Het (inter)actieve deel van de dag

- verdelen in 6 groepen (elk +/- 6 personen)
- elke groep bespreekt een van **de zes** vragen
- de resultaten worden per groep plenair gepresenteerd

- afsluitend vindt een samenvatting van (de resultaten) deze dag plaats

De workshop

1. Welk belang wordt precies gediend *voor de RO* om tijdig EV te betrekken in het planproces?

- Wat levert vroegtijdig betrekken van EV op voor de RO
- Wanneer wordt EV tijdig betrokken bij RO (wanneer te vroeg, wanneer te laat, wanneer op tijd)
- Welke factoren beïnvloeden (tijdig) betrekken EV
- Wanneer zet je wie / welke kennis in?
- Zijn er ook financiële belangen?
- Wie voert de regie?
- ...

2. Heeft RO voldoende zicht op de EV-problematiek?

- Welke EV-informatie is relevant voor de RO?
- Waar haal je die informatie vandaan?
- Wie voert de regie?
- Hoe kan de kennis op gebied van EV worden geborgd?
- Is EV een RO probleem?

3. Hoe kan RO bijdragen aan tot stand komen van ruimtelijke relevante adviezen Veiligheidsregio?

- Wanneer vraag je advies van de VR?
- Hoe vraag je het advies aan de VR?
- Wat wil je weten van de VR?
- Wie voert de regie?
- Op welke manier wordt het proces van het advies geborgd?
- Op welke manier wordt de inhoud van het advies geborgd?
- ...

4. Welk belang heeft RO bij de verantwoording groepsrisico?

- Wat is de verantwoording van het groepsrisico?
- Wat betekent dit voor een ruimtelijk plan?
- Wat is de rol van RO bij de verantwoording van het groepsrisico?
- Wie maakt de verantwoording van het groepsrisico?
- (Hoe) kan een RO-er een verantwoording van het groepsrisico schrijven?
- ...

5. Is de beschikbaarheid van EV-kennis binnen de gem. afdelingen gezekerd?

- Heeft de gemeente EV beleid?
- Zijn er werkprocessen rond EV afgesproken en bestuurlijk vastgesteld?
- Is EV kennis in functieprofielen opgenomen?
- Worden er (standaard) cursussen gevolgd?
- Is gemeente deelnemer van intergemeentelijk samenwerkingsverband op gebied van EV?
- ...

6. Kan RO de regie krijgen over de EV in het planproces?

- Wat zijn de taken van de RO-er?
- Wat is een goede ruimtelijke ordening?
- Wie is probleemeigenaar van de EV?
- Hoe kan de EV in het RO-planproces worden geborgd?
- Zijn er financiële componenten aanwezig?
- ...

Het vervolg

- Er is leven na de workshop
- Komen gewenste en gerealiseerde kwaliteit bij elkaar?
- Stijgende lijn doorzetten; wat en hoe?
- Waar houden we de vinger aan de pols (waken voor terugval of ongewenste onbalansen)
- Moet worden ingezet op stimuleren?
- eind 2010 rapportage met evaluatie, conclusie en aanbevelingen

Sluiting

Heeft u na vandaag nog vragen?

R.J.M. (Reinoud) Scheres
r.scheres@witteveenbos.nl
0570 69 7741

R. (Robert) Geerts
r.geerts@aviv.nl
053 430 6088



BIJLAGE VIII VERSLAG WORKSHOP EV - RO, 16 NOVEMBER 2010



Witteveen+Bos
van Twickelostraat 2
postbus 233
7400 AE Deventer
telefoon 0570 69 79 11
telefax 0570 69 73 44

onderwerp	Workshop externe veiligheid en het ruimtelijk planproces
project	kwaliteit: externe veiligheid in het ruimtelijk planproces
verslagnummer	1.0 (concept)
datum	1 november 2010
tijd	13.00 uur - 16.00 uur
plaats	Amersfoort
projectcode	GV991-1
referentie	-
opgemaakt door	R.J.M. Scheres en R. Geerts
datum opmaak	16 november 2010
bijlagen	presentatie Externe veiligheid en het ruimtelijk planproces 01112010

aanwezig
afwezig
kopie

De Workshop 1 november in Regardz Mariënhof te Amersfoort.

Programma: Ontvangst 12.00 uur met lunch.

Rond 13.00 uur inleiding door Mirjam Roorda, projectleider names het IPO (achtergrond van het project en het doel van de workshop). Doel: toetsing van de voorlopige bevindingen van de studie en discussie door voornamelijk deelnemers met een RO-functie.

Presentatie van voorlopige resultaten door Reinoud Scheres + aansluitend vragen.

Ca 13.45 workshop in groepen.

Ca 15.00 presentatie, evaluatie en discussie workshopgroep-resultaten

Ca 16.00 afsluiting.

Voorlopige bevindingen

In de presentatie werd uitleg gegeven over het project en de voorlopige bevindingen van de onderzoekers (zie ook de presentatie in de bijlage¹). De bevindingen zijn resultaten van literatuuronderzoek (evaluaties, handreikingen, onderzoeksrapporten, artikelen etc) en interviews met verschillende bloedgroepen (RO, Milieu, VR, stedenbouwkundigen). De voorlopige bevindingen komen neer op de volgende zeven punten:

1. Het moment waarop externe veiligheid in het RO-planproces wordt betrokken is van groot belang. Externe veiligheid moet tijdig, zo vroeg mogelijk worden betrokken in het RO-planproces. Tijdig is echter een vage categorie en daarom is de vraag zinvol wat tijdig eigenlijk inhoud en wat de consequenties zijn van het wel of niet tijdig betrekken van EV.

Dit heeft onder andere te maken dat in de RO verschillende RO-procedures zijn afhankelijk van de planfiguren. Een ontwikkelingsplan is anders dan een conserverend bestemmingsplan of een herstructureringsplan en een bouwplan.

Ook is de rol en de taak van de RO-er niet voldoende duidelijk in het proces. De RO-er is een verzamelcategorie: er zijn juristen, planologen, stedenbouwkundigen. Zij hebben allen eigen taken en een eigen rol in een RO-planproces.

Het lijkt logisch om het aspect externe veiligheid "tijdig" in het planproces te betrekken dat iemand de regie hierover voert. Wie doet dat of gaat het wellicht toch vanzelf?

2. Kennis, kwaliteit en ervaring

Het blijkt tijd te kosten om kennis van externe veiligheid op te bouwen en moeilijk om dat te behouden en nog moeilijker om die te verdiepen of uit te breiden. Voor de RO-er heeft dit onder andere te maken met het feit dat EV een van de vele onderwerpen is waar hij/zij tegen aanloopt. Daarnaast is het op zich al een opgave om alle ontwikkelingen over EV bij te houden. Zich kennis over het onderwerp eigen maken voor zijn taak vraagt nog meer tijd.

Maar wat moet een RO-er eigenlijk weten over externe veiligheid, welke taak en rol heeft een RO-er met betrekking tot EV? Hoeveel moet een RO-er (inhoudelijk) weten over de EV? Deze vragen worden in de onderzochte literatuur alleen indirect beantwoord door de normatief bedoelde Maatlat EV. ;indirect want de Maatlat richt zich uitsluitend op het organisatie niveau van de gemeente als geheel. Uitsplitsing naar subafdelingen in relatie de werkprocessen wordt dus niet aan de orde gesteld door de Maatlat.

3. Advies regionale brandweer / Veiligheidsregio

Zowel in de literatuur als in de interviews wordt aangegeven dat het advies van de brandweer niet goed aansluit bij de RO-praktijk. Hoe kan dat?

Een recent uitgebracht document: Verantwoorde brandweeradvisering (IPO08) lost het probleem voor een deel op. Dit document geeft inzicht in de wijze van advisering van de brandweer en waarom ze dit doet. In dit document worden voor de RO relevante zaken aangegeven en wordt de samenwerking tussen brandweer en RO gestimuleerd. Er zit volgens de onderzoekers een stijgende lijn in de brandweeradviezen in relatie tot de RO-praktijk, maar er is nog wel een weg te gaan.

Het vraagstuk over de aansluiting van het advies op RO heeft ook te maken met het tijdig betrekken van de brandweer en dus ook de EV én de regievoering van de advisering. Met de adviesaanvraag kun je de brandweer sturen in haar advies zodat het een ruimtelijk relevant advies wordt.

4. Uitvoering verantwoordingsplicht groepsrisico

Er is veelvuldig geconstateerd dat de verantwoording van het groepsrisico niet compleet is. Er worden onderdelen van artikel 13, lid 3 van het Bevi en 4.3 van de circulaire RNVGS niet uitgevoerd. Met name de afweging van ruimtelijke alternatieven vindt men zelden terug in de verantwoording van het groepsrisico. Waarom wordt het GR niet volledig verantwoord? Is dat ook echt zo, of zit er veel onder het water dat niet naar boven wordt gehaald? Ook hier speelt de regievoering over de EV een belangrijke rol.

¹ Dit verslag is geschreven naar aanleiding van de presentatie en de workshop op 1 november 2010. Het verslag dient daarom samen met de presentatie te worden gelezen.

5. Organisatorische borging externe veiligheid

Er heerst een divers beeld over de organisatorische borging van externe veiligheid. Bij borging wordt verwezen naar werkprocedures, beleidsnota's, korte lijnen en directe contacten, opnemen externe veiligheid in functieprofielen en intergemeentelijk organiseren van kennis en inzet van externe veiligheid. Dit zijn allemaal manieren die bijdragen om externe veiligheid te borgen. Ze blijken allen kwetsbaar te zijn. Op het moment dat er iemand om een af andere reden uitvalt, ontstaat er een gat (kennis, kunde en ervaring) dat niet snel opgevuld kan worden.

6. Wie voert de regio / wie voelt zijn eigenaar van het EV-vraagstuk

De afgelopen jaren is de externe veiligheid verschoven van een milieuprobleem naar een ruimtelijk ordeningsprobleem. Vanaf de invoering van het Bevi heeft men zich in eerste instantie gericht op het plaatsgebonden risico en daarmee verbonden saneringsproblematiek. Die kon en is vooral vanuit de Wm-vergunning dus brongerelateerd aangepakt. Dus als een milieuprobleem weggezet. Inmiddels is de aandacht verschoven naar het groepsrisico (omdat het plaatsgebonden risico bijna nooit meer voor problemen zorgt). Het groepsrisico is met name een ruimtelijk probleem. Als er geen mensen zijn in het invloedsgebied van een risicobron is er geen groepsrisico. En juist de ruimtelijke ordening maakt het mogelijk (of juist niet) om in de nabijheid van een risicobron te wonen, werken en te recreëren. Ruimtelijke ontwikkeling binnen een invloedsgebied leidt dan ook (vrijwel) altijd tot een toename van het groepsrisico.

Door externe veiligheid tijdig te betrekken in het RO-planproces kan worden voorkomen dat externe veiligheid onnodig een probleem wordt en kan de externe veiligheid juist worden gezien als een ontwerpvariabele.

Ook in het kader van een goede ruimtelijke ordening is het zaak de externe veiligheid op een goede manier in het planproces en daarmee het ruimtelijk plan te verwerken.

Het is dan essentieel dat er een goede regie wordt gevoerd over de externe veiligheid in relatie tot het ruimtelijk planproces. Wie heeft een groot belang deze regie te voeren. De RO lijkt hier de beste papieren voor te hebben. Het is tevens van belang dat de regie-voerder zich ook eigenaar van het probleem voelt. Wanneer dit niet zo is, zal de externe veiligheid nog steeds onvoldoende worden verwerkt in het plan(proces).

7. Kwaliteit kost tijd

Een andere bevinding die de onderzoekers van belang vinden is het feit dat het realiseren van kwaliteit (veel) tijd kost. Het Bevi is pas zes jaar geleden ingevoerd. In de afgelopen jaren zijn er vele initiatieven ontplooid om externe veiligheid in het algemeen, maar ook op gebied van RO een goede plek te geven. Door middel van de programmafianciering externe veiligheid is er een enorme financiële impuls gegeven om de kwaliteit te verbeteren.

Er is volgens de onderzoekers een stijgende lijn te zien in de lokale uitvoering van het externe veiligheidsbeleid. Elk onderzoek geeft de stand van zaken tot dat moment weer en daarmee ook de kwaliteit van de achterliggende periode. Wanneer deze onderzoeken en kwaliteitsimpulsen op een tijdsbalk worden gezet is een stijgende lijn zichtbaar. Ook dit onderzoek is een momentopname. We proberen hier echter ook terug te kijken en een blik op de toekomst te wagen.

Het wensbeeld van de kwaliteit loopt altijd voor op de werkelijke kwaliteit, de praktijk. Hierdoor kan het overkomen dat de kwaliteit van de externe veiligheid onder de maat is. Maar wanneer men de kwaliteit in de loop van de jaren bekijkt ziet dat er wel degelijk een stijgende lijn is. Het voldoet dan misschien niet aan het wensbeeld van het nu, maar wel aan het wensbeeld toen. Als de stijgende lijn als tendens wordt doorgezet zal het wensbeeld nu t.z.t. gerealiseerd worden. De vraag is of de tendens inmiddels voldoende eigen dynamiek heeft om zonder sterke externe (financiële) impulsen zich voort te zetten.

Dat maakt de vraag van belang of er heel veel tijd en geld moet worden besteed aan het verbeteren van de kwaliteit van externe veiligheid in het ruimtelijk planproces of dat voornamelijk de vinger aan de pols kan worden gehouden en daar waar nodig gericht te stimuleren en het proces te versnellen.

De workshop

Vorming van zes groepen met de opdracht na te denken over een vraag. Elke vraag (zes in totaal) is opgesteld op grond van de voorlopige inzichten van het onderzoek. Elke groep kreeg een A4 waarop naast de hoofdvraag ook een aantal subvragen waren opgesteld. Die dienden als achtergrond of hulp voor de groepsdiscussie. Tevens zijn de vragen van de andere groepen onderling meegegeven. De werkgroepen werd gevraagd het resultaat van hun discussie te presenteren, waarna vervolgens discussie met de zaal (deelnemers overige werkgroepen) plaatsvond.

De zes hoofdvragen waren:

1. welk belang wordt precies gediend voor de RO om tijdig EV te betrekken in het planproces?
2. heeft RO voldoende zicht op de EV-problematiek?
3. (Hoe) kan RO bijdragen aan het tot stand komen van een ruimtelijk relevant advies van de Veiligheidsregio?
4. Welk belang heeft de RO bij de verantwoording van het groepsrisico?
5. Is de beschikbaarheid van EV-kennis binnen de gemeentelijke afdelingen geborgd?
6. Kan RO de regio krijgen over de EV in het planproces?

1. Groep 1. Thema: Belang van tijdig de EV in het RO-planproces meenemen

VRAAG: welk belang wordt precies gediend voor de RO om tijdig EV te betrekken in het planproces?

De groep zag twee belangen:

1] snelheid. Je bent eerder klaar met je voorbereiding van het planbesluit. Gedachte daarachter: je voorkomt onnodige obstakels die later in het proces anders optreden. Het slechten daarvan kost meer tijd. Je moet dan weer zaken opnieuw bekijken e.d.

2] financieel. Voordelige manier de maatregelen een plek te geven; soms op gebouw niveau.

De groep constateerde dat het verschil uitmaakt met welk plannen je te maken hebt, bijv. grote uitleg plannen of binnenstedelijke plannen. Projecten komen langs verschillende wegen op tafel bij de RO. Ook de soort van objecten doen er toe (bijv. een kerk is vanuit veiligheid wat anders dan een centrum voor geestelijk gehandicapten). Men is van mening dat het zinvol is vroegtijdig de EV in de RO te betrekken; ook vanuit het doel van een goede ruimtelijke ordening.

De vraag wanneer de Veiligheidsregio betrokken zou moeten worden kwam op. Ook hier werd opgemerkt dat het verschil uitmaakt met welk type plan je te maken hebt voor het moment waarop en hoe de Veiligheidsregio er bij wordt betrokken. Actualiserende plannen of nieuwe plannen. Bij nieuwe plannen is het belang groter de Veiligheidsregio vroeg te betrekken. Je zou ook de vaagstelling aan de Veiligheidsregio specifiek moeten maken. Bij actualiserende plannen zou de vraagstelling van advies meer algemeen kunnen blijven.

De gemeente Den Haag maakt gebruik van de bekendmaking van voorbereiding van een bestemmingsplan (artikel 3.7 Wro, voorbereidingsbesluit). Hiermee verklaart de gemeenteraad dat een bestemmingsplan wordt voorbereid. Dit wordt ter inzage gelegd en dat kan ook een moment zijn om de VR te betrekken en het onderwerp externe veiligheid in het algemeen. Daarmee geef je gelijk de Veiligheidsregio de gelegenheid aan te haken met hun adviesvoorbereiding. Dit voorbereidingsbesluit is echter geen verplichting. Artikel 3.1.1 Bro is daarentegen wel verplicht. Dit houdt een overlegmoment in met bestuur van de betrokken gemeenten en Waterschappen en met die diensten van provincie en het Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening. Hierbij zou de VR ook kunnen aansluiten.

Het betrekken van de Veiligheidsregio in een vroegtijdig stadium is een onderdeel van het betrekken van de EV in de RO. Het onderwerp externe veiligheid moet echter nog eerder aan de orde komen dan de VR! De VR is *een onderdeel* van het EV-vraagstuk.

Gemeenten zijn verschillend wat betreft: de aard en omvang van de EV, hun grootte en organisatie etc. Daaraan wordt de conclusie verbonden dat er geen eenduidig antwoord is op de vraag wat tijdig is, zowel voor het brandweeradvies als de EV algemeen.

Het belang van tijdig betrekken werd onderschreven. Wat tijdig betrekken nu praktisch inhoud blijft een moeilijke vraag gezien het verschil in ruimtelijke plannen en initiatiefnemers. Voor elk ruimtelijk plan moet je aparte momenten inlassen om EV te betrekken. Welke dat zijn, moet nader uitgezocht worden.

2. Groep 2. Thema: welke kijk heeft de RO op de EV
VRAAG: Heeft de RO voldoende zicht op de EV?

Men merkte op dat er verschillende personen (bloedgroepen) betrokken zijn (juristen, vanuit de regio, stedenbouwkundigen, planologen, etc.) en elk dus zijn eigen specifieke maar daardoor ook beperkte zicht op de EV heeft.

De groep rapporteerde aan de hand van de subvragen die waren meegegeven.

Sub ad 1. Welke informatie is relevant? Men vond het belangrijk snel te kunnen zien wat er speelt bij een plan/project. De risicokaart werd als voorbeeld genoemd die hiervoor gebruikt werd. Ook de behoefte aan een snel overzicht van de wettelijke regelingen aan het begin werd genoemd. Behoeft van juristen om milieuvorschriften te kunnen vertalen in de plankaart en regels.

Men achtte globale kennis van de EV voldoende; kennis om de vragen in de organisatie te kunnen uitzetten.

Sub ad 2. Waar haal je de kennis vandaan? De benodigde kennis achtte men (voldoende?) aanwezig bij de milieuspecialist, de brandweer en de Milieudiensten (externe adviseurs).

Sub ad 3. Is EV vooral wel of juist niet een ruimtelijk probleem? Men vond het handig als RO de regie voert, je hebt dan controle over het proces. Hoewel als voorbeeld werd genoemd dat als een projectontwikkelaar de wethouder enthousiast heeft weten te maken je verder niet veel kan sturen.

Sub ad. 4 Borging van de benodigde kennis van de EV? Men vond dat procesbeschrijvingen en beslisschema's hier behulpzaam kunnen zijn. Het ligt dan ergens vast in de organisatie. Als iemand weg gaat en een nieuw persoon komt dan is het van belang te weten waar je de benodigde kennis "vandaan" kunt halen.

Sub ad 5 Wie voert de regie of zou die moeten voeren? Zowel milieu als RO; hangt van de organisatie af.

Discussie en vragen n.a.v. de gepresenteerde antwoorden/conclusies

Opgemerkt werd dat er een leerproces is doorlopen in de gemeente. In het verleden was de kennis te weinig, maar die is tegenwoordig voldoende aanwezig. De RO-ers zien steeds meer dat EV er toe doet. De samenwerking binnen de organisatie heeft tijd nodig en korte lijntjes zijn daarbij belangrijk. Dat laatste kan verschillen afhankelijk van de grootte van de organisatie (gemeente). Kleine gemeenten hebben kortere lijntjes (kunnen elkaar snel vinden), maar grote gemeenten hebben meer in procedures vastgelegd (maar de lijnen zijn langer).

RO-ers zijn een verzamelgroep. Je hebt stedenbouwers, planologen en projectleiders/programmaleiders van grote projecten. Bij stedenbouw is geen kennis en inzicht in de EV. Bij de bestemmingsplanvoorbereiders en planologen is het inzicht en de kennis over de EV beter.

De regie zou in handen moeten zijn van een projectleider van het plan. Dan is ook het proces geregistreerd. Per plan is het belang en de problematiek van de EV anders.

EV kan ook in de structuurvisie en masterplan worden meegenomen. Het zijn de stedenbouwkundigen die hiermee bezig zijn. Zij hebben nu juist weinig of geen inzicht en kennis van de EV. Het bestemmingsplan is echter het enige juridische bindende document.

3. Groep 3. Thema: ruimtelijk relevante bijdrage van de Veiligheidsregio aan het bestemmingsplan.
VRAAG: Hoe kan de RO bijdragen aan ruimtelijk relevante adviezen van de Veiligheidsregio?

Wat betreft het moment om de Veiligheidsregio er bij te betrekken sloot men zich aan bij de opmerkingen en discussie van groep 1.

Belangrijk is dat je je bewust bent wat je zou willen weten en wat je vraagt/kan vragen aan de Veiligheidsregio. Dit hangt af van het type plan en de fase van het (plan)proces.

Aangegeven werd dat de vraag aan de Veiligheidsregio gespecificeerd moet worden (in relatie tot type plan en planfase). Wees expliciet in de vraag naar mogelijk ruimtelijk relevante adviezen. Vraag ook aan de Veiligheidsregio welke informatie ze nou echt nodig hebben om te kunnen adviseren. Welke impact heeft het ruimtelijk plan op de adviezen en visa versa is belangrijk om je een beeld van te vormen. Daarbij van belang bijvoorbeeld onderscheid tussen conserverende plannen en ontwikkelingsplannen. Bij een conserverend plan nagaan wat de vertaalslag kan zijn van wat de brandweer wil in je plan. Het advies moet op tijd ontvangen worden anders heb je ook een probleem met het tekenen van je kaarten.

Naast het feit dat RO zich moet inleven in het advies en de rol van de VR, moet de VR zich ook inleven in de ruimtelijke ordening en daar het advies op afstemmen (wat voor soort plan, welke planfase, etc).

4. Groep 4. Thema: het belang voor RO van de verantwoording groepsrisico.

VRAAG: Welk belang heeft RO bij de verantwoording groepsrisico?

De verantwoording groepsrisico is het acceptabel veilig laten doorgaan van het plan. Van belang is wie de ruimtelijke ontwikkeling wil laten door gaan.

Sub ad 1. *(waar komt de verantwoording groepsrisico eigenlijk op neer?)* Wat de verantwoording groepsrisico is staat in het Bevi.

Sub ad 2. *(Wat betekent dit voor het ruimtelijk plan(proces)?* Het gaat om een go of no go van het plan. Maar een verantwoord groepsrisico betekent niet dat het een veilige situatie is.

Sub ad 3. *(Wat is nou de rol van de ruimtelijke ordening en het ruimtelijk planproces bij de verantwoording van het groepsrisico?)* Als je te maken hebt met een hoog GR kun je kijken of de ontwikkeling elders zou kunnen plaatsvinden. Wat ook kan gebeuren is dat negatieve effecten worden "goed gepraat".

Sub ad 4. *(Wie maakt die verantwoording van het groepsrisico eigenlijk?)*

De Veiligheidsregio adviseert maar ze doen niet zelf de verantwoording. Het is vaak een milieuspecialist, maar het gebeurt vaak dat op het laatst het advies er is. Er moet voor worden gezorgd dat dit niet op het allerlaatste moment gebeurt.

Sub ad 5 *(Hoe) kan een RO-er een verantwoording van het groepsrisico schrijven?)* Dat hangt er van af hoeveel je verwacht van de kennis die over de risico's aanwezig is bij de RO.

In het kader van een *goede ruimtelijke ordening* dient het groepsrisico te worden verantwoord. Dit staat los van de verantwoordingsplicht! Dus ook wanneer het niet verplicht is wel verantwoorden.

5. Groep 5. Thema: waarborgen van beschikbare kennis binnen de gemeentelijke organisatie.

VRAAG: Is de beschikbaarheid van EV-kennis binnen de gemeentelijke afdelingen gewaarborgd?

Sub ad 1 *(Zijn er werkprocessen rond EV afgesproken en bestuurlijk vastgesteld?)*

Over het algemeen zijn de werkprocessen vastgesteld. De vorm waarin een en ander is vastgelegd kan verschillende vormen hebben. Voorbeeld Ermelo: gebruik van een verkeerslichtmodel gebaseerd op hoogte groepsrisico voor de procedure en kennis.

De grootte van de gemeente doet er toe hoe een en ander is te borgen (bij kleine gemeenten met korte lijntjes en persoonsgebonden borging, bij grote gemeenten met procedureschema's), maar ook het aantal risicobronnen binnen de gemeente bepaalt hoe groot het probleem is en dus de nodige borging.

Via een beleidsnota is ook te borgen, waarna je wel personen moet aanwijzen voor de uitvoering.

Sub ad 2 *(Is EV kennis in functieprofielen opgenomen?)*

Werkprocessen functioneren goed als je er een projectleider op zet. Voorwaarde is dat die voldoende EV-kennis heeft. De kennis moet gedeeld worden van de verschillende betrokkenen. Hoe ver de beleidsnota is uitgewerkt is van belang voor mogelijkheden van de borging. Nadat B&W de nota heeft goedgekeurd is het zinvol de procedures/het werkproces te borgen. Hier kan een checklist helpen bij het programma van eisen.

Het is belangrijk iemand in de organisatie te hebben die de vertaalslag kan maken van de EV naar de RO. Daarbij is opgemerkt dat veel technische kennis een barrière kan zijn (de RO is niet gebaad bij een technisch benadering van de EV).

Het biedt meer zekerheid als je in een intergemeentelijk samenwerkingsverband zaken kunt regelen. Als voorbeeld waar dit gebeurt wordt gemeente Nijkerk genoemd (ook relatie met DCMR en VRR).

6. Groep 6. Thema: Regie over de EV in het planproces.

VRAAG: *Kan RO de regie krijgen over de EV in het planproces?*

Veiligheid is een lastig onderwerp. Niemand wil het hebben. De dubbele risicomaat in de EV (PR en GR) is een probleem. Te constateren is dat weinig op het proces wordt gestuurd. Het gaat om de vragen: Kan het? Wil je dat wel?, Zo ja, kan je het oppakken?

Er is gesproken over de voorwaarden. Het is van belang dat het vertraging voorkomt. Van belang is voldoende kennis. Kennis waar de RO-er wat mee kan. Bijvoorbeeld kennis zodat je een ruimtelijke relevante vertaalslag kan maken van de inbreng van de Veiligheidsregio. Er zal politieke dekking moeten zijn. Duidelijk moeten de consequenties aan de raad worden aangegeven.

Regie voeren kan en het belang is dat je maatwerk aflevert voor de kwaliteit van een goede ruimtelijke ordening.

Vraag uit zaal: Moet je de vraag aan de Veiligheidsregio specificeren?

Reactie: Ja, je zult willen aangeven als RO waarover je advies wilt hebben dat ruimtelijk relevantie heeft. Het dus van belang dat de RO de regie over de EV in relatie tot de ruimtelijke ontwikkeling heeft.

Als je de regie hebt, kun je sturen (en daarmee ook het advies van de VR).

Vraag: Wat is de informatie waar je als RO-er wat mee kan?

Reactie: Je legt elkaar de rollen uit die je moet vervullen om de regie goed te kunnen uitvoeren. Maar wie voert de regie over de regisseur? Er is niets dynamischer dan planvorming. Het gaat om veel aspecten.

Reactie: Het gaat er om dat je expliciet bent in de documentatie waar de afwegingen worden gemaakt volgens de Wro.

Er zijn verschillen in belangen voor de planoloog en de EV-er. Een planoloog wil het ruimtelijk plan zonder al te veel obstakels vast kunnen stellen en wil geen EV obstakel. De EV-er wil een zo veilig mogelijke ontwikkeling. De RO wil het onderwerp EV het liefst bij 'milieu' laten, maar wil het wel laten meewegen in het ruimtelijk plan (omdat het moet).

Externe veiligheid is één van de vele milieuaspecten die moet worden meegewogen in het ruimtelijk plan en deel uit maakt van een **goede ruimtelijke ordening**. Om voor een goede ruimtelijke ordening te zorgen moet je over het ruimtelijk planproces de regie (kunnen) voeren. Zo niet dan ontstaat er een onbalans tussen de verschillende (milieu)aspecten.