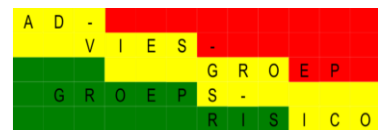


Advies over de resultaten van werkgroep 2 van het Verbeterprogramma verantwoording groepsrisico.

**Adviesgroep groepsrisico
Januari 2013**



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Probleemstelling	1
3.	Het rapport van BSP en voorstel van werkgroep 2	2
4.	Uitwerking thema's	3
4.1.	Inleiding	3
4.2.	Onderscheid in eenvoudige en complexe gevallen	3
4.3.	Groepsrisico als harde norm versus ontwerpvariabele	4
4.4.	Groepsrisico als risicomanagementproces: eisen aan de procesvoering	5
4.5.	De bestuurlijke verantwoordelijkheid	5
4.6.	Bestuurlijk kader voor EV	6
4.7.	De Veiligheidsregio als procespartner: wettelijk adviseur	6
4.8.	Verzekeraarbaarheid van calamiteiten	7
4.9.	Het instellen van een kopgroep	7
5.	Conclusies en aanbevelingen	8
	Colofon	10

A	D	-																		
	V	I	E	S	-															
						G	R	O	E	P										
						G	R	O	E	P	S	-								
											R	I	S	I	C	O				

1. Inleiding

Het RIVE (samenwerkingsverband van Rijk, IPO en VNG over externe veiligheid) voert thans het verbeterprogramma verantwoording groepsrisico uit. In het kader van dit programma is de Adviesgroep Groepsrisico ingesteld met als doel het verbeterprogramma te toetsen op kwaliteit en draagvlak en aanbevelingen te doen over de implementatie. Op dit moment ligt voor de rapportage van het Bureau Stedelijke Planning en het advies van Werkgroep 2 aan het RIVE over de implementatie.

De Adviesgroep is samengesteld uit wetenschappers, consultants, onderwijsinstellingen, de StaB, Infomil, een veiligheidsregio en enkele risicoveroorzakers. Opgemerkt zij dat de Adviesgroep geen duidelijke opdracht of vraagstelling heeft meegekregen anders dan te adviseren over het verbeterprogramma en de implementatie ervan. De Adviesgroep heeft ervoor gekozen een brede opvatting van haar taak te kiezen. Het uitgangspunt is om de verantwoording groepsrisico te verbeteren. De Adviesgroep heeft daarbij niet alleen het advies van werkgroep 2 en het onderliggende rapport "Bestuurlijke urgentie en de verantwoording groepsrisico als proces" beschouwd, maar heeft tevens eerdere rapportages van het IPO en de AGS in de beschouwing betrokken.

De Adviesgroep (in de bijlage is de samenstelling opgenomen) is driemaal bijeen geweest om te praten over de advisering. Daarnaast zijn 2 workshops over de thematiek georganiseerd tijdens het Relevant congres in december 2012. Dat heeft geleid tot het onderstaande advies.

2. Probleemstelling

Het evaluatieonderzoek uit 2010 schetst een betrekkelijk problematisch beeld van de verantwoording groepsrisico. Werkgroep 2 maakt in haar advies aan RIVE geen eigen analyse van de problematiek en neemt het evaluatierapport als uitgangspunt. De werkgroep heeft haar advies uitgebracht in samenhang met een advies aan deze werkgroep van het Bureau Stedelijke Planning (BSP) van 1 mei 2012, getiteld "Bestuurlijke urgentie en groepsrisico als proces".

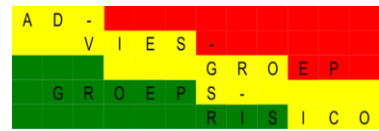
Naar oordeel van de Adviesgroep is het beeld, dat in het Evaluatierapport uit 2010 wordt geschetst en waarop het BSP voortborduurde, niet in alle opzichten meer up-to-date: het veld is nog steeds sterk in beweging en er wordt door de betrokkenen nog steeds veel geleerd, waardoor het beeld over de verantwoordingspraktijk thans minder somber is dan enkele jaren geleden. De uitvoering van de verantwoording is de laatste jaren verbeterd. De Adviesgroep heeft daarom een eigen probleemanalyse gemaakt en constateert dat de met name de volgende (deels hardnekkige) problemen om een oplossing vragen:

1. Voor de regelgeving zijn alle gevallen gelijk: er is geen onderscheid tussen eenvoudige en complexe gevallen.
2. De normering van het groepsrisico. De oriëntatiewaarde blijkt vooral voor bestuurders een lastig begrip. Er is enerzijds een roep om het normeren van het GR en anderzijds om gebruik van GR als ontwerpvariabele.
3. De positie van de verantwoording groepsrisico in het RO-proces is onduidelijk. Dit hangt samen met onduidelijkheid over de positie van de EV'er in het RO-proces.
4. De verantwoording is vaak niet transparant en leidt tot ongelijke uitkomsten in gelijke gevallen.
5. De bestuurlijke betrokkenheid blijkt in de praktijk laag te zijn.
6. De samenwerking tussen de gemeenten en de veiligheidsregio wordt regelmatig als problematisch ervaren.
7. De verantwoording laat de aansprakelijkheid buiten beschouwing.

Toelichting:

Ad 1: onderscheid in eenvoudige en complexe gevallen

De verantwoording groepsrisico is een lastig proces. Dat is mogelijk een reden voor de in de evaluatie geschetste problemen en de notie dat de invulling ervan niet overeenkomt met wat vanuit de EV-deskundigen wenselijk wordt geacht. Het is de vraag of het te overwegen is om het systeem van de



verantwoording groepsrisico aan te passen in die zin dat de verantwoording voor een aantal gevallen eenvoudiger wordt gemaakt. In de overgrote meerderheid van de gevallen (de adviesgroep gaat uit van 90%) gaat het immers om kleine ontwikkelingen die geen of nauwelijks effect hebben op het groepsrisico; het vereisen van een uitgebreide verantwoording schiet dan zijn doel voorbij.

Ad 2: groepsrisico als harde norm of als ontwerpvariabele

Tijdens de bespreking van de evaluatie duikt regelmatig de gedachte op om het groepsrisico aan een harde norm te binden, bijvoorbeeld gelijk aan wat thans de oriëntatiewaarde is. Thans is er geen sprake van een harde norm en sluit de gedachte daarover ook niet aan bij bijvoorbeeld het IPO-rapport "Kwaliteit: Externe veiligheid in het ruimtelijk planproces" (maart 2011). Dit rapport gaf een brede kijk op de groepsrisicoverantwoording, opgevat als onderdeel van het proces van de ruimtelijke ordening, waarin het groepsrisico wordt gebruikt als ontwerpvariabele en waarin het identificeren van een probleemeigenaar die het proces moet managen centraal staat. Het is zeer de vraag of een normering van het groepsrisico een verbetering van de uitvoeringspraktijk zou betekenen.

Ad 3: de positie van de verantwoording GR in het RO-proces is onduidelijk

Het BSP-rapport schetst een Romeinse arena als metafoor van het ruimtelijk planproces. In de arena strijden de verschillende belangen met elkaar en wint de sterkste partij. Het BSP-rapport bepleit versterking van de positie van de EV-er binnen die arena. De EV-er draagt in dat beeld een belangrijke verantwoordelijkheid om het EV-belang te borgen, met name door actiever invloed uit te oefenen op het RO-proces. Op dit moment is deze positie en invloed van de verantwoording GR in dat RO-proces niet heel erg sterk. Het is de vraag of de EV-er deze taak, gelet op zijn positie in het planproces wel kan uitvoeren. Meer duidelijkheid over de positie van de verschillende actoren in het planproces is gewenst.

Ad 4: de verantwoording is vaak niet transparant en leidt tot ongelijke uitkomsten voor gelijke gevallen

Met name vanuit de industrie klinkt het geluid dat de GR-verantwoording niet transparant genoeg is en dat gelijke gevallen niet gelijk worden beoordeeld. Het ontbreken van transparantie heeft dan vooral betrekking op hoe het bestuur de verschillende belangen tegen elkaar afweegt en het publiekelijk maken van de gevolgde argumentatie.

Ad 5: de bestuurlijke betrokkenheid is laag

Wat het evaluatierapport al als probleem constateert en wat de adviesgroep onderschrijft, is dat de bestuurlijke betrokkenheid bij een verantwoording groepsrisico (te) laag is. In veel gevallen is het een ambtelijk afwegingsproces. Het idee bestaat dat de verantwoording groepsrisico bij uitstek een bestuurlijke afweging zou moeten zijn. Het is de vraag of dat zo is en hoe deze dan vorm gegeven kan worden.

Ad 6: de advisering van de veiligheidsregio sluit onvoldoende aan bij de besluitvorming

Het adviesproces tussen gemeente en Veiligheidsregio heeft veel "opstartproblemen" gekend. Nog zijn niet alle, als probleem aan te merken aspecten, in het adviestraject verdwenen. De invulling van de rol van de veiligheidsregio varieert nog sterk over de regio's. Er is behoefte aan verbetering van deze adviesrelatie.

Ad 7: de verantwoording groepsrisico laat de aansprakelijkheid voor de gevolgen van incidenten buiten beschouwing

Het is de vraag of het nadrukkelijker aansprakelijk stellen van een veroorzaker van een ongeval met gevaarlijke stoffen en het creëren van de mogelijkheid deze aansprakelijkheid te verzekeren leidt tot een verbetering van de verantwoording.

3. Het rapport van BSP en voorstel van werkgroep 2

Zoals gezegd heeft het Bureau Stedelijke Planning (BSP) op 1 mei 2012 haar rapport "Bestuurlijke urgentie en groepsrisico als proces" uitgebracht. Het rapport is een advies van werkgroep 2 van het RIVE. Het advies vormt de basis voor een advies van de werkgroep aan het RIVE (voorstel tot besluitvorming RIVE naar aanleiding van het eindrapport van werkgroep 2). De Adviesgroep heeft zich gebogen over beide documenten en adviseert daarover als volgt.

Allereerst spreekt de Adviesgroep haar waardering uit over het BSP-rapport. Het verbeterproces is niet eenvoudig en het rapport tracht daarin een heldere lijn te formuleren. De vergelijking met andere beleidsterreinen levert daarbij interessante inzichten op. Het formuleren van een heldere lijn lukt overigens maar in beperkte mate waardoor de adviezen veelal een hoog abstractieniveau hebben. Maar als basis voor de verdere discussie acht de adviesgroep het een goed rapport. Positieve punten van het BSP-rapport en belangrijke noties voor dit advies zijn:

- het rapport draagt uit dat het groepsrisico een ontwerpvariable is in het proces van ruimtelijke planvorming, dat vanaf het begin van dat proces moet worden meegenomen;
- het rapport maakt duidelijk dat als deze ontwerpvariabele van het begin van het planproces wordt meegenomen, de kans op een goede verantwoording aanzienlijk wordt vergroot. Dit onderstreept het proceskarakter van de verantwoording groepsrisico.
- het rapport wijst op een aantal succesfactoren waarbij het hebben van een bestuurlijk kader voor EV en de rol van een aantal sleutelfiguren hierbij belangrijk zijn;
- het rapport wijst erop dat de randvoorwaarden goed moeten worden ingevuld. Dat geldt bijvoorbeeld voor het kennisniveau van de RO-er over EV.

Het BSP-rapport begint met het schetsen van een metafoor waarin het planproces wordt voorgesteld als een arena, waarin iedere betrokkene (gladiator) vecht voor zijn eigen belang en de bestuurder op de tribune uiteindelijk een oordeel velt. De metafoor is meerdere malen onderwerp van discussie geweest in de Adviesgroep. Uiteraard is het zo dat iedere metafoor mank gaat, omdat de werkelijkheid nu eenmaal altijd anders is. De kracht van een metafoor moet zijn de essentie aan te geven van waar het over gaat. De Adviesgroep is van mening dat de metafoor mank gaat, omdat deze het planproces ten onrechte voorstelt als een gevecht om de sterkste. In veruit de meeste gevallen gaat het veeleer om een proces waarin de verschillende belanghebbenden samenwerken om tot een optimaal (zo mogelijk 'win-win') resultaat te komen en vervult de bestuurder een actievere rol dan de metafoor suggereert. Er mogen dus geen conclusies worden getrokken op basis van de gebruikte metafoor. Het rapport doet dat overigens ook niet.

Belangrijk punt is voorts de aard van het probleem. Het evaluatierapport schetste een somber beeld over de verantwoording. Hiervoor werd al gerefereerd aan het feit dat het IPO-rapport "Kwaliteit: veiligheid in het ruimtelijk planproces" een veel positiever beeld schetst. Dit rapport komt, evenals vergelijkbare andere studies, niet terug in het BSP-rapport. De Adviesgroep ziet dat als een belangrijke omissie en een gemiste kans. De EV-wet- en regelgeving is nog relatief jong en de uitvoeringspraktijk ontwikkelt zich nog steeds. Dat moet zeker worden gezegd over de door het evaluatierapport beschouwde periode. Naar oordeel van de Adviesgroep zou een actualisering van de beeldvorming over de huidige praktijk op zijn plaats zijn. Er zijn thans immers tal van goede voorbeelden van de verantwoordingsplicht, waarin de actoren van meet af aan samenwerken aan goede veiligheidsoplossingen en een actieve inbreng van het bestuur waarneembaar is. Dat neemt niet weg dat er nog steeds aandachtspunten zijn die verbetering behoeven. In paragraaf 4 van dit advies gaan we hier verder op in.

4. Uitwerking thema's

4.1. Inleiding

De Adviesgroep heeft van het RIVE een tamelijk open vraag zonder een duidelijke afbakening ontvangen en heeft de aldus gegeven ruimte genomen om zelf, geïnspireerd door het BSP rapport, een lijst van onderwerpen te benoemen. De Adviesgroep heeft in de periode juni – november 2012 driemaal vergaderd over het rapport van BSP en het voorstel van werkgroep 2 en zijn de twee workshops in december gebruikt voor discussie met andere deskundigen. In deze vergaderingen zijn de in paragraaf 2 genoemde issues geïdentificeerd, is er debat gevoerd en is een aantal overwegingen boven komen drijven ten aanzien van wat de Adviesgroep van belang acht voor de verdere ontwikkeling van de verantwoording groepsrisico. Dat heeft geleid tot dit advies.

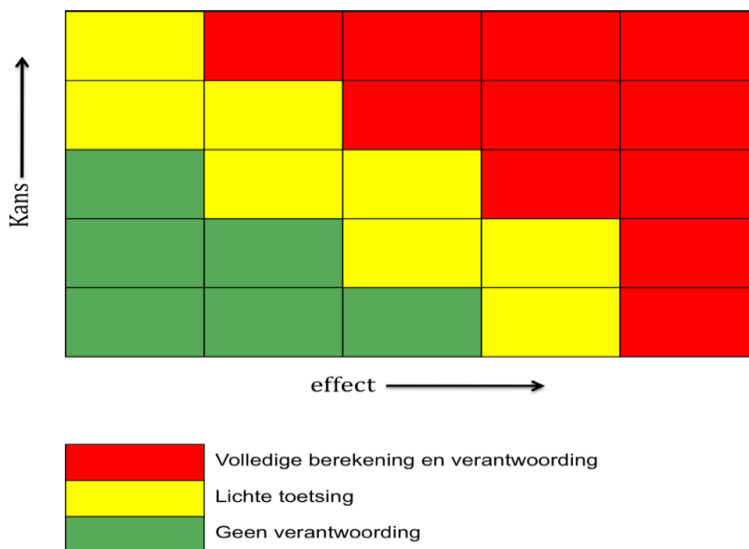
4.2. Onderscheid in eenvoudige en complexe gevallen

Zoals onder de probleemstelling is geconstateerd, is het thans niet mogelijk om voor eenvoudige gevallen de verantwoording op een andere, eenvoudiger manier te laten verlopen. Een eenvoudiger

manier is er een die minder afhankelijk is van ingewikkelde rekenmodellen en stoelt op voor bestuurders inzichtelijke uitgangspunten. De huidige “zware verantwoording” is vooral geschikt voor de gevallen waarin de veiligheid er echt toe doet. Het ministerie heeft er (vooral nog) voor gekozen om het systeem van verantwoorden niet aan te passen en het vooral te zoeken in een verbetering van de uitvoeringspraktijk. Naar oordeel van de Adviesgroep is de uitvoeringspraktijk gebaat bij een onderscheid tussen “eenvoudige” en “moeilijke” gevallen.

Eenvoudige gevallen kenmerken zich door situaties waarbij het groepsrisico laag is (bv. minder dan 10% oriëntatiewaarde), er weinig verandering optreedt in het groepsrisico (bv. minder dan 10%), er geen sprake is van nieuwe grote groepen minder-zelfredzame mensen of de ontwikkeling plaatsvindt buiten de 100% letaliteitszone. Bij de ingewikkelde gevallen ligt dit voor één of meer van deze aspecten anders. In de praktijk zal het overgrote deel in de categorie ‘eenvoudig’ vallen. Het is zinvol om in de regelgeving de systematiek van de verantwoording hierop aan te passen op een wijze die, zoals het evaluatierapport stelt, beter aansluit bij het besluitvormingsproces.

Het in een aantal beleidsvisies toegepaste kleurenschema (zie onderstaand schema) maakt dit onderscheid helder.



4.3. Groepsrisico als harde norm versus ontwerpvariabele

Een onderwerp dat veel discussie heeft opgeleverd, ook in de Adviesgroep, is of het niet beter zou zijn om voor het groepsrisico een harde norm af te spreken. Dat zou het voor bestuurders gemakkelijker maken een besluit te nemen en het zou beter te communiceren zijn. Het BSP-rapport gaat hier overigens niet op in, maar de Adviesgroep acht het zinvol hier aandacht aan te besteden, omdat deze discussie toch steeds weer de kop opsteekt.

Naar oordeel van de Adviesgroep leent het groepsrisico zich niet voor het vaststellen van een harde norm¹. Hiervoor zijn drie redenen aan te voeren. Ten eerste is een norm alleen zinvol als het model om aan de norm te toetsen voldoende nauwkeurig en transparant is. Dat is niet het geval. De verschillen tussen het berekende groepsrisico en het werkelijke groepsrisico kunnen aanzienlijk zijn. Daar komt bij dat de maatregelen met betrekking tot zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid niet in het model kunnen worden vevat en dus niet kunnen worden doorgerekend. Deze aspecten zijn echter wel belangrijk bij een verantwoording groepsrisico. Het vastleggen van de oriëntatiewaarde als grenswaarde, wat in een aantal bestuurlijke beleidskaders intussen is gebeurd, doet volgens de adviesgroep daarom onvoldoende recht aan de aard van het groepsrisico.

Ten tweede acht de Adviesgroep het wenselijk dat er een expliciete afweging plaatsvindt van het groepsrisico ten opzicht van de (maatschappelijke) baten van de betreffende ontwikkeling. Omdat niet

¹ Zie bv. ook V. van der Vlies (2011): Rail Transport Risks and Urban Planning, Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen, TRAIL Thesis Series, TRAIL Onderzoekschool, Delft

alle relevante aspecten kunnen worden doorgerekend en kunnen worden getoetst aan de norm, is normering ongewenst. Het is van belang dat de prikkel blijft bestaan om de afwegingen en de argumenten ook expliciet vast te leggen. Het groepsrisico is geen belang dat eenvoudigweg kan worden "afgevinkt" omdat voldaan wordt aan de norm van het groepsrisico. Het gaat er juist om het groepsrisico als ontwerpvariable te gebruiken en verschillende alternatieven tegen elkaar af te wegen, waarbij het groepsrisico één van de aspecten is. Door het groepsrisico als ontwerpvariabele te beschouwen ontstaat de speelruimte die het bevoegd gezag nodig heeft om te komen tot een goede ruimtelijke planvorming. Dat daarbij in een aantal gevallen de oriëntatiewaarde wordt overschreden is dan een gegeven waarover het bevoegd gezag een besluit moet nemen, waarbij het ook niet-kwantificeerbare omstandigheden en maatregelen als handelingsperspectief voor de betrokkenen, zelfredzaamheid, vluchtwegen, mogelijkheden en beperkingen van het optreden van de hulpdiensten in de afweging kan betrekken.

4.4. Groepsrisico als risicomanagementproces: eisen aan de procesvoering

Ontwikkelingen waarbij het groepsrisico een rol speelt zijn alle bestuurlijke vraagstukken, waarin meerdere belangen samenkomen. Onderdeel van deze belangen betreft het kunnen transporteren of werken met gevaarlijke stoffen wat ten koste gaat van de veiligheid van mensen in dat gebied. Dit bestuurlijke proces moet goed worden uitgevoerd. Het advies van BSP gaat naar oordeel van de adviesgroep te weinig op deze aspecten in.

Bij een bestuurlijk vraagstuk zijn drie zaken van belang: de kwaliteit van de informatie, de wil tot samenwerking van de betrokken belanghebbenden of organisaties en de mate waarin het vraagstuk kan rekenen op draagvlak². Het is belangrijk onderscheid te maken tussen procespartners (partijen waarvan de besluitvorming afhankelijk is; in het geval van EV is dat bijvoorbeeld de veiligheidsregio) en communicatiepartners (partners die goed geïnformeerd moeten worden omdat zij bijvoorbeeld met de gevolgen van het besluit worden geconfronteerd). De voorbereiding van het besluit doorloopt verschillende fases, waarbij het proces zich ontwikkelt van oriënterend, verkennen van mogelijkheden en alternatieven tot het concrete besluit. Als het proces goed wordt gevoerd, dan leidt dit tot een gedragen beslissing.

In dit verband is het zinvol om te wijzen op het volgende. In het rapport van BSP wordt een zware rol toebedeeld aan de EV-adviseur: hij³ wordt er verantwoordelijk voor gemaakt dat EV goed wordt meegenomen in het proces. De adviesgroep is het daar mee oneens. De regie voor het ontwerpen van het plan ligt bij de RO-er (of vaak een extern bureau dat de gemeente ondersteunt), gegeven de intrinsieke integratieve taak van de ruimtelijke ordening. Het is zijn verantwoordelijkheid dat EV goed wordt meegenomen in het planproces. Het is daarom noodzakelijk dat de RO-ers van gemeenten zich beter bewust worden van dat EV een essentieel aandachtspunt is in het planproces. Een werkstandaard EV en RO en aandacht in het RO-onderwijs voor het risicobeleid kan hieraan bijdragen. Uiteraard deelt de Adviesgroep de mening van BSP dat de EV-er zelf veel kan doen om zijn belang gehoord te laten worden (bij de projectleider en de politiek).

Het is belangrijk dat de opleidingen van RO-ers, stedenbouwkundigen en ontwerpers aandacht schenken aan externe veiligheid. Op dit moment is dat niet of nauwelijks het geval. Mogelijk dat vanuit de overheid (Ministerie van OCW), in samenwerking met organisaties in de beroepsgroep zoals het NIROV, hier aandacht aan kan worden besteed. Het rekening houden met (externe) veiligheid zou tot de basiskennis van deze beroepsgroep moeten behoren.

4.5. De bestuurlijke verantwoordelijkheid

Een belangrijk onderwerp van de evaluatiestudie is de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het antwoord op de vraag wat die bestuurlijke verantwoordelijkheid precies in zou moeten houden, is nogal diffuus. De regelgeving geeft feitelijk niets meer aan dan de verplichting informatie op te sommen en een advies te vragen aan de Veiligheidsregio⁴. Wat er met deze informatie moet gebeuren wordt niet

² Zie "het tackelen van bestuurlijke vraagstukken: de Ancora-methodiek", Adriaansen en Sax

³ Waar in dit advies de mannelijke dan wel de vrouwelijke vorm is gebruikt, moet dit ook andersom worden gelezen

⁴ Overigens is de Nota van Toelichting van het Bevi explicieter over wat de verantwoording inhoudt, dit zou in de praktijk meer tot zijn recht moeten komen

expliciet aangegeven. Anders dan het algemene beginsel van behoorlijk bestuur dat een besluit deugdelijk moet worden gemotiveerd zegt de wet- en regelgeving niets over deze afweging. De Adviesgroep geeft in overweging de verantwoording explicieter te regelen, waarbij het besluit een afweging moet maken tussen de voordelen van de voorgenomen activiteit ten opzicht van de hoogte van het groepsrisico van de verschillende varianten.

Een belangrijke vraag daarbij is of de bestuurder wel voldoende in staat wordt gesteld invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid. Dat zou hij alleen kunnen als hij voldoende informatie heeft over de gevolgen van zijn besluit en inzicht heeft in eventuele alternatieven. Een bijzonder lastig punt daarbij is hoe om te gaan met de probabilistische gegevens: het gaat immers om kleine kansen met grote gevolgen. Hoe weeg je dit af tegen het nut van een ontwikkeling en eventuele alternatieven? De praktijk laat zien dat veel bestuurders dit lastig vinden en een expliciete afweging daarom uit de weg gaan. Het lijkt zinvol om bij het verbeterprogramma dit als een min of meer onveranderlijk gegeven te beschouwen⁵.

Neemt niet weg dat verbetering mogelijk is. Naar oordeel van de Adviesgroep biedt het formuleren van een bestuurlijk kader voor externe veiligheid hiervoor goede kansen. Een transparant bestuurlijk kader creëert voor het bestuur een goede basis voor de afweging over externe veiligheid en dus ook voor het omgaan met probabilistische gegevens.

Naar oordeel van de Adviesgroep is de kans op het doorbreken van deze situatie door te proberen bestuurders beter op te leiden of meer te betrekken bij externe veiligheid, niet erg kansrijk. De focus van het verbeterprogramma kan beter in het traject van bestuurlijke voorbereiding worden gelegd. Bestuurders krijgen dan vooral een rol in meer complexe afwegingen en bij (dreigende) afwijkingen van de vastgestelde beleidsvisie (zie par. 4.6).

4.6. Bestuurlijk kader voor EV

Het rapport van BSP geeft als aanbeveling dat het bevoegd gezag een bestuurlijk kader vaststelt waarin het vastlegt hoe met het (groeps)risico wordt omgegaan. De praktijk is dat veel gemeenten en provincies intussen over zo'n kader beschikken, waarvan de verschillen in kwaliteit overigens aanzienlijk zijn. Zoals in 4.5 al is aangegeven, onderschrijft de Adviesgroep ten zeerste het nut en de noodzaak dat het bestuur van een gemeente of provincie een bestuurlijk kader voor EV vaststelt. Zo'n bestuurlijk kader stelt het bevoegd gezag in de gelegenheid een goed afgewogen besluit te nemen over een ontwikkeling waaraan risico's zijn verbonden. Het maakt voorts dat de bestuurder tijdens het planproces zich niet (of minder) hoeft te bemoeien met de voortgang, omdat hij aan het einde van het proces kan toetsen of aan het kader wordt voldaan.

De Adviesgroep beveelt wel aan om enige lijn te brengen in de inhoud van de bestuurlijke kaders, bijvoorbeeld door aan te geven welke onderwerpen in ieder geval aan bod dienen te komen⁶. Een bestuurlijk kader zal in de regel een vooral ruimtelijk georiënteerd document zijn, dat de beschikbare ruimte verdeelt in plaatsen waar risico's tot op zekere hoogte toelaatbaar/ acceptabel zijn en plaatsen waar dat niet het geval is. Ook moet het kader voorzien in een afwegingskader (per gebied) en is het zinvol om procesafspraken met de veiligheidsregio en eventuele andere betrokkenen op te nemen. Naar oordeel van de Adviesgroep is het zinvol het kader te koppelen aan de structuurvisie en aan beschikbare middelen om in kaartbeelden het bestaan ván en de mogelijkheden voor omgang met risico's duidelijk te maken.

4.7. De Veiligheidsregio als procespartner: wettelijk adviseur

De Veiligheidsregio is bij externe veiligheid aangewezen als wettelijk adviseur. Zij adviseert in verband met het groepsrisico over de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de

⁵ Wat niet wil zeggen dat dit voor alle bestuurders geldt, er zijn goede uitzonderingen.

⁶ Te denken valt bijvoorbeeld aan:

- Gebiedsgerichte 'normering' voor PR en GR
- Gebiedsgericht afwegingskader zelfredzaamheid en rampenbestrijding
- Standaardveiligheidsvoorzieningen waaraan de gemeente (op termijn) aan wil voldoen
- Procesafspraken voor kleine, zowel als meer complexe verantwoording groepsrisico's
- Procesafspraken gemeente en veiligheidsregio over het veiligheidsniveau en de mogelijke maatregelen

omvang van een ramp en over de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van de risicobron. In al een ruime hoeveelheid studies is benadrukt dat het belangrijk is om de veiligheidsregio in een vroegtijdig stadium te betrekken. De praktijk laat zien dat, ook al wordt de veiligheidsregio in een vroegtijdig stadium betrokken, er een spanningsveld optreedt tussen de taakopvatting van de rampenbestrijding en de risicobenadering. De verschillende vertrekpunten van het bevoegd gezag (beoordelen risico) en de rampenbestrijding (bestrijden van het effect, geringe aandacht voor de kleine kans van optreden) vormt een constant uitvoeringsprobleem van de verantwoordingsplicht. Naar oordeel van de adviesgroep zou hier veel meer aandacht aan besteed moeten worden.

Er zijn diverse oplossingsrichtingen denkbaar. De Adviesgroep gelooft niet in het zwaarder of meer verbindend maken van het brandweeradvies. Door de andere benadering die een veiligheidsregio hanteert zal dit tot meer conflicten en patstellingen kunnen leiden. Het veel meer nadruk geven van één aspect (de bestrijdbaarheid) doet geen recht aan de andere aspecten die in de besluitvorming een rol spelen. Het verdient wel aanbeveling de veiligheidsregio te betrekken bij het opstellen van het bestuurlijk kader en daarbij ook afspraken te maken over de advisering in concrete gevallen.

Niet iedere veiligheidsregio heeft in dezelfde mate te maken met externe veiligheid. In regio's waar externe veiligheid een uitzondering is, is het verstandig gebruik te maken van elders aanwezige kennis door die veiligheidsregio's in te schakelen waar de problematiek wel veel aan de orde is. In deze kan het zinvol zijn een parallel te trekken met de "BRZO-RUD's", waar specifieke kennis over BRZO-inrichtingen aanwezig is die ten dienste staat van alle Regionale Uitvoeringsdiensten. Mogelijk is de kwaliteit van het brandweeradvies erbij gebaat eenzelfde structuur voor de veiligheidsregio's te hanteren.

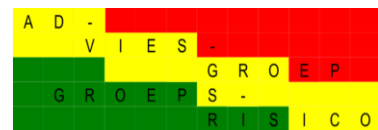
4.8. Verzekerbareheid van calamiteiten

Het BSP-rapport beveelt aan om de mogelijkheid van de verzekerbareheid van calamiteiten te onderzoeken. Deze verzekerbareheid zou onderdeel moeten zijn van het proces van verantwoording en risico-aanvaarding, indien dat leidt tot een prikkel voor risicobeheersing. Naar oordeel van de Adviesgroep lijkt het zinvol om dit aspect nader te onderzoeken. Bij de aanvaardbaarheid van risico's speelt immers het beoordelen van de gevolgen een belangrijke rol. Indien die gevolgen kunnen worden verzekerd, neemt mogelijk de aanvaardbaarheid toe. Als tegenargument wordt vaak de grote omvang van de schade bij incidenten genoemd. Echter, aansprakelijkheid en verzekerbareheid zijn tot op heden niet goed beschouwd en verankerd in het externe veiligheidsbeleid. In dit verband is het zinvol te verwijzen naar het WRR-rapport "Evenwichtskunst", dat spreekt van een systeem-verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid. Daarin past ook het nadenken over verzekerbareheid van EV-risico's.

4.9. Het instellen van een kopgroep

Het voorstel in het rapport BSP beoogt te bereiken dat aandacht bij de RO-doelgroep ontstaat voor de groepsrisicoverantwoording door kennisverbreding etc. Dit zou door het formeren van een kopgroep zijn te bereiken die vooral initiatieven coördineert en entameert gericht op meer bekendheid van het groepsrisico en zijn verantwoording. Verder bereidt de kopgroep de 'lancering' voor van een organisatie die voor de langere termijn dit resultaat verder stuurt en coördineert, aldus het rapport BSP. Het instellen van een kopgroep doet denken aan het instellen van de ambassadeurs voor veiligheid in het kader van het programma "Slagen voor veiligheid". Deze aanpak heeft toentertijd goed gewerkt.

De Adviesgroep acht in beginsel het instellen van een kopgroep zinvol. Uitgaande van de stelling van BSP dat het groepsrisico nog te weinig leeft in de wereld van de RO-ers (een stelling die de Adviesgroep onderschrijft) kan zo'n kopgroep bijdragen aan een grotere bewustwording van problemen in de praktijk en verbreding van inzichten in mogelijke oplossingen. Wat nog wel gedefinieerd zou moeten worden is hoe de kopgroep eruit ziet en er zal een concreet plan van aanpak moeten worden opgesteld. Ook zal inzichtelijk moeten worden gemaakt wanneer kan worden gesteld dat de kopgroep (niet) succesvol is. Dit impliceert ook dat regelmatig de toegevoegde waarde van de kopgroep wordt geëvalueerd en dat de kopgroep wordt ontbonden als die toegevoegde waarde te laag blijkt.



Naar oordeel van de adviesgroep ligt het in de rede de kopgroep te koppelen aan een bestaand gremium als Relevant of Infomil. Ook zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de regionale centra van het programma Industrie en Veiligheid.

Een mogelijke gedachte is ook om de organisatie van het Platform transportveiligheid als voorbeeld te nemen, waarbij een aantal bestuurders het gezicht van het platform vormen. Daarmee heeft het platform bestuurlijk draagvlak en kan het waar nodig bestuurders aanspreken op hun handelswijze op het gebied van EV.

Aanbevelingen voor samenstelling en werkplan kopgroep:

- multidisciplinair team (RO, milieu en brandweer vertegenwoordigd)
- aandachtspunten zijn vooral het tot stand brengen van kwalitatief goede bestuurlijke kaders, voldoende kennis bij de gemeenten en het inrichten van de RUD's.

Naar oordeel van de Adviesgroep zijn de kritische succesfactoren van de kopgroep de volgende:

- De leden hebben voldoende autoriteit op het vakgebied van RO, milieu en EV
- De leden kunnen rekenen op draagvlak bij de overheden
- De betrokkenen moeten elkaar regelmatig ontmoeten om ervaringen uit te wisselen en de aanpak bij te stellen
- De kopgroep heeft een duidelijke bestuurlijk gedragen taakopdracht.

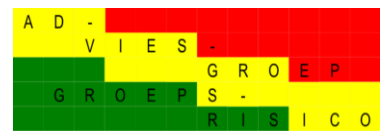
5. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het voorgaande komt de adviesgroep tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

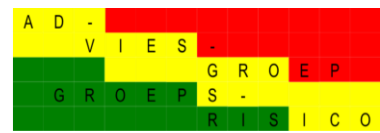
- De praktijk van de verantwoording groepsrisico is minder somber dan de evaluatiestudie laat zien. Het is logisch dat het enige tijd vergt om te komen tot een goede uitvoering van dergelijke complexe regelgeving. Het drastisch ingrijpen in de bestaande praktijk of in de regelgeving is daarom niet aan te bevelen.
- De uitvoering van de regelgeving is zeer gebaat bij het opstellen van een bestuurlijk kader. De Adviesgroep geeft in overweging een dergelijk kader als verplichting op te leggen. Ook verdient het aanbeveling het kader te koppelen aan de structuurvisie van de gemeente / provincie.
- Het is aan te bevelen een standaard te ontwikkelen voor het bestuurlijk kader⁷.
- Het advies van de veiligheidsregio zal beter moeten worden ingepast in de besluitvorming. Het bestuurlijk kader kan hierbij van nut zijn. Door de Veiligheidsregio te betrekken bij de vorming van het kader kunnen duidelijke afspraken worden gemaakt over de advisering. Het zwaarder wegen van het advies in de afweging door het bevoegd gezag ziet de Adviesgroep niet als een wenselijke optie.
- De Adviesgroep geeft in overweging ook voor de veiligheidsregio's een structuur te kiezen als bij de BRZO-RUD's is gedaan. Maak een paar veiligheidsregio's deskundig op het gebied van de advisering en laat hen de andere veiligheidsregio's bijstaan bij de advisering. Dit zal de kwaliteit van de adviezen ten goede komen.
- Het is belangrijk het kennisniveau van de RO-ers over externe veiligheid te vergroten. Het zou goed zijn als in de opleidingen planologie / ruimtelijk ordening meer aandacht aan dit onderwerp wordt besteed. Op dit moment is dat niet of nauwelijks het geval.
- De Adviesgroep constateert dat het thema verzekeraarbaarheid van calamiteiten nog zeker niet tot een definitieve conclusie heeft geleid. De Adviesgroep beveelt daarom aan deze thematiek nader te onderzoeken. Het is belangrijk de voor- en nadelen van een dergelijk systeem goed af te wegen. Vooralsnog is de Adviesgroep niet onverdeeld positief over deze mogelijkheid.

⁷ Onderwerpen waaraan naar oordeel van de Adviesgroep kan worden gedacht zijn:

- Gebiedsgericht afwegingskader voor GR (en eventueel PR)
- Gebiedsgericht afwegingskader zelfredzaamheid en rampenbestrijding
- (Standaard)veiligheidsvoorzieningen waaraan de gemeente (op termijn) aan wil voldoen
- Procesafspraken voor kleine tot complexe verantwoordingen groepsrisico
- Procesafspraken gemeente en veiligheidsregio over het veiligheidsniveau en de mogelijke maatregelen



- De Adviesgroep staat in beginsel positief, maar ook afwachtend, tegenover het idee van de kopgroep. De kopgroep moet een heldere opdracht meekrijgen en regelmatig worden geëvalueerd. De Adviesgroep acht het wenselijk de kopgroep te koppelen aan een bestaand gremium dat herkenbaar en erkend is door de doelgroep.



Colofon

De Adviesgroep groepsrisico bestaat uit:

Rob	van der Heijden	Voorzitter	Radbouduniversiteit
Peter	Hermens	secretaris	MMG Advies
Coen	van Gulijk		TU Delft
Dick	van den Brand		N.V. Nederlandse Gasunie
Dirk Jan	de Boer		Saxion University of Applied Sciences
Evert	Wijdeveld		Deltalinqs
Hans	de Harder		Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
Henk	Bril		Sabic
Jan	Meissen		Drechtsteden Hogeschool
Luc	Vijgen		DCMR
Marjolein	Zuijderduijn		StaB
Paul	Kassenberg		N.V. Nederlandse Gasunie
Rob	Geerts		AVIV
Suzanne	Jens		Kenniscentrum Infomil