

**BEOORDELING PRAKTIJKEN
VERANTWOORDING GROEPSRISICO
ONDERZOEKSRAPPORT**

IPO

31 maart 2014
077642855
D01071.000038.0100



Inhoud

1	Inleiding	3
2	Achtergrond	4
2.1	Verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico	4
2.2	Taakgroep praktijken voor GRV	5
2.3	Adviesgroep groepsrisico	5
3	Praktijken	6
3.1	Afbakening van de inventarisatie	6
3.2	Overzicht van de geïnventariseerde praktijken	7
3.3	Beschrijving van de archetypen	10
4	Beoordeling	12
4.1	Onderbouwing van het beoordelingskader	12
4.2	Operationalisering van de beoordelingscriteria	14
4.3	Samenstelling van een beoordelingsgroep	19
4.4	Beoordelingsdag	20
5	Scores	21
5.1	Score-overzicht	22
5.2	Scores voor rechtszekerheid	24
5.3	Scores voor doelstellingen	25
5.4	Scores voor bruikbaarheid	27
5.5	Scores voor correctheid	28
5.6	Scores voor doelgroepen	29
5.7	Totaalscores	30
5.8	Resultaten bij specifieke onderwerpen	32
6	Conclusie	34
6.1	Geïnventariseerde praktijken	34
6.2	Ordening van praktijken	35
6.3	Selectie van praktijken	37
6.4	Best toepasbare praktijken	43
6.5	Aanbevelingen en vervolgacties	45

1

Inleiding

In het kader van het Verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico is een taakgroep samengesteld met de opdracht om 'best practices' of goede praktijken voor verantwoording van het groepsrisico te inventariseren en te beoordelen. De opdracht heeft als doel om te komen tot een selectie van praktijken die een groepsrisicoverantwoording (hierna GRV) ondersteunen of zelfs zodanig verbeteren dat een aantal gesignaleerde problemen worden opgelost. Deze doelstelling valt uiteen in drie operationele subdoelen:

1. Het inventariseren van de gebruikte praktijken voor GRV in een ruimtelijk besluit.
2. Het beoordelen van deze praktijken om te ordenen naar ondersteuning bij GRV.
3. Het selecteren van de best toepasbare praktijken.

Ter afronding van deze opdracht is ARCADIS gevraagd om de taakgroep 'Praktijken' (verder in dit rapport: de Taakgroep) te ondersteunen bij de volgende werkzaamheden:

- Het beschrijven van de representatieve praktijken ter afronding van de inventarisatie.
- Het organiseren van een dag om deze praktijken te laten beoordelen.
- Het verwerken van de eerder uitgevoerde inventarisatie van praktijken en de uitkomsten van de beoordelingen in een zelfstandig leesbaar rapport.

Voorliggend rapport is het resultaat van de genoemde werkzaamheden van ARCADIS. De opbouw van dit rapport is als volgt: het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de achtergronden van de hierboven aangehaalde opdracht, waarna u in hoofdstuk 3 meer kunt lezen over de uitgevoerde praktijk-inventarisatie. De opzet van de wijze van beoordeling en de resultaten hiervan worden toegelicht in respectievelijk hoofdstuk 4 en 5. De conclusies en aanbevelingen uit hoofdstuk 6 sluiten het voorliggende rapport af.

Aan het voorliggende rapport zijn geen bijlagen toegevoegd. De aangehaalde bijlagen kunt u terugvinden in het afzonderlijke bijlagenrapport.

2

Achtergrond

Hoofdstuk 2 behandelt de context en achtergrond van het onderzoek naar 'best practices' of goede praktijken. In de eerste paragraaf beschrijven wij de ontwikkelingen die leidden tot het Verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico (hierna Verbeterprogramma) en de betrokken organisaties. Tevens wordt aandacht besteed aan de werkgroepen van het Verbeterprogramma die in het leven zijn geroepen. Paragraaf 2.2 gaat in op de opdracht van de Taakgroep 'Bestaande instrumenten en methodieken voor groepsrisicoverantwoording'. De rol van de 'Adviesgroep Groepsrisico' in het onderzoek wordt tot slot toegelicht in paragraaf 2.3.

2.1 VERBETERPROGRAMMA VERANTWOORDINGSPLICHT GROEPSRISICO

In 2010 is de evaluatie van de 'verantwoordingsplicht groepsrisico' afgerond en aangeboden aan de Tweede Kamer. De opdrachtgever, het ministerie van VROM in het kader van een aan de kamer toegezegde evaluatie, onderkende de volgende resultaten en knelpunten:

- Het doel van de verantwoordingsplicht is onduidelijk.
- Er wordt te weinig blijvende urgentie ervaren in vergelijking met andere thema's.
- De verantwoordingsplicht sluit moeizaam aan op de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt.

Inmiddels hebben de betrokken organisaties het 'Verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico' (hierna Verbeterprogramma) opgesteld. Dit Verbeterprogramma wordt gedragen door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging voor Nederlandse gemeenten (VNG), en de Nederlandse Vereniging van Brandweertzorg en rampenbestrijding (NVBR) en heeft tot doel om de bovengenoemde problemen op te lossen.

Hiervoor zijn drie werkgroepen gestart. De onderwerpen van deze werkgroepen zijn: aanpassing van wet- en regelgeving, bestuurlijke urgentie en groepsrisico als proces en tot slot instrumenten, methodieken en borging van maatregelen. Binnen de Werkgroep methodieken en borging maatregelen is een taakgroep belast met het inventariseren en selecteren van 'best practices' die een GRV ondersteunen of zelfs zodanig verbeteren dat gesignaleerde problemen uit de evaluatie van 2010 worden opgelost. De hier aangehaalde taakgroep kreeg de werktitel 'bestaande instrumenten en methodieken voor groepsrisicoverantwoording' (kortweg 'praktijken voor GRV'), met als trekker het IPO.

2.2 TAAKGROEP PRAKTIJKEN VOOR GRV

De Taakgroep praktijken voor GRV (hierna: Taakgroep) heeft de opdracht om te komen tot een inventarisatie en beoordeling van 'best practices' of goede praktijken voor een GRV. Om dit doel te bereiken heeft zij verschillende activiteiten ontplooid, waaronder het inventariseren van bestaande praktijken, het opstellen van praktijkbeschrijvingen, het bepalen van beoordelingscriteria en het samenstellen van een geschikte beoordelingsgroep. Onder praktijken valt alles van rekenhulpmiddelen voor het bepalen van de risicohoogte tot procesmethodieken ter ondersteuning van de besluitvorming. U kunt de opdrachtschrijving van de Taakgroep terugvinden in bijlage 1.

Het gebruik van bestaande, lokale praktijken wordt vaak genoemd als inspiratie voor de aanpak van tekortkomingen van de GRV. Niet alle bestaande praktijken bieden echter uitkomst voor de drie voornaamste problemen die uit de evaluatie van de verantwoordingsplicht groepsrisico naar voren kwamen. Verder bieden een aantal praktijken wel een oplossing. Alleen zijn deze praktijken om onduidelijke redenen nooit landelijk uitgerold. Voordat het Verbeterprogramma start met het uitbreiden en vernieuwen van bestaande praktijken, moet eerst worden onderzocht welke doelen deze praktijken (onvoldoende) vervullen.

2.3 ADVIESGROEP GROEPSRISICO

In het kader van het Verbeterprogramma is ook de Adviesgroep Groepsrisico (hierna Adviesgroep) in het leven geroepen. Deze bestaat uit een tiental vertegenwoordigers van diverse overheden en bedrijven. Het IPO, als trekker van de Werkgroep methodieken en borging, heeft op 2 oktober 2013 om advies gevraagd over het inventariseren en beoordelen van bestaande praktijken. De vraag ging vergezeld van de doelen en afbakening van de Taakgroep, de voorlopige selectie van te beoordelen praktijken, en een opzet van de voorgenomen beoordeling en nader te operationaliseren criteria.

De Adviesgroep heeft op 13 november een tussenadvies uitgebracht: 'Conceptadvies over de criteria voor het bepalen van goede praktijken voor de Verantwoording Groepsrisico'. Het tussenadvies hielp de Taakgroep bij het afronden van de inventarisatie en de voorbereiding van de beoordeling. De Taakgroep verwerkte het advies in de documenten die later aan de beoordelingsgroep zijn verstrekt. Een samenvatting van het gevraagde advies, het uitgebrachte tussenadvies en de verwerking daarvan staat vermeld in bijlage 2.

3

Praktijken

Onderdeel van de opdracht van de Taakgroep is om de bestaande praktijken bij de GRV van een ruimtelijk besluit te verzamelen en aan te geven welke als ‘best practices’ of goede praktijken kunnen worden aangemerkt, bijvoorbeeld met het oog op verdere verspreiding. Het begrip ‘goede praktijk’ in normatieve zin gaat verder dan ‘werkende praktijken’. De beoogde – met de praktijk zelf geformuleerde – doelen zijn geen garantie voor volledigheid, noch kan uit bestaande praktijken afgeleid worden wat toereikend is. In de aangehaalde verwerking van het tussenadvies van de Adviesgroep Groepsrisico (bijlage 2) wordt hier nader op ingegaan.

De Taakgroep heeft als werkhypothese dat alle praktijken bij een GRV problemen kennen. Om dat te toetsen, volstaat het te inventariseren wat niet in een GRV mag ontbreken en te expliciteren waarom dat in elk geval niet goed is. De hieruit af te leiden beoordelingscriteria richten zich op (het ontbreken van) tekortkomingen. Deze criteria kunnen volstaan om een ordening van praktijken te maken. Hoewel op deze wijze niet is te achterhalen welke praktijken goed zijn, is na afloop wel te onderbouwen welke praktijken niet aanbevolen kunnen worden voor algemene toepassing.

Het voorliggende hoofdstuk behandelt de inventarisatie van bestaande praktijken. In de eerste paragraaf komt de afbakening aan de orde. Paragraaf 3.2 geeft het resultaat van de inventarisatie weer. De laatste paragraaf, waarin wij dieper ingaan op de verzamelde praktijken, vormt een brug naar de ordening van praktijken in hoofdstuk 4.

3.1 AFBAKENING VAN DE INVENTARISATIE

Het startpunt in de selectie van ‘best practices’ voor GRV was het verzamelen van alle bestaande praktijken. Het gaat daarbij om een bonte mix van instrumenten en methodieken die onderling aanzienlijk kunnen verschillen in doelstelling, omvang, gegevensgebruik en type gebruikers. Wel was op voorhand duidelijk dat alleen bestaande praktijken worden meegenomen, waar in het werkveld ervaring mee is. Pilotprojecten, implementatieprojecten van ‘plug-ins’, ideeën voor betere praktijken en dergelijke zijn wel geïnventariseerd voor zover zij meer behelsden dan een lokale beleidsvariant en tenminste een korte beschrijving voor handen was. Deze praktijken zijn echter niet verder uitgewerkt noch beoordeeld.

Door de grote verscheidenheid aan mogelijke instrumenten, achtte de Taakgroep een afbakening van de inventarisatie noodzakelijk. De onderbouwing hiervan is het hoofdonderwerp van het 'Achtergrond-document bij beoordeling praktijken' (hierna: Achtergronddocument, opgenomen als bijlage 3). De gedefinieerde afbakening bestaat uit de volgende uitgangspunten:

- Acties voor het wegnemen van belemmeringen bij het toepassen van instrumenten en methodieken worden niet meegenomen als zelfstandig te beoordelen praktijk. Bij belemmeringen kunt u onder meer denken aan onvoldoende kennis van programma's als Safeti-NL en niet-actuele bevolkingsbestanden.
- Verder worden beleidsvisies op gebied van externe veiligheid en hulpmiddelen om deze op te stellen niet meegenomen als praktijk. De reden hiervoor is dat de aanwezige visies vooral een handleiding zijn voor de vaststelling en implementatie van lokaal beleid. Nader onderzoek naar de beleidsvisies – onder meer naar criteria voor een goede visie – is elders belegd binnen het Verbeterprogramma.
- De onderwerpen zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid, zoals onderdeel van het advies van een veiligheidsregio, worden niet meegenomen in de beoordeling van een praktijk. De veiligheidsregio's geven hierover aanbevelingen en maatregelen die vaak alleen in kwalitatieve zin en buiten het risicokader kunnen worden meegenomen. Het probleem dat een aantal maatregelen niet zichtbaar wordt in groepsrisico en daarmee de GRV bemoeilijkt, wordt één keer voor alle praktijken geconstateerd. Daardoor valt onder meer de handreiking 'Verantwoorde brandweeradvisering' buiten de inventarisatie.

Een nadere toelichting en verantwoording van bovengenoemde punten staat in paragrafen 2.2, 4.2 respectievelijk 5.2 van het Achtergronddocument.

3.2 OVERZICHT VAN DE GEÏNVENTARISEERDE PRAKTIJKEN

Aan de hand van de bovengenoemde afbakening maakte de Taakgroep een eerste inventarisatie van bestaande praktijken. De initiële lijst is vervolgens aangevuld door betrokkenen bij het Verbeterprogramma en onze adviseurs op gebied van externe veiligheid. Dit resulteerde in een totaaloverzicht van alle verzamelde praktijken, waaronder lokale varianten, ontwikkelingen en combinaties, die wij in het najaar van 2013 afronden. De volledige lijst is opgenomen in bijlage 4, te onderscheiden van een veel kortere lijst van representatieve praktijken (verderop toegelicht). Het uiteindelijke totaaloverzicht is tijdens de georganiseerde beoordelingsdag voorgelegd aan de beoordelingsgroep met het verzoek deze op volledigheid te beoordelen en om eventuele ontbrekende praktijken aan te vullen, wat tot een enkele aanvulling heeft geleid. Ondanks het feit dat bij een dergelijk proces de volledigheid nooit is te garanderen, zijn de leden van de Taakgroep en de adviseurs van ARCADIS ervan overtuigd dat met bovenstaande procedure alle representatieve praktijken zijn geïnventariseerd.

Om te voorkomen dat de lijst onnodig lang wordt en veel dubbelingen bevat, zijn wij uitgegaan van een benadering waarbij een aantal representatieve praktijken wordt benoemd die steeds als 'archetype' voor een groep van vergelijkbare praktijken fungeert. In samenspraak met de Taakgroep definieerden wij uiteindelijk twaalf archetypen. Tabel 1 vermeldt de resultaten hiervan.

Nr.	Titel
1	Ondergrens voor het transport van gevaarlijke stoffen
2	Drempelwaarden GR-hoogten
3	GR op de kaart
4	Indicatie GR-hoogte
5	LPG-tool
6	Bovengrens GR van grenswaarde voorzien
7	Ondersteuning door GR-uitkomsten
8	Procesondersteuning besluitvorming
9	Handreiking verantwoordingsplicht GR
10	Mal GR
11	Tekstcatalogus met standaardteksten voor de GRV
12	Scenario's voor bestuurders

Tabel 1: Archetypen van bestaande praktijken voor GRV

Het laatste archetype, 'Scenario's voor bestuurders', is niet meegenomen in de beoordeling en de ordening van de praktijken. Deze praktijk is één van de velen die nog in een ontwikkelfase zit en daarom niet kan worden meegenomen. In het werkveld is hier simpelweg nauwelijks ervaring mee. Omdat de praktijk in kwestie elementen bevat die niet onder één van de andere archetypen vallen hebben wij deze wel nader omschreven en als oefencasus toegevoegd aan de beoordelingsdag.

Andere binnengekomen praktijken hadden geen of weinig invloed op de archetypen. Behalve het al genoemde aspect van (te) weinig ervaring in het veld, betrof het deeloplossingen met potentiële verbeteringen bij meerdere praktijken, met soms een sterk lokale uitwerking en beperkte doelstelling. Om deze redenen zijn 'nabranders' verwerkt in bestaande archetypen, zonder wijziging van de naamgeving.

In een aantal gevallen pasten wij de beschrijving van een archetype wel aan. Zo is in een laat stadium de scheiding tussen praktijk 7 en 8 duidelijker aangegeven en zijn elementen van 'Nieuwe kwetsbare objecten binnen invloedsgebieden' meegenomen bij praktijk 3 (GR op de kaart). Bijlage 4 bevat een volledig overzicht van alle namen die tijdens het onderzoek opgedoken met een verwijzing naar het archetype waaronder deze zijn meegenomen.

Op de volgende pagina's vindt u korte interpretaties van de representatieve praktijken.

Praktijk 1 – Ondergrens voor transport gevaarlijke stoffen

In sommige gevallen kan de berekening van het groepsrisico achterwege blijven. Dit wordt beschreven in de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (cRnvg). Hiervoor zijn vuistregels opgesteld om te bepalen of het groepsrisico van het transport van gevaarlijke stoffen onder 0,1 keer de oriëntatiewaarde blijft, gegeven de afstand tot bebouwing en de aantallen aanwezigen.

Praktijk 2 – Drempelwaarden de GR-hoogten

De praktijk wordt gebruikt om de uit te voeren onderdelen van een verantwoording vast te stellen, nadat de hoogte van het groepsrisico is bepaald. In de volgende situaties wordt volstaan met een beperkte verantwoording van het groepsrisico:

- Het groepsrisico overschrijdt de drempelwaarde van een factor 0,1 ten opzichte van de oriëntatiewaarde niet.
- De toename van het groepsrisico is niet meer dan 10 procent, voor zover de oriëntatiewaarde niet wordt overschreden.

Praktijk 3 – GR op de kaart

De praktijk betreft een gebiedsgerichte benadering van het groepsrisico (GR) met een kleurige visualisatie op een plattegrond. De hoogte van het GR wordt per locatie weergegeven binnen het invloedsgebied van één of meerdere risicobronnen.

Praktijk 4 – Indicatie GR-hoogte

De indicatie van de groepsrisicohoogte wordt verkregen uit een tabel of een handmatig uit te voeren rekeninstructie. Het gaat dus om een benadering, die alleen onder bepaalde condities geldig is. Bij het schatten van het groepsrisico wordt rekening gehouden met een risicobron en een bijbehorend invloedsgebied. Dit invloedsgebied is, afhankelijk van een inrichting of een transportas, in de vorm van een cirkel of een strook. Naast de risicobron zijn aspecten als aanwezigheidsdichtheid en zelfredzaamheid van personen van belang.

Praktijk 5 – LPG-tool

De berekening van de hoogte van het groepsrisico van een LPG-tankstation is met de LPG-tool vereenvoudigd. Voor het gebruik van dit instrument volstaat een indicatieve inventarisatie en invoer van de aantallen aanwezigen. De vereenvoudigde berekening kan in de eerste ontwerpfasen van een ruimtelijk plan een indicatieve risicohoogte geven. Deze uitkomst vergemakkelijkt de keuze voor een volledige of vereenvoudigde GRV.

Praktijk 6 – Bovengrens GR van grenswaarde voorzien

In lokale beleidsplannen wordt vastgelegd hoe moet worden omgegaan met groepsrisico bij het vaststellen van ruimtelijke besluiten en vergunningaanvragen. Hierbij is aangegeven – eventueel per geografisch deelgebied – welk besluit volgt en welk verantwoordingspad afgelegd dient te worden bij een bepaalde hoogte van het groepsrisico.

Praktijk 7 – Ondersteuning door GR-uitkomsten

Het gaat om een afwegingskader voor de GRV, waarbij de hoogte van het groepsrisico leidt tot een systematische categorisering (licht, middel, zwaar). De kerngedachte is: hoe hoger het groepsrisico, hoe zwaarder de verantwoording. Het afwegingskader kan worden toegepast op ruimtelijke besluiten en omgevingsvergunningen waarvoor in een eerder stadium al een groepsrisicoberekening is gemaakt.

Praktijk 8 – Procesondersteuning besluitvorming

Bij het doorlopen van het proces voor de GRV worden op ambtelijk niveau deelbesluiten genomen aan de hand van vastgelegde stroomschema's. De beleidsvisie externe veiligheid van de gemeente Alphen aan de Rijn introduceert bijvoorbeeld drie stroomschema's die worden gebruikt bij een:

- Voorstel tot initiatief tot ontwikkeling van een (nieuw) kwetsbaar object.
- Voorstel tot initiatief tot het toestaan van een nieuwe risicobron.
- Voorstel tot initiatief tot wijziging risicobron vanuit een bestaande risicobron.

Praktijk 9 – Handreiking verantwoordingsplicht GR

De Handreiking verantwoordingsplicht GR is een hulpmiddel voor het bevoegd gezag en degenen die het bevoegd gezag adviseren inzake de GRV. Het document geeft onder meer een stappenschema dat het proces van beoordeling van het groepsrisico beschrijft in chronologische volgorde. Hierin is een aanzienlijke rol weggelegd voor het inzichtelijk maken van de verhouding tussen de hoogte van het groepsrisico en aspecten zoals zelfredzaamheid en hulpverlening.

Praktijk 10 – Mal GR

De Mal GR maakt de afweging inzichtelijk tussen de ernst van een bepaald risico, de mate van risicovermindering en de maatschappelijke kosten en baten daarvan. Het instrument kent de volgende twee stappen. In de eerste stap wordt de fN-curve uit de kwantitatieve risicoanalyse naast een drempelwaarde van de Mal GR gelegd. Als de fN-curve boven deze drempelwaarde komt, geeft de Mal GR het advies om een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren. De tweede stap is een digitale uitwerking van een MKBA voor een bepaalde risicovolle situatie. De uitkomst leidt tot een voorstel van maatregelen om te kunnen sturen op een evenwicht tussen economie, maatschappij en hulpverlening.

Praktijk 11 – Tekstcatalogus met standaardteksten voor de GRV

Bij het opstellen van conserverende bestemmingsplannen worden in principe geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt, maar dient wel getoetst te worden als een nieuwe situatie. Het voorbeeld van deze praktijk, de Leidraad externe veiligheid consoliderende/conserverende bestemmingsplannen, werkt met een matrix voor de GRV. Met behulp van deze matrix wordt bepaald wat de invulling is van de verantwoordingsplicht en welke teksten worden opgenomen in de verantwoording.

3.3 BESCHRIJVING VAN DE ARCHETYPEN

Om te inventariseren wat niet in een GRV mag ontbreken en te expliciteren wat in elk geval niet goed is, stelde de Taakgroep voorafgaand aan de beoordelingsdag beoordelingscriteria vast. De criteria zijn, zoals wij al aangaven in de inleiding, niet gekozen om een goede praktijk aan te wijzen, maar om tekortkomingen van bestaande praktijken in kaart te brengen. Na het tussenadvies van de Adviesgroep scherpte de Taakgroep de criteria nog eens aan. Het resultaat bestaat uit een vijftal beoordelingscriteria.

Wij hebben deze hieronder op een rijtje gezet, inclusief de bijhorende kernvraag die voor elke praktijk beantwoord moest worden. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de beoordeling van de praktijken en de onderbouwing van de gekozen criteria.

1. Rechtszekerheid: Sluit de praktijk aan op het wettelijk kader?
2. Doelstellingen: Op welke GRV-onderdelen is de praktijk gericht?
3. Bruikbaarheid: Verlicht het instrument de benodigde inspanning en leidt het tot meer en betere resultaten?
4. Correctheid: Kloppen de GRV-resultaten met de uitkomsten die zouden ontstaan uit een volledige berekening van (de groepsrisicohoogte van) alle varianten?
5. Doelgroepen: Wie worden ondersteund en in welke fasen (van het proces)?

Doelgroepen is een term die niet geheel het doel van dit vijfde criterium 5 dekt. In hoofdstuk 1 van het Achtergronddocument (zie bijlage 3) kunt u meer lezen over dit onderwerp. De resterende tekst van deze paragraaf licht de opgestelde beschrijvingen toe van de elf archetypen.

Voor het opstellen van de praktijkbeschrijvingen gebruikten wij een vast format waarin, naast een algemene beschrijving en illustratie van de praktijk, de onderwerpen van de vijf criteria aan bod kwamen (zie figuur 1). Het resultaat is een elftal beschrijvingen die alle relevante informatie bevat voor de beoordeling en de ordening van de praktijken. De conceptversies van de beschrijvingen zijn voorafgaand aan de georganiseerde beoordelingsdag verstrekt aan de personen die de beoordeling uitvoerden. De algemene opmerkingen van de beoordelaars en de overige informatie die zij gaven tijdens de beoordelingsdag zijn verwerkt in de uiteindelijke praktijkbeschrijvingen (zie verder §4.4). U kunt de definitieve beschrijvingen terugvinden in bijlage 5. Daarmee heeft u een volledig beeld van de informatie die de beoordelaars gebruikt hebben voor de beoordeling en ordening van de archetypen.

Nummer en werknaam	Toelichting	Uitgewerkt aan de hand van:
Algemene beschrijving van de praktijk		
Illustratie		

1. Rechtszekerheid
2. Doelstellingen
3. Bruikbaarheid
4. Correctheid
5. Doelgroepen

Figuur 1: Format van de praktijkbeschrijvingen

4

Beoordeling

In hoofdstuk 3 heeft u meer kunnen lezen over de inventarisatie van praktijken bij de GRV van een ruimtelijk besluit. De gedefinieerde archetypische praktijken – het resultaat van de inventarisatie – zijn vervolgens beoordeeld op een vijftal criteria. Deze criteria richten zich op het identificeren van tekortkomingen. Het uiteindelijke doel van de beoordeling was om te komen tot een ordening van praktijken en een onderbouwing waarom praktijken al dan niet aanbevolen kunnen worden voor algemene toepassing.

Het voorliggende hoofdstuk gaat dieper in op de wijze waarop de beoordeling van de praktijken heeft plaatsgevonden. Voordat de beoordeling kon plaatsvinden zijn een groot aantal stappen gezet en tussenresultaten geboekt door de Taakgroep en ARCADIS. De resultaten hiervan, denk bijvoorbeeld aan de afbakening van praktijken, de gedefinieerde archetypen, de beoordelingscriteria en de opgestelde beschrijvingen, zijn genoemd in de voorgaande hoofdstukken. Daarnaast is veel tijd en aandacht besteed aan de volgende onderdelen van de beoordeling:

- De onderbouwing van het beoordelingskader (paragraaf 4.1).
- Het operationaliseren van de beoordelingscriteria (4.2).
- De samenstelling van een beoordelingsgroep met deskundigen op het gebied van GRV en de geïnventariseerde praktijken (4.3).
- De opzet van de uiteindelijke bijeenkomst waar de deskundigen bijeenkwamen om de archetypen te beoordelen (4.4).

De volgorde van de paragrafen in hoofdstuk 4 komt overeen met de tijdsvolgorde van de stappen die genomen zijn tot aan de beoordelingsdag.

4.1 ONDERBOUWING VAN HET BEOORDELINGSKADER

In paragraaf 3.3 kon u al meer lezen over de vijf beoordelingscriteria. De gekozen criteria zijn geselecteerd uit algemene beginselen voor beleidsinstrumenten of uit concretisering daarvan die al eerder zijn vastgesteld als doelen of problemen in het kader van het Verbeterprogramma. Een eerste vooronderzoek van de Taakgroep maakte echter duidelijk dat een aantal van die problemen het gevolg zijn van niet-expliciete, laat staan operationeel doorvertaalde, doelen en dat aanvulling van de criteria onvermijdelijk was. In een eerste oefening met het beoordelen van praktijken bleken de gevonden criteria inderdaad onvoldoende onderscheidend terwijl tegelijk geen zicht was op de volledigheid.

De bovengenoemde problemen worden veroorzaakt doordat in het beleid op gebied van externe veiligheid nauwelijks expliciete doelen zijn gesteld en omdat na het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (2008) ook geen eisen meer zijn geformuleerd aan een beleidsinstrument als het groepsrisico. Ook de Adviesgroep onderkende dit punt in hun tussenadvies. Zij verkende de oplossingsrichting om criteria af te leiden vanuit het doel 'toelichting of motivering van een besluit omtrent een ruimtelijk plan'. Daarbij moet in het achterhoofd worden gehouden dat de Taakgroep werkt aan het Verbeterprogramma en de verkregen opdracht uitgaat van toereikende, bestaande praktijken. Het afleiden van betere beleidsinstrumenten valt helaas buiten dat kader. Wel kan de Taakgroep dergelijke aanbevelingen als bijvangst doorgeven aan de projectgroep van het Verbeterprogramma of het Rijk.

De Taakgroep maakte uiteindelijk de keuze om doelen voor de GRV te reconstrueren uit documenten als de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico (2007). Door ook rekening te houden met de eerder genoemde algemene beginselen voor beleidsinstrumenten streefde de Taakgroep erna om zo volledig te zijn bij impliciet blijvende doelen. Op soortgelijke wijze is de praktische toepasbaarheid voor alle betrokkenen toegevoegd aan de doelen. Hiervoor introduceerde de Taakgroep een eerder opgesteld 'fasenmodel' bij een ruimtelijk besluit uit het Verbeterprogramma. Dit totaalresultaat was echter onvoldoende overdraagbaar om te kunnen gebruiken voor het beoordelen van praktijken.

Hoofdstuk 3 vermeldde reeds dat de Taakgroep zoekt naar tekortkomingen van bestaande praktijken en niet zozeer naar bevestigingen. Het beoordelingskader is dan ook gericht op het identificeren van tekortkomingen of problemen die de toepassing van een praktijk belemmeren. Hiermee zijn vragen over de volledigheid van de beoordeling minder relevant. Het nadeel van deze keuze is uiteraard dat de toereikendheid van bestaande praktijken niet werd onderzocht. Verder zijn veel onderdelen en deelcriteria geclusterd tot enkele hoofdcriteria, waardoor het beoordelingskader op eenvoudige wijze kan worden uitgelegd en verhelderd aan een beoordelaar. Bijlage 6 gaat dieper in op de herkomst van de beoordelingscriteria en bevat een verantwoording van de gemaakte keuzes.

Het beschreven proces in deze paragraaf leidde tot een beoordelingskader met de volgende eigenschappen:

- De criteria volgen uit algemene beginselen voor beleidsinstrumenten, gereconstrueerde doelen voor GRV, en het opgestelde fasenmodel bij een ruimtelijk besluit. Na clustering blijven vijf criteria over:

Criterium	Kernvraag
Rechtszekerheid	Sluit de praktijk aan op het wettelijk kader? Het bevoegd gezag dient een GRV uit te voeren en daarover een expliciet besluit nemen
Doelstellingen	Op welke GRV-onderdelen is de praktijk gericht? Voor de beoordeling zijn de wettelijk vastgelegde onderdelen nader benoemd
Bruikbaarheid	Verlicht het de benodigde inspanning en leidt het tot meer en betere resultaten? (volgens de praktijk alsook in de praktijk)
Correctheid	Kloppen de GRV-resultaten met de uitkomsten die zouden ontstaan uit een volledige berekening van de (groepsrisico)hoogte van alle varianten?
Doelgroepen	Wie worden ondersteund en in welke fasen (van het proces)?

Tabel 2: Overzicht van de beoordelingscriteria

- De criteria zijn volledig met het oog op het vaststellen van tekortkomingen. In paragraaf 4.2 worden deze nader geoperationaliseerd om te scoren op intervalschaal. Op basis van totaalscores worden de praktijken vervolgens geordend, waarmee duidelijk is welke praktijken het meest aanbevolen kunnen worden voor algemene toepassing.

- Op deze wijze is het afleiden van criteria uit doelen voor het groepsrisico of doelen van ruimtelijke besluiten of externe veiligheidsbeleid vermeden. In essentie beantwoorden wij de vraag: wat is geen goede praktijk en kan niet worden aanbevolen voor algemene toepassing?

4.2 OPERATIONALISERING VAN DE BEOORDELINGSCRITERIA

In samenspraak met ARCADIS werkte de Taakgroep het beoordelingskader uit tot een scoreformulier voor het beoordelen van archetypische praktijken. Op de volgende pagina's wordt stilgestaan bij de operationalisering van de vijf criteria uit paragraaf 4.1. Het is een bewuste keuze geweest om de criteria op het scoreformulier in dezelfde volgorde te zetten als in het format van de praktijkbeschrijvingen. De beoordelaars zagen de beschrijvingen hierdoor in de juiste volgorde en hadden zo voldoende tijd om alle aspecten van een praktijk te betrekken bij de beoordeling.

Allereerst presenteren wij hieronder het opgestelde beoordelingsformulier dat de beoordelaars gebruikten om per criteria een score toe te kennen aan de praktijk. Een beoordelaar kon telkens een score geven aan de hand van een Likertschaal van 1 tot 5 punten, waarbij de 1 het laagst was (slecht, problematisch) en 5 het hoogst (goed, groot ondersteunend vermogen). Het scoreformulier (zie figuur 2) vermeldt eveneens de waarde 0. Een beoordelaar kon deze waarde gebruiken om aan te geven dat hij of zij van mening was dat de praktijk in het geheel niet in aanmerking kwam voor beoordeling op een bepaald criterium.

Naam beoordelaar*:	
Nummer/naam praktijk:	

Criterion	Score**	Evt. wijziging na bespreking	Opmerkingen
Rechtszekerheid	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	
Doelstellingen:			
- Onderdelen	A C E K	A C E K	
- Restonderdelen	B D O S	B D O S	
- Veelzijdigheid	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	
Bruikbaarheid (max. 3)			
- A. Populatie	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	
- C. GR-hoogte	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	
- E. GR-doorwerking	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	
Correctheid (max. 3)			
- A. Populatie	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	
- C. GR-hoogte	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	
- E. GR-doorwerking	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	
Doelgroepen			
- RO-er	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	
- EV-specialist	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	
- Besluitvoorbereider	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	
- Bevoegd gezag	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	
- Gezamenlijk	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	

Algemene opmerkingen	

Figuur 2: Scoreformulier voor de beoordeling van de praktijken

Het formulier bood daarnaast ruimte voor het plaatsen van specifieke opmerkingen over de beoordeling van een criterium en algemene opmerkingen over de te beoordelen praktijk. Indien de geplaatste algemene opmerkingen aanvullende informatie bevatte over de praktijken hebben wij deze toegevoegd aan de praktijkbeschrijvingen uit bijlage 5. Verder hebben wij de specifieke opmerkingen veelal gebruikt om verschillen in scores te duiden (zie verderop in hoofdstuk 5).

Hieronder kunt u meer lezen over de operationalisering van de criteria. Wij behandelen per criterium zowel de betekenis als de puntentoekenning. Daarnaast geeft bijlage 6 inzicht in de beoordelings- en scoringsinstructies inzicht die wij voorafgaand aan de beoordelingsdag verstrekten aan de beoordelaars. Het doel hiervan was om de uniformiteit te bevorderen bij het toekennen van scores.

Rechtszekerheid: Sluit de praktijk aan op het wettelijk kader?

Als een praktijk volgens een beoordelaar geen rechtszekere toepassing kent, moest de waarde 0 worden gescoord. Als dit naar mening van de beoordelaar niet te wijten was aan het instrument of de methodiek, maar aan de te verwachten toepassingsomgeving of gebruiker, kon hij/zij een score van 1 toekennen (of zoveel hoger naarmate het risico als minder groot werd geschat). Een score van 5 op dit criterium betekent dat de praktijk op de geclaimde wettelijke onderdelen expliciet toeziet zonder de besluitvorming over te nemen.

Het criterium rechtszekerheid was een 'go-/no go-moment' voor de beoordeling van een praktijk. De beoordelaars is gevraagd aan te geven indien zij de waarde 0 toekennen aan dit criterium. De regel was dat de beoordeling in dergelijke gevallen moest worden stilgelegd voor een plenaire discussie over het al dan niet verder beoordelen van een praktijk.

In paragraaf 3.3 van het Achtergronddocument concludeerde de Taakgroep – voorafgaand aan de beoordeling – dat bij een aantal praktijken zonder een nadere inbedding door bijvoorbeeld de gemeente de rechtszekere toepassing problematisch is. Een beoordelaar kreeg de vrijheid om te bepalen in hoeverre praktijken onderling verschillen op dit punt. De beoordeling betrof wel een duidelijk gedefinieerde situatie. Het gaat om bestaande praktijken en de gebruikelijke toepassing onder het huidige wettelijk kader, tenzij een praktijk zelf zijn toepassing clausuleert¹.

Doelstellingen: Op welke GRV-onderdelen is de praktijk gericht?

Een beoordelaar moest het criterium doelstellingen scoren op drie subcriteria die naar zijn of haar mening van toepassing waren op de praktijk in kwestie. Het ging hierbij om:

- Het omcirkelen van één of meer GRV-onderdelen als bevolkingsinventarisatie voor groepsrisicobepaling (A), kwantificering van groepsrisicohoogte (C), groepsrisicodoorwerking (E) en/of de keuzemogelijkheden tussen standaard en ingewikkelde situaties van groepsrisicoverantwoording (K).
- Het omcirkelen van een of meer van de (overige) onderdelen rampenbestrijding en zelfredzaamheid (B), maatregelen aan de bron (D), fasenoverkoepelende ondersteuning (O) en speciale veelal unieke ondersteuning door deze praktijk (S).
- Het toekennen van een waarde aan de hand van de eerder genoemde Likertschaal op basis van de veelzijdigheid van de praktijk.

Bij het al dan niet toekennen van een letter hanteerden de beoordelaars een niet geheel expliciete drempel. Een letter werd alleen omcirkeld als een praktijk (minimale) ondersteuning biedt voor het betreffende onderdeel van de GRV. Vervolgens kenden de beoordelaars aan het kwantitatieve subcriterium 'veelzijdigheid' een waarde toe op basis van de omcirkelde onderdelen.

In tabel 3 hebben wij de aangehaalde onderdelen van een GRV overzichtelijk op een rijtje gezet:

¹ In een dergelijk geval wordt dit expliciet vermeld in de beschrijving van de betreffende praktijk.

Onderdeel	Korte omschrijving
A: Populatie	Verzamelen, bewerken of tonen van populatie geschikt voor groepsrisicobepaling, bij tenminste de nulsituatie en de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling
B: Rampenbestrijding en zelfredzaamheid	Bepalen van mogelijkheden tot beperking van ramp en mogelijkheden van personen om te vluchten
C: Groepsrisicohoogte	Kwantificering van groepsrisicohoogte(s) bij de voorgenomen activiteit, toekomst, locatie-, inrichtings- en uitvoeringsvarianten
D: Maatregelen aan de bron	Bepalen van maatregelen ter beperking van het groepsrisico bij gevaarsbron(nen)
E: GR doorwerking	Kwalitatieve inschattingen over groepsrisicohoogte bij de voorgenomen activiteit, toekomst, locatie-, inrichtings- en uitvoeringsvarianten
K: Keuze	Keuze mogelijk tussen een standaard - en een ingewikkelde GRV-situatie, inzichtelijk en onderbouwt, voor grotendeels doorlopen van zo'n GRV
Overige onderdelen	O: Fasenoverkoepelende ondersteuning, gericht op gehele GRV-proces S: Een speciale veelal unieke ondersteuning door deze praktijk

Tabel 3: Onderdelen van een GRV

De te inventariseren GRV-onderdelen baseert de Taakgroep onder meer op de regelgeving uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen:

- A. Aanwezige dichtheid van personen in het invloedsgebied van de betrokken inrichting of binnen die afstand(en) gekeken vanuit het betrokken plangebied (1).
- B. De mogelijkheden tot voorbereiding en beperking van een ramp (5).
De mogelijkheden van personen binnen het invloedsgebied zichzelf in veiligheid te brengen (6).
- C. Groepsrisicohoogtes van de huidige situatie en de situatie met de voorgenomen activiteit (2).
De voor- en nadelen van andere mogelijkheden tot ruimtelijke ontwikkeling met een lager GR (7).
De mogelijkheden en voorgenomen maatregelen ter beperking van het GR in de nabije toekomst (8).
Voorschriften bij oprichtingsvergunning die leidt tot hoger GR betrokken gebied (9).
- D. De mogelijkheden en voorgenomen maatregelen ter beperking van het GR bij de gevaarsbron (4).

De hierboven aangegeven nummering komt uit de Handleiding Verantwoordingsplicht Groepsrisico (2007). Ten behoeve van de beoordeling van de praktijken zijn de daar vermelde nummers samengenomen tot vier onderdelen (A tot en met D). Paragraaf 2.3 van het Achtergronddocument geeft een nadere motivatie voor de gemaakte keuzes.

Om de beoordeling niet te beperken tot wat volgens een strikt juridische interpretatie van de GRV mogelijk is, introduceerde de Taakgroep twee aanvullende onderdelen (E en K). Groep E heeft betrekking op kwalitatieve inschattingen van of met de groepsrisicohoogte in de huidige situatie bij de voorgenomen activiteit, in de toekomst en bij verschillende locatie-, inrichtings- en uitvoeringsvarianten. Onderdeel K gaat over de keuze voor een standaard - of een ingewikkelde GRV, voorafgaand aan het (grotendeels) doorlopen van het proces. De toevoeging van K vraagt om een nadere uitleg. In de volgende alinea's gaan wij in op de redenen hiervoor.

In de praktijken zoals de Taakgroep en de Adviesgroep die kennen, is grote behoefte aan een beslispunt in een vroeg stadium van een GRV tussen twee situaties. De uitersten zijn een eenvoudig geval (bijvoorbeeld bij plannen met een sterk consoliderend karakter) tot complex (herinrichting van gebieden). Bij veel praktijken wordt pas na afloop, na het doorlopen van veelal arbeidsintensieve werkzaamheden, duidelijk dat in groepsrisicotermen niet zoveel aan de hand is. Zoals nader is toegelicht in paragraaf 2.3 van het Achtergronddocument kunnen pogingen dit inzicht vooraf en zonder toepassing van een praktijk te bereiken, ontaarden in ongewenste besluitvorming die inzichtelijk noch verifieerbaar is. Ook de doorwerking van een dergelijke keuze in volgende onderdelen van een GRV is een punt van aandacht.

De Adviesgroep meldde in het tussenadvies dat zij graag zouden zien dat bij een eenvoudige geval niet alleen een 'standaard'-verantwoording volstaat, maar ook een koppeling plaatsvindt met de totstandkoming van het ruimtelijk besluit, de mate van standaardisatie en de (beperkte) eisen aan vakkennis. Het betreft dus met name een uitwerking voor de eenvoudige gevallen. De Taakgroep heeft het volgende probleem met dit veronderstelde onderscheid moeten oplossen: Hoe is van tevoren bekend, in termen van groepsrisico, wat een eenvoudig geval is? Zelfs als dit deelbesluit expliciet genomen wordt en op die wijze inzichtelijk en verifieerbaar is, blijft de vraag hoe het daarbij wettelijk vereiste groepsrisico is verkregen.

De oplossing ligt binnen de projectafbakening, namelijk een te verwachten (tussen)resultaat bij bestaande praktijken. Hierto is een expliciet punt toegevoegd aan de beoordeling (K van keuze), waarmee een beoordelaar kon aangeven of een praktijk geschikt is om een eenvoudig geval vast te stellen, uiteraard zonder het doorlopen van vrijwel de gehele praktijk.

Bij de volgende criteria bruikbaarheid en correctheid moesten de beoordelaars scores toekennen aan de GRV-onderdelen A, C en E. Wij namen onderdeel D niet mee in deze kwantitatieve beoordelingen omdat het treffen van maatregelen aan de bron met name speelt bij vergunningen voor de oprichting of wijziging van risicovolle inrichtingen. Ook onderdeel B ('rampenbestrijding en zelfredzaamheid') is buiten beschouwing gelaten. In paragraaf 3.1 van het voorliggende rapport wordt reeds aangegeven dat Veiligheidsregio's aanbevelingen en maatregelen geven die vaak alleen in kwalitatieve zin en buiten het risicokader kunnen worden meegenomen. Het probleem dat een aantal maatregelen niet zichtbaar wordt in het groepsrisico en de afweging bemoeilijk hoeft niet steeds per praktijk te worden geconstateerd. Paragraaf 2.3 en 5.2 van het Achtergronddocument gaat dieper op dit onderwerp in.

Bruikbaarheid: Verlicht het instrument de benodigde inspanning en leidt het tot meer en betere resultaten?

Het criterium bruikbaarheid is beoordeeld door het toekennen van een waarde op de Likertschaal voor de GRV-onderdelen bevolkingsinventarisatie voor groepsrisicobepaling (A), kwantificering van groepsrisicohoogte (C) en groepsrisicodoorwerking (E). Een score van 5 punten betekent hier een maximale realisatie van de aangeving doelstelling en te verwachten ondersteuning door de praktijk.

Correctheid: Kloppen de GRV-resultaten met de uitkomsten die zouden ontstaan via volledige berekening van de (groepsrisicohoogte van) alle varianten?

Net als bij het criterium bruikbaarheid gaven de beoordeelaars bij correctheid een waarde op de Likertschaal voor de onderdelen A, C en E. Een score van 5 punten betekent hier dat de resultaten van de praktijk binnen de toelaatbare breedte liggen van een GRV. De rekenuitkomsten van Safeti-NL, RBM-II en Carola worden in dit verband als valide beschouwd. De praktijk biedt dan maximale ondersteuning in het verkrijgen van een adequate groepsrisicohoogte.

De beoordelaars is gevraagd te letten op de overlap met andere criteria. Of aan een resultaat de juiste handeling is gekoppeld valt namelijk onder 'Rechtszekerheid'. Of praktische moeilijkheden te verwachten zijn met data, deskundigheid en tijd moest worden meegewogen bij 'Bruikbaarheid'. De kans dat bijvoorbeeld bestuurders het juiste resultaat verkeerd gebruiken moest een plek krijgen in de beoordeling van het criterium doelgroepen.

Doelgroepen: Wie worden ondersteund en in welke fasen (van het proces)?

Een praktijk is veelal gericht op of geschikt voor specifieke actoren en tijdsfasen binnen een GRV. Voor het laatste criterium doelgroepen werd de beoordelaar daarom gevraagd een score van 1 tot 5 toe te kennen. De instructie was om hier niet hoger te scoren dan bij de criteria bruikbaarheid en correctheid. De beoordelaar scoort aldus voor de gerealiseerde ondersteuning bij elk van de onderscheiden doelgroepen en de bijhorende fasen, evenals voor de mogelijke procesmatige (overkoepelende) ondersteuning door de praktijk, van een GRV.

Ten behoeve van de beoordeling maakte de Taakgroep een onderscheid in de relevante actoren en fasen. In tabel 4 wordt het resultaat hiervan weergegeven. Al hoewel de opbouw anders doet vermoeden, pretendeert de tabel geen vaste koppeling tussen actoren, fasen, gebruik en informatie. Het overzicht geeft enkel een kader dat de beoordelaars gebruikten voor het onderverdelen van de gegeven waarderingen voor de veelzijdigheid, correctheid en bruikbaarheid van een praktijk. Met behulp van de onderverdeling van de waarderingen naar actor en fasen konden wij de verschillen tussen de beoordeelde praktijken beter in kaart brengen. In paragraaf 1.3 van het Achtergronddocument kunt u meer informatie vinden over de gedefinieerde actoren, tijdsfasen en dergelijke.

Actor	Fase	Gebruik groepsrisico	Informatie
RO-er	Planontwerp	Bepalen invloeden	Verzamelen
EV-specialist	GR-bepaling	Hoogte en verandering	Bewerken
Besluitvoorbereider	Consequenties	Beïnvloeding	Ordenen
Bevoegd gezag	Besluitvorming	Betekenis toekennen	Afwegen
Gezamenlijk	Overkoepelend	Wisselend	Verbinden

Tabel 4: Actoren en fasen bij een GRV

Meer informatie over de beoordelings- en scoringsinstructies, met name de aanwijzingen om criteria zoveel mogelijk uit elkaar te houden, kunt u terugvinden in bijlage 6.

4.3 SAMENSTELLING VAN EEN BEOORDELINGSGROEP

Voor de bemensing van een beoordelingsgroep zochten de leden van de Taakgroep en de betrokken adviseurs van ARCADIS in hun netwerk van specialisten, beleidsmedewerkers en adviseurs op gebied van externe veiligheid. De Taakgroep had drie eisen voor de selectie van beoordelaars:

- De persoon in kwestie is betrokken bij GRV in de praktijk.
- Hij of zij heeft voldoende kennis van de geselecteerde praktijken.
- Tot slot is hij of zij niet al in een incompatibele rol betrokken bij het Verbeterprogramma.

De keuze voor de eerste twee eisen verdient nadere uitleg. Het was namelijk onvermijdelijk dat praktijkomstandigheden als beschikbare gegevens, deskundigheid, toegelaten tijd en omvang van de besluitvorming zou doordringen in de beoordelingen. Daarmee komen automatisch ook subjectieve oordelen van de beoordelaars in de resultaten. Het alternatief was om bij de beoordeling geen probleem te veronderstellen ten aanzien van deze omstandigheden. Dit komt ook aan bod in paragraaf 2.2 van het Achtergronddocument. De Taakgroep is echter van mening, alleen al door de uitwerking van bepaalde praktijken die mede gericht zijn op ondersteuning bij onvolmaakte omstandigheden, dat dit soort problemen moet worden meegenomen in de beoordeling. Een dergelijke beoordeling vergt wel ervaringsdeskundigen op het gebied van GRV.

Een tweede, hiermee samenhangende, wens was dat de helft van alle beoordelaars ervaring heeft met GRV op het niveau van een gemeente of een Regionale Uitvoeringsdienst. Het lukte de Taakgroep om deze wens te realiseren. Tot slot streefde de Taakgroep naar de situatie dat voor elke praktijk tenminste één kennishouder aanwezig was. Uiteindelijk zijn bijna alle praktijken op de beoordelingsdag kort ingeleid door een kennishouder. Hij of zij beantwoordde ook eventuele vragen van beoordelaars, voorafgaand aan de beoordeling.

De keuze van het aantal beoordelaars was een compromis. Enerzijds verhoogt een grote groep de betrouwbaarheid en het draagvlak van de uitkomsten, anderzijds is met een kleine groep beter te bespreken waar scoreverschillen vandaan komen. Daarnaast zijn er nog randvoorwaarden die samen hangen met de gekozen toetsingswijze (zie verder het Achtergronddocument). De Taakgroep koos uiteindelijk voor een groepsgrootte van 10 tot 12 personen (zie ook bijlage 7).

4.4 BEOORDELINGSDAG

De leden van de beoordelingsgroep beoordeelden de elf archetypische praktijken op basis van het opgestelde scoreformulier. Wij organiseerden hiervoor een beoordelingsdag in het Mercure-hotel Amersfoort Center. Op donderdag 19 december 2013 kwamen de beoordelingsgroep, de Taakgroep en de betrokken adviseurs van ARCADIS bijeen. Het programma van de beoordelingsdag kunt u terugvinden in bijlage 8. De Taakgroep heeft de beoordelaars verzocht om de verstrekte achtergrondinformatie – een pakket bestaand uit het Achtergronddocument, de praktijkbeschrijvingen en een overzicht van de beoordelingscriteria – voorgaand aan de deze dag grondig te bestuderen.

De beoordelaars kenden individueel scores toe aan de praktijken. Dit geschiedde in twee stappen. Na een korte toelichting over de praktijk en de gelegenheid om korte vragen te stellen konden de beoordelaars hun initiële score toekennen. Hierna werden de resultaten verzameld, gecontroleerd op compleetheid, op hoofdlijnen geanalyseerd en gedeeld met de beoordelaars. Het tussentijds delen van resultaten had tot doel om verschillen boven tafel te krijgen en om verrassende uitkomsten op te helderen. Een voorbeeld van een op te helderen verschil is een score van 1112244455. Bij dergelijke scores is sprake van twee verschillende interpretaties of waarderingen, waarvan de Taakgroep graag de herkomst wilde achterhalen. Verder kan het voor opmerkingen of toelichting batig zijn als beoordelaars kennis nemen van andere overwegingen of aspecten.

Na een korte discussie per praktijk kregen de beoordelaars de mogelijkheid om hun scores in tweede instantie aan te passen op basis van gewijzigde inzichten. De scoringsformulieren onthullen dat van deze mogelijkheid niet of nauwelijks gebruik is gemaakt. Bijlage 10 presenteert de toegekende ruwe scores per praktijk na de twee rondes.

5

Scores

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de scores die op de beoordelingsdag zijn gegeven aan de afzonderlijke praktijken. Zoals op de beoordelingsdag is aangekondigd, heeft ARCADIS de scores van de beoordelaars anoniem verwerkt.

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven is, vond het scoren plaats aan de hand van een Likertschaal van 1 tot 5. Hoewel de beoordelaars grote vrijheid hadden wat ze binnen een criterium wilde scoren, zijn incidenteel scores blijven staan die buiten het beoordelingskader vallen. In zulke gevallen heeft ARCADIS in overleg met de Taakgroep de scores moeten 'opschonen' om afwijkingen in de dataset te beperken. Het gaat om de volgende drie gevallen (een nadere verantwoording, toelichting en twee voorbeelden staan in bijlage 9):

- In gevallen waarin de beoordelaar onder de opmerkingen heeft aangegeven te weinig kennis te hebben van (onderdelen van) de praktijk om deze te kunnen scoren. In dat geval zijn de scores van deze beoordelaar voor de onderdelen in kwestie niet meegenomen.
- In gevallen waarbij de beoordelaar bij een (deel)criterium geen waarde heeft ingevuld. Uitgangspunt bij het scoren was dat beoordelaars aan alle onderdelen een waarde zouden toekennen. Indien beoordelaars bij de initiële beoordeling bepaalde onderdelen niet gewaardeerd hadden, is hen via de tweede ronde na bespreking van elke praktijkbeoordeling steeds de mogelijkheid geboden om de niet-beoordeelde onderdelen alsnog te scoren. Met betrekking tot de onderdelen die ook in tweede instantie niet gewaardeerd zijn, is tijdens de beoordelingsdag dan ook de werkafsprake gemaakt dat ARCADIS aan onderdelen die uiteindelijk niet zijn gewaardeerd de waarde 1 zou toekennen.
- Wanneer de bruikbaarheid bij 'doelgroepen' hoger is dan de hoogste score op eerdere onderdelen. Zoals eerder uiteengezet kan een beoordelaar bij dit onderdeel denken aan fasen, actoren, gebruik en informatie, maar niet buiten de kaders van de wettelijk omschreven GRV. In de scoringsinstructie voor doelgroepen staat ook nog eens uitdrukkelijk: 'niet hoger dan ... de praktijk bij bruikbaarheid en correctheid kan scoren'. Anders gezegd: een praktijk kan een doelgroep niet beter ondersteunen dan de hoogste score op eerder voor beoordeling geselecteerde onderdelen. Er is niet gepoogd deze randvoorwaarde achteraf door te voeren, maar drie beoordelaars springen er op dit punt zodanig uit, dat hun scores niet zijn opgenomen in de betreffende gemiddelden. Dat betekent dat de resultaten onder doelgroepen (laatste regels van tabel 5) zijn gebaseerd op 8 (in plaats van 11) beoordelaars.

Op de beoordelingsdag gaven de beoordelaars aan dat de praktijk 'Procesondersteuning besluitvorming' (praktijk 8) naar hun mening niet beschouwd kan worden als een mogelijke goede praktijk voor groepsrisicoverantwoording. Daarbij kwamen de beoordelaars onder andere met het argument dat de geschetste praktijk enkel geschikt is bij omgevingsvergunningen ten behoeve van de oprichting of aanpassing van risicovolle inrichtingen. De praktijk kan niet gebruikt worden bij ruimtelijke besluiten waarmee nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten mogelijk worden gemaakt. De leden van de beoordelingsgroep kenden daarom geen scores toe aan praktijk 8. Dit betekent dat hieronder de resultaten worden weergegeven van 10 archetypen.

Praktijk	PR1	PR2	PR3	PR4	PR5	PR6	PR7	PR9	PR10	PR11
RECHTSZEKERHEID										
Rechtszekerheid	234 555	555 555	222 345	123 455	122 444	112 344	122 445	333 445	111 345	222 444
DOELSTELLINGEN										
Onderdelen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Restonderdelen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Veelzijdigheid	111 334	222 443	223 445	111 333	222 344	122 333	122 334	123 455	233 445	111 223
BRUIKBAARHEID										
A. Populatie	113 444	111 433	112 344	112 344	333 444	111 344	111 234	111 334	111 223	111 234
C. GR-hoogte	223 445	233 445	233 445	333 445	344 455	111 345	111 344	111 444	111 223	111 234
E. GR-doorwerking	111 234	111 445	112 444	112 233	233 444	123 444	123 445	334 445	111 235	111 444
CORRECTHEID										
A. Populatie	111 445	111 335	111 334	111 344	123 344	111 344	111 334	111 444	111 333	111 233
C. GR-hoogte	112 445	223 445	123 444	122 345	223 445	111 445	111 344	111 444	111 222	111 233
E. GR-doorwerking	111 233	111 444	112 344	112 233	122 444	123 444	123 444	333 445	122 344	111 344
DOELGROEPEN										
RO-er	123 444	112 344	344 445	112 334	122 334	122 333	122 345	223 333	122 223	111 244
EV-specialist	234 445	334 444	333 444	234 444	344 555	123 445	122 344	334 445	222 333	333 455
Besluitvoorbereider	112 344	223 444	222 444	222 333	123 444	344 445	333 444	223 444	122 244	111 444
Bevoegd gezag	111 333	111 343	223 334	112 334	111 233	123 444	223 445	223 345	122 444	111 334
Gezamenlijk	222 334	233 333	333 444	222 333	233 333	222 333	222 344	223 344	222 333	112 333

Tabel 6: Spreiding scores per praktijk

Bovenstaande tabel geeft inzicht in de mate van spreiding van de scores die door de beoordelaars gegeven zijn aan de verschillende onderdelen van de praktijken. De eerste drie cijfers (rood) geven steeds per praktijk de drie laagste waarden aan die door de beoordelingsgroep zijn toegekend. De laatste drie cijfers (groen) geven de drie hoogste toegekende waarden aan. De niet-ingevulde onderdelen waaraan later de waarde 1 is toegekend, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

De tabel geeft inzicht in de opbouw van de gemiddelde totaalscores uit de voorgaande tabel, hetgeen iets kan zeggen over de mate van eensgezindheid van de beoordelaars. Zo kan praktijk 9 bij rechtszekerheid gesteld worden dat de beoordelaars relatief eensgezind waren in hun oordeel, terwijl de scores voor praktijk 4 meer diffuus waren. Ook blijkt bijvoorbeeld de waarde 2.9 voor praktijk 11 (bij GR-doorwerking onder bruikbaarheid) het resultaat van uitersten (opgebouwd uit waarden tussen de 1 en de 4), terwijl hetzelfde getal voor praktijk 5 (onder doelgroep, laatste subonderdeel) het resultaat is van meer consensus. Er kan ook de vergelijking gemaakt worden tussen hetzelfde gemiddelde (3.8) voor praktijk 1 en 2 (beide onder doelgroep, EV-specialist). Praktijk 1 heeft daar een spreiding van 2-5 en praktijk 2 van 2-3.

5.2 SCORES VOOR RECHTSZEKERHEID

In de onderstaande tabel is het gemiddelde weergegeven van de scores die door de beoordelaars zijn toegekend op het onderdeel rechtszekerheid (sluit de praktijk aan op het wettelijk kader?).

Praktijk	PR1	PR2	PR3	PR4	PR5	PR6	PR7	PR9	PR10	PR11		Gemiddelden
RECHTSZEKERHEID												
Rechtszekerheid	4,1	5	3	3,3	2,9	2,4	3	3,8	2,5	3,1		3,3 3,3

Tabel 7: Scores rechtszekerheid

De best scorende praktijk op het onderdeel rechtszekerheid is zonder enige twijfel praktijk 2, die op dit onderdeel door alle beoordelaars de score 5 toegekend krijgt. Dat dit een opvallend positieve beoordeling is, blijkt niet alleen uit het feit dat dit op de beoordelingsdag maar één keer is voorgekomen, maar vooral ook uit het feit dat hier sprake is van een score van 100%. Anders gezegd: op dit onderdeel is geen enkele tekortkoming gevonden. De spaarzame opmerkingen van de beoordelaars bieden geen aanknopingspunten voor een verklaring waarom het verschil met de andere praktijken zo groot is. Het betekent dat de beoordelingsgroep alleen deze praktijk volledig in lijn acht met het wettelijk kader, terwijl de meerdere beoordelaars problemen met rechtszekerheid zien bij alle andere praktijken. Praktijk 1 (Ondergrens) en 9 (Handreiking) scoren nog rond 4 punten, de rest scoort lager tot een waarde rond 2,5 (is 50% van de haalbare score) voor praktijk 6 (Bovengrens) en 10 (Mal GR). Overigens zijn de onderlinge beoordelingsverschillen groot.

Uit de opmerkingen van de beoordelaars bij praktijk 3 wordt duidelijk dat deze alleen wordt gezien als aanvulling op een reguliere berekening. De verklaring voor de lage score van praktijk 5 moet volgens de gemaakte opmerkingen gezocht worden in het gebruik van deze praktijk in gevallen waarvoor deze niet bedoeld is, en in de onduidelijke status van deze praktijk zolang de Raad van State zich er niet over heeft uitgesproken. De ongeschiktheid van praktijk 6 op dit oordeel is door de laag-scorende beoordelaars niet verder toegelicht. Eén van de beoordelaars die een lage waarde toekent, licht dit slechts toe met de opmerking dat harde rechtszekerheid voor deze praktijk uitblijft, 'zolang er uitzonderingen mogelijk zijn'.

Over de mate van rechtszekerheid die praktijk 7 biedt, zijn de meningen van de beoordelingsgroep sterk verdeeld, zoals ook blijkt uit de spreiding van waarden in tabel 6: alle mogelijke waarden zijn toegekend. Deze verschillen in beoordeling komen ook terug bij het commentaar: dit varieert van de constatering dat de wet ruimte biedt voor deze praktijk tot de overtuiging dat die ruimte aanwezig is mits er flankerend beleid is vastgesteld, en de twijfel dat de rechtszekerheid van deze praktijk afhankelijk is van eerdere afspraken in de gemeenteraad. Vooral deze laatste twee opmerkingen doen - in combinatie met enkele algemene opmerkingen over rechtszekerheid - vermoeden dat de verklaring voor de lage totaalscore voornamelijk gezocht moet worden in de twijfel of het proces van de GRV door het creëren van een afwegingskader voor de bestuurder wel voldoende geborgd is.

Bij praktijk 10 (Mal GR) wordt door de beoordelingsgroep vermeld dat deze praktijk per situatie unieke drempelwaarden berekent, die geen wettelijke onderbouwing kennen. De beoordelaars vallen over de 'dubieuze' verschuiving van de oriëntatiewaarde, die vervolgens ook bij bruikbaarheid en correctheid tot puntenverlies leidt.

De vraag of een praktijk aansluit op het wettelijke kader is cruciaal voor elke praktijk voor GRV. Gezien het nauwelijks te overschatten belang van het criterium rechtszekerheid kan men zich dan ook afvragen of een praktijk die op gespannen voet staat met de relevante regelgeving als een goede praktijk aanbevolen zou kunnen worden, zelfs al scoort de praktijk in kwestie (boven)gemiddeld op alle andere onderdelen. Anders gezegd: de vraag lijkt hier op zijn plaats of rechtszekerheid niet als knock-out-criterium zou moeten worden gehanteerd, dat voorkomt dat een rechtsonzekere praktijk door een hoge bruikbaarheid of veelzijdigheid naar voren komt als een praktijk die navolging verdient. Dit stadium van het onderzoek is geen geschikt moment voor een ferme uitspraak op dit punt, alleen al omdat er dan nog maar één praktijk zou overblijven. De manier om de consequenties van een dergelijk besluit toch zichtbaar te maken, is het toelaten van verschillende drempelwaarden. Afhankelijk van de hoogte van een dergelijke drempel zijn de volgende conclusies onweerlegbaar:

- Indien men de uitkomsten van de 10 beoordeelde praktijken zou toetsen aan de hand van de drempelwaarde 3 (een gemiddelde score van 3 of hoger als minimumwaarde, oftewel een 'zesje' indien het meer vertrouwde 10 als maximum zou gelden) halen praktijk 5, 6 en 10 de drempel niet.
- Indien men uitgaat van de drempelwaarde 4 halen alleen praktijk 1 en 2 de drempel.
- Indien men drempelwaarde 5 gebruikt, vanuit de gedachte dat rechtszekerheid een absoluut criterium is waarbij één of meerdere beoordelaars een knock-out kunnen veroorzaken, vallen alle praktijken af, behalve praktijk 2 (de Drempelwaarden GR-hoogte).

5.3 SCORES VOOR DOELSTELLINGEN

In de onderstaande tabel is weergegeven voor welke doelstellingen de beoordelaars de praktijk toepasbaar vinden. Bij een zekere mate van geschiktheid, met een drempel naar oordeel van de beoordelaar, hebben beoordelaars een letter omcirkeld. In de tabel is het gemiddeld aantal omcirkelde onderdelen getoond. Daarnaast kon de beoordelaar een score geven voor de veelzijdigheid van de praktijk met een eigen weging voor kwaliteit of realisatie van die onderdelen.

Praktijk	PR1	PR2	PR3	PR4	PR5	PR6	PR7	PR9	PR10	PR11	Gemiddelden	
DOELSTELLINGEN												
Aantal onderdelen	2,4	2,2	3	2,5	3,3	2,5	2,6	4,2	5,1	1,7		
Veelzijdigheid	2,1	2,6	3,4	1,9	2,7	2,2	2,5	3,5	3,6	1,7	2,6	2,6

Tabel 8: Scores doelstellingen

De correlatie tussen het aantal onderdelen en veelzijdigheid is een indicatie dat de beoordelaars erin zijn geslaagd op deze plaats de mogelijke ondersteuning van de praktijk (wat de praktijk beoogt) te scoren, terwijl de verwachte ondersteuning (wat de praktijk daadwerkelijk op deze onderdelen realiseert bij de overige clusters te scoren. Een grote afwijking tussen beide getallen treedt op bij Praktijk 10 (Mal GR): geen enkele praktijk is volgens de beoordelaars in beginsel voor meer onderdelen geschikt, maar realiseert daarvan (getuige de overige scores) zo weinig.

Bij de volgende praktijken worden de wettelijke onderdelen van een GRV (zie paragraaf 4.2) tenminste vijf keer genoemd:

- A. Populatie: praktijken 1, 3, 4, 5, 9 en 10.
- C. GR-hoogte: alle praktijken behalve 7 en 11.

Opmerkelijk is dat twee praktijken volgens de beoordelaars voor geen enkele kwantitatieve toepassing bedoeld zijn. Dat is des te opvallender gezien de centrale rol die in de wet wordt toegekend aan het kwantitatieve groepsrisico. Zoals het Achtergronddocument al aanhaalt: er zijn allerlei nuttige praktijken denkbaar, maar dat wil nog niet zeggen dat bijvoorbeeld een routine voor het ophalen van populatiedata, een lijst met gebouwmaatregelen of een tekstmacro voor besluitvoorbereiding als *groepsrisicopraktijken* tellen.

Van de overige doelstellingen is het keuzecriterium het belangrijkste. Alleen praktijk 2 en 7 wordt door de beoordelingsgroep in beginsel geschikt geacht om de keuze tussen een eenvoudig en een complex-RO-plan te faciliteren. Als het criterium 'meer dan 5 keer genoemd' wordt vervangen door 'aantal keren genoemd', is het resultaat (in aflopende score) voor K (keuze zonder hele praktijk te doorlopen) praktijk 2, 7, 3, 9 en 11. Anders gezegd, praktijk 7 wordt het meest genoemd als ondersteuning voor K. Aangezien bij praktijk 11 (Tekstelementen) de ondersteuning vooral ligt in de fase van resultaatformulering, is niet direct duidelijk wat de betreffende (vier) beoordelaars voor ogen stond bij ondersteuning in een beginfase van een verantwoording. Beoordelaar 2 vindt vooral praktijk 1 en 2 geschikt voor een snelle keuze: 'Makkelijke tool om snel te bepalen of zware/ lichte verantwoording nodig is'; 'Erg goede methode om in de praktijk te gebruiken. Kruimelgevallen worden eruit gehaald. We kunnen onze energie zo richten op de 'echte' gevallen'; 'Hoogte is bepalend hoe zwaar verantwoord wordt'; 'Deze praktijk scheidt het kaf van het koren'; 'Bij kruimelgevallen geen verantwoording vp (*sic*) meer. Werkt goed. We kunnen ons richten op de echte gevallen'.

Met betrekking tot het GRV-onderdeel B (de mogelijkheden tot voorbereiding en beperking van een ramp, de mogelijkheden van personen binnen het invloedsgebied zichzelf in veiligheid te brengen) ziet een enkele beoordelaar nog mogelijkheden. Meer dan één medestander treedt op bij de praktijken 9 en 10.

Met 7 respectievelijk 6 vermeldingen constateert een meerderheid van de beoordelaars bij de Mal GR en de Handreiking verantwoordingsplicht GR meerwaarde op het vlak van hulpverlening en zelfredzaamheid. Hoewel dat deel uitmaakt van een veel groter scala aan mogelijkheden van beide praktijken, zien de beoordelaars in algemene zin nergens zoveel mogelijkheden bij restonderdelen (zie tabel 8). Vrijwel alle onderdelen zijn frequent gescoord.

Zo bezien kan het voorkomen van B in een reeks van genoemde onderdelen geïnterpreteerd worden als een uiting van het oordeel dat de praktijken eerst en vooral te beschouwen zijn als veelzijdige mogelijkheden. De daadwerkelijke uitwerking in de praktijk of ondersteuning voor de doelgroep is een ander verhaal. Dit komt expliciet ook naar voren in de geplaatste opmerkingen bij praktijk 9. Veel beoordelaars zien de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico eerst en vooral als procesmatig handvat voor een GRV: de Handreiking helpt hen blijkbaar niet bij de te maken keuzes in het proces, bijvoorbeeld ten aanzien van mogelijke maatregelen of een eindpunt voor het verlagen van de groepsrisicohoogte. Zo bezien is deze praktijk meer een goed beoordeelde toelichting op wat er moet gebeuren, dan een daadwerkelijke uitwerking van de uit te voeren acties. Dit wil niet zeggen dat de Handreiking volgens de beoordelaars niet ondersteunend kan werken voor vrijwel alle aan te geven doelstellingen.

Bij onderdeel O en S kunnen tot slot de volgende opmerkingen geplaatst worden. Opnieuw wordt praktijk 9 beoordeeld als het instrument met de meeste overige of integrale mogelijkheden, maar ditmaal denken meerdere beoordelaars ook aan de praktijken 7, 10, 3 en 6. Er is echter vrijwel geen enkele vermelding in het commentaar gevonden over wat de beoordelaars daar specifiek voor ogen hadden, zodat hier onopgehelderd blijft welke bonusdoelstellingen sommige gebruikers uit deze praktijken halen.

5.4 SCORES VOOR BRUIKBAARHEID

In de onderstaande tabel is het gemiddelde weergegeven van de scores die door de beoordelaars zijn toegekend op het onderdeel bruikbaarheid (vraag: verlicht de praktijk de benodigde inspanning en leidt het tot meer en betere resultaten?).

Praktijk	PR1	PR2	PR3	PR4	PR5	PR6	PR7	PR9	PR10	PR11		Gemiddelden
BRUIKBAARHEID												
A. Populatie	3	1,7	2,5	2,7	3,7	2,3	1,6	2,4	1,5	1,5		2,3
C. GR-hoogte	3,5	3,5	3,5	3,5	4,1	2,5	2	2,6	1,6	1,5		2,8
E. GR-doorwerking	1,5	2,4	3	1,5	3,1	3,2	3,5	3,9	2,1	2,9		2,7
Gemiddelde score:	2,7	2,5	3,0	2,6	3,6	2,7	2,4	3,0	1,7	2,0		

Tabel 9: Scores bruikbaarheid

Met betrekking tot bruikbaarheid geven de beoordelaars vooral de LPG-tool hoge waarderingen voor de bevolkingsinventarisatie (populatie) en de kwantificering van het groepsrisico (GR-hoogte). Uit de opmerkingen van de beoordelaars komt naar voren dat het instrument vooral de benodigde inspanning verlicht voor deze onderdelen van de GRV. Ook onder de algemene opmerkingen vallen de termen 'makkelijk', 'eenvoudig' en 'betrouwbare vereenvoudiging'.

De praktijken 2, 7, 10 en 11 daarentegen scoren op dit onderdeel laag. In het geval van praktijk 7 is deze lage score vooral te wijten aan de subonderdelen populatie en GR-hoogte; de score voor GR-doorwerking ligt boven het gemiddelde. Bij 7, 9, 10 en 11, waar de scores op GR-doorwerking (aanzienlijk) hoger zijn, ontstaat bovendien de vraag waarmee dan die GR-doorwerking plaatsvindt: volgens de beoordelaars in elk geval niet op basis van een makkelijk verkrijgbare GR-hoogte.

De opmerkingen bij praktijk 7 betreffen grotendeels de hogere scores, waarbij opvallend is dat deze gepaard gaan met verwijzingen naar de reguliere berekening die al ten grondslag ligt aan de praktijk. Op basis van de commentaren kan voor praktijk 10 (Mal GR) gesteld worden dat de beoordelaars deze te ingewikkeld en te omslachtig vinden om goed bruikbaar te zijn.

De bruikbaarheid van de Tekstcatalogus wordt, ondanks enkele hoge uitschieters, gemiddeld laag geacht, vooral voor de subonderdelen GR-hoogte en GR-doorwerking. De geplaatste opmerkingen bieden geen noemenswaardige nadere informatie, wat wederom de vraag oproept wat de beoordelaars hier precies voor mogelijkheden zien.

5.5 SCORES VOOR CORRECTHEID

In de onderstaande tabel is het gemiddelde weergegeven van de scores die door de beoordelaars zijn toegekend op het onderdeel correctheid (kloppen de resultaten van de praktijken vergeleken met de uitkomsten die zouden ontstaan via volledige berekening van de groepsrisicohoogte van alle varianten?).

Praktijk	PR1	PR2	PR3	PR4	PR5	PR6	PR7	PR9	PR10	PR11		Gemiddelden
CORRECTHEID												
A. Populatie	2,7	1,9	2,2	2,5	2,8	2,2	1,7	2,4	2	1,5		2,2
C. GR-hoogte	3,2	3,2	3	2,9	3,3	2,8	2,1	2,2	1,7	1,5		2,6
E. GR-doorwerking	1,5	2,4	2,6	1,5	2,7	3,3	3,5	3,8	2,5	2,6		2,6
Gemiddelde score:	2,5	2,5	2,6	2,3	2,9	2,8	2,4	2,8	2,1	1,8		

Tabel 10: Scores correctheid

Met betrekking tot correctheid is de LPG-tool de beste scorende praktijk. Interessant is wel, dat de score van deze relatief hoog scorende praktijk nog geen 3 is. Aan de overige praktijken zijn nog lagere waarden toegekend voor dit onderdeel.

Zeven van de tien beoordelaars geven praktijk 5 op onderdelen een score van 3 of hoger. Gezien de gegeven scores lijken veel beoordelaars van mening te zijn dat de uitkomsten van de LPG-tool redelijk overeenkomen met de uitkomsten van een volledige risicoberekening. Hierbij ontstaat wel de vraag waarom de score op E zo laag is: een redelijke afwijking bij het kwantitatieve resultaat hoeft een kwalitatieve inschatting bij een GRV immers niet in de weg te staan. Eén van de beoordelaars plaatst hier de opmerking dat de resultaten weliswaar grotendeels gelijk zijn aan Safeti-NL, maar dat de tool in enkele situaties niet conservatief is.

Alle praktijken krijgen betrekkelijk lage waarderingen voor de bevolkingsinventarisatie. Dit is geen verrassende uitkomst aangezien de beoordelaars in hun opmerkingen ook melden dat de aangehaalde praktijken niet van toepassing zijn op dit punt en niets zeggen over de correctheid van de bevolkingsinventarisatie.

Opnieuw is bij de praktijken 7, 9, 10 en 11, waar de scores op GR-doorwerking (aanzienlijk) hoger zijn dan op GR-hoogte, de vraag aan de orde welke resultaten de beoordelaars bij de ondersteuning door zo'n praktijk voor ogen hebben als er niet of onvoldoende een of ander indicatief groepsrisico is. Bij praktijk 7 is uit de commentaren bekend dat populatie en GR-hoogte niet of minder van toepassing geacht worden.

Verder scoren de praktijken 4, 7, 10 en 11 laag op het onderdeel correctheid. Praktijk 4 wordt op de verschillende subonderdelen zeer wisselend gewaardeerd; de lage score is vooral te wijten aan de lagere waardering op het gebied van GR-doorwerking. Praktijk 10 wordt op het onderdeel correctheid minder geschikt geacht vanwege het feit dat de beoordelaars overwegend van mening zijn dat het middel de plank mislaat, getuige de opmerkingen dat zij 'niet GR an sich' betreft, 'strikt genomen geen GR' uitdrukt, en 'de echte afweging' hiermee niet gemaakt wordt. De Tekstcatalogus geeft voor correctheid een vergelijkbaar beeld als bij bruikbaarheid: ondanks enkele hoge uitschieters wordt deze praktijk niet bijzonder correct geacht. Daarnaast valt opnieuw op dat beoordelaars nog wel enige mogelijkheden zien voor GR-doorwerking, terwijl ze (getuige de scores) correcte GR-hoogtes ontberen.

5.6 SCORES VOOR DOELGROEPEN

De volgende tabel geeft de gemiddelden weer van de scores die door de beoordelaars zijn toegekend op het onderdeel doelgroepen. Voor een interpretatie van de resultaten is het goed te herhalen dat 'doelgroepen' niet letterlijk moet worden genomen: de vermelde actoren dienen als geheugensteun om vijf deelscores te onderscheiden. Naast de meest ondersteunde actor (waaronder integrale proceselementen) konden de beoordelaars ook de verschillen in procesfase, groepsrisicogebruik en informatiebehoefte mee laten wegen.

Praktijk	PR1	PR2	PR3	PR4	PR5	PR6	PR7	PR9	PR10	PR11		Gemiddelden
DOELGROEPEN												
RO-er	3	2,6	4	2,4	2,6	2,3	2,8	2,8	2	1,9		2,6
EV-specialist	3,8	3,8	3,4	3,6	4,3	3,3	2,8	3,9	2,4	3,8		3,5
Besluitvoorbereider	2,4	3,1	3,3	2,6	3,1	4	3,6	3,4	2,4	2,6		3,1
Bevoegd gezag	2	2	2,8	2,3	1,9	3	3,4	3,1	2,7	1,9		2,5
Gezamenlijk	2,5	2,9	3,4	2,6	2,9	2,6	2,9	3	2,4	2,1		2,7
Gemiddelde score:	2,7	2,9	3,4	2,7	3,0	3,0	3,1	3,2	2,4	2,5		

Tabel 11: Scores doelgroepen

Zoals in bijlage 9 is verantwoord, zijn de scores van drie beoordelaars niet meegenomen bij dit onderdeel. Het betreft de scores waarvoor het grootste aantal keren een hogere ondersteuning per doelgroep was toegekend dan op grond van de scorecriteria mogelijk was na toekenning van de scores voor bruikbaarheid en correctheid. Als een praktijk een doelgroep beter lijkt te ondersteunen dan de hoogste score op eerder voor beoordeling geselecteerde onderdelen, duidt dat erop dat de beoordelaars bij dit onderdeel andere mogelijke toepassingen of gebruiksmogelijkheden voor ogen hadden. Zoals in de bijlage vermeld, is geen correlatie gevonden met de al dan niet vermelde onderdelen (toegekende letters) en ook is geen poging gedaan tot verdergaande opschoning in die mate van detail. Voor zover de tabel dus te lezen valt als een beoordeling voor de onderdelen A, C en E, zijn te hoge score toegekend. Voordat verder wordt ingezoomd op de deelscores moet verder worden opgemerkt dat de spreiding bij doelgroepen grote verschillen tussen beoordelaars onthult. Een score uit tabel 6 als '111445' duidt erop dat de beoordelaars onderling sterk van mening (blijven) over de mogelijkheden voor de beoogde gebruiker. De implicaties voor de uitkomsten voor afzonderlijke doelgroepen worden verder behandeld in hoofdstuk 6.

De gemiddelde scores liggen relatief dicht bij elkaar (allen binnen een range van 2.4 tot 3.5). Praktijk 3 (GR op de kaart) is de praktijk waarvan de meeste ondersteuning wordt verwacht, 10 (Mal GR) en 11 (Tekstcatalogus) hebben de meeste tekortkomingen. De gemiddelde scores per fase geven een soortgelijk beeld. De ondersteuning van de EV-specialist wordt duidelijk het hoogst ingeschat (3.5 punten), de meeste tekortkomingen zien de beoordelaars in de ondersteuning van beslissers (score 2.5 punt).

Bij de slecht scorende praktijken kunnen de volgende opmerkingen worden geplaatst. Bij praktijk 1 valt de lage scores onder besluitvoorbereider en bevoegd gezag op. Volgens één van de beoordelaars hebben deze actoren 'niets meer met deze praktijk te maken'. Bij praktijk 4 is het, naast de score voor de RO-er, opnieuw de score voor het bevoegd gezag die het gemiddelde negatief beïnvloed. Volgens één van de beoordelaars is de praktijk te specialistisch voor deze actor. Bij praktijk 10 ontlopen de scores voor de verschillende doelgroepen elkaar nauwelijks. Doordat al deze scores zich onder de waarde 3 bevinden, komt het gemiddelde eveneens laag uit. Dat geldt ook voor praktijk 11, maar met één opvallend verschil: de Tekstcatalogus kan nog wel worden toegekend aan de EV-specialist (voor GRV specifiek knip-en-plak-hulpmiddel als de betreffende opmerking representatief is).

5.7 TOTAALSCORES

Naast de scores per onderdeel zijn ook totaalscores per praktijk vastgesteld, zodat deze op (de afwezigheid van) tekortkomingen kunnen worden geordend. Aan de hand van de vijf scores per onderdeel berekenden wij een totaalscore. Het gaat daarbij om een totaalscore op basis van de opstelsom van gemiddelden voor alle onderdelen. Daarna zijn de praktijken geordend van hoogste naar laagste score. De onderstaande tabel toont daarvan het resultaat: aan praktijk 9 (Handreiking) is de hoogste score toegekend, aan praktijk 11 (Tekstcatalogus) de laagste score.

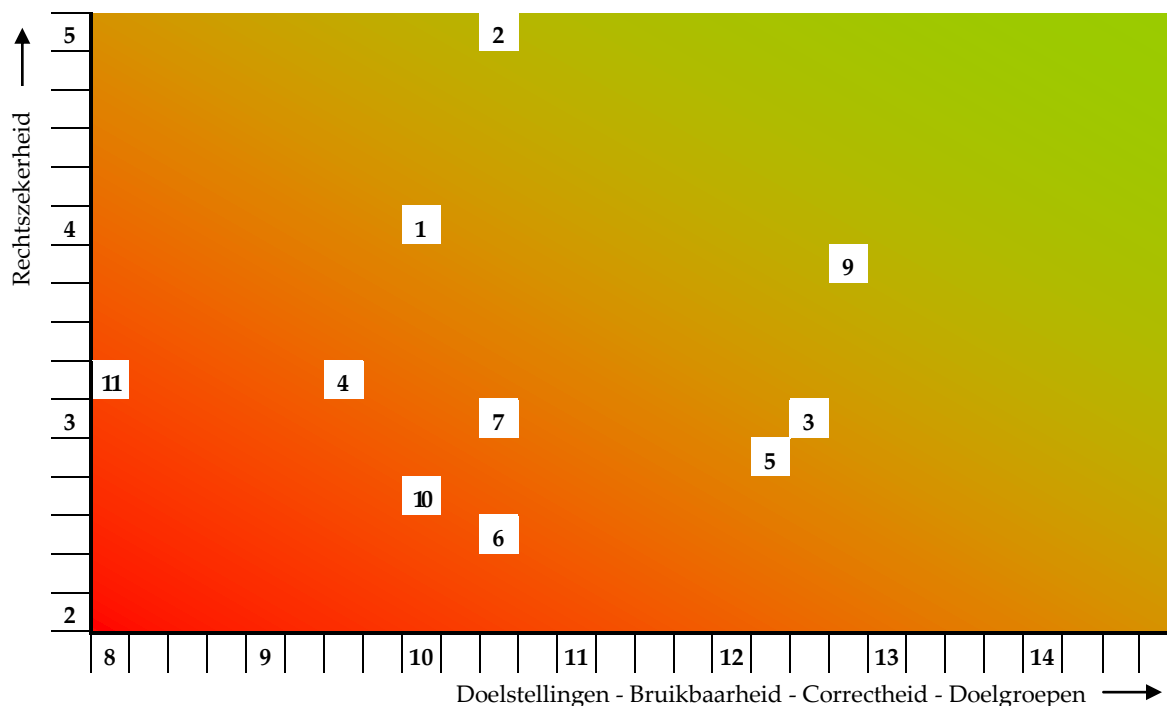
Praktijk	PR9	PR2	PR3	PR5	PR1	PR7	PR6	PR4	PR10	PR11
Totaalscore	16,4	15,5	15,4	15,1	14	13,4	13	12,8	12,3	11,1
Rechtszekerheid	3,8	5	3	2,9	4,1	3	2,4	3,3	2,5	3,1

Tabel 12: Ordening praktijken op één schaal

Hiermee wordt echter geen recht gedaan aan de rol van het onderdeel rechtszekerheid. In de strengste interpretatie van de beoordelingscriteria is immers sprake van rechtszekerheid als ‘knock-out’-criterium bij praktijken die wettelijke elementen verkeerd weergeven of soortgelijk niet-aanbevelingswaardig gebruik toelaten. Bij toepassing van een dergelijk criterium zou maar één praktijk overblijven, te weten praktijk 2 (Drempelwaarden GR-hoogte).

Zoals paragraaf 5.2 aangeeft kan men door het gebruik van drempelwaarden tegemoet komen aan de gerechtvaardigde vraag of een praktijk met een lage rechtszekerheid niet onmiddellijk als een bruikbare praktijk moet worden uitgesloten. Al in de onderzoeksopzet is immers rekening gehouden met de mogelijkheid dat sommige praktijken niet ‘goed’ zijn. De bovenstaande tabel is zo opgezet dat geschikte praktijken af te lezen zijn bij verschillende drempelwaarden op het onderdeel rechtszekerheid. Bij een drempelwaarde van 3 (een ‘zesje’) vallen drie praktijken af (ter illustratie rood gemarkeerd in de tabel) en de praktijken 3 en 7 zouden nader beschouwd moeten worden. Alleen bij praktijk 2 zijn geen tekorten gevonden (groen gemarkeerd).

Onder andere omdat nu tweemaal het criterium rechtszekerheid gebruikt wordt (in de score en nogmaals via drempel) vindt de Taakgroep ook dit geen bevredigende oplossing. Indien geen nadere weging wordt verondersteld, stelt zij als alternatief voor om het resultaat op een tweedimensionale ordening weer te geven. In tegenstelling tot in tabel 12 worden de scores voor rechtszekerheid daarbij gesplitst van de overige onderdelen. Op de ene as staat dan de score voor rechtszekerheid en op de andere as wordt een gezamenlijke score weergegeven op basis van de oorspronkelijke beoordelingscriteria zonder rechtszekerheid (maximum score daar dus 20 punten). De onderstaande figuur toont het resultaat.



Figuur 3: Ordening van praktijken op twee schalen

De Taakgroep geeft daarbij aan dat de vlakvulling van rood naar groen een combinatiemogelijkheid suggereert, naast of als alternatief voor het toepassen van drempelwaarden. De Taakgroep wil volstaan met het aanbieden van deze mogelijkheid. Duidelijk is wel dat als men de beste drie praktijken op rechtszekerheid als aanbevelenswaardige kandidaten wil beschouwen (praktijken 1, 2 en 9), de drempelwaarde voor dit criterium niet hoger kan zijn dan 4. Iets soortgelijks geldt voor de drie praktijken met de minste tekortkomingen wat betreft de overige vier criteria (praktijken 5, 3 en 9). Bij deze praktijken is de score op de vier criteria niet beter dan rond 60% van het hoogst haalbare. Als beide assen worden gecombineerd blijft maar één praktijk over: praktijk 9 (Handreiking).

Als bijvangst van de bestudering van alle scores en commentaren constateren wij de volgende opvallende tekortkomingen bij praktijken die volgens voorgaande ordening redelijk scoren op de overige vier criteria:

- De correctheid van praktijk 3 wordt laag gewaardeerd. De beoordelaars gaven met name lage scores voor onderdeel A (Populatie).
- Aan de hand van Praktijk 5 (LPG-tool) kan de GR-hoogte prima worden bepaald (hoogste scores op C van alle praktijken) en geen enkel andere praktijk geeft zo duidelijk vorm aan het berekenen van het groepsrisico (op een simpelere wijze dan met Safeti-NL). Hoewel de beoordelaars een meer dan gemiddeld score voor veelzijdigheid hebben toegekend, is duidelijk dat het kwantitatieve gedeelte van deze praktijk alleen geschikt is voor LPG-tankstations. Het is dus de vraag relevant welk tekort de beoordelaars precies hebben vertaald in de lage scores bij correctheid (en rechtszekerheid).

Tot slot enkele beschouwingen over de hekkensluiters (geheel linksonder in de figuur): de praktijken 10 en 11. Na tekorten bij rechtszekerheid verliest de Mal GR ook veel punten door de lage scores voor bruikbaarheid en correctheid. Uit het commentaar van de beoordelaars komt onder meer als verklaring naar voren dat de praktijk als ‘omslachtig’ wordt gezien, wat niet wordt gecompenseerd door maatregelen als een maatregelencatalogus, procesondersteuning en verantwoordingsteksten. Bij correctheid is de vraag of toch niet elementen zijn meegenomen die eigenlijk onder rechtmatigheid vallen; bijvoorbeeld in hoeverre nieuwe afwegingen (verschoven oriëntatie-afstand, MKBA, gewonden) naast, of in plaats van, groepsrisico worden toegepast. In het licht van wat wettelijk moet worden meegewogen kan men stellen dat de Mal GR aspecten uitrekent die niet ter zake doen, maar de aanvullende berekeningen zijn daarmee niet meteen incorrect.

5.8 RESULTATEN BIJ SPECIFIEKE ONDERWERPEN

Naast de scores per onderdeel en per praktijk leveren de beoordelaars een aantal resultaten die een beschouwing van meerdere onderdelen of van relaties met eerdere vragen vereisen. In het onderstaande zijn alle resultaten verzameld voor zover ze niet in de vorige paragraaf per praktijk aan bod kwamen.

Rechtszekerheid van beslismomenten in praktijken

De Taakgroep heeft expliciet aandacht besteed aan de rechtszekerheid van beslissingen tijdens een GRV. Dit is toegelicht in hoofdstuk 3 van het Achtergronddocument en is in meer of mindere mate uitgewerkt in de praktijken 6 tot en met 10. In dat licht is het jammer dat de beoordelingsgroep praktijk 8 (Procesondersteuning besluitvorming) niet geschikt acht voor een GRV op basis van het beperkt aantal gevallen waarvoor deze praktijk gebruikt kan worden. Hier ontbreekt dus een oordeel omtrent de beslissingen binnen de GRV.

Bij praktijk 7 (Ondersteuning door GR-uitkomsten) en praktijk 10 (Mal GR) was de beoordelingsgroep zeer verdeeld over de rechtszekerheid. Praktijk 6 (Bovengrens GR van grenswaarde voorzien) heeft de slechtste score van alle praktijken op dit criterium. Voeg daarbij praktijk 8 (die geheel niet geschikt werd bevonden voor de voorgelegde RO-praktijk), en het lijkt erop dat het vooral de uitwerkingen van procesmatige praktijken zijn die tekortschieten bij rechtszekerheid. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de beoordelaars uitdrukkelijk is gevraagd de praktijk in zijn huidige vorm te beoordelen, zonder flankerende omstandigheden zoals bijvoorbeeld een EV-visie. Het is echter de vraag of een dergelijke reparatie daadwerkelijk GRV-problemen aanpakt en of een visie daadwerkelijk problemen met betrekking tot rechtszekerheid oplost. (Er is in het verbeterprogramma niet voor niets een aparte taakgroep voorzien die zich concentreert op de onderzoeksvraag: voor welk probleem is de beleidsvisie (g)een oplossing?) Hoofdstuk 3 van het Achtergronddocument gaat hier nader op in en het onderwerp komt nog terug bij de aanbevelingen aan het eind van hoofdstuk 6.

Overigens vallen bij rechtszekerheid verschillen door subjectieve inschatting en persoonlijke beoordelingsgrondslag het meest op. De spreiding in scores per praktijk is veel kleiner indien beschouwd per beoordelaar. Er zijn drie beoordelaars die zelden een 4, laat staan een 5 aan het criterium toekennen. Tegenover deze ‘critici’ staan drie ‘rekkelijken’ die elk tot drie keer een 5 toekennen, ook bij praktijken waar de gemiddelde score niet boven een 3 uitkomt.

Meer met minder kwantitatief groepsrisico

Zoals wij uiteenzetten in paragraaf 4.2 is niet alleen naar de doorwerking van groepsrisico-hoogte (gekwantificeerde invoer of resultaat) gekeken, maar ook ruimte geboden om meer kwalitatief gebruik (doorwerking in termen van groepsrisico niet per se getalsmatig) te beoordelen. Bij de onderdelen bruikbaarheid en correctheid is steeds zowel onderdeel C als E beoordeeld. De scores in relatie tot de betreffende praktijken vragen echter om een nadere duiding. Zo is bij praktijk 5 (LPG-tool) nog steeds sprake van een score rond 3 op onderdeel E.

Ook bij praktijk 11 (Tekstcatalogus) wordt als verwacht wel zeer laag gescoord op C, maar zien de beoordelaars kennelijk nog mogelijkheden voor kwalitatieve ondersteuning (scores rond 2,5 tot 3). Bovendien zijn deze scores vrijwel gelijk aan die voor praktijk 10 (Mal GR) met aanzienlijke of zelfs doorgeschoten kwantitatieve mogelijkheden. Dergelijke resultaten zijn alleen maar mogelijk indien een aantal beoordelaars andere zaken dan de hier boven vermelde C en E in hun scores heeft laten doordringen. Iets vergelijkbaars is in paragraaf 5.3 ook voor doelstelling B geconstateerd en in de volgende paragraaf voor doelgroepen.

Nu het op meerdere plaatsen in de beoordeling plausibel is dat (sommige) beoordelaars meer meewegen dan aan GRV-doelstellingen aldaar is gevraagd, is het zaak een belangrijke consequenties onder ogen te zien. De beoordelingssystematiek omvat in elk geval de noodzakelijke onderdelen van een GRV. Een praktijk kan in meer of mindere mate tekortschieten in het ondersteunen van die afzonderlijke onderdelen. Daarnaast kan een praktijk andere zaken faciliteren, die voor een of meer doelgroepen naar oordeel van een beoordelaar positief scoren. Deze bijdragen kunnen echter niet als compensatie dienen voor negatieve bijdragen op de scores voor verplichte doelstellingen. Het ziet er evenwel naar uit dat beoordelaars aan een aantal onderdelen een te hoge score toekenden.

Potentiële ondersteuning

De resultaten in paragraaf 5.6 zijn lastig te interpreteren voor de afzonderlijke doelgroepen. Om te beginnen is de spreiding in de scores hoog, aangezien de beoordelaars het niet eens zijn. Verder is sprake van inconsistenties in de scores die maar beperkt konden worden opgeschoond. Wel is, ook zonder verdere kwantitatieve analyse, significant dat, gemiddeld en bij meeste praktijken afzonderlijk, de EV-specialist en hetgeen daarmee in die fase samenhangt het beste ondersteund wordt.

Op niveau van afzonderlijke doelgroepen is het moeilijk om verdergaande conclusies te trekken. Zelfs de constatering dat het bevoegd gezag het minst wordt ondersteund is maar net significant door de geringe verschillen met de andere twee hekkensluiters. Op het hogere niveau van het criterium is uiteraard de betrouwbaarheid een stuk hoger en het gemiddelde betekenisvol mee te wegen in de totale score per praktijk.

Omdat elders al is geconstateerd dat beoordelaars extra doelen mee-beoordelen en rond de EV-specialist de hoogste scores optreden, houdt de Taakgroep rekening met het volgende effect. De praktijken bieden allerlei *mogelijkheden*, die met name de EV-specialist kan omzetten in *daadwerkelijke* ondersteuning door een praktijk. Het feit dat de meeste beoordelaars tot dit type actor behoren en/of in de betreffende fase van een GRV daadwerkelijk werken maakt dat ze de kennis en vaardigheden daartoe meer bezitten dan de gemiddelde gebruiker.

Daarnaast vrezen we dat de meer-dan-gemiddeld-deskundige beoordelaars de mogelijkheden van de praktijkgebruikers overschatten. Meer specifiek in termen van middelen en deskundigheid staat deze kwestie ook in hoofdstuk 4 van het Achtergronddocument. Dit impliceert opnieuw dat de scores voor diverse doelgroepen overschattingen zijn.

6

Conclusie

In 2010 werd de evaluatie van de ‘verantwoordingsplicht groepsrisico’ afgerond en aangeboden aan de Tweede Kamer. Om de knelpunten die daarbij ten aanzien van de verantwoordingsplicht waren geïdentificeerd in de toekomst te ondervangen, startten de betrokken organisaties het ‘Verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico’ (hierna VGR). Dit verbeterprogramma wordt gedragen door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging voor Nederlandse gemeenten (VNG), en de Nederlandse Vereniging van Brandweerzorg en Rampenbestrijding (NVBR).

Binnen het VGR is de Taakgroep praktijken voor groepsrisicoverantwoording (GRV) belast met de opdracht om te komen tot een selectie van praktijken die een GRV ondersteunen of zelfs verbeteren. Deze opdracht is onderverdeeld in drie stappen:

1. Het inventariseren van de gebruikte praktijken voor GRV in een ruimtelijk besluit.
2. Het beoordelen van deze praktijken om te ordenen naar ondersteuning bij GRV.
3. Het selecteren van de best toepasbare praktijken.

In overleg met de Adviesgroep Groepsrisico (hierna Adviesgroep), en met ondersteuning van ARCADIS bij de afronding van haar opdracht, heeft de Taakgroep deze stappen inmiddels doorlopen.

In de volgende vier paragrafen treft u de resultaten voor de geïnventariseerde praktijken, de ordening op basis van de beoordeling, de selectie van geschikte praktijken en verdere aanbevelingen.

6.1 GEÏNVENTARISEERDE PRAKTIJKEN

De eerste stap van de opdracht was om de bestaande praktijken bij de GRV van een ruimtelijk besluit te verzamelen en aan te geven welke als ‘goede praktijken’ kunnen worden aangemerkt. Het begrip goede praktijk in normatieve zin gaat verder dan ‘werkende praktijken’. De Taakgroep heeft als werkhypothese dat alle praktijken problemen kennen. Om dat te toetsen, volstaat het te inventariseren wat niet in een GRV mag ontbreken en te expliciteren waarom dat in elk geval niet goed is. De hieruit af te leiden beoordelingscriteria richten zich op (het ontbreken van) tekortkomingen. Deze criteria kunnen volstaan om een ordening van praktijken te maken. Hoewel op deze wijze niet is te achterhalen welke praktijken goed zijn, is na afloop wel te onderbouwen welke praktijken niet aanbevolen kunnen worden voor algemene toepassing.

Bij bestaande praktijken gaat het om een bonte mix van instrumenten en methodieken voor GRV: van rekenhulpmiddelen voor het bepalen van de risicohoogte tot procesmethodieken ter ondersteuning van de besluitvorming. Om deze reden bleek een nadere afbakening van de inventarisatie noodzakelijk. De Taakgroep onderbouwde dat acties voor het wegnemen van belemmeringen bij het gebruik van (reken)instrumenten en adviezen van de veiligheidsregio niet als zelfstandige praktijk zijn te beschouwen. Ook is onderbouwd dat beleidsvisies binnen de taakafbakening geen zelfstandig te inventariseren praktijken zijn. Tot slot zijn lokale varianten van praktijken, deeloplossingen, en potentiële verbeteringen waarmee in de praktijk nog geen ervaring mee is, buiten de inventarisatie gehouden.

Met deze afbakening kwam de Taakgroep, in samenspraak met betrokkenen bij het Verbeterprogramma en adviseurs van ARCADIS tot een eerste inventarisatie van bestaande praktijken. Om de inventarisatie zo kernachtig mogelijk te houden werd de lijst vervolgens teruggebracht tot elf representatieve praktijken, die in de vorm van archetypen het volledige scala aan bestaande praktijken vertegenwoordigen. Deze archetypen vormden de basis voor de verdere selectie van goede praktijken. Daarnaast maakten wij een overzicht van alle gemelde voorkomens en varianten. Dit overzicht staat in bijlage 4.

Het resultaat van de eerste onderzoeksvraag, het inventariseren van de gebruikte praktijken voor GRV in een ruimtelijk besluit, staat samengevat in de onderstaande tabel.

Nr.	Titel
1	Ondergrens voor het transport van gevaarlijke stoffen
2	Drempelwaarden GR-hoogte
3	GR op de kaart
4	Indicatie GR-hoogte
5	LPG-tool
6	Bovengrens GR van grenswaarde voorzien
7	Ondersteuning door GR-uitkomsten
8	Procesondersteuning besluitvorming
9	Handreiking verantwoordingsplicht GR
10	Mal GR
11	Tekstcatalogus met standaardteksten voor de GRV

Tabel 13: Archetypen van bestaande praktijken voor GRV

Rekening houdend met de handigste tekstindeling voor de beoordeling zijn deze praktijken nader beschreven. De volledige beschrijvingen zijn opgenomen in bijlage 5, een synopsis van elke praktijk staat in hoofdstuk 3. De representatieve eigenschappen van elke in gebruik zijnde praktijk voor GRV in Nederland zijn aldus samengevat tot elf praktijkbeschrijvingen, die nader worden beoordeeld op mate van geboden ondersteuning.

6.2 ORDENING VAN PRAKTIJKEN

Voor de geïnventariseerde praktijken zijn criteria afgeleid waarop de praktijken kunnen worden beoordeeld en vervolgens geordend. De Taakgroep vroeg de Adviesgroep om een tussenadvies over de eerste inventarisatie van praktijken en de voorgestelde beoordeling. Het uitgebrachte tussenadvies is verwerkt in de beoordelingscriteria.

De gedefinieerde beoordelingscriteria zijn terug te brengen tot vijf clusters:

1. Rechtszekerheid. Sluit de praktijk aan op het wettelijk kader? Het bevoegd gezag dient een GRV uit te voeren en daarover een expliciet besluit nemen.
2. Doelstellingen. Op welke GRV-onderdelen is de praktijk gericht? Voor de beoordeling zijn de wettelijk vastgelegde onderdelen nader benoemd.
3. Bruikbaarheid. Verlicht het de benodigde inspanning en leidt het tot meer en betere resultaten? (volgens de praktijk alsook in de praktijk)
4. Correctheid. Kloppen de GRV-resultaten met de uitkomsten die zouden ontstaan uit een volledige berekening van de (groeps)risicohoogte van alle varianten?
5. Doelgroepen. Wie worden ondersteund en in welke fasen (van het proces)?

De criteria zijn volledig met het oog op het vaststellen van tekortkomingen. Per praktijk gaven beoordelaars aan elk criterium 1 tot 5 punten op een intervallschaal. In beginsel geldt dat rechtszekerheid een absoluut criterium is. Wij kunnen immers geen praktijk aanbevelen die een juridisch niet-correcte GRV toelaat of zelfs bevordert. De waardering van de overige criteria kunnen als indicatie gelden voor de mate van (het ontbreken van) tekortkomingen. Op basis van deze scores ordenen wij vervolgens de praktijken. De vraag, welke praktijken wel kunnen worden aanbevolen voor algemene toepassing, zal onverwacht ingewikkeld blijken. Paragraaf 6.3 gaat hier dieper op in.

Bij een strenge interpretatie van de toegekende scores, waarbij een praktijk wordt uitgesloten in geval van tekorten bij het criterium rechtszekerheid, komt volgens de beoordelaars maar één praktijk in aanmerking voor algemene toepassing. Het betreft de praktijk 'Drempelwaarden GR-hoogte' (nummer 2 uit tabel 13). Deze praktijk beoogt echter niet alle doelstellingen voor een GRV te ondersteunen. Volgens de beoordelaars mankeert het bovendien aan daadwerkelijke realisatie. Naast een lage score voor het criterium veelzijdigheid behaalt de praktijk namelijk ook weinig punten bij de criteria bruikbaarheid en correctheid.

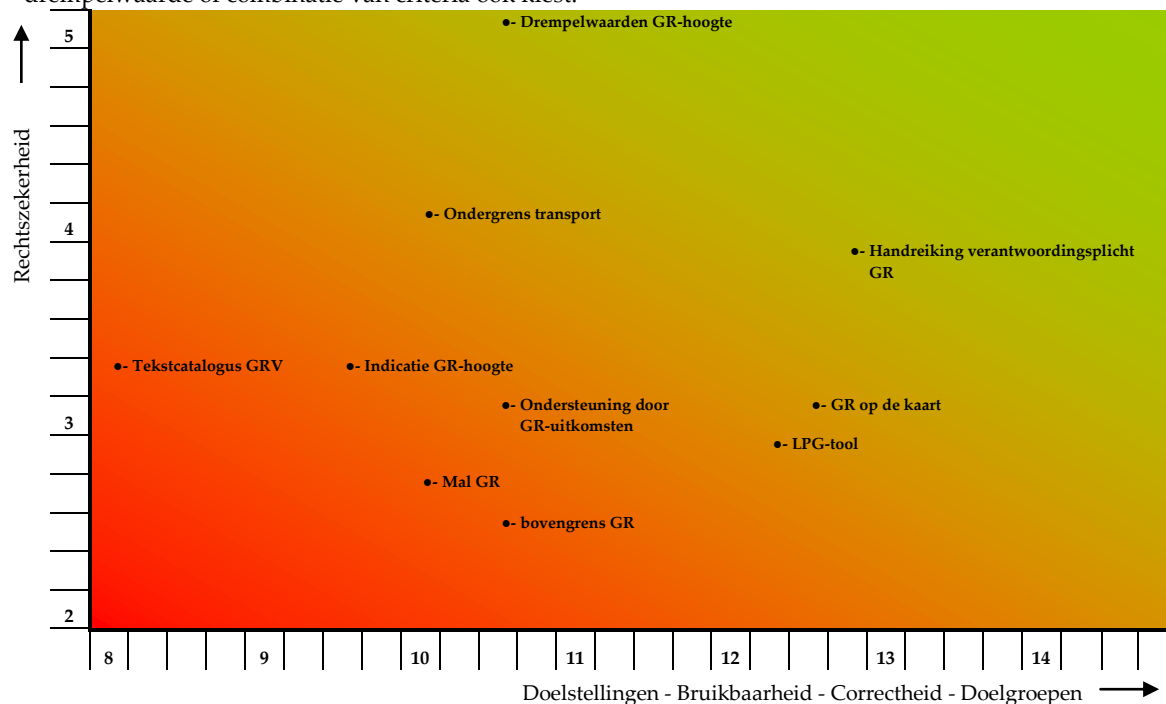
Een aantal praktijken scoorde hoog bij de vier criteria buiten rechtszekerheid. Volgens de beoordelaars zijn deze dus breder inzetbaar, meer bruikbaar, correcter en bieden meer ondersteuning aan een aantal doelgroepen dan bovengenoemde rechtszekere praktijk. Echter, ze scoren minder hoog of zelfs laag op de rechtszekerheid. Wat hun selectie, laat staan aanbeveling, in de weg staat. Afhankelijk van de verlaging van de drempelwaarde (hierboven een score van 5) die men accepteert voor rechtszekerheid, komen meer praktijken in beeld. Een verlaging tot een drempel van 2 is nodig om alle praktijken verder mee te nemen. Overigens is de praktijk 'Procesondersteuning besluitvorming' (nummer 8) naar unaniem oordeel van de beoordelingsgroep geen goede praktijk voor de GRV in een ruimtelijk besluit. Om deze reden komen maximaal tien praktijken in beeld voor verdere ordening.

Figuur 4 (zie de volgende pagina) ordent de tien praktijken op de scores voor rechtszekerheid en voor de vier overige criteria. Op de verticale as staat rechtszekerheid. Bij de maximumscore van 5 punten zien de beoordelaars geen tekortkomingen. De scores voor de overige criteria worden weergegeven op de horizontale as. De maximale score bedraagt hier 20 punten.

Uit de figuur blijkt dat slechts drie praktijken op de overige criteria een score van bijna 13 punten bereiken. Daaronder, met het kleinste puntenverlies voor rechtszekerheid (score van 3.8), de Handreiking Verantwoordingsplicht GR. Hoogstens 60% van de maximale score in absolute zin duidt echter niet op grote daadwerkelijke ondersteuning bij een GRV. De kwalitatieve resultaten bij deze praktijk verhelderen dat veel beoordelaars de Handreiking Verantwoordingsplicht GR vooral als een procesmatig handvat zien voor een GRV, maar niet iets dat hen helpt bij de te maken keuzes in het proces. Deze praktijk is meer een

goed beoordeelde toelichting op wat er moet gebeuren, dan een daadwerkelijke uitwerking van acties ten behoeve van een GRV.

In figuur 4 is direct te zien dat de overige praktijken altijd slechter scoren dan de praktijk 'Drempelwaarden GR-hoogte' of de Handreiking Verantwoordingsplicht GR, hoe men een uiteindelijke drempelwaarde of combinatie van criteria ook kiest.



Figuur 4: Ordening van praktijken op twee schalen

Het resultaat van de tweede onderzoeksvraag, het beoordelen van deze praktijken om te ordenen naar ondersteuning bij GRV, staat in bovenstaande figuur. De beoordeling levert de gevraagde ordening. Wij hebben met een kleurverloop van rood naar groen indicatief aangegeven hoe een verdere combinatie van criteria praktijken kan ordenen, van veel naar minder tekortkomingen.

6.3 SELECTIE VAN PRAKTIJKEN

De beoordelingsresultaten tonen aan dat alle praktijken tekortkomingen hebben, zelfs al zijn ze (voldoende) rechtszeker bevonden. Geen van beide praktijken die bovenaan staat, kan integraal worden aanbevolen en ook een combinatie dekt niet alle doelstellingen van een GRV. Een verklaring voor deze situatie ligt in het feit dat elke praktijk wel een eigen achilleshiel heeft met relatief slechte beoordeling op een onderdeel, doorgaans bruikbaarheid of correctheid.

De selectie van de beste praktijken is daarmee ingewikkelder dan oorspronkelijk voorzien. In deze paragraaf bekijken wij de mogelijkheden en tekortkomingen per praktijk in meer detail. Mogelijk is via beperkingen in doelgroepen en/of combinaties van praktijken wel een aanbevelingswaardige ondersteuning voor GRV te vinden. De snelle lezer die deze zoektocht wel gelooft, vindt de tussenconclusies herhaald in paragraaf 6.4 'Best toepasbare praktijken' (zie pagina 42).

Ondersteuning per doelstelling

Bij de realisatie van doelstellingen zijn ten eerste de bruikbaarheid en correctheid van belang bij de wettelijk vereiste onderdelen van een GRV: ondersteuning bij populatiekwesities (A hieronder), en gebruik van de GR-hoogte (C). Verder de niet per praktijk beoordeelde doelstellingen bij rampenbestrijding en zelfredzaamheid (B) en de mogelijkheden van een praktijk voor een snelle keuze tussen complexe- en standaard ruimtelijke ordening (RO)-situatie.

In onderdeel A voorzien volgens de meeste beoordelaars een zestal praktijken. Alleen bij de praktijk 'Ondergrens transport' en de LPG-tool is dat ook zichtbaar in scores boven het gemiddelde. Wel wordt de eerstgenoemde praktijk als minder bruikbaar en correct gezien dan de LPG-tool, bij rechtszekerheid is het precies andersom. Het feit dat de LPG-tool met vereenvoudigde populatiegegevens uit de voeten kan verklaart beide verschillen. Dat beoordelaars het onderscheid zien tussen geschiktheid voor onderdeel A en het daadwerkelijk verlichten van het werk om populatie toereikend te verwerken, blijkt onder meer uit lage scores bij de praktijk 'GR op de kaart' en de Mal GR (steeds op onderdeel A).

De uitkomst dat elke praktijk onderdeel C omvat, is logisch aangezien het bepalen van de GR-hoogte een onontkoombare wettelijke eis is. Desalniettemin is dit zo weinig vormgegeven in de praktijk 'Ondersteuning door GR-uitkomsten' en de Handreiking Verantwoordingsplicht GR, dat een meerderheid van de beoordelaars deze doelstelling geheel niet aanvinken. De lage scores bij GR-hoogtes bij de meer procesmatige praktijken (nummers 6 tot en met 11 uit tabel 13) duidt erop dat de beoordelaars weinig ondersteuning zien in het verkrijgen van deze resultaten. Dit in tegenstelling tot praktijken die wij veel meer als rekenhulpmiddel kunnen karakteriseren (nummers 1 tot en met 5). De laatstgenoemde groep vooronderstelt geen volledige groepsrisicobepaling, de praktijken uit deze groep kunnen toe met minder GR-detail of voorzien zelf in een toereikende berekening, wat resulteert in relatief hoge scores voor bruikbaarheid en zelfs correctheid (op onderdeel C).

Een ander resultaat van het onderzoek is de bruikbaarheid voor de doelstellingen onder B: de zelfredzaamheid en mogelijkheden tot rampenbestrijding. De Taakgroep heeft daar uitgebreid naar gekeken, maar ziet bij geen enkele praktijk daartoe veel mogelijkheden. De oorzaak is dat maar heel weinig maatregelen doorwerken in de GR-hoogte en rekenwijze zoals die is voorgeschreven. In meer kwalitatieve zin zien enkele beoordelaars nog mogelijkheden bij twee praktijken. Het gaat om de Mal GR, waarvan vrijwel alle andere scores benedengemiddeld zijn, en de Handreiking Verantwoordingsplicht groepsrisico, die op dit punt weinig concrete uitwerking biedt.

De letter K ingeval een snelle keuze tussen complexe- en standaard RO-situatie mogelijk lijkt, noemen de beoordelaars vooral bij de praktijken 'Drempelwaarden GR-hoogte' en 'Ondersteuning door GR-uitkomsten'. Zoals een beoordelaar het compact toelicht: 'Makkelijke tool om snel te bepalen of zware/ lichte verantwoording nodig is'. Wat de interpretatie bemoeilijkt is dat bij onder meer de 'Drempelwaarden GR hoogte' niet duidelijk is *hoe* men aan de benodigde GR-hoogte komt, iets waarin de veel minder frequent genoemde praktijk 'Ondergrens transport' juist wel voorziet. Omdat ook meer procesmatige praktijken in dit verband genoemd zijn, vermoeden wij dat sommige beoordelaars niet zozeer het eenvoudig verkrijgen van een GR voor ogen hadden. De uitkomsten duiden erop dat zij keken naar het (inzichtelijk) gebruik van het GR in een stappenplan. Een ander aspect bij het onderdeel keuze is dat de huidige wetgeving niet duidelijk beschrijft wat verstaan kan worden onder een vereenvoudigde GRV. Zoals een beoordelaar dit uitermate rechtsonzeker, maar treffend illustreert: 'Bij kruimelgevallen geen verantwoording meer'.

Tot slot volgt onderdeel E: de geboden ruimte voor waardering van de meer kwalitatieve ondersteuning met het GR wanneer geen GR-hoogtes beschikbaar of nodig zijn. De scores op dit onderdeel lopen

complementair aan de scores bij C. Kortom, de toegekende scores zijn laag bij de rekenhulpmiddelen en hoger bij de meer procesmatige praktijken. Dit geldt voor bruikbaarheid en correctheid, met uitzondering van de Mal GR. Hoewel de wet het GR centraal stelt, dus kwantitatieve gegevens, hebben de beoordelaars duidelijk voorkeur voor kwalitatieve afwegingen (zij verleggen hun scores van C naar E). Een gebrek aan inzicht in de GR-hoogtes, althans van andere varianten dan de huidige situatie en de situatie met de voorgenomen planontwikkeling, is een reden hiervoor. Een andere reden is dat doelstellingen zoals B (hierboven genoemd) niet of nauwelijks zichtbaar worden in de GR-hoogte.

Verder kan het zijn dat de ondersteuning van andere doelstellingen, dan die genoemd zijn onder A, C, E en K, doordringt in de scores. In elk geval worden de procesmatige praktijken als veelzijdiger ingeschat (tot 5 of 6 letters). De geplaatste opmerkingen bij de beoordelingen bieden geen basis om een of meer van de bovengenoemde hypothesen te verwerpen. De hogere scores bij doelgroepen (dan op A, C en E bij bruikbaarheid en correctheid) moeten echter ergens vandaan komen. Op de volgende pagina's gaan wij hier dieper op in.

Samenvattend kunnen wij inzake de ondersteuning van de doelstellingen het volgende concluderen. De rekenhulpmiddelen bieden ondersteuning bij onderdeel C (GR-hoogte). Het beeld bij onderdeel E (kwalitatieve ondersteuning) is dat de procesmatige praktijken in het algemeen de hoogste scores behaalden. Voor ondersteuning bij onderdeel A (populatie) is weinig keus. Alleen de LPG-tool springt er in positieve zin boven uit. Verder komen wij tot de volgende bevindingen over onderdeel K. De praktijken 'Ondersteuning door GR-uitkomsten' en 'Tekstcatalogus GRV' en de Handreiking Verantwoordingsplicht GR bieden ondersteuning bij een snel inzichtelijk proces. Een concrete uitwerking voor het benodigd groepsrisico zien wij alleen terug bij de praktijk 'Ondergrens transport'.

Ondersteuning per doelgroep

Hoeveel tekortkomingen heeft een praktijk die geschikt is voor alle doelgroepen? En is de score beter als we (verschillende) praktijken kiezen per doelgroep? Welke doelgroepen worden dan ondersteund? Deze vragen beantwoorden wij op de volgende pagina's.

Beschouwen wij de gemiddelde score over het hele criterium doelgroepen, dan behalen vijf praktijken een score van ongeveer 3. Voor hogere oordelen moet gezocht worden bij afzonderlijke doelgroepen: de topscore van 4 voor de RO-er bij de praktijk 'GR op de kaart', voor de EV-specialist bij de LPG-tool, de besluitvoorbereider bij de praktijk 'Bovengrens GR'. Elk van deze drie praktijken scoort echter ook (veel) lager voor minstens één andere doelgroep. Meer details zijn te vinden in tabel 11 (zie paragraaf 5.6). Om een praktijk te vinden die alle doelgroepen enigszins ondersteund, moeten we genoegen nemen met een score van 2,8 (circa 50% van de maximale score van 5). Dat duidt op nogal wat tekortkomingen. Hieronder kijken we naar een alternatief, de mogelijkheden als we de wens tot algemene ondersteuning laten vallen.

Zoals gezegd springt de EV-specialist eruit, met een punt verschil op de drie laagst scorende doelgroepen. De significantie van de overige verschillen is zeer beperkt, bijvoorbeeld de positie van het bevoegd gezag als hekkensluiter is indicatief, en niet wezenlijk slechter dan het resultaat voor bevoegd gezag en gezamenlijke ondersteuning. Een verdere interpretatie baseert zich op kwalitatieve resultaten zoals opmerkingen, de omschreven doelgroepen en de resultaten bij doelstellingen.

Bedenken we dat de eerste doelgroep (samengevat als de RO-er) staat voor de fase met een planontwerp, een onbekende verandering in de GR-hoogte en een verkenning van de benodigde gegevens, dan is duidelijk waarom de praktijk 'GR op de kaart' er uitspringt. Het is duidelijk dat - als het vooronderstelde voorwerk eenmaal heeft geresulteerd in een kaartbeeld - deze praktijk daadwerkelijk het werk vergemakkelijkt. De achilleshiel is of met name de populatie wel correct wordt meegenomen. Eveneens

relatief hoog scorende praktijken als de Handreiking Verantwoordingsplicht GR en 'Ondersteuning door GR-uitkomsten' zijn hiervoor geen alternatief. De laatstgenoemde praktijk scoort alleen op GR-doorwerking correct en bij de Handreiking Verantwoordingsplicht GR ligt de ondersteuning meer in verduidelijking van het proces en dan daadwerkelijke ondersteuning van een snelle groepsrisico-inschatting of gegevensverkrijging.

De EV-specialist wordt aanmerkelijk beter bediend. Deze tweede doelgroep voert activiteiten uit als de berekening van het GR, de bepaling van veranderingen en het bewerken van deze informatie voor het verdere GRV-proces. Alleen de Mal GR scoort voor deze doelgroep minder dan 3 punten. Wel verwachten wij bij deze deelscores een groot verschil tussen de mogelijkheden die EV-specialisten inschatten versus de daadwerkelijk door een praktijk gerealiseerde ondersteuning. De meeste beoordelaars zijn immers van dit type actor (EV-specialist) en/of ervaren in deze fase van een GRV, en hebben daardoor meer kennis en vaardigheden dan die gemiddelde gebruiker. Hiermee is ook een bijzondere score (de op één-na-hoogste voor deze doelgroep) te verklaren. De beoordelaars willen unaniem de praktijk 'Tekstcatalogus GRV' weghouden bij alle doelgroepen, met uitzondering van de EV-specialist. Deze laatste actor kan immers zonder ongelukken wél uit een verzameling voorbeeldteksten putten.

Bij de derde onderscheiden doelgroep denken wij behalve aan de actor besluitvoorbereider ook aan activiteiten als de doorwerking in GR, het afbakenen van de beschouwing en het ordenen van de resultaten. De ondersteuning van met name de procesondersteunende praktijken is relatief hoog, met een score van 4 bij de praktijk 'Bovengrens GR'. Omdat een aantal praktijken een relatief lage score behalen (onder een waarde van 3) is het gemiddelde lager dan voor de EV-specialist. Wel is, door het ontbreken van praktijken die zeer laag scoren, het gemiddelde hoger dan voor de actor bevoegd gezag.

Het bevoegd gezag is de aanduiding voor de vierde doelgroep en bijhorende activiteiten als het afwegen van niet-kwantitatief vergelijkbare zaken en betekenistoekenningen zoals 'toelaatbaar risico'. Over de hele linie scoort de ondersteuning van het bevoegd gezag nog lager dan bij de besluitvoorbereider. Nu kan de kanttekening geplaatst worden dat rekenhulpmiddelen deze ondersteuning ook helemaal niet beogen, en dus de eerste vijf praktijken niet moeten worden meebeschouwd. Als wij de geboden ondersteuning opnieuw beschouwen en de rekenhulpmiddelen weglaten, stijgt het gemiddelde zeer licht tot een score net onder de 3 (de minst slechte praktijk is de Tekstcatalogus). Samen met de RO-er wordt het bevoegd gezag dus het minst ondersteund.

Bij alle doelgroepen willen wij nog de volgende kanttekening plaatsen, in samenhang met onderdeel E (kwalitatieve afwegingen met GR). Zoals wij in deze paragraaf al uiteenzetten zijn een aantal (neven-) doelstellingen niet verder beoordeeld. Wel is het waarschijnlijk dat de waardering van de beoordelaars hiervoor is doorgedrongen in de scores bij doelgroepen. Hoewel er niets is tegen praktijken die meer ondersteunen dat vereist, hebben wij toch getracht de scores te corrigeren voor het hiervoor genoemde effect. Immers, de praktijken worden primair beoordeeld, geordend en aanbevolen op basis van hun geschiktheid voor geselecteerde GRV-onderdelen. Andere ondersteuning die de praktijken biedt, kan uiteraard niet als compensatie dienen voor tekortkomingen bij wettelijk verplichte onderdelen. Het is dus mogelijk dat de scores bij doelgroepen overschattend zijn voor de ondersteuning die gerealiseerd wordt voor de doelen populatie (A), GR-hoogte (C), en kwalitatief GR-gebruik (E) als eerder verklaard.

Tot slot volgen de resultaten voor het meer integrale aspect dat onder het criterium doelgroepen is gescoord, waaronder processen vallen als interactie tussen meerdere betrokkenen, daadwerkelijk procesmatige ondersteuning en geleidelijke totstandkoming van betekenisvolle informatie. Geen van de praktijken springt hier in positieve zin uit. Alleen de praktijk 'GR op de kaart' scoort enigszins boven-gemiddeld met een wat bredere ondersteuning dan alleen de RO-er. Enkele andere resultaten hangen

samen met de aard van een praktijk, zoals is beschreven onder de gebruiksmogelijkheden op de volgende pagina's.

Aldus is ondanks een uitgebreide zoektocht geen resultaat gevonden. Er is geen praktijk die over de hele breedte bovengemiddelde ondersteuning biedt. Bij een beschouwing per doelgroep en als wij daarvoor de meest bruikbare praktijk(en) kiezen, is er voor de EV-specialist keuze. Voor de RO-er heeft alleen de beschikking over de praktijk 'GR-op de kaart' met een aantal tekortkomingen. Voor de beleidsvoorbereider en het bevoegd gezag zijn er de meer procesmatige praktijken die een beperkte of benedengemiddelde ondersteuning bieden. Als het gaat om het aan elkaar knopen van deze vier doelgroepen, die samen aan de lat staan voor een GRV, zien de beoordelaars opnieuw de minste tekorten bij de praktijk 'GR op de kaart'.

Gebruiksmogelijkheden per praktijk

Hieronder lopen wij de praktijken kort na. Daarbij worden vooral de unieke eigenschappen herhaald die in het voorgaande per praktijk gevonden zijn. Met name als de praktijk de enige is die een bepaalde doelstelling of doelgroep bedient, worden ook de tekortkomingen van die praktijken genoemd. Op deze wijze ontstaat overzicht voor welke praktijken er geen alternatief is, een indicatie van de wenselijke reparaties en een basis voor wat ondanks tekortkomingen misschien kan worden aanbevolen.

Praktijk 1 – Ondergrens voor transport gevaarlijke stoffen

- Relatief rechtszeker;
- Eén van de twee praktijken geschikt voor doelstelling A (populatie);
- Bevat concrete ondersteuning voor doelstelling K (snelle keuze eenvoudige/complex GRV);
- Verder weinig ondersteuning.

Praktijk 2 – Drempelwaarden GR-hoogten

- Als enige geheel geen problemen bij rechtszekerheid;
- Mogelijke ondersteuning bij K, mits een GR-hoogte voorhanden is;
- Voor vereenvoudigde GRV verder niet zo bruikbaar.

Praktijk 3 – GR op de kaart

- Alleen rechtszeker als aanvulling op een reguliere berekening;
- Scoort niet op A en heeft zonder aanvulling een correctheidsprobleem;
- Indien de kaart wel op basis GR (dus inclusief populatie) is, ondersteuning bij K;
- De hoogste ondersteuning naast de Handreiking;
- Enige praktijk die eruit springt als ondersteuning voor de RO-er;
- Hoogst beoordeeld voor integrale ondersteuning.

Praktijk 4 – Indicatie GR-hoogte

- Rechtszekerheid zelfs bij inzetten deskundige onduidelijk;
- Weinig ondersteuning.

Praktijk 5 – LPG-tool

- Alleen rechtszeker in te zetten door deskundige en alleen voor LPG-tankstations;
- Eén van de twee praktijken geschikt voor doelstelling A (populatie);
- Hoogst gewaardeerde voor doelstelling C (GR-hoogte);
- Ondersteuning vergelijkbaar met praktijken Groepsrisico op de kaart en Handreiking, vooral door hoge bruikbaarheid;
- De minste tekortkomingen bij correctheid van alle praktijken.

Overkoepelend praktijk 1 tot en met 5

Alle (en alleen) deze praktijken scoren bovengemiddeld op C: groepsrisicohoogte. De uitwerking verschilt: de Ondergrens biedt de mogelijkheid de berekening te voorkomen, de LPG-tool doet iets dat lijkt op volledige groepsrisicobepaling maar met een eenvoudiger rekenpakket. De andere praktijken zitten daar tussenin: een wat minder precies groepsrisico kan toereikend zijn, maar ze ondersteunen geen berekening van die groepsrisicohoogte.

Praktijk 6 – Bovengrens GR van grenswaarde voorzien

- In huidige uitvoering vele tekortkomingen bij rechtszekerheid
- Weinig ondersteuning.

Praktijk 7 – Ondersteuning door GR-uitkomsten

- In huidige uitvoering niet rechtszeker, met name in de besluitvormende fase;
- Mogelijke ondersteuning bij K (snelle keuze eenvoudige/complex GRV), mits een GR-hoogte voorhanden is;
- Niet geschikt voor C (GR-hoogte);
- Veel lagere bruikbaarheid dan de Handreiking, met uitzondering van kwalitatieve afwegingen (E);
- Verder weinig ondersteuning.

Praktijk 8 – Procesondersteuning besluitvorming

- Volgens de beoordelaars geen goede praktijk voor GRV, omdat deze enkel geschikt is bij omgevingsvergunningen ten behoeve van de oprichting of aanpassing van risicovolle inrichtingen en bij ruimtelijke besluiten waarmee nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten mogelijk worden gemaakt.

Overkoepelend praktijk 6 tot en met 8

Deze praktijken richten zich niet op de al dan niet vereenvoudigde bepaling van een GR-hoogte, maar meer op de processen, waaronder de afweging. Dit is met name zichtbaar in de verschuiving van C naar E, met kwalitatief gebruik van groepsrisico (zonder dat alle hoogtes en veranderingen van het GR per se zijn gekwantificeerd). De beoordelaars zien niet onmiddellijk een probleem bij correctheid, wel bij rechtszekerheid. Meerdere keren wordt opgemerkt dat zo'n praktijk een aanvulling behoeft of dat die zelfs al door de beoordelaar is voorondersteld, waarbij kaders worden genoemd als gemeenteraadsbesluit, lokaal beleidsplan en EV-visie. Voorzover besluitvoorbereiders en beslissers ondersteund worden, is het door deze groep praktijken.

Praktijk 9 – Handreiking verantwoordingsplicht GR

- Relatief rechtszeker;
- B genoemd: mogelijke meerwaarde bij hulpverlening en zelfredzaamheid;
- Niet geschikt voor C (GR-hoogte);
- Meest geschikt voor E: kwalitatieve afwegingen;
- Na de Mal GR de meeste doelstellingen genoemd, waaronder K;
- Integrale mogelijkheden bij doelgroepen;
- Goede toelichting op het gewenste proces maar weinig daadwerkelijke ondersteuning.

Praktijk 10 – Mal GR

- Vele tekortkomingen bij rechtszekerheid, onder meer aangepaste drempelwaarden;
- Meest veelzijdige praktijk, beoogt alle doelstellingen (onder overig bijvoorbeeld: maatregelcatalogus);
- B genoemd: mogelijke meerwaarde bij hulpverlening en zelfredzaamheid;

- Weinig ondersteuning: hoge veelzijdigheid wordt weggevaagd door geringe bruikbaarheid (onder meer: complexiteit) en correctheid (onder meer: doorwerkingen zonder GR-hoogte);
- Ongewone score bij doelgroepen: de laagste waardering voor de EV-specialist.

Overkoepelend praktijk 9 en 10

Beide praktijken trachten alle doelstellingen te adresseren. De Handreiking houdt het vooral bij mogelijkheden en realiseert daarvoor weinig ondersteuning. De Mal GR gaat daarentegen heel ver in concrete uitwerkingen en realiseert eveneens weinig ondersteuning: het product wordt gezien als te complex, verwijderd van GR en mogelijk zelfs in strijd met de wet. Tussen de twee uitersten die deze twee praktijken laten zien, is mogelijk een optimum gemist in bruikbaarheid.

Praktijk 11 – Tekstcatalogus standaardteksten verantwoording GR

- Voor gemiddelde gebruiker niet rechtszeker in te zetten;
- Mogelijke ondersteuning bij K (snelle keuze eenvoudige/complex GRV), mits een GR-hoogte voorhanden is;
- Minste ondersteuning van alle praktijken.

Uit het bovenstaande volgt dat met een combinatie van een praktijk uit de eerste groep (1 t/m 5) en een uit de tweede groep (6 t/m 8) alle doelstellingen worden omvat. De daadwerkelijke realisatie zal dan echter nog steeds tal van zwakke plekken bevatten: op basis van de huidige realisaties worden bijvoorbeeld de tekortkomingen bij rechtszekerheid niet opgelost.

6.4 BEST TOEPASBARE PRAKTIJKEN

Het resultaat van de derde onderzoeksvraag, het selecteren van de best toepasbare praktijken, is als volgt.

Geen enkele praktijk omvat alle doelen. Voor het onderdeel populatie is er keuze uit twee praktijken, maar de Ondergrens realiseert geen verdere ondersteuning en de LPG-tool is een rekenhulpmiddel voor uitsluitend LPG-tankstations. Vijf praktijken richten zich vooral op de kwantitatieve doelstelling, om met de GR-hoogte verdere afwegingen te maken. De praktijk LPG-tool ondersteunt het verkrijgen van groepsrisicohoogte daadwerkelijk. De praktijk Ondergrens voorziet daar in zoverre in, dat ondersteuning wordt gerealiseerd om vast te stellen dat het GR niet verder hoeft te worden bepaald. Als voor een GRV-geval één van deze praktijken toereikend lijkt, is de rechtszekere toepassing nog een punt van aandacht. Als meer kwalitatieve beschouwingen toereikend zijn, zouden de procesgeoriënteerde praktijken Bovengrens en Ondersteuning door GR-uitkomsten kunnen bieden, als de rechtszekerheid niet zo tekortschoot (de derde, Procesondersteuning besluitvorming, kan niet ingezet worden voor een RO-geval).

Geen enkele praktijk bedient alle fasen. Bij een beschouwing per doelgroep is de EV-specialist verreweg het beste af en kan hij/zij de ondersteunende praktijk met de minste tekortkomingen kiezen. Voor de RO-er is er alleen de praktijk Groepsrisico op de kaart, die verschillende tekortkomingen vertoont. De beleidsvoorbereider en het bevoegd gezag zijn het slechtst af, met beperkte ondersteuning door de meer procesmatige praktijken, die echter tekortschieten op rechtszekerheid. De Handreiking is dan een alternatief: zij is zeker niet slechter wat betreft rechtszekerheid en veel beter wat betreft de overige ondersteuning. De Handreiking is echter een praktijk die gebruikers meer toelichtend helpt bij te maken keuzes in het proces, bijvoorbeeld ten aanzien van mogelijke maatregelen of een eindpunt voor het verlagen van de groepsrisicohoogte.

Uit de ordening van de praktijken blijkt dat praktijken Drempelwaarden en Handreiking de minste tekortkomingen vertonen. In relatieve zin kunnen ze dus gefundeerd kunnen worden aanbevolen. Uit het bovenstaande blijkt echter dat deze twee praktijken, ook samen, slechts een deel van de doelen omvatten en diverse fasen maar beperkt ondersteunen. Het tekort kan niet zomaar worden opgelost door meer praktijken aan te bevelen: bij elke combinatie van beoordelingen zijn alle andere praktijken slechter dan Drempelwaarden en Handreiking. De selectie op minste tekortkomingen vermijdt dus niet de vraag of de minst-slechte-praktijken niet ontoereikend zijn.

Om die vraag te beantwoorden worden de beoordelingen niet alleen in relatieve zin voor ordening benut. Bij een absoluut gebruik voor selectie zijn de volgende oorzaken van mogelijke overschatting van belang:

- Zowel in de criteria, bij de praktijkbeschrijvingen als tijdens de beoordeling is steeds de meest coulante keuze gemaakt, bijvoorbeeld bij afwegingen zonder GRV-hoogte, toereikende gegevens bij praktijkgebruik en de best beschikbare implementatie in de praktijkbeschrijving. Als de beoordelaars dus eenmaal een tekortkoming constateren, is er ook echt wat aan de hand.
- Er is gewerkt vanuit de hypothese dat alle praktijken bij een GRV wel in meer of mindere mate tekortkomingen hebben. Hoe minder tekortkomingen, hoe verder vooraan in een ordening. Het feit dat verschillende praktijken met tekortkomingen op het vlak van rechtszekerheid niet direct zijn verworpen illustreert dit. Maar als in plaats van achteraan de rij ook vooraan de rij sprake is van veel tekortkomingen, is het onwaarschijnlijk dat zo'n praktijk goed is.
- De meer dan-gemiddeld-deskundige beoordelaars die de praktijk zouden gebruiken zien meer mogelijkheden (die de praktijk zelf maar beperkt realiseert) en minder problemen (die zij zonder hulp van de praktijk kunnen voorkomen) dan de doorsnee gebruiker. De ondersteuning voor anderen dan de EV-deskundige is dus zeker niet hoger dan nu is ingeschat.
- Zoals bij doelgroepen is geïllustreerd kan waardering van andere ondersteuning die de praktijken bieden een deel van het scoreverlies bij de wettelijk verplichte onderdelen compenseren. In dat geval worden de tekortkomingen bij laatstgenoemde onderdelen onderschat.

Op grond van het bovenstaande is duidelijk dat een praktijk zeker niet beter is, dan nu op basis van tekortkomingen blijkt.

De praktijk Drempelwaarden komt door tekortkomingen niet verder dan de helft van de haalbare score. Buiten (het vaststellen van) vereenvoudigde GRV biedt deze praktijk maar weinig ondersteuning. De Handreiking licht een aanzienlijk bredere doelstelling met GRV toe, maar de daadwerkelijk realisatie wordt om te beginnen gehinderd door een probleem ten aanzien van haar rechtszekerheid. Ook beide praktijken samen ondersteunen nog steeds niet alle fasen of doelgroepen.

In het bovenstaande ziet de Taakgroep geen grond om de praktijken Drempelwaarden en Handreiking aan te bevelen. Omdat de andere negen representatieve praktijken nog meer tekortkomingen hebben, beschouwd de Taakgroep die zeker niet als aanbevelenswaardig. De bestaande hulpmiddelen en methoden komen dan ook niet tegemoet aan de behoefte aan een goede praktijk voor groepsrisico-verantwoording.

6.5 AANBEVELINGEN EN VERVOLGACTIES

Met de bestaande praktijken, inclusief hedendaagse uitwerkingsvarianten, wordt niet tegemoet gekomen aan de behoeften bij de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico. Onder de kwalitatieve resultaten van dit onderzoek, zowel bij de voorbereiding op als bij de commentaren bij de beoordeling, zijn ook oorzaken van de tekortkomingen en aanzetten tot oplossingen genoemd. Zolang er zicht is op een uitwerking binnen de praktijk(en), valt dit binnen het opdrachtkader van de Taakgroep. Gaat het om dieper liggende problemen, dan moet de Taakgroep verwijzen naar een separaat op te stellen oplegnotitie en acties die de projectgroep RIVE (als opdrachtgever) kan beleggen.

Ten behoeve van de leesbaarheid hebben we de verschillende aanbevelingen geclusterd en steeds geprobeerd te koppelen aan een kernpunt. Aan het eind staat een aanzet om deze punten te koppelen aan acties in het verdere verbeterprogramma Groepsrisico.

Is het haalbaar om met reparaties (uitsluitend) binnen een praktijk tot toereikende ondersteuning te komen? Om deze vraag te illustreren nemen we de praktijk Groepsrisico op de kaart, die vrijwel even goed scoort als de Handreiking. De Handreiking biedt wel concrete ondersteuning voor doelgroepen, maar vertoont echter grote tekortkomingen bij rechtszekerheid). Een aanzienlijke bijdrage aan dat tekort wordt geleverd door de beoordeelde uitwerking waarin kaartvakjes niet noodzakelijk worden gelabeld op basis van groepsrisicoberekening. De methode van het RIVM gaat daar wel van uit en de implementatie van TNO bevat voor elke locatie een kwantitatieve doorwerking van populatie op groepsrisico. In de eenvoudigere uitwerking worden echter indicatoren als '200 m van transport-as', buisleidingzones of zelfs PR-contouren gebruikt. De aldus gevormde zones zijn evident ondersteuning voor een RO'er en voor de eerste fase van een plan, maar uiteraard hoogstens indicatief en bij voortzetting zonder GR-hoogte zelfs incorrect. Het is de beoordelaars bepaald niet ontgaan dat nogal wat bewerkte gegevens beschikbaar moeten zijn wil dit instrument inderdaad een groepsrisicoberekening kunnen vervangen. Het op orde krijgen van gegevens en kunnen uitvoeren van berekeningen zijn omstandigheden die buiten het onderzoek bleven, maar bij deze praktijk als problematisch worden gezien. Gegeven de noodzakelijke invoer inclusief populatie die deze praktijk nu eenmaal nodig heeft, ligt de eventuele reparatie dus voor toepassing van de praktijk: verbetering van de beschikbare informatie.

Is het niet te regelen dat een praktijk wat eenvoudiger een groepsrisico levert? In het voorgaande bijvoorbeeld zonder al die bewerkelijke tabellen die steeds inzet van TNO of een GIS-deskundige vereisen? De vijf 'C' zijn allemaal beoordeeld op hun vermogen om een GR te leveren, zonder dat voor elke planvariant de officiële rekenpakketten, inclusief de bijkomende eisen aan data en deskundigheid, benodigd zijn. De LPG-tool is daarvan de beste illustratie: alles is vereenvoudigd en toch levert het een GR-indicatie die voor een aantal GRV-onderdelen toereikend kan zijn. Maar zo'n snel hulpmiddel is er niet voor alle categorische inrichtingen. Het zal er bijvoorbeeld voor maatwerk, zoals doorwerking van maatregelen, ook niet komen, aangezien dat al bestaat onder de naam Carola, Safeti-NL en RBMII: zwaar geschut dat we de praktijk nu juist graag zagen vermijden. Bij dat vermijden ontstaan problemen op het vlak van rechtszekerheid, correctheid en bij toenemende complexiteit ook bij bruikbaarheid. Voor zover een dergelijke praktijk dus eenvoudig en doelgericht is, is ze ook beperkt in toepassing. Voor meer eenvoudig bepaalbare groepsrisico's moet de verbetermogelijkheid dus vooral gezocht worden in meer specifieke en kleine praktijken.

Kan het niet met een wat minder kwantitatief groepsrisico? Met name de Handreiking ondersteunt het in kaart brengen van allerlei belangrijke zaken voor een GRV en geeft mogelijkheden om de afweging voor verdere besluitvorming te structureren. De selectie daartoe en het vergemakkelijken van die afweging vereist echter concrete uitwerking, zoals een groepsrisicoberekening of een berekening met de Mal GR. Bij laatstgenoemde praktijk wordt echter bijna alles semi-kwantitatief bewerkt, behalve uitgerekend de wettelijk vereiste groepsrisico's, met voorspelbaar gevolg voor rechtszekerheid. We bespeuren hier een paradox: zolang slechts mogelijkheden worden toegelicht schort wettelijk niets aan de praktijk, zodra concrete ondersteuning wordt geboden ontstaan tekorten bij de wettelijke eisen. Het gaat dus niet zozeer om het verbeteren van de afweging met kwalitatieve gegevens (de 'E'-scores in de beoordelingen), maar om het kunnen volstaan in de GRV met minder dan alleen het resultaat van een risicoberekening.

Waarom worden rampenbestrijding en zelfredzaamheid niet aan een praktijk toegevoegd? Met name de veiligheidsregio's geven bij een daadwerkelijke GRV aanbevelingen en maatregelen die niet zichtbaar worden in groepsrisicohoogte en dus hoogstens in kwalitatieve zin worden meegenomen. De Handreiking komt op dit punt niet verder dan toelichting, en de gevolgen van concrete uitwerking bij de Mal GR zijn bekend. Het is in dit geval niet zozeer een kwestie van drempels om groepsrisico's uit te rekenen, alswel van het feit dat effecten van al die maatregelen niet via de groepsrisicohoogte (zoals momenteel vastgelegd en uitgewerkt in wetten en rekeninstructies), kunnen worden afgewogen. Een praktijk voor groepsrisicoverantwoording lost dit niet, zoals de tekortkomingen bij de Mal GR zeer duidelijk maken.

Is nader vastgelegd beleid geen oplossing voor veel rechtszekerheidsproblemen? Concreet voorbeeld zijn de procesondersteunende praktijken, waarin normen en beslisstappen voorkomen die geen wettelijke grondslag hebben. Als die grondslag bijvoorbeeld door het gevoegd gezag geleverd zou worden in een EV-visie, zou de praktijk veel minder tekortkomingen op rechtszekerheid hebben of problemen veroorzaken bij bijvoorbeeld een minder ingewerkt beslissingsvoorbereider. Hierbij is het wel zaak te beseffen dat de EV-visie zo langzamerhand de 'zilveren kogel' voor alle lokale EV-problemen is geworden, terwijl praktijken de GRV betreffen. Daarvoor is op voorhand duidelijk dat de mogelijkheden van aanvullend beleid beperkt zijn: het Rijksbeleid stelt nu eenmaal groepsrisicohoogte centraal, beperkt mandatering van RO-beslissingen, en schrijft de rekenmethoden voor. Voor zover praktijken trachten iets te bewerkstelligen om dat soort verplichtingen te verzachten, is de problematische rechtszekerheid niet via flankerend beleid te verbeteren. Iets anders ligt het als het zou gaan om te weinig of te vage wettelijke regels, die momenteel via een praktijk worden aangevuld. Een voorbeeld hiervan zijn de varianten op het vervangen van oriëntatiewaarde door meerdere GR-gebieden via drempelwaarden die in meerdere praktijken terugkomen, maar de daardoor geboden ondersteuning wordt niet erg hoog beoordeeld. Ook hier lijkt de eerder genoemde paradox op te treden: om problemen met rechtszekerheid te vermijden moet een praktijk niet te veel vastleggen. Mogelijk komt het nog tot nieuwe inzichten als de Taakgroep EV-visies kijkt naar gunstige effecten van het nader vastleggen van GRV 'buiten' een praktijk.

Tot slot de vraag of is er ondersteuning wordt geboden om een inzichtelijke en onderbouwde keuze te kunnen maken tussen eenvoudige en complexe GRV zonder een hele praktijk door te lopen? De beoordelaars noemen meerdere mogelijkheden, maar de meeste praktijken voorzien niet in een snelle methode om het benodigde groepsrisico te verkrijgen. Om deze snelle keuze voor meer gevallen te faciliteren kan gezocht worden naar meer uitwerkingen van vereenvoudigde groepsrisicobepaling, waarbij de GR-hoogte weliswaar indicatief is maar in de context van de voorliggende GRV-stap toch toereikend, zoals de praktijk Ondergrens demonstreert.

Het bovenstaande overziend, lijkt alleen aanpassing op uitwerking van een praktijk aan te bevelen ten behoeve van eenvoudige of complexe GVR. Bij alle andere kwesties lijkt een ingreep binnen de praktijk geen soelaas te bieden; er lijkt sprake van enkele terugkerende onderliggende problemen. Het dan om de eisen aan kwantitatieve afweging, de pogingen om groepsrisicobepaling te vereenvoudigen, en aspecten die moeilijk via groepsrisico kunnen worden afgewogen. Dat betekent dat het ook voor de hand ligt dat nieuwe varianten of aanvullingen op de geïnventariseerde praktijken om dezelfde problemen heen draaien, en er dus geen vermindering van de geconstateerde tekortkomingen valt te verwachten noch een praktijk die wel kan worden aanbevolen voor algemene toepassing.

Al met al komt de Taakgroep tot de conclusie dat voor het vinden van de oplossing voor de geconstateerde problemen bij de uitvoering van de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico niet teveel heil moet worden verwacht van de instrumenten en methodieken. Een deel van de problemen zal moeten worden gezocht in aanpassing van de regelgeving zoals die nu voorzien is in het traject van de modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid; een ander deel zal moeten worden gezocht in de bredere aanbevelingen zoals die voortkomen uit de adviezen in relatie tot de grondslagen van het risicobeleid. De verwachting is dat dit rapport voor beide trajecten belangrijke informatie bevat.

Colofon

BEOORDELING PRAKTIJKEN VERANTWOORDING GROEPSRISICO ONDERZOEKSRAPPORT

OPDRACHTGEVER:

IPO

STATUS:

Definitief

AUTEUR:

Leon Ziengs

Wouter Taal

GECONTROLEERD DOOR:

Arjen van Dijk

VRIJGEGEVEN DOOR:

Jorrit Nieuwenhuis

31 maart 2014

077642855

ARCADIS NEDERLAND BV

Piet Mondriaanlaan 26

Postbus 220

3800 AE Amersfoort

Tel 033 4771 000

Fax 033 4772 000

www.arcadis.nl

Handelsregister 09036504