

# Verantwoording groeps eerder en helderder

*“Mosterd na de maaltijd”, zo luidde de stellige mening van Ronald Kooman. Daarmee dreef de medewerker van de gemeente Dordrecht discussie over de verantwoordingsplicht van het groepsrisico tijdens een recente VVM-bijeenkomst behoorlijk op de spits. Daar kwam nog bij dat de opgelegde maatregelen het beoogde veiligheidsdoel lang niet altijd dichterbij brengen en de ‘brandweer mogelijk is opgezadeld met de verkeerde adviestaak. Lichtpuntjes waren er gelukkig ook, zoals ervaringen met een gebiedsgerichte benadering van het groepsrisico.*

Samen met zes anderen vormde Kooman het discussiepanel op de druk bezochte en levendige VVM-discussiebijeenkomst. Deze vond op 16 januari 2008 in Amersfoort plaats onder leiding van Kees van Luijk van het Centrum Externe Veiligheid van het RIVM. Centraal stond het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) dat het groepsrisico aanduidt als een maat voor de maatschappelijke ontwrichting ten gevolge van een zwaar ongeval met gevaarlijke stoffen. Het Besluit verplicht het bevoegd gezag om niet alleen te verantwoorden wanneer aan een Bevi-inrichting een milieuvergunning wordt afgegeven, maar ook als een bestemmingsplan moet worden vastgesteld. Bij de verantwoording spelen naast milieu – in casu de bescherming van de woonomgeving – de belangen van de ruimtelijke ordening, de hulpverlening en de economie een belangrijke rol.

## Start op tijd

Veel deelnemers onderschreven het betoog van Ronald Kooman, werkzaam bij de Dienst Stadsontwikkeling van Dordrecht, dat de verantwoording van het groepsrisico vaak veel te laat plaatsvindt: helemaal aan het eind van een jarenlang durend besluitvormingsproces over ruimtelijke plannen. De economische en ruimtelijke belangen zijn dan al lang en breed afgewogen. De milieu- en hulpverleningsbelangen zijn vervolgens alleen moeizaam en met extra kosten in te passen. En vaak is het bedrijf in kwestie daar de dupe van. “Brenge daarom de externe veiligheidsrisico’s en de aspecten voor de hulpverlening al vroeg bij ruimtelijke ordening processen ter sprake”, is het advies van Ronald Kooman. “Doe dit bijvoor-

beeld al in de fase van de ruimtelijke structuurschets.” In het Dordtse heeft hij met die benadering positieve ervaringen opgedaan. Het eerder inbrengen van de milieu- en hulpverleningsbelangen bij ruimtelijke plannen ontslaat het bevoegd gezag overigens niet van de plicht om een finale verantwoording van het groepsrisico af te leggen, zoals het Bevi dat verlangt. Maar deze verantwoording kan - bouwend op het voorgaande traject - wel beter, doorzichtiger en met draagvlak van alle belanghebbende partijen worden uitgevoerd.

## Oriëntatiewaarde of grenswaarde?

Hans Gernaat van de Stichting Advisering Bestuursrecht-spraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening schetste vervolgens een interessant beeld van hoe de Raad van State bij geschillen omgaat met de verantwoordingsplicht. De Raad accentueert min of meer het belang van de toetsing van de rekenkundig verkregen groepsrisicocurve aan de oriëntatiewaarde uit het Bevi. Wanneer het groepsrisico onder deze waarde ligt, zijn aanvullende maatregelen minder van belang. De oriëntatiewaarde krijgt daarmee enigszins de status van grenswaarde. Andere in Bevi genoemde aspecten, bijvoorbeeld zelfredzaamheid van personen en het treffen van specifieke veiligheidsmaatregelen, wegen blijkbaar veel minder zwaar bij de toetsing van de verantwoordingsplicht.

Ook de andere inleider, Dennis Holtrop van het ministerie van VROM en tevens voorzitter van de commissie Verantwoordingsplicht groepsrisico, stipte de verrassende uitspraken van de Raad van State aan. Het volgen van de jurisprudentie is immers één van de taken van de commissie, evenals het signaleren en helpen oplossen van knelpunten, het verzamelen van ‘best practices’ en het beheer van de Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico. Holtrop constateert dat ook in het politieke debat de neiging bestaat om het groepsrisico meer als een hardere norm te hanteren; meer als een richtwaarde zoals bij het plaatsgebonden risico van  $10^{-5}$  per jaar. De ambtelijke commissie worstelt op dit punt met haar positie. Zij zoekt nog naar een weg om deze trend in de normtoepassing ter discussie te stellen.

## Uitvoerbaarheid ter discussie

Soms krijgt een Bevi-bedrijf van de overheid niet-uitvoerbare maatregelen opgelegd. Jan-Willem van Wijngen van ingenieursbureau Cauberg-Huygen weet daar enkele sterke staaltjes van te vertellen. Een absurd hoge bluswatercapaciteit, terwijl onvoldoende waterbronnen beschikbaar zijn. En waarom zou alleen het bedrijf voor de bluswatervoorziening moeten opdraaien? Of neem het aanbrenge van splinterwerend glas. Prima, echter zonder goede kozijnen mist dit glas wel zijn werking. En dan stuit je op de eisen van het Bouwbesluit. Maar vooral: zijn de kosten en baten van deze maat-

## Auteursinfo

Ir. Koen van der Nat (k.vandernat@zoetermeer.peutz.nl) is werkzaam bij Peutz bv en ing. Edward Geus (030-2744586, Edward.Geus@rivm.nl) bij RIVM/Centrum Externe Veiligheid. Beiden zijn bestuurslid van de VVM-sectie Externe Veiligheid en Leefomgeving



*Ware industrie nabij rustiek kerkje in de gemeente Delfzijl.*

regelen wel in evenwicht? Waar kan je als bedrijf naar toe om deze maatregelen aan te vechten? "Waarom toch steeds weer opnieuw het wiel uitvinden?", bracht een deelnemer in dit verband naar voren. "Is het niet handiger om een handboek op te stellen met louter uitvoerbare maatregelen?"

### **Verkeerde adviestaak?**

Een andere oplossing voor deze misstanden is wellicht het vroegtijdig inschakelen van de brandweer als adviseur. Maar vroegtijdigheid kent hierbij ook zijn grenzen, bracht Karen van Tol van het ingenieursbureau DHV naar voren. De regelgeving biedt namelijk geen kader om deze maatregelen al bij de ruimtelijke planvorming vast te leggen. Daarvoor is toch echt de milieuregelgeving nodig. Sowieso leidt de Bevi-taak van de brandweer in de uitvoeringspraktijk regelmatig tot discussie. Het bevoegde gezag, dat verplicht is de brandweer om advies te vragen, weet de adviezen niet goed in de besluitvorming in te passen.

Cees Smit van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen vindt de adviestaak niet goed aansluiten bij de uitgangspunten van het Bevi. Hij opperde dat de brandweer wellicht met de verkeerde taak is opgezadeld. Bij het groepsrisico gaat het namelijk om de kans op dodelijke slachtoffers, terwijl de brandweer juist is gefocust op de maximale effecten en op het aantal (zwaar)gewonden. Daar komt bij dat de effecten soms verder reiken dan het invloedsgebied, hoe klein de kans daarop ook is. Ook komen de groepsrisicoreducerende effecten van de brandweermaatregelen volgens Smit niet kwantitatief tot uiting in de vorm van een afname van het groepsrisico.

### **Aanvaard restrisico?**

Toch zien de panelleden wel degelijk een rol voor de brandweer bij de uitvoering van het Bevi. De brandweer is niet zozeer met de verkeerde, maar vooral met een lastige taak opgezadeld. En dat vereist een goede, duidelijke formulering van de brandweeradviestaak in het Bevi. Panellid Herman Meuleman, gemeente Enschede, vindt dat de verantwoording van het groepsrisico moet leiden tot een door par-

tijen aanvaard restrisico. "Wanneer na een incident waarbij slachtoffers zijn te betreuren, de burgemeester zich moet verantwoorden, moet deze zich kunnen beroepen op het aanvaarde restrisico." Margreet Spoelstra, externe veiligheidsadviseur van het RIVM, stelde dat het duidelijk is dat er een restrisico is. "Maar over de aanvaardbaarheid hiervan wordt bij de verantwoording van het groepsrisico geen expliciet oordeel gegeven."

'Aanvaard restrisico': twee lastige begrippen in één. En wat is de perceptie van de burger van het restrisico? Is dat voor de burger aanvaardbaar? Een reactie uit het publiek geeft hoop: "Zorg ervoor dat het afwegingsproces bij de verantwoording transparant is. Dan is er meer begrip voor de uitkomst, ook bij de burger, en kan je spreken van een aanvaard restrisico."

### **Nieuwe ontwikkelingen**

Panellid John van Meulenbroek, milieudienst IJmond, bracht tot slot de nieuwe berekeningsaanpak ter sprake. Er is een tendens om ook de werknemers van buurbedrijven bij de berekening van het groepsrisico mee te nemen. Het groepsrisico dat daardoor kan toenemen, zal volgens hem kunnen leiden tot een ongewenste spreiding van Bevi-bedrijven. Zijn vrees wordt niet gedeeld. Werknemers van buurbedrijven kunnen immers ook slachtoffer worden van een incident bij een Bevi-bedrijf. Dan is het logisch de werknemers bij de risicoberekening mee te nemen. Natuurlijk kunnen aspecten als zelfredzaamheid bij bedrijven veel gunstiger zijn dan bijvoorbeeld bij een woonwijk, maar deze aspecten kunnen heel goed worden meegewogen bij de verantwoording van het groepsrisico.

Om een beter inzicht te krijgen in de consequenties van het groepsrisico bij de ruimtelijke ordening maakt de regio IJmond overigens gebruik van een innovatief instrument: het gebiedsgerichte groepsrisico. Het berekende groepsrisico wordt daarmee op een geografische kaart gepresenteerd. Men ziet zo direct waar de ruimtelijke knelpunten ontstaan.

*Koen van der Nat en Edward Geus*