

RUIMTELIJKE VEILIGHEID

EN RISICOBELEID

Inhoud:

Zorgvuldigheid als overstijgend en verzoenend begrip voor de feilbare mens

Robert Geerts

Juridisch actueel: transport van gevaarlijke stoffen

Esther Broeren en Christiaan Soer

Kwaliteit: externe veiligheid in het ruimtelijk planproces

Mirjam C. Roorda-Knape en Reinoud Scheres

Sociaal veilig ontwerpen in de praktijk: Opvangcentrum Omnizorg Apeldoorn

Harm Korthals Altes

Alternatieve aanpak groepsrisicoverantwoording!

Ronald Koomen

Zelfredzaamheid: Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd

Geert Geujen



Jrg. 2 – nr. 5 – september 2011

Inhoud:

Zorgvuldigheid als overstijgend en verzoenend begrip voor de feilbare mens	p. 1
<i>Robert Geerts</i>	
Juridisch actueel: transport van gevaarlijke stoffen	p. 8
<i>Esther Broeren en Christiaan Soer</i>	
Kwaliteit: externe veiligheid in het ruimtelijk planproces	p. 9
<i>Mirjam C. Roorda-Knape en Reinoud Scheres</i>	
Sociaal veilig ontwerpen in de praktijk: Opvangcentrum Omnizorg Apeldoorn	p. 13
<i>Harm Korthals Altes</i>	
Alternatieve aanpak groepsrisicoverantwoording	p. 20
<i>Ronald Koomen</i>	
Zelfredzaamheid: Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd	p. 31
<i>Geert Geujen</i>	
Colofon	p. 38



Zorgvuldigheid als overstijgend en verzoenend begrip voor de feilbare mens

R. (Robert) Geerts

- AVIV bv, externe veiligheid, risicoanalyse en risicobeleid.
- gastdocent. TU Delft faculteit Civiele techniek

rubriek

Veiligheid & risico's anders bekeken

Het gebruik van zich zelf tegensprekende uitgangspunten en onjuiste veronderstellingen kenmerkt het denken over risico's. Dat komt door onbegrip over het onderwerp risico's en veiligheid. De voorbeelden blijven zich met regelmaat aandienen. De calamiteit tijdens het Pukkelpopfestival is aanleiding om te illustreren welke gedachtesprongen de betrokkenen maken, die menen iets zinnigs te zeggen hebben over veiligheid en de acceptatie van risico's. In wat ik het risicodenken zal noemen, blijken zich botsende uitgangspunten te verenigen, zonder dat men zich dat realiseert.

Je komt het denken tegen dat ongevallen voorkomen hadden kunnen worden; dus onnodig waren. Dit wordt telkens bevestigd door onderzoeken als die van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid. We blijken achteraf in staat te analyseren hoe een ramp of ongeval was te voorkomen. Dit leidt uiteindelijk tot de redenering: waar fouten zijn gemaakt, zijn dus schuldigen en waar schuldigen zijn hebt je verantwoordelijken. Die moeten gepaste straffen krijgen. Je komt dit denken tegen bij organisaties die over de veiligheid moeten waken. Je komt het tegen bij hen of die aan veiligheidskennis hun bestaan ontleen. De aanhangers van dit denken zien veiligheid als iets waaraan altijd te weinig aandacht wordt gegeven. Veiligheid is voor hen weliswaar niet iets absoluuts maar wel vrijwel absoluut. In hun strijd voor meer aandacht aan veiligheid en risicobeheersing gebruiken ze one liners als: 'If you think safety is expensive, try an accident'. Wil je mensen er mee aan het denken zetten over de economische kanten van veiligheid, dan is dat OK. Maar van die bedoeling is vaak weinig te merken.

Daarnaast kom je het denken tegen dat ongevallen zich altijd zullen blijven voordoen. Mensen zijn nu eenmaal gedoemd tot het maken van fouten en vergissingen. En omdat mensen verre van perfect zijn, is onze organisatie rond het beheersen van risico's dat ook niet. De conclusie trekken dat een ramp of ernstig ongeval voorkomen had kunnen worden, omdat er te vermijden fouten zijn gemaakt, ligt dan ook niet direct voor de hand. De aanhangers van dit denken zien risico's als iets dat nu eenmaal bij het leven hoort en zien veiligheid als compromissenproblematiek. Hen spreekt de one liner aan: 'Without risk, no prosperity'. Wil je mensen er mee aan het denken zetten dat er risico's zijn die je onder bepaalde omstandigheden moet accepteren, dan is dat OK. Maar onder welke voorwaarden en waarom blijft niet zelden achterwege.

Beide vormen van denken staan tegenover elkaar en leiden tot verschillende reacties op ongelukken en oordeelsvorming over veiligheid en risico's. Ik meen dat beide vormen van denken zijn te verzoenen door het begrip zorgvuldigheid. We kunnen mensen en organisaties niet verwijten dat ze (achteraf gezien) domme dingen doen, fouten maken, mits we kunnen constateren dat er zorgvuldigheid is betracht volgens maatstaven van het redelijke. Met zorgvuldig handelen maken we de kans op fouten kleiner en daarmee maken we risico's kleiner. De veiligheidsvoorzieningen die we treffen worden er beter door in stand gehouden. Maar zorgvuldigheid berust, zo moeten we ons realiseren, op kennis van zaken en inzicht en het handelen hiernaar. Zorgvuldigheid is natuurlijk lastig te operationaliseren. Zeker in een

samenleving die zich maakbaar acht door elkaar te sturen met kwantitatieve management indicatoren en elkaar er op af te rekenen. Maar kwalitatieve zaken moeten vooral kwalitatief blijven. Ze zijn het domein van de positieve emoties, die door het (zelf)onderzoek naar de er onderliggende morele lagen duidelijk worden.

Ik heb het sterke vermoeden dat het aantal doden en slachtoffers onder burgers die zijn gevallen bij grote evenementen in Duitsland, België en Nederland in het afgelopen decennium ruim groter is dan het aantal dat valt door ongelukken met gevaarlijke stoffen (werknemers hiervan uitgezonderd uiteraard). Het zou niet onlogisch zijn te verwachten dat de aandacht voor de risicobeheersing van evenementen daarom minstens zo groot is als die van bedrijven die met de grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken. Maar dat is niet het geval. De praktijk heeft een logica die zich vaak ontrekt aan onze verwachtingen. Evenementen vallen beleidsmatig onder de sociale ruimtelijke veiligheid. De bedoelde bedrijven vallen onder de fysieke ruimtelijke veiligheid, specifiek de externe veiligheid.¹ Deze constatering mag u niet opvatten als een verklaring.

Kortgeleden vielen er vijf doden bij een festival in België en drie zeer zwaar gewonden;² een twintigtal gewonden die enkele dagen in het ziekenhuis moesten verblijven en een honderdtal licht gewonden die na behandeling naar huis konden. Terzijde: Waarom noem ik deze aantallen? Het bevestigt nog weer eens dat er geen duidelijke relatie bestaat tussen het aantal doden en (zeer) zwaar gewonden die kunnen vallen. Dit gaat tegen onze intuïtie in. We denken als vanzelf in een piramidestructuur: doden zullen in verhouding tot zwaar gewonden minder vallen en die weer minder in verhouding tot lichtgewonden. Maar de toevallig heersende situationele omstandigheden zijn te grillig om hier van uit te kunnen gaan. Onze geïdealiseerde modellen berusten wel op deze piramidestructuur. Er is dus in zekere zin sprake van een fictieve werkelijkheid, waar we bij de risicobeoordeling van uit gaan.

Het is leerzaam aandachtig te lezen wat de verantwoordelijke organisatoren van het Pukkelpopfestival (België, 60.000 bezoekers) te zeggen hebben. Hoe zij tegen de risico's aankijken is

Veel publieke reacties op ongelukken zijn behept met feitelijke onjuistheden

exemplarisch voor de grabbeltonargumentaties die weinig doordacht worden gebruikt en zich dan ook kenmerken door tegenstrijdigheden of onjuistheden. Ze bieden ons het volgende inzicht, dat ik het verdere vervolg nog zal illustreren.

- Hun risicodenken blijkt zoals gezegd niet consistent te zijn. Risicodenken gebruik ik hier als woord dat doelt op het percipiëren van risico's en het op basis hiervan beargumenteren van de acceptatie (al of niet) van risico's.
- De (mede)verantwoordelijken voor de maatschappelijke veiligheid van burgers roepen in hun publieke reacties onjuiste voorstellingen van zaken op. Niet bewust, maar door gebrek aan voldoende inzicht en mogelijk ook vanwege de veronderstelde gevoeligheid van het onderwerp. We conformeren ons snel aan de wenselijk veronderstelde maar niet realistische denkbeelden.
- Opvattingen over de aanvaardbaarheid van maatschappelijke risico's of veiligheid, door de direct verantwoordelijken, worden zelden expliciet geventileerd. Daardoor verandert de cultuur, die ongelukken slechts kan zien als te vermijden gebeurtenissen, niet. Maar ongelukken zijn ook te zien als onvermijdelijk gevolg van de feilbaarheid van mensen. Dit

¹ Ik heb hier de bedrijven op het oog die onder het Brzo1999 vallen. Deze bedrijven vallen onder een verscherpt toezichthoudend regime, dat met allerlei protocollen is opgetuigd.

² Ten tijde van het schrijven van dit artikel (een week na de calamiteit) was dit de situatie. Een paar dagen later bleek dat men een overleden patiënt in het ziekenhuis per abuis had gerekend tot de doden van het Pukkelpopfestival-ongeluk. (Mensen zijn niet perfect maar blijken feilbaar; ook in het tellen van het juiste aantal doden)

betekent niet dat elk ongeluk of elke ramp gezien moet worden als een gebeurtenis die we moeten accepteren. Het betekent dat zo'n gebeurtenis, hoe treurig ook voor de getroffen, een geaccepteerd verschijnsel *kan* zijn. Maar voordat deze conclusies getrokken kunnen worden moet wel vastgesteld zijn of naar het zorgvuldigheidsbeginsel is gehandeld. Dit staat in tegenstelling tot de conclusie die, als resultaat van de blootgelegde oorzaak-gevolgketen van een calamiteit, leidt tot de vermijdbaarheid ervan.

Welke risico's kunnen evenementen hebben?

Laten we eens kijken naar de calamiteit van het Pukkelpopfestival. De organisatieleiding van een festival beschikt over de meest denkbaar actuele informatie over weersveranderingen. Maar het is bekend bij de meteorologen dat je (a) windhozen moeilijk kunt voorspellen; laat staan (b) de locatie waar die optreden. Dat geldt ook voor blikseminslag; een ander risico waaraan festivalgangers zich blootstellen. Dat is natuurlijk ook bekend, mag je aannemen, bij de risicomangers van de festivalorganisaties. Hebben ze die trouwens of huren ze die vooraf in om een analyse te laten uitvoeren? Er zijn meer risico's voor festivalgangers of bezoekers van evenementen dan extreem weer. Zonder volledigheid te pretenderen:

- Paniek die kan uitbreken³.
- Een verdwaasde enkeling die amok maakt.⁴
- Op rellen uit zijnde groepen.⁵
- Een legionella *bepinning* of voedselvergiftiging.⁶
- Een ongeval met een gevaarlijke stof op de weg, het spoor of een aardgasleiding die in de buurt ligt van het evenementterrein. Een risico, waarvan ik durf te stellen dat dit niet in ogenschouw genomen wordt. Maar ik ken situaties, waar dit risico bestaat. Ik ken slechts één situatie waar men zich daar van bewust is: op de ambtelijke werkvloer, maar niet op bestuursniveau waar het thuis hoort. De aanwezigheid van dit type risico's hoeft geenszins in te houden dat het daarom onverantwoord zou zijn om een evenement te houden. De kans op een gebeurtenis dat een gevaarlijke stof vrijkomt *ten tijde van* een evenement is astronomisch klein. Veel en veel kleiner dan de kans dat één van de andere genoemde risico's zich manifesteert. Het is wel zo dat een 'gevaarlijke stof risico' tot veel en veel meer slachtoffers leiden kan. Daarom is het maar goed dat die kans veel en veel kleiner is.

Vindt men dat je verantwoordelijkheid kan dragen voor het risico van natuurgeweld?

Wat lezen we in de kranten over de kleine ramp die het Pukkelpopfestival in de gemeente Hasselt trof? Hoe kijkt de organisatie van een festival tegen natuurgeweld als risico aan; afgaande op de informatie die de journalistiek geeft? Antwoord: als de spreek-

Volkskrant za 21 aug. 2011 p. 4: Organisatoren zijn van mening dat geen festival of evenement zich tegen extreem weer kan wapenen. Je kan altijd worden verrast. De klok rond laten de festivalondernemingen zich informeren over de weersituatie door weersdiensten en ze hebben het idee dat ze met het calamiteitenplan op alle mogelijke gebeurtenissen zijn voorbereid. Volgens dhr. Molenaars van de KNMI hoeft een extreme weersverandering een organisatie niet te overvallen. Spantenten heten kwetsbaarder te zijn dan frametenten en moeten daarom zwaarder worden verankerd. Een tentverhuurder beweert dat de veiligste plek buiten in het open veld is en niet in een festivaltent bij noodweer.

woordelijke 'Act of God'. Een gebeurtenis waar je machteloos tegenover staat. Is dat werkelijk zo? Nee, in principe niet. Je kan als organisatie besluiten het festival of evenement af te lasten als er bijvoorbeeld zeer zwaar weer op komst is volgens de meteoro-

logen of kans of zwaar onweer. Een zero risk benadering noemen we dat. "Veiligheid voor

³ Duitsland, 2010. Of de schreeuwer op de Dam tijdens de 4 mei dodenherdenking 2010. Paniek hoeft dus niet altijd in te houden dat er serieuze slachtoffers vallen.

⁴ Zouden we de Noor Breivik moeten rekenen onder de amokmakers tijdens een evenement?

⁵ De Harley-Davidson-dag in Breda (jaarlijks 100.000 bezoekers) op 22 augustus werd afgelast vanwege de te hoge kans op rellen, naar inschatting van de burgemeester (na consultatie van de politie).

⁶ In het Westfriese Bovenkarspel in 1999 raken bezoekers besmet (overwegend ouderen) bij het bezoek aan een flora evenement. 32 mensen overlijden uiteindelijk en 206 mensen raken ziek, waarvan een onbekend aantal met blijvende aantasting van de gezondheid.

alles”, zoals de bestuurder graag in de mond neemt, maar niet beseffende dat hij daarmee bijdraagt aan een feitelijk onware voorstelling van zaken. Dat is erg onhandig, maar ook onnodig. Het moet haast wel ondoordachte retoriek zijn want een goede bestuurder zal publiekelijk geen onwaarheden willen verkondigen.

Veel jongeren van het festival zullen ongetwijfeld voor kennisgeving de boodschap aannemen dat de nodige zorgvuldigheid in acht is genomen om de kansen dat er iets goed fout gaat zo klein mogelijk te houden, maar dat desondanks er altijd risico’s, hoe beperkt ook, vastkleven aan de deelname aan evenementen of festivals. Hun moderne morele instelling getuigt ervan



dat je gewoon maar moet accepteren dat je pech kunt hebben als het zo uitkomt. (Zie foto+bijschrift).

Toelichting bij de foto (Volkskrant): De hekken rond het terrein van Pukkelpop zijn uit respect voor de slachtoffers behangen met briefjes, bloemen en foto’s. De donderdag gevluchte festivalgangers mochten zaterdag het terrein op om hun achtergelaten spullen op te halen. Daarbij bleek dat andere festivalgangers van de chaos gebruik hadden gemaakt om tenten te pluneren. De dieven namen vooral kleding, drank en audio-apparatuur mee.

Hoe kun je risico’s en veiligheid afwegen? Je kunt een risicobeoordelingmatrix opstellen en de genoemde risico’s voor evenementen in een matrixcel plaatsen om na te gaan of het risico verantwoord is. Daaraan wordt dan tevens de norm gekoppeld of extra veiligheidsmaatregelen een noodzaak zijn. Zie tekstkader hierna.

		GEVOLGEN → TOENEMENDE ERNST					
		beperkt aantal gewonden mogelijk	zeer veel gewonden mogelijk	enkele doden mogelijk + gewonden	veel doden mogelijk	zeer veel doden mogelijk	
KANS OP GEVOLG →	o.a. paniek/rellen (amok?)	niet klein	o.a. paniek/rellen	o.a. paniek/rellen (amok?)	o.a. paniek/rellen (amok?)	o.a. paniek/rellen (amok?)	o.a. paniek/rellen (amok?)
	o.a. blikseminslag (amok?)	klein	o.a. blikseminslag	o.a. blikseminslag	o.a. blikseminslag	o.a. blikseminslag	o.a. blikseminslag
	o.a. windhozen	zeer klein	o.a. windhozen	o.a. windhozen	o.a. windhozen	o.a. windhozen	o.a. windhozen
	o.a. gevaarlijke stof risico's	uitzonderlijk klein	o.a. gevaarlijke stof risico's	o.a. gevaarlijke stof risico's	o.a. gevaarlijke stof risico's	o.a. gevaarlijke stof risico's	o.a. gevaarlijke stof risico's

RISICOMATRIX VOOR BEOORDELING VAN RISICOACCEPTATIE EN NOODZAAK/WENSELIJKHEID VAN EXTRA VEILIGHEIDSMATREGELEN

De ernst van het risico wordt bepaald door de weging van de combinatie van kans en gevolgen. Een gebeurtenis als een windhoos heeft een (ingeschatte) kans van optreden en heeft een bepaald ingeschat gevolg. Afhankelijk van de normatieve opvatting van de gebruiker wordt de risicomatrix ingedeeld –op basis van de onderscheiden kansklassen en gevolgenklassen- in gebieden die iets zeggen over het aanvaardbaar zijn van het risico. Daarmee samenhangende wordt daar het criterium aan verbonden of extra veiligheidsmaatregelen nodig zijn om in een minder risicovol domein van de matrix te komen. De risicomatrix die hier is gegeven, is ter illustratie geënt op de risico’s van evenementen. Waar zouden de aanvaardbare risico’s liggen voor de organisatoren of B&W die vergunningen afgeven? Men kan drie hoofdcategorieën onderscheiden: een niet aanvaardbaar -, een aanvaardbaar - en een nader te beoordelen risico. In dit voorbeeld weergegeven door respectievelijk het oranje-rode domein, het gele domein en het groen-blauwe domein. Daarbinnen kunnen desgewenst de nuances aangebracht worden. De fijnheid van de risicomatrix (aantal kolommen en rijen) en de schaling in risicoaanvaardbaarheid hangen af van de mogelijkheid de matrix operationeel te gebruiken. Dat hangt af van diverse factoren; bijv. de hoeveelheid data en het detaillierend vermogen van de (gevolgen)modellen die men gebruikt. Ondernemingen van het type die ik eerder noemde moeten een dergelijke risicomatrix van hun activiteiten opstellen. Geen onderneming zal activiteiten die hij onderneemt classificeren als onaanvaardbaar risico. Dat wil niet zeggen dat de anderen daar ook zo overdenken. Het hangt in elk geval af van het beeld dat men heeft van de zorgvuldigheid die is betracht aan het beheersen van de risico’s

Een zero riskbenadering en ondernemerschap gaan niet samen. Dat zal iedereen beseffen die daar even over nadenkt. Wat deze tegenstelling kan verzoenen is zorgvuldig handelen van de ondernemer.⁷ Dat houdt in dat hij de kansen zo klein mogelijk probeert te houden van erge gevolgen die derden kunnen treffen. Dat vraagt om structurele inspanning en alertheid, uitgaande van de state of the art van kennis en ervaring. Daarom kent de risicomatrix van de ondernemende organisator van evenementen altijd een gebied van aanvaardbare risico's voor het publiek. Dit omdat de kansen voldoende klein worden geacht op de gevolgen die denkbaar zijn. "Veiligheid voor alles" is daarom retoriek. Veiligheid binnen de grenzen van het redelijk geachte is daarentegen geen retoriek. In plaats van het aflasten van een evenement kun je andere maatregelen overwegen. Want aflasten houdt voor een festivalondernemer waarschijnlijk faillissement in als hij de festivalgangers schadeloos stelt. Je kunt aan verzekeringen denken voor dit soort situaties. Die gaan ten koste van de winst. Er zijn veel mogelijkheden om de risico's beperkt te houden. Maar of die systematisch en goed worden afgewogen? Als je leest dat een tentfabrikant zegt dat het open veld de meest veilige plek is bij een storm dan rechtvaardigt dat twijfel over het maken van bewuste en juiste afwegingen.

Een evenementenorganisatie moet risico's nemen. Deelnemers nemen die probleemloos op de koop toe.

Het klinkt nogal cru als je zegt dat de organisatie bewust risico's neemt bij festivals of evenementen. Zoiets maakt direct emoties los. Maar ze moet wel, als ze aan goed risicomanagement doet. De eerste

emotionele reactie zal zijn dat dit ongehoord is. "Je mag de festivalgangers niet blootstellen aan risico's." "Veiligheid staat voorop" is, zoals ik al zei, een geliefde uiting van bestuurders. Ook de festivalondernemers uiten zich op dezelfde ondoordachte wijze. Dit komt door onbegrip waar risicobeheersing in essentie op neerkomt en de communicatie hierover en verder zijn psychologische factoren in het spel. De reactie "veiligheid staat voorop" is een goed voorbeeld hoe makkelijk en graag we onszelf misleiden en het publiek zich laat misleiden.

Als veiligheid voorop staat, wat zeggen we dan in feite? Dat er zorgvuldig is gehandeld om de kans op doden en gewonden zo klein mogelijk proberen te houden? Dat zou een juiste interpretatie zijn. Maar die kant worden de gedachten van de meerderheid niet opgestuurd. Want de boodschap die men hoort of wenst te horen is dat er niets kan gebeuren; normaal gesproken dan. Het venijn zit in het onopgemerkte 'normaal gesproken'. Maar dit is nu juist waar het om zou moeten draaien. We schijnen in de samenleving maar niet te willen accepteren dat ondanks de zorgvuldigheid waarmee je risico's in beeld kunt krijgen en na kunt gaan hoe je die kleiner kan maken, dit nooit zal leiden tot intrinsiek veilige situaties. Situaties dus met een risico zero.

Verantwoordelijkheid dragen voor risico's en schuld hebben aan een ramp vallen niet vanzelfsprekend samen

Heeft de organisatieleiding dan gelijk als ze zegt of denkt dat hen de act of God, die Pukkelpop trof, niet is aan te rekenen. Dat moet je scheiden van uitingen waarin de leiding aangeeft zich aangeslagen te voelen of begaan is met de slachtoffers en hun familie of vrienden. Dat kan heel goed samen gaan met het gevoel dat je je zelf niets te verwijten hebt: het is immers een act of God. Hoe begaan men is met de getroffenfen blijkt vanzelf als het er op aan komt om dat gevoel om te zetten in financiële compensaties. Risico's verzekeren –wat in dit soort gevallen kan– is een vorm van zorgvuldig handelen omdat men kan weten dat, wanneer het mis gaat, financiële compensatie op zijn plaats is als men zich begaan voelt met de getroffenfen.

Het tekent zich al af, uit de journalistieke informatie, dat een aantal zaken de calamiteit hadden kunnen voorkomen. Elk onderzoek á la de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder ORV) stuit uiteindelijk op oorzaken of fouten of onderschattingen die te vermijden waren geweest. Achteraf gezien, moeten we er altijd direct bij denken. Dat leidt automatisch tot de conclusie dat de verantwoordelijken op z'n minst steken hebben laten vallen. Het causaliteitdenken waarvan een ORV uit moet gaan, levert een groot probleem op voor hen die verantwoordelijk mogen worden gehouden voor de veiligheid van de burger. Het is de

⁷ In feite geldt dat natuurlijk evengoed voor de toezichhoudende en vergunningverlenende instanties.

splijtzwaam in het denken over de aanvaardbaarheid van risico's. Hoe dan wel? Omdat het onmogelijk is om zero risk situaties te scheppen –niet alleen bij evenementen, maar ook bij de fysieke ruimtelijke veiligheid- neem je als verantwoordelijke de kans dat er iets goed fout kan gaan, met alle gevolgen van dien. Er is geen andere optie als we mensen plezier willen bieden door evenementen te organiseren.⁸ En als het misgaat dan had dit voorkomen kunnen worden volgens het causaliteitdenken. Dus schadeclaims hangen de direct verantwoordelijken boven het hoofd en die komen er dan ook. Er is geen ruimte voor het bewustzijn dat de aanvaardbaarheid van dit soort maatschappelijk risico's tweeledig is. Zij die de genoegens beleven, dankzij het nemen van een risico en zij die er voor zorgen dat die genoegens te beleven zijn door de activiteiten die worden ontplooid of mogelijk gemaakt: ondernemingen en de overheid. De moderne burger kan weten aan welke risico's hij blootstaat. Daarover is informatie beschikbaar en makkelijk toegankelijk en sommige informatie wordt zelfs specifiek voor hem opgesteld (risicokaarten bijv.). Het probleem is dat de burger niet weet of hij er op mag vertrouwen dat de nodige zorgvuldigheid er aan te pas is gekomen om de kansen op ongelukken klein te houden. Hij heeft redenen tot wantrouwen als hij in de kranten kan lezen dat een onderzoek van een overheidsinspectie of de ORV uitwijst dat het schort aan de maatschappelijke veiligheid.⁹ Maar zo'n standpunt moet altijd kritisch worden bekeken op de inhoudelijke aspecten, want de veiligheid kan altijd beter, hoe goed die ook is. En we mogen niet vergeten dat een inspectie zijn eigen belang heeft en, waar mogelijk, zijn bestaansrecht nadrukkelijk zal onderstrepen..

Zorgvuldigheid is de vrucht van waarachtig gevoelde verantwoordelijkheid

Toch is zorgvuldigheid het enige dat in redelijkheid in stelling gebracht kan worden voor de oordeelsvorming of een ramp of calamiteit terecht een geaccepteerd risico was en of men kan spreken van schuldigen. Want we zijn geen perfecte mensen, die perfecte techniek kunnen maken en perfecte organisaties om de techniek veilig te laten zijn. Het is een begrijpelijke eerste emotionele reactie (want we reageren meestal eerst primair emotioneel en dan pas (soms) met ons verstand) om aan te nemen dat er een onverantwoord risico is genomen door de verantwoordelijken of dat de activiteit onverantwoordelijk was (denk aan het risicodenken waar de risicomatrix neerslag van is). Er is iets goed fout gegaan anders was er geen (bijna) ramp gebeurd en dat verwijst normatief naar een onzorgvuldigheid ergens in het hele systeem van risicobeheersing. Hier zie je twee paradigma's met elkaar botsen. Het paradigma van de risicobenadering dat gebaseerd is op de onvermijdelijkheid van het nemen van risico's omdat anders weinig meer mogelijk is. Dit paradigma heeft als belangrijke ethische basis voor de aanvaardbaarheid van risico's het principe van de zorgvuldigheid. Die betreft niet alleen het handelen vooraf maar evenzeer het handelen nadat een ramp heeft plaatsgevonden. Het andere paradigma is dat van de vermijdbare fouten. Een ramp moet een oorzaak hebben en met alle beschikbare kennis achteraf kom je tot het inzicht wat er fout gegaan is; hoe het heeft kunnen gebeuren. De slachting die Breivik aanrichtte is ook inmiddels onderwerp geworden van allerlei analyses naar de dieperliggende oorzaken. Elke analyse à la de ORV leidt op die manier tot de conclusie indien zus of zo niet was gebeurd of gedaan (of klimaat was geschapen) het desastreuze gevolg niet had plaatsgevonden. Dit paradigma heeft geen ethische basis. Zijn basis is immers de perfect handelende mens. Anders valt de grond weg onder de conclusie van de vermijdbaarheid van de ramp of het ongeluk.

Inzichten

1. De reactie van de organisatieleiding is dat zij zich niet verantwoordelijk achten voor de gebeurtenis: an act of God. Maar vanuit het aspect van risicomanagement gaat het wel om het nemen van verantwoordelijkheid. Men zou hebben moeten zeggen: "Wij zijn verantwoordelijk voor wat er gebeurd is. Wij hebben namelijk een zorgvuldige afweging

⁸ of door ze betaalbaar en gerieflijk te laten wonen of in fraaie glazen kantoren te laten werken op plekken waar zich de effecten kunnen manifesteren van calamiteiten met gevaarlijke stoffen.

⁹ Onlangs nog waarschuwde de ORV voor de gietijzeren leidingen die al meer dan 40 jaar oud zijn voor de distributie van aardgas. Inspecties roeren zich regelmatig nadat incidenten zijn opgetreden. Zij zijn door hun maatschappelijke rol de exponenten van het denken dat veiligheid vrijwel absoluut in orde kan of moet zijn.

van de risico's gemaakt en die zijn beoordeeld door ons en de vergunningverlener als aanvaardbaar." Festivalgangers moeten zich bewust zijn van het gegeven dat er altijd risico's voor hen aan kleven.

2. Hun reactie (extreme storm is een risico dat we niet kunnen beheersen) is een gelegenheidsargument. Want als je aan risicomangement doet weeg je de veiligheidsmaatregelen af tegen een oordeel of de risico's aanvaardbaar zijn. Zoals bijvoorbeeld volgens het concept van de risicobeoordelingsmatrix. Het is natuurlijk altijd mogelijk risico's kleiner te maken. Wie zijn eigen afwegingen maakt is daar verantwoordelijk voor. Maar daarmee is iemand niet automatisch schuldig als er toch iets fout gaat, zoals we vaak geneigd zijn direct te denken. Schuld komt pas in beeld als we moeten vaststellen dat de genomen verantwoordelijkheid berust op grove gemakzucht, nalatigheden en passiviteit; kortom op gebrek aan zorgvuldigheid.
3. De reactie van de festivalorganisatie is goed te begrijpen als je de samenleving wenst te typeren als een claimcultuur. Zeggen dat je de risico's hebt afgewogen, houdt niet in dat je schuldig bent als het mis gaat. Het onderzoek hoe de calamiteit mogelijk was te voorkomen nodigt niet uit deze te zien als onvermijdelijk gevolg van de feilbare mens die risico's moet nemen om maatschappelijk te functioneren. Je wordt dus als festivalorganisatie in de positie gedrongen je te beschermen om geslachtefferd te worden. Langs deze weg houden we collectief de fictie in stand dat veiligheid impliceert dat er niets goed fout mag gaan. Als er dan toch iets fout gaat dan was de veiligheid per definitie onvoldoende. Maar dit berust op een groot onbegrip over de manier waarop we veiligheid moeten waarderen en het bestaan van risico's kunnen accepteren.

Verantwoordelijkheid en schuld

Verantwoordelijkheid vereist een actieve opstelling: Ik neem verantwoordelijkheid voor een beslissing. Schuld vloeit voort uit een passieve opstelling. Om deze reden kun je terechte verwijten krijgen. Een beslissing nemen in een democratische setting vereist regelmatig moed. In dit verband een citaat (vrij vertaald) uit Aphorismen zur Lebensweisheit van Schopenhauer: *"Eigen verantwoordelijkheid nemen wil ook zeggen dat je dingen kunt doen die tegen de heersende opinie ingaan en die wellicht niet opportuun voor je zijn. Verantwoordelijkheid impliceert dat men de macht of het vermogen heeft zich een voorstelling te vormen over gevolgen en morele aspecten van handelingen."*



Juridisch actueel

Transport van gevaarlijke stoffen

Mr. E. (Esther) M. Broeren

AKD Prinsen van Wijmen, advocaten

Mr.Drs. J.H.K.C. (Christiaan) Soer

Advies en ingenieursbureau DHV

rubriek

De afgelopen jaren is er gewerkt aan het sneller tot stand brengen van de Nederlandse weginfrastructuur. Naast het naar voren halen van infrastructurele investeringen heeft ook het vereenvoudigen en versnellen van besluitvormingsprocedures aan deze versnelde realisatie bijgedragen. Dit leidde ertoe dat er sinds 1 januari 2009 een groot aantal infrastructurele besluiten zijn genomen (tracébesluiten, wegaanpassingsbesluiten). Regelmatig spreekt de Afdeling bestuursrechtspraak van de raad van State zich nu uit over geschillen over deze infrastructurele besluiten. Het onderwerp externe veiligheid speelt in deze zaken steeds vaker een rol.

In de zaak over de A50 Valburg-Grijsoord (AbRvS, 28-7-2010, nr. 200902071/1, LJN: BN2663) gaf de Afdeling aan dat in deze zaak in redelijkheid aansluiting gezocht kon worden bij de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Deze circulaire vormt dus nog steeds het actuele beleidskader voor externe veiligheid bij het transport van gevaarlijke stoffen. Ook in de zaak over het wegaanpassingsbesluit A1 't Gooi (AbRvS, 2-3-2011, nr. 201006781/1, LJN: BP6352) zag het beroep op externe veiligheid. Appellant toonde echter onvoldoende aan waarom de uitgevoerde QRA onjuist zou zijn, waardoor niet inhoudelijk op de QRA werd ingegaan. De Afdeling oordeelde in de uitspraak over het beroep tegen het tracébesluit A74 (AbRvS, 27-4-2011, nr. 201008134/1, LJN: BQ2688) dat de Maas- en Brabantroute terecht buiten beschouwing waren gelaten bij de beoordeling van de externe veiligheid, nu deze geen onderdeel uitmaken van het tracébesluit. Uitgangspunt voor de beoordeling van de externe veiligheid is dus het project waar het tracébesluit op ziet. Omdat appellant daarnaast onvoldoende aangaf waarom de uitgevoerde groepsrisicoverantwoording onjuist zou zijn, faalt ook deze beroepsgrond.

Inhoudelijk interessanter is de uitspraak de A50 Ewijk-Valburg (AbRvS, 15-06-2011, nr. 201003583/1, LJN: BQ7949) waarin de afdeling overweegt dat autonome groei van het transport van gevaarlijke stoffen niet hoeft te worden verantwoord: het gaat bij de beoordeling van de externe veiligheid en de toepassing van de Circulaire om de toename vanwege het wegproject. Hiermee geeft de Afdeling invulling van de term 'toename van het groepsrisico' uit de Circulaire. In de omvangrijke uitspraak over de A4 Delft Schiedam (AbRvS, 06-07-2011, nr. 201009980/1, LJN: BR0472), kwam externe veiligheid kort aan de orde, nl. de wijze waarop de gevolgen voor de externe veiligheid bij tunnelmonden wordt gemodelleerd met RBMII.

Tracébesluiten kunnen ook betrekking hebben op spoorinfrastructuur. Bij het tracébesluit Sporen in Arnhem (AbRvS, 26-1-2011, nr. 200904295/1, LJN: BP2115) stond een snelheidsverhoging van 40 km/uur naar 60 km/uur (gedurende dag en nacht) centraal. De Afdeling constateert dat nu er geen capaciteitsprobleem in de nachtperiode is, er onvoldoende is onderbouwd waarom de snelheidsverhoging nodig is, mede gelet op de gevolgen voor externe veiligheid. Dit zal dus alsnog moeten worden aangetoond.

In de uitspraak over het tracébesluit Sporen in Utrecht werden ook enkele woorden aan externe veiligheid gewijd. De Afdeling overwoog dat terecht niet was geanticipeerd op het Basisnet en toepassing was gegeven aan de Circulaire. Daarnaast constateerde Afdeling dat in de groepsrisicoverantwoording ATBvv als maatregel werd opgevoerd.

De stroom aan tracébesluiten en wegaanpassingsbesluiten is de laatste maanden sterk afgenomen. Het is echter niet uitgesloten dat externe veiligheid wederom aan de orde komt in de beroepszaken omtrent infrastructuur.



Kwaliteit: externe veiligheid in het ruimtelijk planproces

Mirjam C. Roorda-Knape

procesmanager, in between jobs

Reinoud Scheres

adviseur externe veiligheid en ruimtelijke ontwikkeling bij Witteveen+Bos

Onderzoeksverslag

Inleiding

Al jaren lang wordt intensief gewerkt aan het beheersen van de risico's die het gevolg zijn van vervoer, gebruik of opslag van gevaarlijke stoffen. En met succes! Want er is inderdaad veel gebeurd. Bijvoorbeeld het aantal ruimtelijke plannen waarin externe veiligheid een plek heeft gekregen en het aantal projecten waarin eerder wordt nagedacht over de risico's van vervoer of gebruik van gevaarlijke stoffen is toegenomen. Ook het aantal handreikingen en kennis is gegroeid. Maar toch bestaat het gevoel dat we er nog niet zijn. Dat heeft vooral te maken met de wijze waarop externe veiligheid wordt meegenomen in het ruimtelijke planproces. Alleen een vinkje zetten in het vakje EV is niet voldoende.

Het ministerie van I&M, VNG, NVBR en IPO hebben onderzoek laten doen naar hoe het gesteld is met die kwaliteit of deze verbeterd kan worden en op welke wijze. Het onderzoek heeft zich gericht op het in beeld brengen van de mogelijkheden om de kwaliteit van de verantwoording van het groepsrisico bij ruimtelijke besluiten te verbeteren.

Kwaliteit is in het onderzoek, dat we hier bespreken, op twee manieren gedefinieerd:

1. Juridisch: een goede kwaliteit is de correcte uitvoering van de regelgeving omtrent externe veiligheid, en in het bijzonder het groepsrisico
2. Op basis van perceptie: expliciet gerelateerd aan de ervaringen van de RO-actor bij de uitvoeringstaken van de verantwoording groepsrisico. Waar de RO-actor signaleert dat hij of zij de verantwoording groepsrisico onvoldoende kan uitvoeren betekent dit dat de kwaliteit daarmee ook onvoldoende is.

Onderzoeksopzet

Belangrijk uitgangspunt van het onderzoek was het centraal stellen van het ruimtelijke proces, in al zijn diversiteit. De ruimtelijke ordening is een voortdurende activiteit van (beleids)voornemens die niet allemaal tegelijk worden gerealiseerd. Er worden structuurvisies en - plannen ontwikkeld, stedenbouwkundige visies ontwikkeld, projecten gerealiseerd op basis van bestemmingsplannen, bestemmingsplannen herzien of nieuw ontwikkeld, etc. Binnen deze dynamiek hebben de diverse plannen hun eigen processtadia. Een bestemmingsplan bijvoorbeeld kent zijn eigen fasen. Begrippen als programmafase, vormgevingsfase en vaststellingsfase verwijzen hiernaar. Bovendien is ook de actor RO breed opgevat. Het begrip actor is hier in sociologische zin opgevat. De actor RO wordt hier als verzamelbegrip gebruikt en verwijst naar de diverse afdelingen van een gemeente die in het kader van de Wro hun bijdragen leveren aan wat 'een goede ruimtelijke ordening' heet. Dit betreft dus de planoloog, de stedenbouwkundige, de bestemmingsplanmaker, de planeconoom. Maar ook - voor zover niet expliciet apart genoemd - het college van B&W en de gemeenteraad. Ook de provincie wordt in dit verband gezien als een RO-actor. Het zal duidelijk zijn dat in samenhang met het voorgaande verschillende afdelingen zich op verschillende detailniveaus en met verschillende fasen van het planproces bezighouden. De ruimtelijke ordening i.c. de Wro, is het kader dat de verschillende groepen, die de actor RO vormen, bindt.

De centrale hypothese van het onderzoek was: Externe veiligheid (in deze studie afgebakend tot het groepsrisico) wordt niet voldoende en op de beoogde wijze in het RO-proces verwerkt. Dit leidt er tevens toe dat de uiteindelijke verantwoording van het groepsrisico in veel gevallen niet voldoende is.

De onderzoeksopzet was als volgt: als eerste is een gedegen literatuurstudie gedaan over de kwaliteit van de externe veiligheid in het ruimtelijke proces. Er zijn zestien beleidsdocumenten, dertien studies en een tiental artikelen onderzocht. Daarna zijn meer dan dertig interviews gehouden met planologen, de brandweer, milieu (EV) specialisten en stedenbouwkundigen en is een workshop met ruimtelijke ordenaars georganiseerd. Hier deden ongeveer vijftig RO actoren aan mee afkomstig uit het hele land. Aan de hand van de uitkomsten van de literatuurstudie, de interviews en de workshop is een analyse gemaakt en besproken met de opdrachtgevers (rijk, provincies, gemeenten, brandweer). Resultaten zijn teruggelegd bij de stakeholders met de vraag of zij zich herkenden in de uitkomsten en of zij eventueel ontbrekende informatie wilden aanvullen. Op basis van de analyse en de aanvullende informatie van stakeholders is een viertal stappen voor de verbetering van de kwaliteit benoemd.

Analyse en resultaten

1. Uit de analyse van de verzamelde data bleek dat de kwaliteit de afgelopen jaren is toegenomen. Dit loopt parallel met de periodes van de diverse uitvoeringsprogramma's externe veiligheid. Ook bleek dat de afweging van externe veiligheid in het ruimtelijk planproces onvoldoende kwaliteit had. Dit wil zeggen dat de regelgeving in een aantal gevallen niet correct was uitgevoerd en/of de actor RO de verantwoording groepsrisico niet goed kon uitvoeren¹. Hiervoor zijn op basis van de resultaten van het onderzoek twee samenhangende oorzaken te benoemen:

1. er is onvoldoende kennis bij de actor RO en
2. de regie door de actor RO bij de verantwoording groepsrisico ontbreekt.

De samenhang is de volgende: De actor RO heeft geen duidelijk beeld van de aard van de externe veiligheid en in het bijzonder het groepsrisico. De actor RO vat het groepsrisico op als milieuaspect zoals de andere milieuaspecten, zonder zich voldoende te realiseren dat het groepsrisico een ruimtelijke ontwerpvariabele is met ruime vrijheidsgraden en niet een milieunorm.

Diverse keuzes die tijdens het RO-planproces plaatsvinden, vormen een wezenlijke onderbouwing van de verantwoordingsplicht, omdat zij ingrijpen op hoe het groepsrisico zal uitpakken (of zich zal wijzigen). Omdat dit onvoldoende wordt beseft ziet men niet dat de verantwoording van het groepsrisico een proces is dat inherent verbonden is aan het ruimtelijk planproces in veel van zijn facetten. De verantwoording groepsrisico loopt in feite samen op met de dynamiek van de deelbesluiten van het planproces. Dit ontbrekend besef draagt er in belangrijke mate toe bij dat de actor RO het nut, de noodzaak en zijn eigen belang van een inhoudelijke regievoering om tot een verantwoording van het groepsrisico te komen niet voldoende overziet. De actor RO beschouwt zich niet als probleemeigenaar van de verantwoordingsplicht, terwijl hij dat wel is en daar zelf een belangrijk eigen belang bij heeft.

De manier om kwaliteit te verhogen

Uit het onderzoek is gebleken dat om de kwaliteit van de externe veiligheid in het RO-planproces te verhogen, externe veiligheid (de verantwoording van het groepsrisico) gezien moet worden als een proces dat aan het RO-planproces is gekoppeld. Hiermee wordt voorkomen dat de verantwoording van het groepsrisico pas laat in het RO-planproces aan de orde komt. Door de koppeling wordt de verantwoording van het groepsrisico een proces dat meeloopt

¹ Deze bevindingen zijn gebaseerd op onderzochte literatuur en onderzoeken. Deze zijn opgenomen in bijlage IV van het rapport Kwaliteit: externe veiligheid in het ruimtelijke planproces, RIVE 2011. Enkele relevante documenten zijn aan het eind van dit artikel genoemd.

met het RO-planproces. De verantwoording houdt dan naast een eventuele berekening van het groepsrisico een beschrijving in van alle beslissingen, zowel ambtelijk als bestuurlijk genomen, die van invloed zijn op de externe veiligheid. Over dit verantwoordingsproces moet regie worden gevoerd. De actor RO moet deze regierol op zich nemen maar ook kunnen krijgen, dat wil zeggen dat deze rol door andere actoren erkend wordt. De regierol van de actor RO over het externe veiligheidsproces bij RO-planprocessen moet juridisch verankerd worden in de AMvB's die gaan over externe veiligheid (BEVI, BTEV). Daarnaast moet deze rol vertaald worden naar de ruimtelijke ordeningsprocessen en externe veiligheidsprocessen in een gemeente en hierin worden geborgd.

Voorwaarden

Om daadwerkelijk de actor RO de regierol te laten nemen is ten eerste een juridische verankering en een verankering in de gemeentelijke processen nodig. Ten tweede is een richtinggevend politiek-bestuurlijk kader nodig. Zonder helderheid van het bestuur over welke risico's zij willen aanvaarden is het niet mogelijk tot een goede verantwoording te komen. Dit kan worden bereikt door het opnemen van externe veiligheid in de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurvisies en het vaststellen van een beleidskader externe veiligheid. Ten derde zal de actor RO zelf ook voldoende basiskennis externe veiligheid moeten hebben en over instrumenten, tijd en budget moeten beschikken om zijn rol uit te kunnen voeren. Een basiscursus externe veiligheid voor ruimtelijke ordenaars en een goede signaleringskaart externe veiligheid zijn minimaal noodzakelijk. De al eerder genoemde erkenning door andere actoren (externe veiligheid coördinatoren, Veiligheidsregio, bestuur) is de vierde cruciale factor van belang.

Stappenplan (verbetertraject)

Hoe kom je nu van het huidige kwaliteitsniveau naar een niveau waarin de regelgeving over externe veiligheid en het groepsrisico correct wordt uitgevoerd en de actor RO een goede verantwoording groepsrisico kan uitvoeren? Hieronder volgen een aantal stappen die leiden tot een verbetering van het kwaliteitsniveau.

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

- a. het bestuur uit te leggen wat de essentie is van het externe veiligheid beleid en het groepsrisico in het bijzonder en wat hun rol en verantwoordelijkheid hierbij is;
- b. het opstellen van een structuurvisie die mede gebaseerd wordt op het beheersen van het groepsrisico;
- c. het opstellen van gemeentelijk beleid voor externe veiligheid (bestuurlijk kader verantwoording groepsrisico);
- d. de actor RO bestuurlijk de regieopdracht te geven voor het EV-vraagstuk.

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

- a. de ambtenaren externe veiligheid (EV, Wm), veiligheidsregio (VR) en ruimtelijke ordening (RO) aan de hand van 'good-practices' inzicht krijgen in hoe externe veiligheid in het RO-planproces is verweven;
- b. toegang bestaat tot de juiste (bestaande) instrumenten en methoden (die het proceskarakter helpen ondersteunen) en dat deze instrumenten indien nodig worden aangepast. Denk hierbij aan het 'Handboek duurzame gebiedsontwikkeling'.
- c. het onderwerp externe veiligheid tijdens opleidingen planologie en milieukunde (universiteit en HBO) wordt behandeld. Zorgen voor kennis aan de basis.

Stap 3: de actor RO heeft de regierol over de verantwoording van het groepsrisico. Noodzakelijk hiervoor is dat:

- a. de actor RO de regierol krijgt over de verantwoording groepsrisico (via bestuur);

- b. de actor RO de regierol neemt;
- c. de andere actoren (EV, Wm, VR) accepteren dat de actor RO de regierol heeft .
- d. bij de afdeling ruimtelijke ordening voldoende capaciteit aanwezig is om de regierol uit te voeren.

Stap 4: monitoring kwaliteit externe veiligheid in het RO planproces

Het is belangrijk te blijven meten of de kwaliteit door de genoemde verbeteringen ook daadwerkelijk vooruit gaat. De huidige maatlat externe veiligheid kan dit niet voldoende. Voor de monitoring zal een systeem moeten worden ontwikkeld dat robuust beleid en de uitvoering hiervan kan meten.

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

Er zijn overigens gemeenten die al één of meerdere van de genoemde stappen gezet hebben. Het delen van ervaringen/ best practices is een goede manier om kwaliteitsverbetering praktisch te maken voor gemeenten die nog moeten beginnen.

Verbeterprogramma groepsrisico

De uitkomsten van het onderzoek naar verbetering van de kwaliteit van externe veiligheid in ruimtelijke processen sluiten aan bij de uitkomsten van de evaluatie van de verantwoordingsplicht groepsrisico (ministerie van infrastructuur en milieu, 2010). In 2010 is het rapport verschenen over de evaluatie van de verantwoordingsplicht groepsrisico.

Op grond van de onderzoeken “evaluatie verantwoordingsplicht groepsrisico” en “kwaliteit van externe veiligheid in het ruimtelijk planproces” worden werkgroepen ingesteld op het gebied van “aanpassing wet- en regelgeving”, “bestuurlijke urgentie en groepsrisico als proces” en “instrumenten, methodieken en borging maatregelen”. Via deze werkgroepen moeten praktische oplossingen worden bedacht waarmee de problemen die de evaluatie aan het licht heeft gebracht worden verholpen en de kwaliteit van de verantwoording van het groepsrisico in het ruimtelijk planproces worden verbeterd. Eerste resultaten van deze werkgroepen worden in 2012 verwacht. Maar met de uitkomsten van het onderzoek naar verbetering van de kwaliteit van externe veiligheid in het ruimtelijke planproces kan iedereen nu al aan de slag.

Enkele voorbeelden van relevante literatuur

- Ministerie van I&M (2010). *Evaluatie verantwoordingsplicht groepsrisico*;
- Ministerie van VROM (2006), brief aan Tweede Kamer, “Beleidskader groepsrisico”, kenmerk EV/2006.263883;
- RIVE (2011). *Kwaliteit externe veiligheid in het ruimtelijk planproces*;
- Saxion (2009 en 2010) *Verantwoording groepsrisico in de praktijk (Drenthe 2009 en Groningen)*.
- VROM-inspectie (2009) *Themaonderzoek externe veiligheid*;

Het rapport ‘Kwaliteit: externe veiligheid in het ruimtelijke planproces’, RIVE 2011 is te downloaden via www.relevant.nl



Sociaal veilig ontwerpen in de praktijk: Opvangcentrum Omnizorg Apeldoorn

Harm Jan Korthals Altes
advies- en ingenieursbureau DHV

Kennis/Casus

Inleiding

Voorjaar 2011 ben ik door de redactie van RV benaderd een artikel te schrijven over ‘sociaal veilig ontwerpen’. Ik heb de uitnodiging graag aangenomen ook al omdat ik een praktijkgeval bij de hand had, waarin ik als projectmanager 10 jaar ervaring heb opgedaan op het gebied van sociale veiligheid: het nieuwe opvangcentrum voor daklozen en verslaafden “Omnizorg” in het centrum van Apeldoorn. In dit artikel laat ik zien wat de theorie van sociaal veilig ontwerpen inhoudt en hoe deze in het Apeldoornse praktijkgeval is toegepast bij zowel de locatiekeuze als bij het ontwerp van het gebouw zelf.



Ik sluit af met opmerkingen en tips over het beheer van een bijzondere voorziening zoals deze.

De theorie van sociaal veilig ontwerpen

- Hoe beïnvloeden kenmerken van de gebouwde omgeving de veiligheidsbeleving en de kans op criminaliteit?
- Met welke ontwerpstrategieën en maatregelen in de gebouwde omgeving kan de veiligheidsbeleving zo groot mogelijk worden gemaakt en de kans op criminaliteit zo klein mogelijk?
- Welke eisen moet men stellen aan het beheer van gebouwen en openbare ruimte om ervoor te zorgen dat de “ontworpen veiligheid” ook in de beheerfase behouden blijft?

Om deze vragen draait de theorie van het sociaal veilig ontwerpen.

Het meeste onderzoek naar deze vragen is gedaan in de Verenigde Staten en in Groot-Brittannië in de jaren 60,70 en 80. Een bekende auteur is bijvoorbeeld Jane Jacobs, met haar In 1962 verschenen boek “Death and life of great American Cities”, dat zich laat lezen als een lange aanklacht tegen de grootschalige manier waarop stedenbouw en de aanleg van (auto)infrastructuur In die tijd werden aangepakt. Door die grootschalige aanpak was er geen sociale cohesie en geen mogelijkheid voor sociale controle op straat meer, en dat verklaarde volgens haar de verslechterde veiligheidssituatie in de grote steden in Amerika.

Een minder bekende, maar voor de theorie – ontwikkeling zeker zo belangrijke auteur is Oscar Newman, die in de jaren 70 in New York systematisch onderzoek deed naar de relatie tussen ontwerpkenmerken van (flat)gebouwen en het optreden van criminaliteit daarin. Zijn “Defensible Space” theorie is de basis voor de theorie die begin jaren 90 door wetenschappers In Nederland is ontwikkeld. Baanbrekend werk is in Nederland verricht door twee onderzoekers van de technische universiteit Delft: Theo van der Voordt en Herman van Wegen. Zij deden eigen onderzoek in Nederlandse steden naar de relatie tussen gebouwde omgeving en veiligheid, en maakten een synthese van hun bevindingen met het op dat

moment aanwezige materiaal uit het buitenland. Dit mondde uit in een proefschrift: sociale veiligheid en gebouwde omgeving (1991). Dit proefschrift en de daarbij behorende (al een jaar eerder verschenen) checklist “sociaal veilig ontwerpen” is jarenlang de standaard geweest waarop adviezen aan ontwerpers en opdrachtgevers van gebouwen en openbare ruimten gebaseerd waren.

Na 15 jaar ontstond er, vooral bij adviseurs, behoefte aan een her-ijsing van de checklist “sociaal veilig ontwerpen”. In Nederland is een stichting actief, de Stichting veilig ontwerp en beheer, die zich ten doel stelt kennis op het gebied van sociaal veilig ontwerpen te ontwikkelen en te verspreiden. Met hulp van subsidies van ministeries en enkele andere bronnen, kon de stichting in 2008 het “Handboek veilig ontwerp en beheer” doen verschijnen. De auteurs die in opdracht van de Stichting het boek hebben samengesteld hebben zich ten doel gesteld de theorie zo bondig mogelijk te presenteren. De 8 criteria voor sociaal veilig ontwerpen van Van der Voordt en Van Wegen bleken elkaar deels te overlappen. Bekende adviesbureaus op het gebied van sociaal veilig ontwerpen waaronder DSP-groep te Amsterdam, hadden de set van acht criteria al ingedikt tot 4 (meer onderscheidende) criteria.

Sociale veiligheid: een zaak van ontwerpen en ontwerpers

Adviezen van bureaus zoals DSP-groep zijn gericht tot architecten en hun opdrachtgevers. Beter dan toetsing en adviseren achteraf is het wanneer ontwerpers zich het sociaal veilig ontwerpen zelf eigen maken, en de toetsers nog maar marginale planwijzigingen hoeven voor te stellen. Het handboek Veilig ontwerp en beheer moest dus vooral ontwerpers en opdrachtgevers bereiken. In het nieuwe handboek zijn daarom de toetsingscriteria (aanvankelijk vooral het gereedschap van de toetsers) uitgewerkt tot ‘vuistregels’, te hanteren door de ontwerpers zelf. Door middel van een groot aantal praktijkvoorbeelden, die in woord en beeld zijn gedocumenteerd, brengt het handboek de vier vuistregels voor de ontwerpers tot leven, en worden zij als het ware verleid om ze toe te passen. Die verleidelijkheid is cruciaal, immers er is in Nederland geen wetgeving waarmee de aandacht voor sociale veiligheid kan worden afgedwongen. Opdrachtgevers van gebouwen, openbare ruimten of weginfrastructuur zijn niet verplicht advies aan te vragen over het verkleinen van de risico’s, laat staan dat er middelen bestaan waarmee het opvolgen van dit advies kan worden afgedwongen.

Vier vuistregels voor sociaal veilig ontwerpen

De vier vuistregels zijn:

- **Z**ichtbaarheid
- **E**enduidigheid
- **T**oegankelijkheid
- **A**antrekkelijkheid.

De vuistregels zijn zowel toepasbaar op de ontwerpfase als op de beheerfase. De eerste letters van de vuistregels vormen samen de Griekse letter “ZETA”. Met dit ezelsbruggetje zijn de vier vuistregels eenvoudig te onthouden.

In de volgende paragraaf laat ik zien hoe de vuistregels zijn toegepast op de locatiekeuze en het ontwerp voor Omnizorg.

Praktische toepassing van de vuistregels bij Omnizorg, Apeldoorn.

In 1998 namen de gemeente en drie samenwerkende zorginstellingen het initiatief om de twee kleine toen bestaande opvangvoorzieningen voor de doelgroep daklozen en verslaafden samen te voegen in één groot nieuwbouwcomplex. Door deze bundeling wilden de initiatiefnemers de schaalgrootte bereiken die nodig is om 24 uur per dag zorg en toezicht te kunnen bieden. In 2002 werd de locatie bepaald waar de nieuwe voorziening moest komen, in 2005 was het ontwerp klaar, in 2006 startte de bouw en in 2008 kon de voorziening in gebruik worden genomen.

Locatiekeuze

Bij de keuze van de locatie was sociale veiligheid een belangrijk onderwerp. De overlast van de doelgroep en de onveiligheidsgevoelens van omwonenden moest zo gering mogelijk zijn. Er waren drie locaties beschikbaar in de binnenstad of aan de rand daarvan: aan de Stationsstraat, aan het Apeldoorns Kanaal en bij het station van Apeldoorn. Om te bepalen welke locatie uit oogpunt van sociale veiligheid de gunstigste was, kreeg ik van de gemeente Apeldoorn opdracht een Veiligheids Effectrapportage (VER) uit te voeren. Dit was een zogenaamde locatie-VER.

Onderstaand volgt een illustratie van de wijze waarop de vier vuistregels zijn toegepast in deze locatie-VER:

Zichtbaarheid:

- Is er een goede sociale controle vanuit omliggende woningen op het gebouw en de omgeving mogelijk?
- Wordt het stedenbouwkundig patroon van de omgeving gekenmerkt door rechte rooilijnen, dat wil zeggen dat nissen, verspringingen en doodlopende stegen ontbreken?

Op dit punt scoorde de locatie aan de Stationsstraat goed. Woningen liggen in die omgeving op de eerste etage (op de begane grond bevinden zich winkels en kantoren). Dit is voor de sociale controle een gunstige voorwaarde. Immers, bewoners kunnen uit het raam op de straat kijken zonder zelf direct gezien te worden.

Eenduidigheid: Op stedenbouwkundig niveau zijn de volgende vragen van belang:

- Kan de voorziening een eigen, herkenbare plek in het stedenbouwkundige weefsel verkrijgen?
- Zijn er heldere en eenduidige routes van en naar de voorziening te maken?

Bij deze vuistregel verschilden de drie locaties maar weinig. Op alle drie de locaties was het mogelijk geweest de voorziening een eigen, herkenbare plek te geven. Bij het station was dat de gevel naar het busstation geweest, aan het kanaal de gevel aan het Kanaal (een belangrijke recreatieve route), en aan de Stationsstraat de gevel aan de drukke route (voor alle soorten van verkeer) tussen station en stadhuis/winkelcentrum.

De locatie aan de Stationsstraat had als aanvullend voordeel dat in de “plint” van de voorziening functies zouden kunnen worden gesitueerd, waarin de doelgroep zich op een positieve manier zou kunnen presenteren aan het Apeldoornse publiek. Denk bijvoorbeeld aan een winkel of werkplaats, waarin de doelgroep actief is met het repareren of verkopen van specifieke artikelen.

Aangezien in de omgeving in bijna alle gebouwen winkels of kantoren in de plint gevestigd zijn, zou een dergelijke functie mooi in het patroon passen.

Bij de andere twee locaties zou een winkelfunctie niet logisch zijn en minder aanloop hebben.

Toegankelijkheid:

- Hoe ligt het gebouw ten opzichte van de routes die de doelgroep in het dagelijkse leven volgt? Sluit deze ligging aan op het routepatroon of zullen er verspreide “zwerfroutes” ontstaan, die het (voor de politie) moeilijker zullen maken om zicht te houden op de bewegingen van de doelgroep?

Ook op dit punt scoorde de locatie aan de Stationsstraat goed. De Stationsstraat was voor de doelgroep een “levensader”, in de eerste plaats omdat de toen bestaande voorzieningen voor deze doelgroep ook al aan deze straat lagen. Door te kiezen voor de Stationsstraat, zouden er geen nieuwe routes voor de doelgroep bijkomen. De situatie zou voor de politie zeer overzichtelijk blijven. Voor de andere locaties was dit veel minder het geval. Daar zou de doelgroep gaan ‘uitzwermen’ in woonstraten of in de tunnels bij het station.

Aantrekkelijkheid: Het gaat bij deze vuistregel om de gedachte: wat mooi is, dwingt respect af, daar gaan de mensen goed mee om en daar voelen mensen zich veilig. Dit effect wordt met name bereikt door de vormgeving en materiaalkeuze van gebouwen en openbare ruimten.

Op stedenbouwkundig niveau kijk je naar de aantrekkelijkheid van de omgeving, je stelt bijvoorbeeld de vragen:

- Ligt de locatie ingeklemd tussen grote infrastructuur?
- Ligt de locatie op een verwaarloosd industrieterrein?
- Worden er voor de omgeving vernieuwingsplannen ontwikkeld, die kansen bieden om de aantrekkelijkheid van de omgeving te verhogen?

De drie locaties waren in dit opzicht niet wezenlijk onderscheidend, zij boden alle drie in potentie een aantrekkelijke omgeving.

Wél onderscheidend was de mogelijkheid om voor de doelgroep een aantrekkelijke buitenruimte te realiseren. Uit ervaring wisten de opdrachtgever en de toekomstige exploitant dat een aantrekkelijke tuin of terras direct bij het gebouw een belangrijke voorwaarde is voor de doelgroep om een verblijf in de voorziening te verkiezen boven rondhangen op straat. De locatie aan het kanaal bood voor het maken van een buitenruimte de beste mogelijkheden: hier zagen alle betrokkenen direct een groot terras op de zon met uitzicht op het kanaal voor zich, aansluitend op een aantrekkelijke recreatieve route langs het kanaal. De andere twee locaties lagen in een dicht bebouwde stedelijke omgeving, waar hoogstens een dakterras mogelijk zou zijn.

Besluitvorming

In februari 2002 heeft de gemeenteraad van Apeldoorn tot diep in de nacht vergaderd over de locatiekeuze voor de opvangvoorziening. Een voorziening voor deze doelgroep levert in alle gemeenten fikse discussies op. Iedereen vindt dat de voorziening er moet komen maar niemand wil hem in zijn achtertuin hebben.

De informatie uit de veiligheids effectrapportage heeft een voorname rol gespeeld in de raadsdiscussie. Uiteindelijk viel het besluit: de locatie Stationsstraat werd aangewezen voor de nieuwbouw van de opvangvoorziening.

Ontwerp van het gebouw

In november 2002 startte het ontwerpproces voor de opvangvoorziening, dat inmiddels de werktitel "Omnizorg" had gekregen. Er was een architect gekozen, FBW uit Utrecht. Zelf kreeg ik de rol van projectmanager (ook weer in opdracht van de gemeente Apeldoorn). In atelier- en werkgroepverband hebben de initiatiefnemers samen met de architect een programma van eisen opgesteld, dat de architect heeft vertaald in een voorlopig ontwerp.

Sociale veiligheid vormde een belangrijk aandachtspunt, sterker nog: dit thema was bepalend voor de hoofdopzet van het gebouw: het is als een hoefijzer gebouwd rondom een binnenplein, dat via poorten aan weerszijden van het gebouw bereikbaar is. De hoefdentree van het gebouw ligt op het plein. Door deze hoofdopzet werd voldaan aan de belangrijke wens, om een buitenruimte voor de doelgroep te creëren waar deze kan verblijven uit het zicht van de straat, maar (via de poorten) wel direct aansluiting op de straat heeft.



Toepassing van de vuistregels

De vuistregels uit de Handboek Veilig ontwerp en beheer zijn in het ontwerp als volgt toegepast.

Zichtbaarheid

- **Transparantie:** er is veel glas toegepast, dat zicht tussen binnen en buiten mogelijk maakt, en ook intern zijn er lange zichtlijnen en nauwelijks verborgen hoekjes.
- Het hoofdtrappenhuis is uitgesproken royaal, waardoor je elkaar op de trap al van een afstand ziet naderen.
- Er is camerabewaking en er is een heldere, gelijkmatige verlichting in het gebouw en op het plein.

Eenduidigheid

- Voor het binnenplein is gekozen voor een semi –openbare functie. Het plein is in principe het domein van de doelgroep, maar passanten (die niet in het gebouw hun bestemming hebben) kunnen via de poorten gewoon door het gebouw ‘heensteken’ om van de Stationsstraat naar het plein achter het gebouw te gaan (of omgekeerd). Hiermee wordt het Apeldoornse publiek en korte route geboden; en wie zich op het plein niet prettig voelt kan een klein stukje omlopen, was de gedachte.
- In het gebouw is de indeling eenduidig. Elke zone heeft een duidelijke functie en bestemming. Door de compartimentering (zie ook toegankelijkheid) kan worden gereguleerd wie toegang heeft tot een bepaalde zone of vleugel van het gebouw. De opzet van het gebouw is door de hoefijzervorm met in het midden het hoofdtrappenhuis dermate eenduidig, dat de bewegwijzering beperkt kon worden tot de nummering van de verdieping. Dit nummer is aangegeven op de kolommen in het centrale trappenhuis, zodat men zich ervan kan vergewissen dat men op de juiste etage uit de lift is gestapt.



Toegankelijkheid

- Er is een centrale entree, waar iedereen door binnenkomt en naar buiten gaat: zo houdt de portier het overzicht.
- De woon- en slaapvleugels zijn gecompartmenteerd, dus alleen toegankelijk voor mensen die daar iets te zoeken hebben. Om naar binnen te mogen, moet je aanbellen en je melden via de intercom. De portier ziet via de camera wie je bent, en laat je binnen als hij je herkend heeft.
- Voor personeel is er een eigen ingang in de buitengevel, het personeel hoeft niet via de hoofdentree.
- De stallingsgarage onder het gebouw is alleen voor personeel toegankelijk. Dit was een belangrijke wens van de exploitant. Uit ervaring wisten zij dat bijvoorbeeld vernieling van een voertuig door een lid van de doelgroep voor kan komen wanneer deze het bijvoorbeeld niet eens is met de regels die hem opgelegd zijn.

Aantrekkelijkheid

De opdrachtgever had een hoog ambitieniveau voor de architectuur. Niet alleen omdat het gebouw een gezicht heeft naar een van de belangrijkste straten van de binnenstad, maar ook om ertoe bij te dragen dat de doelgroep zich warm onthaald voelt. De architect heeft dit vertaald door toepassing van een bijzonder type metselsteen in de gevel, die een satijnkleurige glans geeft, die varieert naargelang de weersomstandigheden en de stand van de zon.

In de ramen zijn gekleurde luiken aangebracht, waardoor gebruikers van de voorziening die daar hun kamer hebben, vanaf de straat al kunnen zien: daar bij dat gele luik, daar woon ik.

Het binnenplein heeft een groene aanblik gekregen door toepassing van plantenbakken aan de balustrades van de galerijen. Deze beplanting gaat mee in de hoefijzervorm van het

gebouw en vult daarmee driekwart van de ruimte. Het overgebleven kwart heeft een groen aanzicht gekregen door toepassing van een 'wonderwall' (als het ware een verticale tuin).

Een automatisch werkend bevoeiingssysteem zorgt dat de planten ook bij droog weer van voldoende water voorzien worden.



- Interieur

Dezelfde architect die het gebouw heeft ontworpen, kreeg van de gemeente en de toekomstige exploitanten opdracht om de meubels, gordijnen en wandprints (wandvullende foto's) te ontwerpen. Hiermee is het gebouw van binnen ook bijzonder en aantrekkelijk geworden, waarbij de inrichting aansluit op het aanzien van de buitenkant.



Leerpunten

Toen het gebouw in 2008 werd opgeleverd vroeg de gemeente me betrokken te blijven bij het beheer. Daardoor heb ik gezien hoe de ontwerpuitgangspunten op het gebied van sociale veiligheid in de praktijk hebben gewerkt. Enkele leerpunten uit deze casus wil ik graag delen met de lezers van dit blad.

Status binnenplein.

Het Handboek veilig ontwerp en beheer waarschuwt uitdrukkelijk voor het hanteren van een semi – openbare status voor het gebied. Kies voor eenduidig privé of eenduidig openbaar, is de vuistregel. Bij Omnizorg is daar bewust van afgeweken. In de praktijk blijken de beheersproblemen daadwerkelijk op te treden, vooral in het zomerseizoen, als iedereen buiten is en het druk is op het plein. Dan straalt de overlast ook uit naar een bredere omgeving en komen er klachten binnen uit de buurt. In gezamenlijk overleg tussen gemeente, politie en exploitant is afgesproken dat de semi – openbare status van het binnenplein gehandhaafd blijft, maar dat schoonmaak en toezicht geïntensiveerd worden, en er hiervoor een duidelijker taakverdeling afgesproken wordt. Alle partijen hebben hierin een rol.

De bestrating en het straatmeubilair zijn of worden robuuster gemaakt. De camerabewaking is uitgebreid. Wanneer de situatie broeierig is, kan de politie besluiten om vanuit een aparte ruimte mee te kijken met de portier, zodat de politie op tijd en doelgericht kan ingrijpen wanneer de situatie uit de hand dreigt te lopen.

Glas.

Glas is een mooi materiaal dat de zichtbaarheid zeker helpt, maar dat bij een voorziening zoals deze ook beheergevoelig en kostenverhogend is. Het is beter te kiezen voor kleinere glasoppervlakken, die niet tot op de grond toe doorlopen, en waarbij de kozijnen en glastypen van een gangbaar fabricaat zijn. Dat scheelt in de kosten van herstel en de hersteltijd, wanneer een ruit beschadigd is.

Hang – en sluitwerk.

Bij een voorziening zoals deze wordt er ruw met deuren omgesprongen. Het hang- en sluitwerk moet robuust zijn en van een gangbaar type, dat snel leverbaar is. De les is: pas zo min mogelijk verschillende typen sloten toe in het gebouw, dat maakt het makkelijker om materialen op voorraad te houden. Daarmee zorg je dat je niet afhankelijk bent van levertijden van leveranciers wanneer er iets stukgegaan of vernield is.

Eigenaarschap

Hoe meer het gebouw bij cliënten en personeel voelt als “hún gebouw” hoe respectvoller zij ermee omgaan en hoe minder gevallen van vernieling zich zullen voordoen. De opgave is om de ontwikkeling van ‘eigenaarschap’ te stimuleren. Dat kun je bijvoorbeeld gestalte geven door inspraak in de organisatie van activiteiten en de planning van aanpassingen aan het gebouw of de installaties te organiseren. In bepaalde ruimten, die strikt voor een bepaald deel van de gebruikers van het gebouw bestemd zijn, kun je verder gaan: mensen kunnen daar een eigen hoek in het gebouw krijgen, waar zij zelf de sfeer en inrichting van kunnen bepalen.

Interactie met de omgeving

Begrip voor de gedragingen en de eventuele overlast van bijzondere doelgroepen zoals daklozen en verslaafden bereik je alleen door contact te maken met de omwonenden. Je moet continu blijven investeren in het contact met de buurt. Dat kan door regulier overleg met de buurt te organiseren over de eventuele overlast en de te nemen maatregelen. Het effect daarvan is het grootst wanneer je de resultaten terugkoppelt met de buurt als geheel en met de klagers individueel. Positieve impulsen werken in het contact beter dan reactie op negatieve zaken zoals overlast. Positieve acties waarmee je het contact met de buurt verstevigt zijn bijvoorbeeld gezamenlijk schoonmaken, een concert of een barbecue.

Bronnen

Jane Jacobs, *Death and life of great American Cities*, New York, 1961.

Oscar Newman, *Defensible Space*, New York, 1972

Theo van der Voordt & Herman van Wegen, *Sociale veiligheid en gebouwde omgeving*, Delft, 1991

Theo van der Voordt en Herman van Wegen, *Checklist Sociaal Veilig Ontwerpen*, Delft, 1990

Ita Luten e.a., *Handboek Veilig Ontwerp en Beheer*, Bussum, 2008



Alternatieve aanpak groepsrisicoverantwoording

Ronald Koomen¹

Strategisch beleidsmedewerker werkzaam, sector Stadsontwikkeling
gemeente Dordrecht

Opinie

Discussie

Onopgeloste problemen met groepsrisico

Inleiding groepsrisicoverantwoording

De besluiten externe veiligheid inrichtingen (Bevi), externe veiligheid buisleidingen (Bevb) en over enige tijd het besluit transport externe veiligheid (Btev)vragen van het bevoegd gezag om bij het vaststellen van een bestemmingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning het groepsrisico te verantwoorden. Met deze verantwoordingsplicht wordt aan het bevoegd gezag de ruimte geboden om wijzigingen in de hoogte van het groepsrisico als gevolg van een gewenste/beoogde (ruimtelijke) ontwikkeling af te wegen tegen andere aspecten van die betreffende ontwikkeling. De verantwoordingsplicht moet daarmee voorzien in een bestuurlijk gemotiveerd oordeel over de aanvaardbaarheid van de kans op een ramp met een bepaalde omvang door een risicovolle activiteit. Het doel van deze exercities is het op termijn beheersen van het groepsrisiconiveau en verbetering van het (ervaren) veiligheidsniveau in Nederland. De betreffende (concept) besluiten geven in verschillende artikelen aan wat minimaal onderdeel moet uitmaken van de, in de toelichting op het betreffende besluit opgenomen verantwoording.

Het betreft:

- Het aantal personen in het invloedsgebied;
- Het berekende groepsrisico en/of de wijziging daarvan;
- De mogelijkheden tot het nemen van risicoreducerende maatregelen;
- De mogelijke ruimtelijke alternatieven;
- De mogelijkheden ter beperking van de omvang van een ramp;
- De mogelijkheden voor zelfredzaamheid;
- Het advies van de regionale brandweer over het groepsrisico.

Het adresseren van bovenstaande onderdelen leidt echter niet automatisch tot een verantwoording van het groepsrisico. Laat staan dat de (concept) besluiten enig houvast bieden als het gaat om de vraag hoe ruimtelijke kwaliteit en sociaal economisch wenselijke ontwikkelingen moeten worden gewogen tegen risico's, (dodelijke) slachtoffers en de (on)mogelijkheid maatregelen te treffen. Het gevolg is dat sinds 2004 gemeenten worstelen met het fenomeen verantwoording groepsrisico.

Evaluatie verantwoording groepsrisico

Deze problemen zijn niet onopgemerkt gebleven. Zowel de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen als het ministerie van VROM hebben met het doen van onderzoek respectievelijk het houden van een evaluatie oorzaken proberen te duiden en oplossingsrichtingen hiervoor te formuleren. In de periode 2006-2007 heeft de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) onderzoek gedaan naar de brandweeradvisering als onderdeel van de uitvoering van de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico. Dit onderzoek mondt in 2008 uit in een tweetal rapporten "Risicobeleid en rampenbestrijding" en "Brandweeradvisering". In haar rapport "Risicobeleid en rampenbestrijding" concludeert de AGS onder andere dat er een systematiek ontbreekt om mogelijke

¹ De schrijver van dit artikel is de redactie-reviewers erkentelijk voor hun suggesties en opmerkingen bij het tot stand komen van het artikel. Argumenten en standpunten komen uiteraard enkel voor rekening van de auteur.

veiligheidsmaatregelen te identificeren en op waarde te schatten. Naar aanleiding van deze conclusie doet zij de aanbeveling een instrumentarium te ontwikkelen om de veiligheidswinst van geïdentificeerde maatregelen af te wegen tegen de kosten van deze maatregelen.

Een andere conclusie van de adviesraad is dat in zich iedere veiligheidsregio ongevallen met gevaarlijke stoffen kunnen voordoen die de regionaal beschikbare en inzetbare hulpverleningscapaciteit te boven gaan. Het vergroten van deze gevraagde hulpverleningscapaciteit, lijkt volgens de adviesraad uit welvaartseconomisch standpunt niet zinvol. Volgens de AGS is een overschrijding van de regionaal inzetbare capaciteit op zich toelaatbaar, mits de overschrijdingsfrequentie maar klein genoeg is en bijstand vanuit andere regio's mogelijk is. In een reactie op dit advies heeft het kabinet (in juni 2009) aangegeven in te stemmen met deze conclusie.

Twee jaar na het uitkomen van de rapportages van de Adviesraad gevaarlijke stoffen heeft het ministerie van VROM de verantwoordingsplicht van het groepsrisico laten evalueren. Uit de onderzoeken van de adviesraad en de evaluatie van het ministerie van VROM kan worden geconcludeerd dat de pogingen om de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico te concretiseren slechts beperkt geslaagd zijn. Hiervoor worden door het ministerie van VROM de volgende oorzaken aangewezen:

1. Er is onduidelijkheid over het doel dat met de verantwoordingsplicht bereikt moet worden;
2. Groepsrisico wordt in vergelijking met andere thema's niet genoeg als urgent ervaren;
3. De verantwoordingsplicht groepsrisico past niet één op één in de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt.

In de evaluatie wordt (medio 2010) de oplossing gezocht in een aanscherping van de huidige systematiek. Hiervoor worden de contouren geschetst voor een oplossingsrichting die te gemoed komt aan de hierboven genoemde oorzaken en moet leiden tot het bereiken van het eigenlijke doel van de verantwoording groepsrisico "het op termijn beheersen van het groepsrisiconiveau en verbetering van het (ervaren) veiligheidsniveau."

Hieronder een grove weergave van de gepresenteerde oplossingsrichting (in volgorde van bovenvermelde oorzaken):

1. Verheldering te bereiken doelstelling;

In de evaluatie wordt de suggestie gedaan om de doelstelling te richten op het op peil houden en waar mogelijk verhogen van het veiligheidsniveau door beheersing van het groepsrisico. Deze per bestuurslaag (rijk, provincie, gemeente) uit te werken en per bestuurslaag één eigenaar van de problematiek te benoemen.

2. Het verhogen van de ervaren urgentie ten aanzien van groepsrisico;

Ter verhoging van de aandacht/urgentie op het gebied van groepsrisico wordt voorgesteld om de ontwikkeling van het veiligheidsniveau en de hoogte van het groepsrisico te monitoren en hierover te publiceren. Een tweede voorstel is om de betrokkenheid van burgers beter te organiseren.

3. Uitvoering verantwoordingsplicht afstemmen op de praktijk van besluitvorming.

Tot slot wordt de suggestie gedaan om de uitvoering van de verantwoordingsplicht beter af te stemmen op de praktijk door:

- Een differentiatie aan te brengen in de mate waarin een verantwoording wordt uitgevoerd variërend van geen verantwoording tot, in extreme gevallen, boven lokale opschaling;
- Het verder standaardiseren van het verantwoordingsproces, inclusief de gebruikte methoden;
- Het verplicht gebruik van helder communiceerbare termen;
- Het genereren van duidelijk inzicht in kosten en baten.

Op dit moment heeft het advies van de AGS, geïnitieerd vanuit het beleidsveld (externe veiligheid, mede geleid tot de ontwikkeling van de Handleiding verantwoorde brandweer

advisering en een nieuw instrument: de “Mal Groepsrisico”. Dit instrument richt zich op het inzichtelijk verantwoorden van een groepsrisico.

Oplossingen zoals de Mal groepsrisico

De gangbare werkwijze als het gaat om het opnemen van milieu en veiligheidseisen in ruimtelijke plannen is de reikwijdte van de Wro. Gegeven het instrumentarium dat de Wro biedt, is het de vraag of de Mal Groepsrisico en soortgelijke eerder ontwikkelde instrumenten, het antwoord bieden op de alle door VROM en de AGS geconstateerde tekortkomingen.

De Mal Groepsrisico is een digitaal instrument dat pretendeert alle relevante omgevingsfactoren van het groepsrisico te benoemen en met elkaar in verband te brengen tot een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Dit instrument is daarom illustratief voor het al dan niet oplossen van voornoemde tekortkomingen. Aan de hand van onderstaande analyse over de Mal groepsrisico probeer ik duidelijk te maken dat voorliggende instrumenten deze tekortkomingen niet kunnen opheffen en zal in de hoofdstukken daarna voorzien in mogelijke (aanvullende) oplossingsrichtingen.

Instrumenten binnen de Wet ruimtelijke ordening

Illustratie met de Mal groepsrisico

Nog voordat de AGS en VROM hun oplossingsrichtingen presenteerde zijn er een aantal pogingen gedaan om de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico handen en voeten te geven. Voorbeelden hiervan zijn de handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico van het ministerie van VROM, de CHAMP methodiek van de provincie Zuid Holland en hiermee samenhangend het Toetsingskader externe veiligheid spoorzone Dordrecht Zwijndrecht. Gegeven de resultaten van de evaluatie groepsrisico lijkt het er op dat deze pogingen slechts een gering succes hebben gekend.

Sinds enige tijd is er een nieuw instrument voorhanden dat bestuurders, veiligheidsdeskundigen en anderen betrokken bij de verantwoording van het groepsrisico behulpzaam kan zijn, de “Mal Groepsrisico”. In een aantal publicaties hebben de makers van de Mal groepsrisico aangegeven dat zij zich hebben laten leiden door de gedachte dat de verantwoording groepsrisico vraagt om een genuanceerde blik. Het gaat in hun visie immers om het vinden van een balans tussen gewenste sociaal economische ontwikkelingen en risico en veiligheid. Op basis hiervan zal een (politieke) discussie over de consequenties van deze balans moet worden gevoerd die uiteindelijk moet leiden tot het al dan niet verantwoorden van het groepsrisico door het bevoegd gezag. De vraag of het groepsrisico te verantwoorden is, is immers mede afhankelijk van:

- De snelheid waarmee een rampscenario zich ontwikkeld;
- Locatie specifieke factoren in de omgeving van een risicobron;
- De slagkracht van de hulpdiensten en de snelheid waarmee zij ter plaatse zijn.

Al deze omstandigheden maken de verantwoording van het groepsrisico buitengewoon ingewikkeld.

Dit was voor de ontwikkelaars van de mal aanleiding om in een digitaal instrument de relevante omgevingsfactoren van het groepsrisico te benoemen en met elkaar in verband te brengen met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Deze kwantitatieve benadering zonder het groepsrisico zelf opnieuw te berekenen, is nieuw ten opzichte van andere mij bekende instrumenten.

De Mal brengt de factoren die hulpvraag en -aanbod bepalen (zelfredzaamheid, bestrijdbaarheid van de rampsituatie, interventiecapaciteit, behandelcapaciteit) met elkaar in verband, combineert deze met de ontwikkelsnelheid van een incident en kwantificeert vervolgens in een zogenaamde drempelwaarde. Deze drempelwaarde wordt weergegeven in de FN-curve en speelt een rol bij de beoordeling van het hoogte van het groepsrisico. Indien de mogelijkheden voor de hulpdiensten om succesvol in te grijpen bij een incident toenemen,

komt de drempelwaarde hoger in de FN-grafiek te liggen en zou een hoger groepsrisico (makkelijker) kunnen worden geaccepteerd. De Mal biedt zelfs de mogelijkheid in het geval dat de (gehele) FN-curve onder de (verhoogde) drempelwaarde valt, af te zien van verdere verantwoording.

Overschrijdt de berekende waarde voor het groepsrisico daarin tegen de drempelwaarde, kan niet aan de volgens de Mal vereiste hulpvraag worden voldaan. Nu is het noodzakelijk een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren, met het doel na te gaan of en met welke maatregelen het berekende groepsrisico bestuurlijk kan worden verantwoord. Ter identificatie van mogelijke veiligheidsmaatregelen is in de Mal een catalogus opgenomen. Deze catalogus omvat zowel bronmaatregelen, ruimtelijke ordeningsmaatregelen, bouwkundige maatregelen als maatregelen op het gebied van rampbestrijding ieder met zijn eigen (financiële) effecten. Met de informatie uit de maatregelencatalogus kan de maatschappelijke kosten-batenanalyse verder worden ingevuld.

De makers van de Mal beschouwen de MKBA als het hart van het instrument. De Mal Groepsrisico maakt het vervolgens mogelijk de uitkomsten van de MKBA tegen de omvang van het groepsrisico af te wegen. Hierbij hanteren zij het uitgangspunt dat er, bij een optredend (groeps-) risicoknelpunt, voor voldoende evenwicht tussen de omgevingsfactoren economie, maatschappij en hulpvraag gezorgd moet worden. De mal geeft, zolang in de vorige stap niet is afgezien van een verantwoording, geen antwoord op de vraag “wat is voldoende?” Het antwoord op deze vraag is en blijft voorbehouden aan het bevoegde gezag dat over het groepsrisico beslist.

In de praktijk zal dit betekenen dat zolang het berekende groepsrisico zich beneden de berekende drempelwaarde bevindt (met of zonder aanvullende maatregelen) het groepsrisico, en zelfs een verhoogd groepsrisico, is verantwoord. Er is immers volgens de systematiek van de Mal sprake van “evenwicht” tussen af te wegen factoren. Dit wordt anders als er ondanks het toepassen van maatregelen er een gat blijft bestaan tussen (de gewijzigde) drempelwaarde en het berekende groepsrisico.

Net als bij de kwalitatief ingestoken instrumenten blijft de verantwoording van het groepsrisico in deze situatie een heikel punt. Hierbij blijft de (bestuurlijke) vraag, net als bij de oudere methodieken: hoe weeg ik ruimtelijke kwaliteit, wenselijke sociaal economisch ontwikkelingen, het gebrek aan maatregelen en kleine kansen tegen (dodelijke) slachtoffers, en schade?

Mede in het licht van de door de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen gedane constatering dat in zich iedere veiligheidsregio ongevallen met gevaarlijke stoffen kunnen voordoen die de regionaal beschikbare en inzetbare hulpverleningscapaciteit te boven gaan en waarbij het vergroten van deze gevraagde hulpverleningscapaciteit uit welvaartseconomisch standpunt niet zinvol lijkt.

De “Mal” in relatie tot de evaluatie groepsrisico

Biedt de Mal groepsrisico nu de antwoorden op de, in de in de onderzoeken van de AGS en de VROM -evaluatie van het groepsrisico geconstateerde tekortkomingen?

Wanneer het gaat om de door de AGS geconstateerde tekortkoming – het gebrek aan een instrumentarium - is de mal een eerste poging om dit te doen. De praktijk moet uitwijzen of het instrument ook zo gaat werken als de ontwerpers het bedoeld hebben. De introductie van een meer kwantitatieve aanpak met behulp van de “drempelwaarde” en de MKBA geven de Mal een voordeel boven de kwalitatief ingestoken methodiek van het toetsingskader externe veiligheid, CHAMP-methodiek en/of de handreiking groepsrisico. Voor het eerst is er een methodiek voorhanden die, om met de woorden van de AGS te spreken; een systematiek biedt om mogelijke veiligheidsmaatregelen te identificeren en op waarde te schatten. Alleen dit geeft de Mal een meerwaarde ten opzichte van niet al te lange rij van ontwikkelde instrumenten.

Kijkend naar de evaluatie van VROM kan de Mal voorzien in het wegnemen van de eerste geconstateerde tekortkoming door het doel van de verantwoording nader te

specificeren. Het streven bij de verantwoording van het groepsrisico zou immers het streven naar “evenwicht tussen economie, maatschappij en hulpvraag” kunnen worden.

Naar mijn mening voorziet de Mal echter niet in het hoger op de bestuurlijke agenda plaatsen van het fenomeen groepsrisico in ruimtelijke processen. Daarvoor is het instrument bijvoorbeeld te technisch ingestoken en daarmee slecht communiceerbaar. De Mal staat daardoor te ver af van de dagelijkse praktijk van een bestuurder.

Als het gaat om de wijze waarop verantwoording groepsrisico aansluit op het besluitvormingsproces biedt de Mal op geen enkele wijze voordeel boven andere instrumenten. De Mal is sterk gericht op concrete situaties die zich voordoen in de uitvoering (bestemmingsplan en/of vergunningprocedures). Het instrument wordt daarmee ingezet op een moment dat veel, voor de veiligheid relevante keuzes, achter de rug zijn en er nog slechts sprake is van beperkte speelruimte. Het concrete karakter van het instrument sluit maar matig aan bij het formuleren van abstracter ruimtelijk beleid. Dit maakt de inzet van de Mal bij het tot stand komen van met name structuurvisies niet voor de hand liggend. Aandachtspunt bij het gebruik van de Mal is de wijze waarop zij aansluiting zoekt op de praktijk en de instrumenten die worden gebruikt bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen en het opstellen van grondexploitaties. De Mal is sterk maatregelgericht en (op dat niveau) niet ontwerpgericht, waardoor het naast een ontwerpproces staat dan er onderdeel van uit maakt.

Verantwoording groepsrisico binnen het domein van Ruimtelijke ordening

VROM geconstateerde al dat de verantwoordingsplicht groepsrisico niet één op één past in het ruimtelijk besluitvormingsproces. Dit wordt mijns inziens veroorzaakt doordat de regelgeving zich richt op het toetsen en verantwoorden in bestemmingsplanprocedures en niet op het wijzigen van bestaande ongewenste situaties en een veilig ruimtelijk ontwerp. Met betrekking tot dit laatste wordt in de evaluatie groepsrisico van VROM gesteld dat het moment van veiligheidsoptimalisatie in het verantwoordingsproces een veelal gepasseerd station is met als gevolg dat de verantwoording groepsrisico op het moment van besluitvorming ervaren wordt als overbodig en onnodig afbrekend.

Feitelijk constateert VROM in haar evaluatie dat de wettelijke verplichtingen uit het BEVI, het BEVB en over niet al te lange tijd het BTEV, in samenhang met instrumenten zoals de handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, de CHAMP-methodiek, het Toetsingskader externe veiligheid spoorzone Dordrecht Zwijndrecht en de Mal groepsrisico slechts op een deel van het ruimtelijk besluitvormingsproces niet aangrijpen. Voor alle instrumenten geldt daarom dat zij hoogstens gedeeltelijk effectief zijn en ook slechts deels zullen leiden tot het behalen van de oorspronkelijke doelstelling: “het op termijn beheersen van het groepsrisiconiveau en verbetering van het (ervaren) veiligheidsniveau in Nederland”. Ook de Mal ontsnapt niet aan dit euvel. Hoe zou nu de verantwoording groepsrisico zodanig passend gemaakt worden op het ruimtelijk besluitvormingsproces dat de effectiviteit van de wettelijke verplichtingen en het ontwikkelde groepsrisico instrumentarium beter tot zijn recht komt?

Ik denk dat dit mogelijk is door een verdergaande integratie van externe veiligheid in ruimtelijk beleid en planvorming. In de volgende paragraaf probeer ik een aanpak aan te dragen die mijns inziens binnen de kaders van de Wro die de effectiviteit van de wettelijke verplichtingen en het ontwikkelde groepsrisico instrumentarium beter tot zijn recht laat komen. Ik behandel dat in twee gedeelten, eerst voor een structuurplan en in een later hoofdstuk het bestemmingsplan.

Groepsrisicoverantwoording in een structuurvisie

Plaats van de structuurvisie

Binnen het domein van de ruimtelijke ordening zijn vele partijen, elk vanuit hun eigen achtergronden, doelstellingen en belangen, actief. In de bebouwde omgeving leggen infrastructuur,

woningbouw en economische ontwikkeling allemaal een (op zich zelf legitieme) claim op de beperkt beschikbare ruimte. Afweging van deze claims vindt plaats met behulp van het instrumentarium dat de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ter beschikking heeft, met name de structuurvisie.

De structuurvisie is het strategische beleidsdocument op het gebied van ruimtelijke ordening dat een integrale ruimtelijke visie op de leefomgeving biedt. Naast een integrale visie op de leefomgeving moet in de structuurvisie tevens worden aangegeven hoe de gemeente zich voorstelt de beschreven ruimtelijke ontwikkeling(en) tot uitvoer te brengen inclusief de in te zetten bevoegdheden (zowel bestuursrechtelijk als privaatrechtelijk) en de wijze waarop deze bevoegdheden worden ingezet, de uitvoeringsstrategie.

Een structuurvisie vormt hiermee als basis voor het eigen (veiligheids-)handelen niet alleen het vertrekpunt voor de afweging van ruimtelijke beslissingen, zoals het opstellen van gebiedsvisies en het vaststellen van bestemmingsplannen, maar ook voor het beschikbaar stellen van financiële middelen en het sluiten van bestuursovereenkomsten. Dit in tegenstelling tot het bestemmingsplan dat een meer uitvoerend karakter heeft gericht op het feitelijk (operationeel) vastleggen van het in de structuurvisie geformuleerde ruimtelijk beleid.

Keuzes in een structuurvisie

Gelet op de positie die de structuurvisie heeft binnen het beleidsveld Ruimtelijke ordening is de structuurvisie het instrument om (op strategisch niveau) *een deel* van de externe veiligheidsproblematiek te beschouwen. Daarvoor moet, als gekeken wordt naar de relatie ruimtelijke ontwikkeling – externe veiligheid, mijns inziens een structuurvisie antwoord geven op de volgende twee strategische vragen:

1. Hoe kan de beoogde, sociaal economische ontwikkeling mogelijk gemaakt worden en tegelijkertijd het optredend (groeps)risiconiveau wordt beheerst en verantwoord? Met als subvragen welke randvoorwaarden moeten aan de beoogde ontwikkelingen worden meegegeven en hoe worden deze randvoorwaarden geoperationaliseerd?
2. Leidt de beoogde sociaal economische ontwikkeling, wanneer gekeken wordt naar hulpvraag en -aanbod tot aanpassing van veiligheidsbeleid?

Het beantwoorden van de eerste vraag past prima binnen de rol die het beleidsveld Ruimtelijke ordening van oudsher inneemt, zij het dat de meeste mij bekende structuurvisies geen antwoord bieden op deze specifiek op externe veiligheidgerichte vraag. Met een beetje goede wil moet het volgens mij mogelijk zijn het externe veiligheidsvraagstuk binnen een structuurvisie aan de orde te stellen. Hierbij kunnen de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- Het vaststellen van een gebiedstypologie met bijbehorend veiligheidsregime;
- Het clusteren van risicovolle bedrijven in combinatie met het vaststellen van een veiligheidscontour rondom een (deel van een) bedrijventerrein waarbij tegelijkertijd een vestigingsregime voor (beperkt)kwetsbare bestemmingen wordt vastgesteld;
- Het segmenteren van bedrijventerreinen (terreinen voor transport-, op- en overslagbedrijven; terreinen voor arbeidsintensieve bedrijven etc.);
- Locatiekeuze voor nieuwe woonwijken kantoorontwikkelingen ten opzichte van bedrijventerreinen, buisleidingen en hoofdinfrastructuur;
- Vormen van zonering voor infrastructuur en bedrijventerreinen op basis van risicocontouren en/of incident scenario's (uitwaarts en inwaarts zonereren);
- Het al dan niet saneren van ruimtelijk minder en/of ongewenste situaties;
- Het vaststellen van aandachtsgebieden waarbinnen externe veiligheid een rol speelt bij de ontwikkeling van stedenbouwkundige plannen en bestemmingsplannen;
- Het vaststellen van zones rondom industrieterreinen en infrastructuur waarbinnen de vestiging van bepaalde kwetsbare functies wordt uitgesloten.

Ook kunnen beleidsvelden als fysieke veiligheid en verkeer een aantal ruimtelijk relevante vraagstukken genereren die in een structuurvisie een rol spelen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan:

- De bereikbaarheid van gebiedsdelen van een gemeente in relatie tot vastgestelde zorgnormen;
- Het vaststellen van routes gevaarlijke stoffen. Dit mede in relatie tot de functie van bedrijventerreinen en de toelaatbaarheid van risicorelevante activiteiten op deze terreinen.

Beantwoording van de tweede vraag over de hulpvraag en –aanbod is niet ruimtelijk gerelateerd en ligt buiten de expertise van het beleidsveld ruimtelijke ordening. Traditioneel is het dan ook niet te verwachten dat een structuurvisie de vraag beantwoordt. Dit terwijl dit gelet op de eisen die worden gesteld aan een verantwoording groepsrisico op bestemmingsplan-niveau, wel verwacht mag worden.

Hoe is dit te organiseren?

In mijn optiek is het wenselijk het ruimtelijk beleid af te stemmen op het (strategisch) veiligheidsbeleid dat op basis van de Wet veiligheidsregio's door de veiligheidsregio moet worden opgesteld. De basis voor dit plan is het risicoprofiel, dat een omvattend beeld van de aard, omvang en effecten van risico's in een regio gevolgd door een risico-analyse waarin het beeld wordt beschouwd, vergeleken en geïnterpreteerd. Dit gebeurt aan de hand van een landelijk vastgestelde methodiek. Op basis van de risico analyse worden conclusies getrokken en keuzes gemaakt over de gewenste of benodigde voorbereiding, de organisatie en de prestaties van de rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie welke worden vastgelegd in een beleidsplan. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt vervolgens dit beleidsplan vast. Het risicoprofiel en beleidsplan kunnen richtinggevende uitspraken doen op het gebied van hulp vraag en hulp behoefte en hiermee nuttige input leveren voor een op te stellen structuurvisie. De voor het ruimtelijke beleid relevante gegevens uit de analyse, de beleidsvoornemens en mogelijke hieruit voortvloeiende investeringsbeslissingen, kunnen in samengevatte vorm een plaats krijgen in de structuurvisie. Mogelijk vergt dit nog enige afstemming in structuur en abstractieniveau.

Gelet op het abstractieniveau van het te formuleren veiligheidsbeleid en de hierbij door de veiligheidsregio te hanteren systematiek zie ik geen aanknopingspunten voor toepassing van de Mal groepsrisico bij dit proces. Bij de vraag hoe externe veiligheid in een structuurvisie nu verder aan de orde kan komen maak ik onderscheid tussen een ontwikkelsituatie en een conserverende situatie waarbij geen of een zeer beperkt aantal ontwikkelingen zijn gepland. Dit omdat beide situaties wezenlijke verschillen voor de rol die is weggelegd voor het beleidsveld Ruimtelijke ordening.

Uitwerking voor ontwikkelsituaties

In die delen van een gemeente waar sprake is van beoogde ruimtelijke ontwikkeling(en) is de rol van het beleidsveld ruimtelijke ordening bij het voorkomen en/of het minimaliseren van knelpunten op het gebied van externe veiligheid vele malen groter dan in conserverende situaties. Het opstellen van een structuurvisie geeft immers aanleiding om de beoogde ruimtelijke ontwikkeling voor de komende jaren te etaleren. Het integrale karakter van een structuurvisie geeft de mogelijkheid om vroegtijdig en op een strategisch niveau het externe veiligheidsbeleid in relatie te brengen met andere beleidsvelden zoals wonen, verkeer, economie en fysieke veiligheid, hierin keuzes te maken voor een ontwikkelingsrichting en deze keuzes te vertalen naar een kaartbeeld inclusief randvoorwaarden voor gebiedsontwikkeling.

Eventueel bestaat de mogelijkheid om de geformuleerde randvoorwaarden gebiedsontwikkeling verder te concretiseren in beleidsregels. Voorbeelden:

- Het verbinden van een maximaal toelaatbare hoogte van het groepsrisico in relatie tot een gebiedstypologie;
- Het opnemen van beleidsregels op het gebied van de maximaal toelaatbare ligging van de 10^{-6} contour voor het plaatsgebonden risico;
- Het vaststellen van een 10^{-6} contour om een bedrijventerrein of een deel er van.

Het vaststellen van een ontwikkelrichting voor een gebied is mijns inziens ook hét moment waarop de in de verantwoording groepsrisico verplicht gestelde afweging van mogelijke ruimtelijke alternatieven optimaal kan en moet plaats vinden. Het studiegebied van de structuurvisie betreft immers de gehele gemeente. Hierdoor is het beter mogelijk is om met behoud van de gemeentelijke sociaal economische doelstellingen, een zinvolle discussie te voeren over de voor- en nadelen van een mogelijke alternatieve gebiedsontwikkeling met een lager groepsrisico. Het voeren van een dergelijke discussie op bestemmingsplanniveau is gegeven de het op uitvoering gerichte karakter van deze planvorm weinig zinvol.

De in een structuurvisie voor een gebied opgenomen ontwikkelrichting kan leiden tot de introductie van nieuwe risico's in een gemeente. Om deze rede is het nuttig om de ontwikkelrichting te confronteren met het door de veiligheidsregio opgestelde risicoprofiel. Daar waar dit leidt tot wijziging van het risicoprofiel ligt het in de rede om de veiligheidsregio te vragen een uitspraak te doen over de consequenties van deze wijziging. Wijziging van het risicoprofiel kan immers leiden tot wijzigingen in het veiligheidsbeleid inclusief een nieuwe politieke afweging op het gebied van in het beleidsplan van de veiligheidsregio gemaakte keuzes over de gewenste of benodigde voorbereiding, de organisatie en de prestaties van de rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie dan wel leiden tot het doen van noodzakelijke investeringen vanwege de gevolgen voor het veiligheidsbeleid. Het advies inclusief eventuele financiële consequenties kan worden verwoord in de op te stellen structuurvisie. Tegelijkertijd zal het gewijzigde risicoprofiel ook door moeten werken in het beleidsplan van de veiligheidsregio resulterend in besluitvorming. Wanneer dit alles leidt tot investeringen in de fysieke ruimte geeft de structuurvisie, met toepassing van de GREX-wet, mogelijk een grondslag voor zogenaamde bovenplanse verevening. Dit wil zeggen dat een exploitatiebijdrage kan worden geheven voor bovenwijkse voorzieningen waarvan de ontwikkelingslocatie profijt heeft. Hiermee kan een deel van de gemaakte kosten in de ont van een project worden verhaalt op de ontwikkelaar.

Uitwerking voor een conserverende situatie

Daar waar de structuurvisie geen (grootschalige) ontwikkelingen in een gebied zijn voorziet maakt het lange termijn karakter van een structuurvisie het toch tot een uitgelezen instrument om bestaande veiligheidsknelpunten (inclusief knelpunten voor het groepsrisico) te identificeren en te voorzien van een oplossingrichting. Mijns inziens is in deze situatie de rol voor het beleidsveld Ruimtelijke ordening in het vinden van een oplossingsrichting echter beperkt. Met of zonder het opstellen van een structuurvisie is er immers sprake van een ongewenste situatie op het gebied van Gr, beheersbaarheid en zelfredzaamheid die een oplossing behoeft.

Om met de termen van de Mal groepsrisico te spreken "er is hier mogelijk geen sprake van evenwicht tussen omgevingsfactoren economie, maatschappij en hulpvraag". Omdat er geen sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen ligt het voor de hand op de oplossing te zoeken in bronmaatregelen, maatregelen op het gebied van beheersbaarheid en mogelijk zelfredzaamheid. Bij uitstek het domein van de beleidsvelden milieu respectievelijk rampenbestrijding.

Het ligt in de rede om in de uitvoeringsstrategie behorende bij de structuurvisie aan te geven op welke wijze het probleem beheersbaar wordt gemaakt, binnen welk tijdvak dit zal gebeuren, welke sector/afdeling binnen de gemeente hierbij het voortouw neemt en hoe de oplossing wordt gefinancierd. Hierbij is het mijns inziens wenselijk om in deze situatie het

beleidsplan van de veiligheidsregio leidend te maken bij het zoeken naar een beleidsmatige oplossing van de problematiek.

Het ruimtelijk beleid kan zich nu richten op het voorkomen van ongewenste situaties in de toekomst door het formuleren beleidsregels; denk hierbij bijvoorbeeld aan:

- Het uitsluiten van functies in verband met zelfredzaamheid in bepaalde gebieden rondom een risicobron;
- Het aangeven van een gewenste ontwikkelrichting en tegelijkertijd het uitsluiten van bepaalde risicorelevante ontwikkelingen in een gebied.

Groepsrisicoverantwoording in een bestemmingsplan

De ruimtelijke ordening heeft als doel zo gunstig mogelijke voorwaarden te creëren voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied. De structuurvisie als vertrekpunt voor het opstellen van een bestemmingsplan en/of gebiedsontwikkeling geeft hiervoor zowel de ontwikkelrichting als de randvoorwaarden aan. Het bestemmingsplan, als voornaamste plan de binnen de Wro dat burgers direct bindt, is als instrument in staat de ontwikkeling van een gebied direct te sturen. Dit gebeurt door het aanwijzen van bestemmingen aan de gronden en door het geven van regels – met het oog op die bestemming – voor het gebruik van de grond en de zich daarop bevindende bouwwerken. Het bestemmingsplan is daarom het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening. Leidend voor deze normstelling is het begrip goede ruimtelijke ordening.

Bij het opstellen van een bestemmingsplan doen zich, net als bij het opstellen van een structuurvisie, twee situaties voor een gebiedsontwikkeling:

1. Met de structuurvisie als uitgangspunt wordt direct een conserverend bestemmingsplan opgesteld;
2. Waarvoor in een uitgebreid ontwerpproces een plan wordt opgesteld dat uiteindelijk resulteert in een bestemmingsplan.

Deze situaties worden in de volgende paragrafen uitgewerkt.

Conserverend bestemmingsplan

Wordt er op basis van de structuurvisie een bestemmingsplan gemaakt waarvoor een verantwoording voor het groepsrisico moet worden geschreven dient het geformuleerde ruimtelijk beleid als uitgangspunt bij de verantwoording en kan voor het oplossen van het veiligheidsprobleem worden verwezen naar deze structuurvisie met hierin de relevante delen van het door de veiligheidsregio opgestelde veiligheidsbeleid en de (politieke)afwegingen die bij het tot stand komen van dit plan hebben plaatsgevonden. Verder kan worden verwezen naar de uitvoering van de in het beleidsplan opgenomen beleidsvoornemens.

Ten opzichte van een situatie waarbij slechts sprake is van het opstellen van een groepsrisicoverantwoording in een bestemmingsplanfase biedt de hierboven geschetste situatie een aantal voordelen:

- Helder is dat er sprake is van een veiligheidsknelpunt en dat er op basis van het beleidsplan van de veiligheidsregio gewerkt wordt aan een oplossing, dan wel dat bij het vaststellen van het beleidspan bepaalde risico's politiek zijn geaccepteerd;
- De afdeling RO kan zich nu richten op het opstellen van een bestemmingsplan; vertalen ruimtelijk beleid naar verbeelding en planregels inclusief eventueel noodzakelijke saneringsopgaven, opstellen plantoelichting en het daadwerkelijk schrijven van de verantwoording groepsrisico en hoeft zich niet druk te maken om het zoeken van een oplossingsrichting buiten het vakgebied van de ruimtelijke ordening;
- Voor een college van B&W komt de veiligheidsproblematiek “niet uit de lucht vallen” en is helder dat er een gedragen oplossing voorhanden is of dat er sprake is van een acceptabele situatie. Met als gevolg dat niet de verantwoording het doel is maar het verbeteren van de veiligheid.

Gebiedsontwikkeling

Wanneer er sprake is van gebiedsontwikkeling zal de structuurvisie als vertrekpunt dienen. Vanuit de in de structuurvisie geformuleerde beleidsuitgangspunten, ontwikkelrichting en randvoorwaarden wordt het ontwerpproces ten behoeve van de beoogde ontwikkeling gestart. Juist dit is het moment voor de inbreng van concrete ruimtelijke informatie op het gebied van externe veiligheid (denk hierbij aan incident scenario's met bijbehorende effectafstanden) in het ontwerpproces. In het ruimtelijk ontwerp worden immers keuzes gemaakt over onder andere de te hanteren afstanden tot risicobronnen, de beoogde functies (voor zover niet uitgesloten in de structuurvisie) met bijbehorende bevolkingsdichtheden, ontsluiting en toegang tot gebieden en risicobronnen en niet in de laatste plaats financiële haalbaarheid van een plan. In de ontwerpfase kan, net als andere onderwerpen die een rol spelen bij het ontwerp (zoals ontsluitingsstructuur en financiën), veiligheid aanleiding zijn tot een verdere planoptimalisatie en indien noodzakelijk tot het identificeren van aanvullende (niet ruimtelijke) veiligheidsmaatregelen. Instrumenten zoals de Mal groepsrisico kunnen in deze fase een belangrijke rol spelen. Hierbij verschuift de inzet van de ontwikkelde instrumenten van de verantwoordingsfase naar de ontwerpfase van een ruimtelijke ontwikkeling hetgeen de effectiviteit van de instrumenten mijns inziens verhoogt.

Het resultaat van de ontwerpfase moet zijn een plan met een exploitatieopzet waarin niet alleen ruimtelijke maar voor zover mogelijk ook niet ruimtelijke veiligheidsmaatregelen zijn opgenomen. Hierbij een aantal voorbeelden die in ieder geval in de exploitatieopzet van een plan kunnen worden opgenomen:

- Kosten voor brandweer voorzieningen zoals bluswater, toegankelijkheid in de vorm hulpverleningswegen, overkluizingen van sloten en andere voorzieningen die noodzakelijk zijn om de toegankelijkheid van infrastructuur te waarborgen, extra infrastructuur;
- Kosten voor het nemen van bronmaatregelen waardoor de veiligheidssituatie van een risicobron wordt verbeterd met als gevolg een gereduceerde ligging van de contouren voor het plaatsgebonden risico
- Kosten gemoeid met het zoneren van bronnen (lees het vergroten van de afstand tussen bron en ontvanger)
- Een deel van de kosten voor bovenplanse voorzieningen.

Ook nu kan het zo zijn dat uitvoering van het plan maatregelen vergt die niet op te nemen zijn in een exploitatieopzet van een plan. Dit betreft bijvoorbeeld de aanschaf van extra materieel ten behoeve van de hulpverleningsorganisaties ten gevolge van de introductie van nieuwe, niet in het risicoprofiel van een gemeente opgenomen risico's als gevolg van de beoogde gebiedsontwikkeling.

Net als eerder beschreven ligt het ook nu in de rede om aan te geven op welke wijze de voorgestelde, niet in de exploitatieopzet op te nemen maatregelen, bijdragen aan de oplossing van het probleem, hoe de oplossing doorwerkt in het regionaal veiligheidsbeleid (inclusief kosten) en hoe de een en ander wordt gefinancierd.

Nu kan de beoogde ontwikkeling (als masterplan) met college en raad besproken, inclusief de financiële en veiligheidskundige gevolgen van de beoogde ontwikkeling en bestaat de mogelijkheid om een (politieke) discussie over de wenselijkheid van een beoogde ontwikkeling te voeren. Hierbij kan de balans tussen stedenbouwkundige, economische en veiligheidskundige aspecten van de beoogde ontwikkeling nadrukkelijk aan de orde kan komen. Op basis van deze discussie bestaat nog steeds de mogelijkheid op een plan zonder al te veel consequenties bij te stellen.

Bij een positief besluit kan de verdere technische en financiële uitwerking plaatsvinden, contracten met projectontwikkelaars worden gesloten en kan tot slot het plan omgezet in een bestemmingsplan Inclusief groepsrisicoverantwoording. Dit laatste wordt gezien eerdere (integrale) besluitvorming op de plannen voor de afdeling RO een stuk eenvoudiger waarbij verantwoording feitelijk in het politieke debat heeft plaatsgevonden.

Conclusies

Bovenstaande aanpak voorziet in beleidsmatige afstemming tussen het ruimtelijk beleid (opgesteld door een gemeente) en het veiligheidsbeleid (opgesteld door de veiligheidsregio). Hierbij biedt met name het gebruik van uitkomsten van het door de veiligheidsregio op te stellen risicoprofiel in een structuurvisie kansen voor een verbeterde integratie van veiligheids- en ruimtelijk beleid.

Omdat een structuurvisie kan leiden tot de introductie van nieuwe risico's in een gemeente, is het nuttig om de ontwikkelrichting te confronteren met het door de veiligheidsregio opgestelde risicoprofiel. Binnen de geschetste methode kan inzicht worden gegeven waar het evenwicht tussen hulpvraag, hulpbehoeften en gewenste sociaal economische ontwikkelingen. Hiermee wordt ook recht gedaan aan constatering van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen.

Ik denk dat de evaluatie Groepsrisico de groepsrisicoverantwoording niet hoger op de politieke agenda brengt. In de voorgestelde aanpak wordt risicoproblematiek vroegtijdig kenbaar gemaakt. Probleemsituaties worden vroeger in het planproces onderkent en moeten niet meer op het moment van uitvoering onder tijdsdruk worden opgelost, waardoor de voorgestelde aanpak ook de-escalerend werkt.

Met de voorgestelde aanpak is het "eigenaarschap" van de van reeds bestaande en door ruimtelijke ontwikkeling nieuwe te verwachten risicoproblemen beter te adresseren (een van de in de evaluatie aangegeven oplossingsrichtingen).

Bij een verdere precisering van dat eigenaarschap zou ik wel graag onderscheid willen maken tussen nieuwe gevallen veroorzaakt door ruimtelijke ontwikkelingen en historisch gegroeide situaties. In het eerste geval zou ik de verantwoordelijkheid neer willen leggen het beleidsveld Ruimtelijke ordening, zij beschikken immers over de meeste mogelijkheden om in deze situatie te werken aan risicoreductie. Voor het oplossen van historisch gegroeide situaties en grote herstructureringen kan mijns inziens de verantwoordelijkheid voor oplossingen beter bij het beleidsveld Openbare orde en Veiligheid worden gezocht. In deze situatie zijn de mogelijkheden van het beleidsveld RO immers beperkt.

De voorgestelde aanpak kan mijns inziens het in de evaluatie groepsrisico opgeroepen beeld, van veiligheidsproblemen die pas in de slotfase van een ruimtelijk proces naar voren komen en bestuurlijke dilemma's zonder een volwaardige plaats van veiligheid in het ruimtelijk proces, grotendeels positief keren.



‘Zelfredzaamheid Concepten, thema’s en voorbeelden nader beschouwd’

Prof.dr. Ira Helsloot en drs. Barry van 't Padje (red.)
Uitgeverij Boom, Den Haag april 2010

drs. Geert Geujen

COMsigne Risicocommunicatie

Boekbespreking

Inleiding

Het boek onder redactie van Helsloot en Van 't Padje wil een overzicht geven van onderzoek naar en inzichten in de zelfredzaamheid van burgers. Hier bedoeld personen, die leken zijn op het gebied van veiligheid, ordehandhaving, rampbestrijding en hulpverlening. Zoals Helsloot c.s. terecht zelf schrijven, had dit boek enkele jaren geleden (nog) niet samengesteld kunnen worden, omdat te weinig auteurs en onderzoekers zich ermee bezig hielden. Des te meer staat het onderwerp anno 2010 – en zeker 2011 – hoog op de agenda.

Helsloot c.s. beschrijven een zestal functies van zelfredzaamheid in onze huidige samenleving en een aantal veiligheidsdomeinen, zoals fysieke en sociale veiligheid. Daarnaast komen aspecten van veiligheid aan de orde, zoals zelfredzaamheid in diverse situaties en risicocommunicatie. Een drietal praktijkcases sluiten het boek af. In het kader van de thematiek van het tijdschrift Ruimtelijke Veiligheid & Risicobeleid beperk ik me hier tot de recensie van teksten die betrekking hebben op fysieke veiligheid, zelfredzaamheid en risicocommunicatie.



Maatschappelijke functies zelfredzaamheid

Volgens Helsloot c.s. kent zelfredzaamheid verscheidene maatschappelijke functies. Allereerst de meest klassieke :

het is een middel, zowel voor het voorkomen van incidenten en crises, als voor het beperken van de gevolgschade. Daarnaast kan men het ook als een doel beschouwen, in de zin dat zelfredzaamheid staat voor het autonoom en zelfstandig kunnen leven. Onder doel verstaan we ook het maatschappelijke debat over risiconormen en -acceptatie, over de (verdere) professionalisering van crisismanagement & rampbestrijding en over de relatie tussen overheid en maatschappij waar het gaat om "...de onderkenning van zowel de noodzaak tot samenwerking als de onontkoombaarheid van schade en leed."

Het brede(re) concept van zelfredzaamheid gaat over de macht van mensen om invloed uit te oefenen in het kader van ons democratisch politiek bestel. Invloed op zaken, waar onder technologische risico's, zoals elektromagnetische straling, gen-gemodificeerd voedsel of transport van gevaarlijke stoffen. Ook het hierboven genoemde maatschappelijke debat is een voertuig van die invloed. Helsloot c.s. noemt dit zelfredzaamheid als protestmacht.

Zelfredzaamheid als verschuiving van verantwoordelijkheden staat voor de trend dat de (rijks)overheid toe wil naar meer verantwoordelijkheid bij bedrijven en burgers voor de eigen veiligheid. Helsloot c.s. zien het vooral als een lastenverlichting voor die overheid. Ook wil de overheid af van het beeld dat zij garant zou staan voor absolute veiligheid. De auteurs registreren op dit punt een merkwaardige tegenstrijdigheid: Naast het prediken van zelfred-

zaamheid lijkt dezelfde overheid haar greep op verscheidene veiligheidsdomeinen juist te willen versterken. Het financiële garantiefonds en vliegveiligheid zijn hier aansprekende voorbeelden van. Heel terecht is het impliciete onderscheid dat Helsloot c.s. maken tussen ‘de overheid’ en ‘de politiek’. Naarmate de politici zien dat hun aanzien en macht aan het afnemen is, roepen ze bij crises en incidenten om het hardst dat extra maatregelen nodig zijn om de veiligheid te vergroten (“...gulzig bestuur...”): Volgens Helsloot c.s. holt de overheid de zelfredzaamheid steeds verder uit. “...de ruimte die burgers kunnen nemen om verantwoordelijk te zijn voor schade als gevolg van vrijwillig genomen risico’s, wordt steeds kleiner doordat de overheid in toenemende mate aansprakelijkheid draagt.” Op zich is dit waar, maar het valt niet te ontkennen dat diezelfde burgers ook steeds meer veiligheidsclaims bij

Burgers accepteren
geen ramp

de overheid neerleggen. Niet alleen omdat die overheid het burgers steeds makkelijker maakt om veiligheidsclaims bij de overheid neer te leggen, het is ook een soort consumentisme dat typerend is voor ons tijd waarin mensen geen ongeluk en

geen domme pech meer (wensen te) accepteren. Laat staan een ramp.

Als volgende, interessante functie van zelfredzaamheid, zien Helsloot c.s. het als noodverband voor professionele hulpverlening. Dit heeft te maken met de manier waarop de rampbestrijding is georganiseerd. Namelijk volgens klassieke bureaucratische en militaristische structuren. In de praktijk zijn ingeval van een calamiteit burgers veel eerder ter plaatse om hulp te verlenen, dan de professionals. De professionals kunnen volgens Helsloot niet zo goed met die leken overweg. Toch vraagt de praktijk met haar veelsoortige crises om een flexibele rampbestrijding. Volgens Helsloot c.s. is de overheid niet toegerust om deze flexibiliteit te kunnen waarmaken. Gewone burgers – omwonenden en leken – zouden dat, samen met de professionele hulpverlening, wel kunnen. “Decentralisatie, communicatie en participatie zijn cruciaal voor het benutten en versterken van de noodverbanden.(...) Overheidsprofessionals zouden (...) zelf een stapje opzij moeten zetten,” aldus de auteurs.

In het verlengde van de ‘noodverbandgedachte’ ligt de stelling dat zelfredzaamheid als bedreiging voor professionals en burgers kan worden gezien. In onze ‘afrekencultuur’ staat het verschijnsel van de wettelijke aansprakelijkheid centraal. Wie is er aansprakelijk als een burger in opdracht van een professional een opdracht uitvoert en vervolgens schade ontstaat? Dit leidt tot risicomijdend gedrag, die door de leiding van het crisismanagement wordt voorgeleefd. Maar ook burgers kunnen gaan denken dat afwachten op hulp van die overheid verstandiger is dan zelf de nek uitsteken en initiatief tonen.

Passiviteit door
risicomijdend gedrag

Het functiepalet wordt afgesloten met zelfredzaamheid als beleidsspanacee, hoop en onderzoeksvraag. Helsloot c.s. roepen in dit verband de overheid op om datgene wat zij van de burgers vraagt, ook zelf toe te passen. Verder concluderen de auteurs dat de overheid – lees: het voormalige ministerie van BZK – wel projecten en pilots stimuleert die tot meer inzichten moeten leiden hoe zelfredzaamheid van burgers kan worden versterkt. Ten slotte is meer inzicht nodig in de effectiviteit van risicocommunicatie als instrument ter versterking van zelfredzaamheid.

Zelfredzaamheid bij crises in de fysieke veiligheid

Helsloot c.s. concluderen op basis van onderzoeken dat burgers zich bij de voorbereiding op een fysieke veiligheids crisis op de risico’s richten, die de inspanning van de voorbereiding waard is. Bij mensen staat de perceptie van het risico centraal; niet de statistische kansberekeningen. Dat wil zeggen, dat zij alleen oog hebben voor situaties die zij als risico inschatten en waarbij zij het idee hebben dat de preparatie zin heeft. Belangrijk is het gevoel van burgers controle over het risico te hebben. Brandpreventie is daar een mooi voorbeeld van. Is het waargenomen risico te laag, dan neemt men geen maatregelen. Dat geldt ook voor de situatie waarin men niet overtuigd is voldoende mogelijkheden te hebben om zich effectief

te prepareren. Hetzij door gebrek aan informatie, hetzij doordat men denkt individueel niets uit te kunnen richten tegen de mogelijke gevolgen van een specifiek risico (bijvoorbeeld een dijkdoorbraak/overstroming door de Noordzee).

In de literatuur is een aantal determinanten terug te vinden, die de risicoperceptie van burgers bepalen. Enkele voorbeelden zijn de mate waarin men denkt controle uit te kunnen oefenen over dat risico, of de mate waarin men zich aan het risico kan onttrekken. Gaat het om een nieuw of oud risico? Is er sprake van persoonlijke ervaringen, of heeft men zijn informatie uitsluitend via de media? Ook blijken er perceptieverschillen tussen mannen en vrouwen te bestaan, maar niet bekend is hoe dat uitwerkt op preparatieactiviteiten.

Zelfredzaamheid tijdens de crisis begint met reageren op waarschuwing en alarmering. Ook hier wijst onderzoek uit dat burgers pas in beweging komen op “het moment dat de rampdreiging als echt wordt ervaren.” Burgers gaan doorgaans op zoek naar bevestiging van de waarschuwinginformatie. Bij, of voorafgaand aan evacuatie willen burgers in familieverband handelen. Men wacht op kinderen of aanverwanten, of gaat die ophalen, alvorens men gevolg geeft aan evacuatieoproepen, aldus Helsloot.

Vervolgens weerleggen de auteurs drie mythen van burgergedrag. Namelijk dat burgers (snel) in paniek zou raken, dat burgers hulpeloos en afhankelijk zouden zijn en dat er tijdens en na een ramp zou worden geplunderd. In het kader van het uiteenzetten van het drie C-concept, (Continuïteit, Coördinatie en Coöperatie), wordt gesteld dat rampenbestrijding door burgers het beste langs bestaande sociale structuren kan plaatsvinden in plaats door nieuwe kunstmatige structuren. Helsloot c.s. presenteren een aantal systematieken van rampbestrijding in verschillende landen. In Nieuw-Zeeland bijvoorbeeld, worden zogeheten recovery managers getraind, die in een noodsituatie lokale groepen kunnen begeleiden.

Uitgangspunt is dat deze personen beter de redzame burger kunnen inzetten. Checklijsten zien er in de verschillende landen anders uit. Helsloot over sommige westerse landen: “De inhoud van deze brochures is soms zeer concreet, soms zeer overbodig of zelfs misleidend.” In de planvorming voor rampenbestrijding is bijna nooit ruimte gereserveerd voor de inzet van burgers/hulpverleningsleden, terwijl

Drie mythen:
De burger raakt snel in paniek;
is hulpeloos en afhankelijk;
gaat plunderen bij en na een ramp

die vaak als eerste op de rampplek aanwezig zijn en ook als eerste hulp verlenen. Hiervan zijn ook in Nederland verscheidene voorbeelden te noemen, zoals de treinramp van Harmelen in 1973 en de vuurwerkcramp in Enschede in 2000.²

Helsloot acht het van belang dat de overheid bij de moderne crisisbeheersing meer gaat denken in termen van ‘zorg’ in plaats van ‘verantwoordelijkheid’. De term zorg geeft aan dat burgers invloed hebben op de rampbestrijding en dat de overheid geen garanties afgeeft dat alles wel goed komt. De informatievoorziening tijdens crisis moet erop gericht zijn dat burgers zelf adequate beslissingen kunnen nemen en niet om hen gerust te stellen. Dat werkt averechts.

Boutellier & Van Steden en Van Os & Tops gaan in twee hoofdstukken dieper in op aspecten van sociale veiligheid en de relatie tussen actief burgerschap en veiligheid. Ik zal hier verder niet bij stil staan. **Hojtink, Te Brake en Dückers** elaboreren het verschijnsel psychosociale veerkracht. Veerkracht is het vermogen om individueel en in groepsverband mentaal weerbaar te zijn tijdens of na een crises. De auteurs beschrijven verschillende aspecten die deze veerkracht beïnvloeden of bepalen. Geconcludeerd wordt dat de overheid een aantal acties kan nemen of ondersteunen om met name de sociale cohesie te bevorderen. Bijvoorbeeld door het stimuleren en ondersteunen van buurtinitiatieven. Cohesie is een onderliggende, belangrijke determinant van veerkracht.

² Zie o.a. van Beek in de Ruimtelijke Veiligheid & Risicobeleid jrg. 2 nr 3 Het andere beeld van de vuurwerkcramp [noot redactie]

Thema's van zelfredzaamheid

In een aantal hoofdstukken passeren respectievelijk de juridische aspecten van zelfredzaamheid (aansprakelijkheid) van **Ton Hol** en zelfredzaamheid bij evacuaties en grootschalige overstromingen van **Bas Kolen**, de revue. Ook wordt een hoofdstuk gewijd aan risicocommunicatie met minder-zelfredzamen. **Irene van der Craats** stelt de vraag of en hoe overheden de risicocommunicatie met deze doelgroepen hebben ingericht. Een van haar conclusies is dat er geen eenduidigheid bestaat rond de doelgroepafbakening. Zij pleit ervoor om de groep te beperken tot hen die intramurale en medische zorg (nodig) hebben. Het gaat om mensen met fysieke en psychische beperkingen. Daarmee kunnen we ervan uitgaan dat deze vorm van risicocommunicatie nog in de kinderschoenen staat.

Brandveiligheid

In het hoofdstuk Zelfredzaamheid bij brand kijkt **Margrethe Kobes** naar het menselijke aspect in brandveiligheidsbeleid. Illustratief zijn de weinig effectieve groene brandveiligheids- en vluchtbordjes in gebouwen, die traditiegetrouw altijd boven deuren worden opgehangen en vrijwel altijd over het hoofd worden gezien. Deze uitspraak heeft een letterlijke en figuurlijke component. Enerzijds worden ze niet gezien doordat zij in geval van een brand door de opstijgende rook al gauw niet meer zichtbaar zijn. Anderzijds hebben we zo weinig met brand te maken, dat we de aangegeven vluchtroutes zo goed als nooit hoeven te gebruiken. Daarmee verliezen de groene bordjes impliciet hun functie.

Kobes zet een aantal aannames in het brandveiligheidsbeleid af tegen de ervaringen uit de praktijk. Zo wordt er door de autoriteiten van uitgegaan dat mensen bij het zien of horen van alarm vrijwel meteen gaan vluchten. Iedereen weet uit eigen ervaring dat mensen bijvoorbeeld bij zogenoemde testalarmen gewoon doorwerken en dat zij in een echte acute

Mensen nemen niet de nooduitgang; ze nemen de weg die ze kennen als vluchtroute

situatie nog persoonlijk moeten worden gewaarschuwd, alvorens zij actief worden. Ook als men vuur en rook ziet, gaat er nog enige tijd overheen voordat men de ernst van de situatie inziet. Een andere onjuiste aanname is dat mensen

in noodgevallen via de dichtstbijzijnde (nood)uitgang vluchten. Mensen gebruiken als vluchtweg doorgaans de gebruikelijke en vertrouwde exit. Het zijn immers gewoontedieren. Verder wordt gedacht dat mobiele mensen altijd voor zichzelf kunnen zorgen en vluchten. Uit onderzoek blijkt dat alle mensen in bepaalde brandsituaties verminderd-zelfredzaam kunnen worden en op hulp aangewezen zijn. Zelfredzaamheid bij brand verloopt volgens Kobes via drie fasen. Namelijk van bewustwording via besluitvorming tot verplaatsing. Verscheidene aspecten bepalen op hun beurt weer het verloop en de doorloopsnelheid van deze fasen, waarmee de complexiteit van het vraagstuk in schril contrast komt te staan met de relatieve eenvoud van het reguliere brandveiligheidsbeleid door de overheid en in afzonderlijke organisaties (BHV e.d.)

Praktijkvoorbeeld Enschede en Bommelerwaard

In 't Veld, Leunk en Oberijé openen hun hoofdstuk over de casus Enschede met de constatering dat de overheid inziet dat zij niet in staat is de samenleving tegen alle gevaren te beschermen. Zelfredzaamheid en burgerparticipatie worden in Nederland een steeds belangrijker thema. In rampsituaties nemen burgers zelf initiatief, vluchten niet in paniek en nemen verantwoordelijkheid (ook) voor andermans veiligheid.

Onderzoek onder overheid en hulpverleners wijst uit dat: .."deze in overwegende mate positief staan ten opzichte van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen." Onder hulpverleners is behoefte aan handvatten voor de inzet van burgers/leken in hulpverlening in een crisissituatie. In interviews met hulpverleners in Enschede komt naar voren dat mensen tijdens en na de explosie vluchtten of gewonden gingen helpen. Of er bij het vluchten

sprake was van een paniecreactie of gegronde angst en logisch vluchtgedrag kon in het onderzoek niet worden vastgesteld. Wel hadden alle hulpverleners goede ervaringen met burgerhulpverlening. Er waren burgers die met de hulpverleners samenwerkten en zulke die individueel hulp verleenden. Door een politiecoördinator werden leken als duo ingezet. Op die manier konden ze elkaar helpen en in de gaten houden.

Scholten evalueert de stroomuitval in de Bommeler- en Tielerswaard, en komt tot de slotsom dat burgers ook in die situatie in grote mate zelfredzaamheid waren. De meeste burgers waren niet op een zo grote en langdurige stroomuitval geprepareerd; toch konden zij zichzelf redelijk goed redden. Slechts 13% heeft hulp van de overheid gevaagd en 8% ook daadwerkelijk ontvangen. Doorgaans in de vorm van noodaggregaten en andere apparatuur. 71% van de mensen had middelen in huis, bedoeld voor kortdurende uitval van het net, zoals zaklampen, batterijen en kaarsen. Veel van die zaken hebben ze 'toch al' in huis. Onderzoek wijst ook uit dat burgers zich op grootschalige crises voorbereiden als ze die al een keer hebben meegemaakt. Maar ze bereiden zich dan ook alleen op dat specifieke incident voor, niet op andere rampen waarvan de kans zeer gering is. Naar eigen zeggen zijn onderzoeksrespondenten in de Bommelerwaard niet in paniek geraakt en is ongeveer een kwart zelfstandig op zoek gegaan naar meer informatie. Dit gold overigens ook voor bedrijven, agrariërs en fruitteelaars. Veel van deze ondernemers beschikten al over noodaggregaten.

De communicatie tijdens de stroomuitval was vooral gericht op het managen van verwachtingen: hoe lang burgers op zichzelf aangewezen zouden zijn. Het Regionaal Beleidsteam ging in zijn crisisaanpak (terecht) van uit dat de bevolking redelijk zelfredzaam zou zijn.

Pilot VR Amsterdam-Amstelland

Het boek wordt afgesloten met een hoofdstuk over de pilot benutten en versterken zelfredzaamheid in de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. **Groenendaal en Van 't Padje** beschrijven een proefproject dat twee doelen had: het ontwikkelen van initiatieven, gericht op vergroting van de zelfredzaamheid en het evalueren van de effecten daarvan. De evaluatie was ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk nog niet afgerond.

In het proefproject zijn werkwijzen en middelen voor risicocommunicatie ontwikkeld, is onderzocht welke aspecten zelfredzaamheid bepalen en hoe mensen met een beperking dienen te worden benaderd. Twee uitgangspunten in de pilot waren dat elk mens in crisissituatie min of meer zelfredzaam is en dat het dagelijkse gedrag de beste voorspeller is van het gedrag in een crisis.

Risicocommunicatie richten op kennis en vaardigheden

Volgens de auteurs wordt risicocommunicatie door de overheid nog te veel ingezet als middel voor geruststelling: Als u het noodpakket in huis hebt, kan u weinig meer overkomen. Inspelen op angst zou immers averechts werken op het preparatiegedrag van burgers.

Daarmee miskent de overheid dat emotie, als belangrijk verdedigingsmechanisme, een sterke drijfveer is voor actie. Bovendien leidt het refereren aan angstgevoelens helemaal niet tot paniek. Groenendaal en Van 't Padje formuleren als affectief risicobegrip: risico = gevaar X perceptie. "Mensen moeten direct kunnen begrijpen dat een bepaald gevaar ernstig is en ook hun kan overkomen. Vandaar dat naast grote risico's ook aandacht wordt besteed aan kleine ongelukken rond het huis (brandje in huis). De insteek in het proefproject was om mensen 'tussen angst en hoop' aan te spreken, het gevaar realistisch te laten zien en daarbij gebruik te maken van foto's en videofilms. De campagne risicocommunicatie in Amsterdam-Amstelland was gericht op het (zelf) vergroten van kennis, vaardigheden en netwerk van en door burgers. En dus niet op het primaire doel van overheids campagnes, namelijk het vergroten van het risicobewustzijn. De auteurs redeneren dat verhogen van risicobewustzijn

Dwang gaat niet samen met eigen verantwoordelijkheid

er niet toe leidt dat mensen zichzelf iets aanleren, verantwoordelijkheid nemen, afspraken met andere mensen maken of nuttige spullen voor de crisissituatie kopen. In de campagne van Amsterdam-Amstelland stond keuzevrijheid voorop, omdat 'onder dwang' de eigen verantwoordelijkheid verdwijnt. Dit uitgangspunt heeft belangrijke gevolgen gehad voor het informatiegehalte en de tone of voice van de risicocommunicatie in deze veiligheidsregio.

Commentaar recensent

Nu is de voorgaande redenering over het al dan niet tot doel verheffen van risicobewustzijn cruciaal voor de discussie over risicocommunicatie. Het is maar de vraag of de rijksoverheid inderdaad risicobewustzijn als primaire doel stelt van haar Denk Vooruit campagnes, en het is punt van discussie of risicobewustzijn en het inspelen op het emotieveld tussen 'angst en hoop' haaks op elkaar staan. Ik vind van niet. Er is (afgelopen dertig jaar) veel onderzoek gedaan naar effectiviteit van bijvoorbeeld de invloed en/of effectiviteit van de factor emotie op gezondheidsvoorlichting. Daaruit blijkt dat het hier om zeer complexe processen gaat. Het scheiden van dimensies, zoals risicobewustzijn en emotie, is ons inziens sowieso al meer een academische kwestie dan dat het een inzicht zou zijn dat ons dichterbij effectievere risicocommunicatie brengt. De invloed van centraal geplande communicatie (zoals van campagnes) op menselijk gedrag is beperkt.³ Dat blijkt uit een lange traditie van communicatiewetenschappelijk onderzoek. Zo geplande communicatie al iets bewerkstelligt, is het een kwestie van veel herhalen en continuïteit. Ik heb niet de verwachting dat risicocommunicatie het (brede) publiek binnen de termijn van één campagne zal bewegen tot (meer) preventief en preparatief gedrag. In deze context beschouwd acht ik het helemaal niet verkeerd om agendasetting van de discussie over omgevingsrisico's of externe veiligheid, of risicobewustzijn als het centrale doel van risicocommunicatie te nemen. Zeker voor de korte en middellange termijn. Denken over, en handelen naar omgevingsrisico's is ook een cultuurkwestie. In die zin zijn parallellen met het antirookcommunicatie legitiem. Of het dragen van veiligheidsgordels in auto's.

Ook de stelligheid waarmee de auteurs een bepaalde mate van dwang rond preparatiegedrag van burgers afwijzen, is mijns inziens niet terecht. Vaak zien we dat het combineren van incentives, wettelijke maatregelen (repressie) én communicatie het hoogste gedragsrendement oplevert. (zie ook: G. Geujen, Risicocommunicatie als economisch instrument, in Ruimtelijke Veiligheid & Risicobeleid, nr. 3)

Los van bovenstaande kritische noot, vermelden de auteurs veel waardevolle en belangrijke inzichten over risicocommunicatie. Zij moet bovenal laagdrempelig zijn en een combinatie van halen en brengen. Verder presenteren Groenendaal en Van 't Padje enkele communicatiemiddelen die zij bij de campagne hebben ingezet. Inhoud en vormgeving sluiten aan bij de dagelijkse (belevings)wereld van de meeste mensen.

In het kader van de pilot is ook een zogeheten burgercurriculum ontwikkeld, waarin zelfredzaamheid wordt gedefinieerd en geoperationaliseerd en daarmee meetbaar gemaakt. Dit curriculum is bedoeld als hulp bij het zoeken naar een passend leeraanbod teneinde de zelfredzaamheid van burgers te vergroten. Handelingperspectieven zijn een essentieel product voor het vergroten van zelfredzaamheid en moeten een onderdeel zijn van het leeraanbod.

Een onderdeel van pilot was ook het onder de loep nemen van de organisatie van de crisisbestrijding. Een wezenlijke constatering van de auteurs is dat zelfredzaamheid van

³ J. Stappers, A. Reynders & W. Möller, De werking van massamedia, 's Gravenhage, 1982

burgers in crisissituaties geen optie is, maar een gegeven. Het benutten ervan kan nooit honderd procent dekkend in formele procedures worden vastgelegd. In de praktijk zullen veel ad hoc beslissingen worden genomen op basis van het individuele beoordelingsvermogen van de professionele hulpverlener. Daar moet ruimte voor zijn en die ruimte is er alleen als er vertrouwen is bij het management van de crisisbestrijdingsorganisatie in de individuele capaciteiten van hun medewerkers in het veld. Zo lang dit niet of onvoldoende is, zullen hulpverleners "(...)zich verschuilen achter hun juridische aansprakelijkheid voor mogelijke schade en letsel(...)", aldus Groenendaal en Van 't Padje.

Afsluitend

Het boek van Helsloot en Van 't Padje (red.) is een waardevolle bloemlezing van onderzoek en praktijkervaringen met de zelfredzame burger en – deels – de relatie tussen leken en professionele hulpverleners. Het is zeker geen compleet overzicht van alles wat er op gebied in Nederland gebeurt, maar dat is ook niet mogelijk. De redacteurs hebben het terrein van de zelfredzaamheid breed gekozen, inclusief de sociale veiligheid. Voor het specifieke terrein van fysieke, c.q. externe veiligheid biedt het boek interessante inzichten en formuleert het – terecht – relatief nieuwe uitgangspunten voor de Nederlandse organisatie van crisisbestrijding. Uitgangspunten, die bij directies en verantwoordelijke managers van veiligheidsregio's nog lang niet overal ingang hebben gevonden. In die zin zijn ze fris, enigszins tegendraads en met grote sociologische diepgang. In één woord: discussiebevorderend.

Zoals in ons commentaar op het concept risicocommunicatie (zie kader) van Groenendaal en Van 't Padje reeds gemeld, zijn wij van mening dat de communicatiewetenschappelijke basis daar 'te mager is', waardoor hun uitgangspunten voor een fundamentele discussie vatbaar zijn. Jammer is dat de evaluatie van de pilot niet was afgerond, waardoor de validiteit van hun systematiek bevestigd noch weerlegd kan worden.

Samengevat: *'Zelfredzaamheid Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd'* is een lezenswaardig boek dat de tijdsgeest goed weergeeft en dat ons doet beseffen dat de wereld van de rampenbestrijding volop in beweging is. En dat is maar goed ook.



Colofon

Het vakblad Ruimtelijke Veiligheid en risicobeleid wordt uitgegeven door ABACUS.
Verschijning minimaal vier nummers per jaar, elektronisch en als hardcopy.

Regelmatig terugkerende rubrieken:

Spraakmakende zaken – *door Ben Ale*
Juridisch actueel – *door Esther Broeren & Christiaan Soer*
Veiligheid en risico's anders bekeken – *door Robert Geerts*
Bespreking vakliteratuur en publicaties

Redacteuren:

J.M.B. (Ben) Ale	<i>TU Delft</i>
E.M. (Esther) Broeren	<i>AKD Prinsen van Wijmen, advocaten</i>
R. (Robert) Geerts	<i>AVIV</i>
G. (Geert) Geujen	<i>COMsigne Risicocommunicatie</i>
J (Jan) Gutteling	<i>Universteit Twente</i>
P. (Peter) Hermens	<i>MMG Advies</i>
R.B. (Ruben) Jongejan	<i>Jongejan Risk Management Consulting</i>
J.C. (Johan) de Knijff	<i>Zelfstandig risicoanalist</i>
C.M. (Cees) van Luijk	<i>Centrum Externe Veiligheid RIVM</i>
A. (Anne) Michiels van Kessenich	<i>Gem. Haarlem</i>
J.M.M. (Jeroen) Neuvel	<i>Academie Bestuur & Recht, Saxion</i>
R.J.M. (Reinoud) Scheres	<i>Witteveen + Bos</i>
J.K.H.C. (Christiaan) Soer	<i>Advies en ingenieursbureau DHV</i>
S.I. (Shahid) Suddle	<i>SSCM/ TU Delft</i>

Secretaris:

P.W.M.J. (Paul) Harings *ABACUS*

Abonnementen:

Digitale versie € 75,00
Hard Copy € 132,50

W: <http://abacus.gybmedia.nl> **E:** abacus.nl@gmail.com
ABACUS – Auf den Heggen 8 - 52134 Herzogenrath-Duitsland
© ABACUS – ISBN 2210-6979 – ISSN 2210-6960

