



Risico's in de polder

Groepsrisico in een verdichte samenleving

Provincie Noord-Brabant



Risico's zijn minstens zo oud als de mensheid. En die heeft daar altijd mee weten te leven. Moeilijker wordt het naarmate de samenleving dichter en complexer wordt, en dus elk stukje ruimte schaarser. Dat geldt zowel voor economische vooruitgang en werkgelegenheid, als voor de kosten om ons op een ramp voor te bereiden en de maatregelen om risico's te verminderen.

In het landelijke risicobeleid is een centrale plaats ingeruimd voor het groepsrisico als de gangbare maat voor maatschappelijke ontwrichting bij een ramp. Het is aan lokale en provinciale besturen om in concrete situaties het groepsrisico te verantwoorden op basis van een afweging van de talrijke factoren die in het geding zijn. Een lastig proces, dat verschillend wordt geduid.

Om de discussie onder Brabantse bestuurders te bevorderen, reikt de provincie hen dit essay aan. Op basis van literatuur en interviews met direct betrokkenen schetst het een beeld van de bestuurlijke dilemma's die Brabant ervaart bij het verantwoorden van het groepsrisico.

Tegelijk dringt zich de conclusie op dat het bestuurlijk afwegen van belangen onontkooptbaar is, juist in een provincie waarin ontwikkelingen en belangen zo met elkaar zijn verknoopt. En waar de bestuurscultuur bijna van nature ruimte biedt aan een dergelijk besluitvormingsproces.

Dit essay werd samengesteld door:

- **drs. Tjeu Cornet**, auteur. Als tekstschrijver verbonden aan communicatieadviesbureau TACCT, 's-Hertogenbosch
- **prof. dr. Ira Helsloot**, eindredactie. Als hoogleraar Besturen van Veiligheid verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Naar een idee van Wim Brinker, strategisch beleidsmedewerker externe veiligheid provincie Noord-Brabant en voorzitter ambtelijke Taskforce Brabantroute.

Mei 2012



Risico's in de polder

Over de verantwoording
van het groepsrisico
in een verdichte samenleving

Tjeu Cornet
Ira Helsloot (eindredactie)

Aanleiding

De bestuurlijke besluitvorming over de omgang met het groepsrisico is complex omdat het over verschillende belangen gaat. De politieke discussie erover is beladen omdat het over de kerntaak 'veiligheid' van de overheid gaat. De publieke discussie is vaak emotioneel omdat de effecten voor direct betrokkenen groot kunnen zijn. Toch moet het debat over de verantwoording van het groepsrisico gevoerd worden. Dit essay beoogt die noodzakelijke discussie over de omgang met het groepsrisico te stimuleren.

Geluk

Risico's en gevaren. Ze zijn er in ieder geval al zolang de mensheid bestaat. Soms kennen we ze, zoeken we ze zelfs op. Soms weten we niet van hun bestaan of is er alleen een handjevol ingewijden die precies weten hoe het zit. Hoe dan ook, risico's horen bij ons bestaan. Als ze er niet waren, zouden wij - eigenwijze schepsels - ze alsnog zelf hebben gecreëerd.

Een van de vroegste riskante types was wel de kleine Icarus. De jongen was met zijn vader Daedalus min of meer de gevangene van koning Minos van Kreta, ver van hun geliefde Athene. Om te ontsnappen ontwierp Daedalus de beeldhouwer voor hen allebei een paar vleugels van was en veertjes. Eenmaal in de lucht - op weg naar huis - kreeg Icarus er zin in. Ondanks waarschuwingen van zijn vader kwam hij te dicht bij de zon. De was van de vleugels smolt en Icarus stortte in zee.

Wij skiën of liever nog: we snowboarden. Op hoge bergen, van zwarte pistes. Wij springen uit een vliegtuig met een parachute. Wij bungeejumpen. Wij maken trektochten door de jungle, doen aan wildwaterkano. We zwemmen in de branding en schaatsen op iets te dun ijs. We kijken naar vliegshows, maar stappen gerust ook zelf in. En we bereiken de luchthaven met onze eigen auto. Of op de motor. Ons al dan niet bewust van het risico. We doen het gewoon.

Vliegtuigcrashes

Voor wie het weten wil: de kans op een vliegtuigcrash is 1 op de 1,5 miljoen vluchten. Op de 38 miljoen vluchten die in 2011 zijn gemaakt, stortten 25 toestellen neer. Daarbij kwamen 497 passagiers om.

Het grootste gevaar zijn we zelf. Vooral in en om ons huis. Doordat we van de trap vallen of uitglijden. Zeventien doden per week, 18.000 keer per jaar naar de spoedeisende hulp. Ruim 1 miljoen ongelukken. Je zou er dagelijks een dikke krant mee kunnen vullen. Maar zouden we die lezen? Zo erg zitten we er niet mee.

Ten aanzien van risico's zijn we naïef. Maar ze maken ons ook zo gelukkig. En heus niet alleen de risico's van activiteiten die ons direct plezier bieden. Het gaat ook om de risico's die kleven aan de productie, het transport en de opslag van gevaarlijke stoffen. Zoals de chemische industrie, de opslag van lpg, en het spoortransport van giftige en licht ontvlambare stoffen. De plastic gebruiksgoederen, de brandstof en schoonmaakmiddelen die zij helpen voortbrengen, dragen stuk voor stuk bij aan wat wij geluk plegen te noemen.

Over die risico's denken we liever niet diep na. Het zogenaamde terrein van externe veiligheid laat zien dat het goed gaat tot het fout gaat. Een explosie bij DSM (1975), de verwoestende ontploffing van een vuurwerkopslag in Enschede (2000), en meest recent de brand in Moerdijk bij Chemie-Pack, verpakker van chemische producten (2011). Elke nieuwe forse ontploffing, zeker als daar mensenlevens mee gemoeid zijn, is aanleiding voor buitengewone animositeit en activiteit. Een geïnterviewde provinciebestuurder trok daaruit de conclusie: 'Er gebeurt pas iets als er iets gebeurt.'

Want, zeggen wij, als een fabriek ontploft hebben wij dát risico echt niet zelf opgezocht. Het is dus niet onze schuld. En dat het een straf van God is, geloven we ook niet meer. Dus kijken we naar de overheid. Die moet er snel en effectief voor zorgen dat zoiets niet weer gebeurt. Met inzet van veel ambtenaren, externe adviseurs, talrijke nieuwe veiligheidsmaatregelen, en vooral veel geld. Zodat heel Nederland direct na het incident weer rustig op één oor kan liggen.

Kijk op risico's

Risico

In de wereld van externe veiligheid wordt een risico bepaald door 'de **kans** op het vrijkomen van een gevaarlijke stof en het **effect** dat optreedt wanneer deze stof vrijkomt'. Anders gezegd: het risico benoemt de ongewenste gevolgen van een bepaalde activiteit in relatie tot de kans dat deze zich zullen voordoen. We spreken daarom wel over risico = kans x effect.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van externe veiligheid heeft zich daarom schoksgewijs ontwikkeld, steeds als reactie op calamiteiten en actuele discussies. Naarmate de tijd verstrijkt en de aandacht verslapt, wordt het vervolgens ook weer rustig aan het veiligheidsfront. Tot aan de volgende klap.

Opvallend is wel dat we tien ongevallen met één dode minder erg vinden dan in dezelfde periode één ongeval met tien doden. Het risico (kans x effect) is in principe even groot, maar onze perceptie is een andere. Preciezer gezegd:

naarmate een risico verschuift van het type *grote kans x klein effect* naar het type *kleine kans x groot effect* roept het bij ons meer emoties en aandacht op. En zetten we de overheid direct na de klap steviger onder druk om er wat aan te doen. Tot nu toe doet die overheid dat ook.

Het begon in 1807 in Leiden, toen een kruitschip de lucht in vloog en 151 dodelijke slachtoffers maakte. Drie jaar later vaardigde Napoleon zo'n beetje het eerste keizerlijke veiligheidsdecreet uit. Daarna gaat het snel. In de negentiende eeuw verschijnt een reeks wetten op het terrein van fysieke veiligheid, waaronder de Hinderwet. In de twintigste eeuw en zeker met de industriële wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog gaat dat in hoog tempo door.

In de jaren '70 en '80 vindt over de hele wereld een aantal grote ongelukken plaats op moderne industriële complexen: Flixborough (1974), Seveso (1976), Mexico City (1984), Bhopal (1984) en Tsjernobyl (1986). Daarop vaardigt de Europese Unie in 1982 de post Seveso-richtlijn uit, die op zijn beurt 1996 wordt aangescherpt in de Seveso-II richtlijn. Het zijn vooral deze richtlijnen die de basis vormen van verder beleid en nieuwe wetgeving in ons eigen land.

Een eigen, moderne Nederlandse kijk op externe veiligheid tekent het ministerie van VROM (thans: I&M) voor het eerst op in de nota *Omgaan met risico's* (1989). Hierin worden de begrippen 'plaatsgebonden risico' en 'groepsrisico' geïntroduceerd. De overheid wil er in de eerste plaats mee laten zien dat zij het beleid baseert op wetenschappelijke kennis en risico's objectief wil benaderen.

Plaatsgebonden risico

Het plaatsgebonden risico (PR) is de kans dat iemand op een bepaalde plaats dodelijk wordt getroffen als direct gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen. Die kans mag niet groter zijn dan één op de miljoen (10^{-6}) per jaar. Het PR kan zichtbaar worden gemaakt door een contour rond de risicobron te trekken.

Groepsrisico

Het groepsrisico (GR) is de kans dat als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen in één keer een groep personen in de directe omgeving overlijdt. Het berekende groepsrisico is dus een maat voor de maatschappelijke ontwrichting als onverhoopt een ramp met gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Het groepsrisico wordt weergegeven in een curve waarin het aantal dodelijke slachtoffers wordt afgezet tegen de kans op een ramp.

Uit de wijze waarop het nationale beleid externe veiligheid benadert, blijkt echter ook dat de opstellers ervan vinden dat risico's nu eenmaal bestaan en dat we die voor een deel gewoon moeten accepteren. We bevinden ons daarmee in het gezelschap van Engeland, België (Vlaanderen) en Zwitserland. Zulks in tegenstelling tot Frankrijk, Finland, Portugal en België (Wallonië), landen die juist veel meer op de effecten letten en op grond daarvan vastgestelde veiligheidsafstanden aanhouden.

In ons dichtbevolkte land hebben wij echter weinig ruimte en dus ook weinig keus. Wij moeten proberen de kans op ongevallen zo klein mogelijk te maken en overigens het risico gewoon ondergaan.

De technisch wetenschappelijke invalshoek van het overheidsbeleid roept echter wel de illusie op van absolute veiligheid. Een illusie die regelmatig wreed verstoord wordt.

Steeds meer overheid

13 mei 2000. In Enschede ontploft vuurwerk in een opslagplaats. Er vallen 23 doden en 947 gewonden. Meer dan 4.000 personen zijn dakloos en zo'n 150 bedrijven verwoest. De totale schade bedraagt ruim 550 miljoen euro. Nog harder knalt het in het Franse Toulouse waar op 21 september 2001 een kunstmestfabriek ontploft en giftige stoffen vrijkomen. Met als gevolg 30 doden, 2.500 gewonden en 2 miljard euro schade.

Het zijn zeer zware ongevallen. Maar wel van het type *kleine kans*. Toch heeft de ramp in Enschede een buitengewoon dramatische uitwerking op iedereen die zich bezighoudt met risicobeleid. Het gevolg is een ongekende overheidsactiviteit, over de volle breedte van externe veiligheid.

Het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-4, 2001) is op dat moment nagenoeg gereed. Het plan ademt in eerste instantie nog terughoudendheid in regelgeving, uitgaande van het zelfregulerend vermogen van de markt en de noodzaak van een kosteneffectief veiligheidsbeleid. Maar naar aanleiding van de vuurwerkcramp wordt externe veiligheid alsnog als thema toegevoegd en beschouwd als een van de grote milieuproblemen. Op basis van het NMP4 volgt in 2004 het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) waarin voor het eerst wettelijke eisen zijn gesteld aan de toelaatbaarheid van externe veiligheidsrisico's.

Terwijl het Rijk de kaders schept, zijn het in de praktijk de provincies en gemeenten die op hun grondgebied moeten omgaan met de risico's. Daarom roept het ministerie van VROM (thans: I&M) in 2006 de subsidieregeling Programmafianciering Externe Veiligheid in het leven. Met een miljoenenbudget worden provincies, gemeenten en hun

regionale veiligheidspartners (brandweren, milieudiensten en hulpdiensten) uitgenodigd samen te werken en het vastgestelde externe veiligheidsbeleid uit te voeren. De subsidieregeling zou in 2010 zijn afgelopen, maar is met een fors nieuw budget verlengd tot 2014. Het gaat allemaal niet zo snel als men hoopte. Dat komt onder meer doordat lokale en provinciale bestuurders al snel ondervinden dat ook veiligheid een prijs heeft.

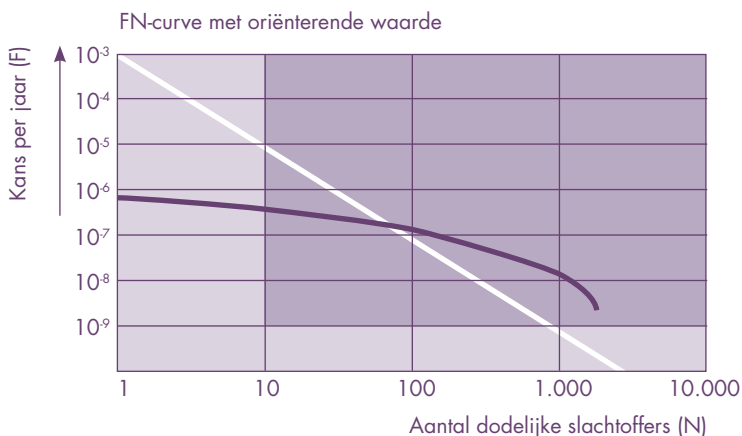
Eén van de lastigste kwesties waar gemeenten, provincies en hun partners mee worstelen, is het groepsrisico en de in het Bevi uitgewerkte systematiek hoe daarmee om te gaan. De afgelopen jaren zijn talloze bestuurders en ambtenaren in cursussen en bijeenkomsten geïnformeerd en getraind. Sommige gemeenten hebben net als de provincie Noord-Brabant al enige ervaring opgedaan bij het hanteren van het groepsrisico. In andere gemeenten heeft de gelegenheid zich nog niet voorgedaan of weet men er zich geen raad mee.

Verantwoording groepsrisico

In de discussie over externe veiligheid van de afgelopen jaren is het groepsrisico dan ook een van de meest besproken onderdelen van het beleid. Dat komt vooral doordat de wetgever aan het groepsrisico geen harde normen heeft willen stellen, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de risicocontour van het plaatsgebonden risico. Het groepsrisico is juist een vraagstuk waarover men geacht wordt na te denken, de context in ogenschouw te nemen, af te wegen en besluiten te nemen. Echt iets voor bestuurders dus.

Maar een *free issue* is het groepsrisico nu ook weer niet. Het Bevi bevat dan wel geen norm voor het groepsrisico, maar

wel een zogenaamde oriënterende waarde. Die oriënterende waarde is - vrij vertaald - een richtwaarde voor de kans dat zich een ramp voordoet waarbij respectievelijk 10, 100, 1000 of meer dodelijke slachtoffers vallen. Het groepsrisico is zichtbaar als de zogenaamde FN-curve in een grafiek, waarin de oplopende kans per jaar (F) is afgezet tegen het aantal dodelijke slachtoffers (N).



Met de oriënterende waarde doet de wetgever in elke concrete situatie de aftrap voor een discussie die lokale en provinciale bestuurders geacht worden te voeren, in al hun professionaliteit en wijsheid. Het kan daarbij gaan om een nieuwe activiteit, zoals de bouw van een chemische fabriek, maar ook om ingrijpende veranderingen in een bestaande situatie. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij de ontwikkeling van het Basisnet Spoor. In de levendige spoorzones van de steden langs de Brabantroute leidt het toenemend transport van gevaarlijke stoffen immers tot verhoogde risico's in de bestaande of geplande bebouwde omgeving.

Terwijl de risico's door zo'n nieuwe activiteit toenemen, journalisten de mogelijke gevolgen ervan meteen breed uitmeten en burgers en politici de stuipen op het lijf jagen, hoort het bestuur afstand te nemen. De burgemeester roept het college bijeen, sluit de ramen en vraagt zijn collega's zich in wijsheid te beraden. Natuurlijk zijn er ernstige risico's aan deze activiteit verbonden. Maar er is meer aan de hand. Het gaat ons ook om de economische dynamiek van de stad, om welvaart en vooruitgang. En het gaat ons ook om de sociale ontwikkeling die daar onlosmakelijk mee verbonden is.

Zodra de collegeleden zich hebben verbonden met deze ruime blik en zij de risico's die aan de orde zijn in hun context beschouwen, start als vanzelf een afwegingsproces. Stel dat wij de risico's die zich aandienen niet in deze mate zouden accepteren, wat is ons dat waard? Maar ook: wat kost ons dat dan? En stel dat we een aantal robuuste maatregelen zouden treffen om de risico's in te dammen, wat zijn die ons waard? Maar ook: wat kosten die ons? Zo maakt het college een afweging van maatschappelijke kosten en baten. Zoals het college eigenlijk altijd afwegingen maakt.

In de discussie is de vergelijking van het berekende groepsrisico met de oriënterende waarde het startpunt. Daaruit kan blijken dat het groepsrisico boven de oriënterende waarde uitkomt. In zijn afweging kan het college echter tot de conclusie komen dat die overschrijding helemaal zo erg niet is.

De kans op maatschappelijke ontwrichting is bijvoorbeeld gering wanneer er sprake is van een rampscenario dat zich slechts langzaam volstrekt en de hulpdiensten zich goed op de bestrijding van de gevolgen kunnen voorbereiden. In de omgeving wonen bovendien overwegend studenten die zich

snel uit de voeten kunnen maken. Het is zelfs denkbaar dat een verouderde wijk er sociaal flink op vooruitgaat doordat een beperkt extra fysiek risico veel mensen werk en economische veiligheid biedt.

Precies dezelfde factoren kunnen er omgekeerd voor zorgen dat een berekend groepsrisico beneden de oriënterende waarde toch de moeite van het aanpakken waard is. Bijvoorbeeld doordat hulpdiensten er juist niet goed bij kunnen of doordat er veel ouderen en kinderen in de omgeving verblijven, die zichzelf niet zo snel uit een benarde situatie kunnen redden.

Verantwoording groepsrisico

1. Bij de beoordeling van het groepsrisico gaat het uiteindelijk om de bestuurlijke afweging van de risico's tegen de maatschappelijke kosten en baten van een risicovolle activiteit.
2. Als de maatschappelijke baten van een risicovolle activiteit hoog zijn, kunnen de bijbehorende risico's eerder worden geaccepteerd dan wanneer die gering zijn.
3. Voor de afweging van het groepsrisico tegen de maatschappelijke kosten en baten van een risicovolle activiteit is een 'brede blik' nodig.

Lastig in het kwadraat

Zeker de laatste tijd maakt de verantwoording van het groepsrisico de tongen los. In ons toch al verdichte land gaat de economische en technologische ontwikkeling gewoon door. Nieuwe chemische complexen, meer spoorvervoer van gevaarlijke stoffen door onze steden: op allerlei locaties manifesteren zich nieuwe risico's externe veiligheid.

En gemeente- en provinciebesturen staan voor de opgave zich daarover een oordeel te vormen.

Het eerste probleem is de complexiteit van de materie. Bij het proces van verantwoording van het groepsrisico zijn doorgaans veel factoren in het spel. Daardoor is er geen sprake van een enkelvoudige keuze. Ambtenaren en bestuurders staan voor de lastige uitdaging een 'brede blik' te hanteren, die uiteindelijk zal leiden tot afweging.

Daarbij is van belang dat het nationale risicobeleid ervan uitgaat dat de *effecten* van een mogelijke ramp moeten worden beoordeeld op basis van de kans dat de ramp zich voordoet. Deze relatie geeft ambtenaren en bestuurders de ruimte voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Door niet alleen te kijken naar wat er gebeurt als het misgaat, maar ook naar de mogelijkheden van economische ontwikkeling, werkgelegenheid, maatschappelijke beleving, ruimtegebruik, hulpverleningscapaciteit en het treffen van maatregelen om de risico's te verminderen.

Elementen van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

- effecten op de werkgelegenheid
 - effecten voor de Brabantse economie
 - kosten van voorbereiding op rampenbestrijding
 - effecten op de ruimtelijke ontwikkeling
 - effecten op het groepsrisico (toe- of afname van aantallen slachtoffers)
 - effecten voor de maatschappij (leefbaarheid)
 - effecten voor de maatschappij (persoonlijke welvaart)
 - kosten van maatregelen
-

Monetariseren

Hoe vergelijk je menselijke slachtoffers met inbraken of meer welvaart? In het kader van een maatschappelijke kosten-batenanalyse doemt dat probleem al snel op. Veiligheidsprofessionals vinden het doorgaans onethisch om mensenlevens in euro's uit te drukken. En dat gebeurt dan ook niet. In het kader van externe veiligheid worden te verwachten slachtoffers uitgedrukt in gewone aantallen overleden mensen. Zulks overigens in tegenstelling tot de medische sector. Omdat er maar een beperkte hoeveelheid geld is, mogen medische behandelingen niet meer kosten dan € 20.000 per gewonnen gezond levensjaar. Als dat bedrag hoger is denkt men met hetzelfde geld andere patiënten beter te kunnen helpen.

Een tweede probleem zit 'm in de bestuurlijke en ambtelijke praktijk. Terwijl de verantwoordingsplicht van het groepsrisico vraagt om een integrale weging van uiteenlopende belangen en factoren, staan er in veel gemeentelijke organisaties nog schotjes tussen de ambtenaren ruimtelijke ordening en hun collega's van milieu. Niet echt handig voor het opstellen van een noodzakelijkerwijs eenduidig en deskundig advies voor het college dat daar als collegiaal bestuur over moet beslissen.

Een heel bijzondere positie is in dit verband weggelegd voor de regionale brandweer, onderdeel van de Veiligheidsregio. Op grond van het Besluit extern veiligheid inrichtingen (Bevi) moet het bevoegd gezag in het kader van de verantwoording groepsrisico advies vragen aan de brandweer. Anders gezegd: sinds het Bevi kan het gemeentebestuur er niet meer omheen advies te vragen aan de brandweer. 't Is gewoon verplicht.

Het spreekt vanzelf dat de brandweer vanuit haar rol en deskundigheid vooral kijkt naar de mogelijke effecten bij een ongeval en op basis daarvan advies geeft. De kans dat het ongeval zich voordoet is voor de brandweer eigenlijk niet relevant. De sirenes gaan immers pas aan als het al mis is. En het advies zegt wat er dan allemaal op orde moet zijn om optimaal hulp te kunnen verlenen. En dat kan veel, heel veel zijn. Daarom schrikken bestuurders van zo'n advies. Ook nu moeten bestuurders afwegen wat ze een redelijke investering vinden. Probleem daarbij is dat de adviseur die zou kunnen helpen alleen kijkt vanuit het beperkte veiligheidsbelang.

Dan maar strenger?

5 januari 2011. Door geklungel met een gasbrander aan een bevroren pomp brandt het bedrijf Chemie-Pack op industrie-terrein Moerdijk tot de grond toe af. Een buurbedrijf gaat eveneens in vlammen op en in de verre omtrek zijn de sloten gevuld met verontreinigd bluswater. Lange tijd is boven West-Brabant en Zuid-Holland een gitzwarte rookkolom te zien. De totale schade wordt geschat op ruim 70 miljoen euro. Geen wonder dat iedereen in rep en roer is en praat over het externe veiligheidsbeleid in ons land.

De brand in Moerdijk voedt de discussie dat ons land niet veilig is. Kijk maar, het kan zomaar gebeuren. Deze discussie is al langer aan de gang en er gaan steeds meer stemmen op die ervoor pleiten de regels rond risicovolle activiteiten aan te halen. We moeten het zekere voor het onzekere nemen en in ieder geval alles doen om de gevolgen van zo'n ongeval te lijf te kunnen gaan. Geheel in lijn met een op effecten georiënteerd veiligheidsbeleid zoals we dat kennen uit bijvoorbeeld de Verenigde Staten.

Benzine erop!

Een ambtenaar: 'Wat is er nou eigenlijk gebeurd in Moerdijk? Ja, er is een fabriek afgebrand en een hoop vuiligheid veroorzaakt. Maar er is geen slachtoffer gevallen. Geen enkele. Van dat effect kun je niet spreken. Gewoon gecontroleerd laten uiffikken dus.'

Een indicatie voor de strengere ontwikkeling is de observatie dat de oriënterende waarde van het groepsrisico her en der in het land inmiddels wordt gehanteerd als een harde norm. Dat wil zeggen: als het berekende groepsrisico beneden de oriënterende waarde blijft, kan alles. Komt het daar bovenuit, dan mag er niets. In sommige gemeenten en provincies lijkt deze praktijk in de plaats te komen van de door de wet beoogde afweging van maatschappelijke belangen. Terwijl met die gedragsregel nog nauwelijks voldoende ervaring is opgedaan, wordt zij dus alweer bijna afgeserveerd.

De roep om strenge regels en een strengere interpretatie van de oriënterende waarde van het groepsrisico is ook wel hoorbaar onder Brabantse gemeentebestuurders. Aan de ene kant vinden zij de verantwoording van het groepsrisico lastig en ongrijpbaar. Aan de andere kant is er een zekere schuwheid om transparant en dus openbaar risico's af te wegen, te verantwoorden en eventueel toe te staan. Je zal toch meemaken dat er iets misgaat op de locatie waar jij als bestuurder groen licht hebt gegeven...

Spagaat

Een gedeputeerde herkent de spagaat waarin zijn lokale medebestuurders zich bevinden. 'Wij worden achtervolgd door de media. Je zou die verantwoording van het groepsrisico achter gesloten deuren willen laten doen, door een onafhankelijke commissie. Maar uiteindelijk komt toch de democratische legitimatie aan de orde. Daar ontkom je niet aan.'

Of juist opener?

De vrees achteraf te worden aangesproken kan echter ook een verstandig motief worden voor een heel andere benadering. Een die juist wel openheid en transparantie als uitgangspunt neemt. Een gemeentebestuur dat serieus risico's beschouwt en maatschappelijke kosten en baten tegen elkaar afweegt, heeft niets te verbergen. Sterker, het doet er verstandig aan inwoners te informeren over de conclusies van zijn afweging. Te vertellen aan welke risico's die inwoners in hun omgeving uiteindelijk zijn blootgesteld. Wat de overheid daar aan kan doen en wat niet. Waar burgers dus zelf verantwoordelijk voor zijn en wat zij het beste kunnen doen als het goed misgaat.

Risicocommunicatie dus. Een thema dat steeds onderdeel was van de Programmafinanciering van het ministerie van VROM. Veel is er niet van terecht gekomen. Maar het zou kunnen dat de verantwoording van het groepsrisico een kans is om het ondergeschoven kindje nieuw leven in te blazen. Risicocommunicatie als onlosmakelijk onderdeel van een beleid van een overheid die zich realiseert dat zij de gebeurtenissen maar zeer ten dele in de hand heeft en dat burgers ook niet stil zitten. Risicocommunicatie als de verbindingsschakel tussen twee partijen met eigen rollen en verantwoordelijkheden.

Lambrasse

In Wijchen (Gld.) staat de nieuwe woonwijk Lambrasse. Wie in die wijk een woning koopt, verklaart bij het koopcontract ook ervan op de hoogte te zijn dat er een hogedruk gasleiding dwars door de woonwijk loopt. De kans op een ongeval daarmee is heel klein, maar als het gebeurt kan er een krater met een diameter van 100 meter geslagen worden. Onderzoek heeft uitgewezen dat de bewoners zich bewust zijn van dat risico en het ook aanvaardbaar vinden.

Risicocommunicatie voorkomt zeker geen ongeluk of ramp. Als dát moment aanbreekt, ontstaat er direct een andere situatie, een crisis. Daar hoort een andere stijl van communiceren bij. Denk aan het optreden van de burgemeesters van Enschede en Moerdijk. Of recenter de treinellende in de winter van 2011/2012, waarbij reizigers zonder enige informatie in de kou stonden. Hoe anders communiceerde KPN na een hackersaanval op haar e-mailklanten. Crisiscommunicatie geeft ruimte voor *personalizing*. U kiest wat u het beste ligt. Maar let op: de burger doet dat ook!

Met boerenverstand

Is het met gevaarlijke stoffen niet als met water? Een vluchtige en dus in zekere zin toch ook gevaarlijke stof? Dat bleek wel bij de Watersnoodramp in 1953, met meer dan 1.800 slachtoffers. Voor de overheid aanleiding om in gestaag tempo torenhoge dijken en vernuftige dammen op te werpen. Laten we aannemen dat daarmee de zaak op orde is. Waarom gaat de discussie dan toch door? Waarom staat er ineens een zogenaamde regelkraan op de splitsing van Rijn en IJssel?

De vraag is relevant omdat er in ons land, in de polders en langs uiterwaarden, sinds mensenheugenis boeren wonen. Deze mensen weten dat de rivier om de zoveel tijd uit haar bedding treedt. Ze vinden dat niet leuk, maar het hoort erbij. En dus treffen ze tijdig hun maatregelen om zichzelf en hun vee in veiligheid te brengen. Bij de recente wateroverlast spoedde een Journaalploeg zich naar Groningen, maar de boeren zeiden: 'De ambtenaren mogen wat ons betreft van die dijken afblijven. 't Komt er maar af en toe overheen. En dan krijgen we natte voeten, ja.'

Eens in de miljard

'In de VPRO-serie Nederland van Boven wordt gezegd: in acht uur loopt de Randstad onder. Ja, één keer in de miljard jaar! Zo kan je beelden oproepen waardoor mensen zeggen: dit moet worden voorkomen, het kan niet schelen wat het kost.'

Deze boeren hebben leren leven met risico's. Zij maken op heel natuurlijke wijze een afweging tussen de kans op een overstroming, de schade die het gevolg is, en de kosten en moeite die nodig zijn om het water definitief uit de buurt te houden. En daarmee is de kous af. Maar in veel dorpen langs de rivier zijn in de loop der tijd fraaie nieuwbouwwijken gebouwd. Sommige daarvan stonden in het eerste het beste natte seizoen al een meter in het water. Dat willen die geïmporteerde burgers natuurlijk niet. Die zijn daar niet komen wonen om pootje te baden. Zij roepen de overheid als verantwoordelijke instantie aan.

Frankrijk en België

Bij onze zuiderburen gaat het er heel anders aan toe. Wie daar in een overstromingsgevoelig gebied een woning koopt, verklaart bij het passeren van de hypotheekakte zelf verantwoordelijk te zijn voor de eventuele schade bij een overstroming.

De overheid is geen boer met boerenverstand, maar een instantie. En bij officiële instanties hebben plannen de neiging 'mechanisch' tot stand te komen. Voor waterwerken gelden dus uitgangspunten voor bepaalde hoeveelheden water, vertaald in normen. Afwegen hoeft niet, het plan moet voldoen aan de normen. Daarom verrijzen er langs onze rivieren af en toe wonderlijke bouwwerken. Ze zijn daar geplaatst met de bedoeling ons te beschermen tegen water in de kruipruimte. Maar ze zijn vaak zo duur dat de vraag gerechtvaardigd is of de kosten ervan opwegen tegen de kans op een overstroming en de schade die daaruit voortvloeit.

Het lijkt erop dat wij de zienswijze van een boer in de polder nog wel begrijpen. Maar dat we in andere gevallen een risico tot 'nul' moeten zien te reduceren. En wel meteen.

Polderen

Waar toe leiden strengere veiligheidsnormen en regels? Bij Rijkswaterstaat kennelijk tot kolossale bouwwerken van soms twijfelachtig nut. Maar hoe zit het bij risicovolle industriële projecten? Wat gebeurt er als de oriënterende waarde van het groepsrisico werkelijk tot een harde norm wordt verheven?

Soms zal dat ertoe leiden dat bestuurders ongezien hun zegen geven aan risicovolle ontwikkelingen die eigenlijk niet kunnen. Zoals wanneer het berekend groepsrisico weliswaar beneden de oriënterende waarde ligt, maar de omstandigheden eigenlijk om extra maatregelen vragen. Wie dan niet goed kijkt, staat risico's ten onrechte toe.

In de meeste gevallen echter zullen nieuwe, geplande risicovolle activiteiten op voorhand worden afgeremd, terwijl eventuele extra maatregelen en een afweging van maatschappelijke kosten en baten een positief besluit zouden kunnen verantwoorden. Evenzo dreigen op basis van een enkele richtlijn maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen in de directe omgeving van bestaande risicovolle activiteiten te worden ingedamd.

En zo dreigen we geleidelijk toe te geven aan een reflex om risico's tot nul te willen reduceren, in te kapselen of de verre omtrek ervan te isoleren. Een schijngevecht in een wereld waar risico's van oudsher deel van uitmaken, waar mensen altijd mee hebben weten om te gaan. Een windmolenstrijd die er uiteindelijk toe leidt dat met name in onze verdichte steden de planologische discussie en de ruimtelijke dynamiek praktisch tot stilstand komt. En Nederland dus deels op slot gaat.

Onwetendheid en angst mogen voor sommigen het motief zijn om zich vast te klampen aan starre standpunten en aperte vooroordelen. Bestuurders en hun adviseurs, de veiligheidsprofessionals, hebben die keus niet. Zij moeten de risico's onder ogen zien. Door te kijken naar de effecten van een ongeval, maar ook naar de kans waarop die zich voordoen. Zij nemen kennis van de feiten, wikken en wegen, en hakken ten slotte knopen door.

Vertrouwen

Hoezeer bestuurders behoefte hebben aan werkelijk professionele adviseurs die mee willen denken en zich durven te committeren aan het noodzakelijk compromis, illustreerde een bestuurder als volgt: 'Dit terrein is zo complex dat ik er vanuit mijn positie nooit helemaal doorheen kan kijken. Ik heb dus ambtenaren nodig, die precies weten waar ze het over hebben en die een goed advies kunnen geven. En omdat het zo'n gevoelige materie is, moet ik die ambtenaren ook nog eens kunnen vertrouwen.'

De complexiteit van onze samenleving ontlopen we niet door uitgerekend bij risico's even weg te kijken en net te doen of er geen probleem is. Zoals we ook niet de opkomende vloed weerstaan door een streepje op het strand te trekken met de mededeling 'tot hier en niet verder'. Het enige wat ons past is elke (beoogde) risicovolle situatie scherp onder ogen te zien en vervolgens een afweging te maken van feiten en belangen.

Vergeleken met onze bestuurders had de kleine Icarus het nog makkelijk. Terwijl hij naar de zon klepperde, hoefde hij maar naar de waarschuwingen van zijn vader te luisteren. Hij maakte een eenvoudige maar noodlottige keus. Ons land staat daarentegen zo vol met van alles en nog wat dat wij elke stap in welke richting dan ook moeten afwegen en verantwoorden.

Het is wellicht een troost dat we na zoveel tijd de eigenwijze Icarus nog kennen, terwijl de herinnering aan zijn neefje door de geschiedenis is gewist. De creatieve Talos kwam ook minder spectaculair maar zeker zo onfortuinlijk om het leven. Hij werd van louter jaloezie door zijn ijdele oom Daedalus van de Atheense stadsmuur gegooid.

Slotsom

Besturen vergt evenwichtskunst. De verantwoording van het groepsrisico bij ruimtelijke besluiten is zo'n balanceer act tussen verschillende belangen zoals fysieke veiligheid, economische veiligheid en sociale veiligheid. Het is daarom niet voor niets dat er sprake is van een oriënterende waarde en niet van een harde norm. Het maatschappelijk belang vergt dat bij de besluitvorming over het groepsrisico kosten en baten van de verschillende opties worden afgewogen. Omdat besturen een publieke zaak is zullen de afwegingen met de samenleving gedeeld moeten worden. Goede voorbeelden laten zien dat het mogelijk is tot besluiten te komen die redelijk zijn en die door de samenleving gedragen worden.

Gehanteerde bronnen

- Adviesraad Gevaarlijke stoffen, Risicobeleid en rampenbestrijding. Den Haag, oktober 2008.
- Brinker, W.H., De bestuurlijke afweging van risico's tegen de maatschappelijke kosten en baten van een risicovolle activiteit. 's-Hertogenbosch, 2010.
- Commissie Oosting, Eindrapport 'De Vuurwerkramp'. Januari, 2001.
- Helsloot I., Pieterman, R., Hanekamp, J.C., Risico's en redelijkheid. Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's. Den Haag, 2010.
- Helsloot I., Tol, J.H. van, Mertens F.J.H., Veiligheid boven alles. Essays over de oorzaken en gevolgen van de risicoregelreflex. Den Haag, 2011.
- Lugt, F. de, De Ramp van Enschede. Enschede, tweede druk oktober 2000.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Besluit externe veiligheid inrichtingen. Den Haag, 27 mei 2004.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Nationaal milieubeleidsplan 4. Den Haag, juni 2001.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Nota omgaan met risico's. Den Haag, 1989.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Nota nuchter omgaan met risico's. Den Haag, maart 2004. Nota op basis van het gelijknamige rapport van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Bilthoven, 2003.
- Royal Haskoning in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Feitenonderzoek evaluatie groepsrisico. Den Haag, augustus 2010.

Voor deze publicatie werden bovendien de volgende personen geraadpleegd:

Bestuurders

- Johan van den Hout (gedeputeerde Noord-Brabant)
- Ruud van Heugten (gedeputeerde Noord-Brabant)
- Steven Adriaanse (wethouder Roosendaal)
- Wilbert Willems (wethouder Breda)
- Willem Urlings (oud-burgemeester Son en Breugel)

IPO

- Tom de Graaf (Noord-Brabant)
- Joost van Gils (Noord-Brabant)
- Annelies Schoenmakers (Noord-Brabant)

VNG

- John Bakker (Breda)
- Henri van der Velden (Eindhoven)
- Robert Kint (Tilburg)
- Johan Klaazen ('s-Hertogenbosch)
- Hein Mennen (Helmond)
- Edwin Pirson (Sittard-Geleen)
- Ronald Kooman (Dordrecht)

Veiligheidsregio's

- Harry Killaars (Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant)
- Frank Nat (Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost)

Bedrijfsleven

- Henk Brill (Sabic)
- Karen van Tol (DHV)
- Johan ter Poorten (KNV goederenvervoer)

