

Met behulp van digitale Mal Groepsrisico

Bewuste bestuurlijke afweging van het groepsrisico is mogelijk

173 In ons land groeit het aantal risicovolle bedrijven en transporten. Dat is goed voor de economie, maar het brengt ook risico's met zich mee. De wetgeving vraagt van bestuurders dat zij verantwoordelijk zijn voor bepaalde (groeps)risico's maatschappelijk acceptabel vinden. Het is op zichzelf al lastig te bepalen wat dat betekent. Daar komt bij dat veiligheidsrisico's en ruimtelijke ontwikkelingen steeds meer met elkaar verweven raken. De verantwoording van het groepsrisico wordt daardoor nog ingewikkelder. Is daarmee het einde van de verantwoordingspraktijk in zicht? Of kan die juist worden verbeterd en verder verfijnd? Onder de naam Mal Groepsrisico kwam deze zomer een instrument beschikbaar, dat voorziet in de behoefte aan een bewuste bestuurlijke afweging van het groepsrisico. De ontwikkeling ervan startte twee jaar geleden als een initiatief van de provincie Noord-Brabant. Het uiteindelijke resultaat komt voor rekening van een landelijke projectgroep waarin ministeries, provincies, veiligheidsregio's, milieudiensten en gemeenten zijn vertegenwoordigd, ondersteund door een team van inhoudelijke experts van advies- en ingenieursbureau DHV en door communicatieadviesbureau TACCT. Het instrument is bedoeld om gebruikt te worden door professionals op het terrein van milieuvergunningen, ruimtelijke ordening, mobiliteit, etc. De resultaten van het instrument geven de bestuurders op transparante wijze inzicht in de door hun te maken keuzes en afwegingen.

* Wim Brinker, Karen van Tol en Tjeu Cornet*

Genuanceerde blik

De makers van de Mal Groepsrisico hebben zich leiden door de gedachte dat complexe situaties om een genuanceerde blik vragen. Bij de afweging van het groepsrisico gaat het daarbij om het evenwicht tussen de omgevingsfactoren economie, maatschappij en hulpvraag. Op basis daarvan moet een gezonde discussie worden gevoerd over de vraag of het groepsrisico al dan niet kan worden verantwoord. Juist daaraan ontbreekt het in de actuele verantwoordingspraktijk. Tot nu toe wordt in situaties waarin sprake is van groepsrisico, dat

* Wim Brinker is projectleider project Mal Groepsrisico bij de provincie Noord-Brabant; Karen van Tol is senior adviseur externe veiligheid en teamleider voor de inhoudelijke uitwerking van het digitale instrument Mal groepsrisico bij DHV BV; Tjeu Cornet werkt bij communicatieadviesbureau TACCT m.b.t. communicatie over de Mal Groepsrisico via de website en nieuwsbrieven

risico primair vergeleken met de zogenaamde oriëntatiewaarde. Zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid worden slechts summier beschouwd. De afweging van kosten en baten (hoewel expliciet in de regelgeving genoemd) komt meestal helemaal niet aan de orde. Door de oriëntatiewaarde als enige en harde norm te hanteren, blijft discussie echter uit. Ook als het hanteren van die norm merkwuurde conclusies tot gevolg kan hebben. Zo gaat men er automatisch van uit dat een overschrijding van tweemaal de oriëntatiewaarde minder ernstig is dan een overschrijding van tien maal. Bovendien wordt de oriëntatiewaarde gebruikt om bij een ruimtelijke ontwikkeling de populatieruimte tot aan die waarde op te vullen. In de praktijk ligt het allemaal echter veel genuanceerder. Want is de verantwoording van het groepsrisico niet ook afhankelijk van de snelheid waarmee een rampscenario zich kan ontploffen? En spelen specifieke factoren in de lokale omgeving van de risicobron niet een essentiële rol? Hoeveel en welke hulpdiensten zijn er in de buurt? Hoe snel kunnen die ter plaatse zijn? Dergelijke kwesties zijn wel degelijk van invloed op het groepsrisico en zij maken de verantwoording ervan buitengewoon ingewikkeld. Precies daarin ligt de aanleiding om in een digitaal instrument de relevante omgevingsfactoren van het groepsrisico te benoemen en met elkaar in verband te brengen. Dat gebeurt in de Mal Groepsrisico met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Hulpvraag versus hulpaanbod

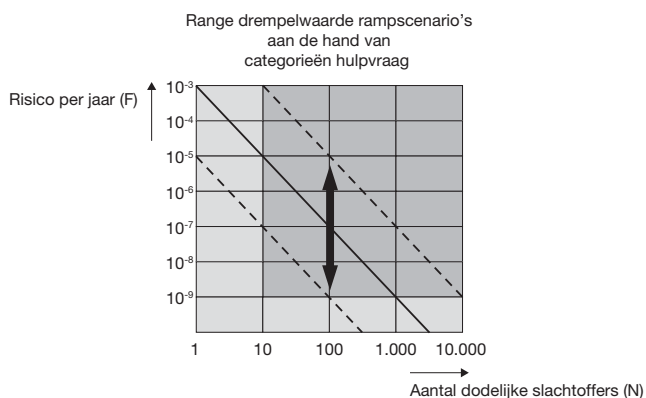
Wie de Mal Groepsrisico gebruikt, begint vooraan. Namelijk bij de vraag of het gegeven een specifieke situatie wel nodig is een grondige maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren. Tijdens die eerste stap is de blik gericht op de balans tussen hulpvraag en hulpaanbod. De gedachte daarachter is dat in een risicovolle situatie waarbij de omgevingsfactoren economie, maatschappij en hulpvraag in evenwicht zijn, altijd aan de vereiste hulpvraag kan worden voldaan. Het hulpaanbod kan het risico dat om economische redenen is ontstaan, bestrijden en het restrisico is maatschappelijk aanvaardbaar omdat de kansen en de effecten klein zijn. In de Mal Groepsrisico bestaat het afwegingskader 'hulpvraag en hulpaanbod' uit vier categorieën:

- zelfredzaamheid
- bestrijdbaarheid van de rampsituatie
- interventiecapaciteit
- behandelcapaciteit

De Mal Groepsrisico vertaalt deze categorieën in een zogenaamde drempelwaarde. Met behulp van een formule wordt die waarde

weergegeven in de FN-curve die het berekende groepsrisico van een specifieke risicovolle situatie laat zien.

Voor de beoordeling van de balans tussen hulpvraag en hulpaanbod is het echter ook van belang hoe snel een rampsituatie (scenario) zich ontwikkelt. Als bijvoorbeeld een opslagtank met een zeer toxisch gas faalt en zijn inhoud verliest, zal zich daarna in snel tempo een toxische wolk vormen. Deze wolk kan zich binnen enkele minuten over een potentieel bewoond gebied verspreiden en daar slachtoffers maken. Bij het falen van een opslagtank met bijvoorbeeld autogas verloopt het rampsценario nog sneller. Daarentegen zal het bij een brand in een gebouw voor de opslag van gevaarlijke stoffen enige tijd duren voordat op grote schaal toxische verbrandingsproducten zich naar potentieel bewoond gebied verspreiden. Omdat de snelheid van de ontwikkeling van een rampsituatie gevolgen heeft voor de effectiviteit waarmee hulpdiensten kunnen optreden, is de drempelwaarde ook hiervan afhankelijk gemaakt. Afhankelijk van de snelheid kan de Mal Groepsrisico de drempelwaarde laten verschuiven. Anders gezegd: als de mogelijkheden voor de hulpdiensten toenemen om zich op een rampsценario te kunnen voorbereiden en daar op in te grijpen, komt de drempelwaarde hoger in de FN-grafiek te liggen en kan een hoger groepsrisico worden geaccepteerd.



Is uit de afweging van hulpvraag en hulpaanbod in relatie tot de ontwikkelingssnelheid van een rampsценario blijkt dat het groepsrisico de drempelwaarde overschrijdt, wordt in die situatie niet aan de vereiste hulpvraag voldaan. In dat geval is het noodzakelijk een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren, met het doel na te gaan of en met welke maatregelen het berekende groepsrisico bestuurlijk kan worden verantwoord. In gevallen waarin het groepsrisico de drempel niet overschrijdt, hoeft geen maatschappelijke kosten-batenanalyse te worden uitgevoerd. Door onderscheid te maken in situaties waarin wel of geen kosten-batenanalyse nodig is, draagt de Mal Groepsrisico ertoe bij dat de ambtelijke en bestuurlijke aandacht zich kan concentreren op de situaties waar het groepsrisico er echt toe doet.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

(De toename van) groepsrisico wordt in het algemeen veroorzaakt door een risicovol bedrijf, het vervoer van gevaarlijke stoffen of door ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van een risicobron. Als daarbij risicoknelpunten optreden, zijn er - zowel inhoudelijk als financieel - verschillende mogelijkheden om het risico te verminderen. Het is bijvoorbeeld denkbaar te investeren in maat-

regelen die het beschermingsniveau van de risicobron verhogen of in maatregelen die de risico's bij de ontvangers afschermen. Ook kan worden gekozen om te investeren in een meer gerichte aanpak van de ruimtelijke ordening of in herroutering van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het is zelfs mogelijk een hoger groepsrisico te accepteren, maar dan zijn aanvullende voorzieningen nodig op het gebied van de hulpverlening. Al deze investeringen leiden tot verschillende effecten op de omgevingsfactoren economie, maatschappij en hulpvraag en het groepsrisico zelf.

Om deze effecten zichtbaar te maken is in de Mal Groepsrisico een maatschappelijke kosten-batenanalyse opgenomen, bedoeld als een hulpmiddel om in de breedte een afweging te kunnen maken en daarmee het groepsrisico op waarde te kunnen schatten. In de maatschappelijke kosten-batenanalyse van de Mal Groepsrisico kunnen meerdere alternatieven voor het verlagen van de risico's worden vergeleken, zowel met elkaar als met de zogenaamde nulsituatie en de referentiesituatie. De nulsituatie is de toestand van de omgeving zonder dat het ruimtelijk besluit en/of vergunningbesluit is genomen (feitelijk de bestaande situatie) Bij de referentiesituatie gaat het om de omgeving waarin na toetsing aan de drempelwaarde is geconstateerd dat de omgevingsfactoren economie, maatschappij en hulpvraag niet in evenwicht zijn. Dit is de situatie (ruimtelijk plan en/of aanpassing risicobron) waarover een nieuw besluit moet worden genomen.



De Mal Groepsrisico bevat acht categorieën op basis waarvan de vergelijking tussen de gekozen alternatieven, de nulsituatie en de referentiesituatie in de maatschappelijke kosten-batenanalyse kan plaatsvinden:

- kosten van de maatregelen (aan de bron of de omgeving)*
- kosten van de rampenbestrijding en hulpverlening (gericht op hulpverlening)
- toe- of afname van het verwachte aantal slachtoffers (gewond en letaal)*
- toe- of afname van de verwachte schade (maatschappelijke ontwrichting)
- economische voordelen van de betreffende risicovolle activiteit
- effecten op de ruimtelijke ontwikkeling
- effecten op de leefbaarheid
- groepsrisico (relatief tov referentiesituatie)

De met een * gemarkeerde categorieën moeten in de maatschappelijke kosten-batenanalyse van de Mal Groepsrisico worden uitgewerkt. De andere categorieën kunnen naar bestuurlijke behoefte worden gekozen.

Voor een zuivere vergelijking van maatregelen zouden al deze categorieën moeten worden uitgedrukt (gemonetariseerd) in euro's. Dat is echter niet in alle gevallen mogelijk of wenselijk. Een aantal categorieën wordt daarom 'slechts' uitgedrukt in termen van kwantiteit of kwaliteit. De afwegingssystematiek in de Mal Groepsrisico is echter zo ontworpen dat een categorie die kan worden gemonetariseerd, toch afgewogen kan worden tegen een categorie die alleen kwantitatief of kwalitatief kan worden benaderd.

Maatregelencatalogus

De maatregelen die in de maatschappelijke kosten-batenanalyse worden afgewogen, hoeven niet zelf te worden bedacht. Bij de Mal Groepsrisico hoort een maatregelencatalogus, een database die per risicovolle situatie kan worden opgeroepen om veiligheidsmaatregelen te identificeren. De catalogus maakt onderscheid tussen bronmaatregelen (effect en kansbeperkend), maatregelen om de rampbestrijding te verbeteren, ruimtelijke ordeningsmaatregelen en bouwkundige maatregelen (effect afscherpende maatregelen aan de ontvangerszijde). Bij elke maatregel wordt vermeld wat de investerings- en jaarlijkse kosten zijn en hoe deze maatregel doorwerkt op de genoemde MKBA-categorieën. In de maatregelcatalogus zijn momenteel maatregelen genoemd in wet- en regelgeving (bijvoorbeeld de Handleiding Risicoberekeningen Bevi), maatregelen uit de catalogus bouwkundige maatregelen, algemeen gangbare RO-maatregelen en maatregelen die door de brandweer op basis van het Botmi-instrument worden aanbevolen, verwerkt. Met de informatie uit de maatregelencatalogus kan de maatschappelijke kosten-batenanalyse verder worden ingevuld.

De maatregelencatalogus is overigens meer dan een database. Gebruikers van de Mal Groepsrisico, die denken zelf een goede oplossing te hebben bedacht, kunnen deze voordragen om te worden toegevoegd aan de database. Een groep experts oordeelt of de maatregel 'werkelijk' of 'mogelijk' werkt. Ten slotte kan iedere gebruiker zijn eigen voorkeurslijst aanleggen met maatregelen die voor de eigen specifieke situatie het meest in aanmerking komen. Die lijst kan ook worden uitgewisseld met andere gebruikers.

Bestuurlijke afweging

De maatschappelijke kosten-batenanalyse is het hart van de Mal Groepsrisico. Ten grondslag daaraan ligt de opvatting dat het erom gaat bij een risicoknelpunt te zorgen voor voldoende evenwicht tussen de omgevingsfactoren economie, maatschappij en hulpvraag. Wat 'voldoende evenwicht' is beantwoordt de Mal Groepsrisico niet.

Het antwoord op die vraag is op grond van wet- en regelgeving voorbehouden aan het bevoegde gezag dat over het groepsrisico beslist. Het staat het bevoegd gezag vrij een eigen bestuurlijk perspectief te kiezen om een risicoknelpunt te benaderen. De Mal Groepsrisico maakt het vervolgens mogelijk alle vergelijkingscategorieën van de maatschappelijke kosten-batenanalyse tegen elkaar en tegen de omvang van het groepsrisico af te wegen. Zo helpt de Mal Groepsrisico het bevoegd gezag inzichtelijk te maken tegen welk risico ja of nee wordt gezegd.

Het is die transparantie in de besluitvorming over risico's, die ten grondslag ligt aan de ontwikkeling van de Mal Groepsrisico. Met steeds de uitdaging om voor risicoknelpunten betaalbare en haalbare maatregelen te vinden, zowel door een aanpak van de risicobron als door een gerichte benadering van de ruimtelijke ordening en de risico-ontvangers.

Beschikbaar

De Mal Groepsrisico is vanaf nu als digitaal instrument beschikbaar voor alle professionals die met risicovolle situaties en ontwikkelingen te maken hebben. Dat zijn in de eerste plaats de specialisten (bij gemeenten, provincies en brandweer) op het terrein van externe veiligheid en rampenbestrijding, die vertrouwd zijn met rekenprogramma's. Zij kunnen gegevens in het instrument invoeren en bewerken. De output van de specialisten is vervolgens de input voor professionals op het terrein van milieuvergunningen, ruimtelijke ordening, mobiliteit, etc.

Van potentiële gebruikers van de Mal Groepsrisico wordt wel gevraagd dat zij deelnemen aan een scholingsmodule. Het afronden van de module geeft recht op gratis toegang tot de Mal.

De scholingsbijeenkomsten over de Mal Groepsrisico starten dit najaar. Kijk voor meer informatie op www.malgroepsrisico.nl en www.dhv.nl/mvi op www.relevant.nl.