

Veiligheidsbeleid blijft hangen in onbegrijpelijke, ingewikkelde normen

Friso de Zeeuw, Peter Noordanus en Bart Swanenvleugel

In juli van dit jaar botste in de buurt van Eindhoven een vrachtwagen met een grote hoeveelheden LPG op de vangrail en vloog in brand. Er werd meteen groot alarm geslagen. De dichtbebouwde omgeving werd in een straal van 500 meter ontruimd. Het alerte optreden van de brandweer en de goede constructie van de vrachtwagen voorkwamen een ramp. Het liep goed af, maar tegelijk volgde de kritiek op het feit dat dit soort ongelukken überhaupt kan voorkomen: moet LPG-transport door zo'n dichtbebouwde omgeving wel toegestaan worden?

De Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad hebben in juni hun gezamenlijke advies *Verantwoorde risico's, veilige ruimte* uitgebracht. Het is nodig dat alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheid nemen, om de spanning tussen ruimtelijke ontwikkelingen en externe veiligheid hanteerbaar te maken, zo luidt het advies. Voor de lokale overheid betekent dit dat externe veiligheid, bijvoorbeeld een situatie als in Eindhoven, een volwaardige plaats in de planvorming moet krijgen. In dit artikel staan wij stil bij wat er nodig is voor lokale bestuurders, die verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke planvorming, om hun verantwoordelijkheid voor risico's te kunnen nemen.

Riscosamenleving

Het soort ongevallen als in Eindhoven – of ze zich nu voordoen met transport van gevaarlijke stoffen, in de luchtvaart of bij overstromingen – is niet uit te sluiten. We leven nu eenmaal in een riscosamenleving. Dit inzicht staat echter haaks op de 'pech moet weg houden', die de publieke opinie steeds vaker te zien is: risico's mogen niet meer en als er dan toch iets gebeurt, moet de overheid maar over de brug komen, zoals ook in het recente RIVM-rapport *Nucliter omgaan met risico's* wordt geconstateerd. Een mooi voorbeeld daarvan zijn de reacties in gevallen van wateroverlast, zoals de recente dijkdoorbraak in Wilnis. Terwijl Nederlanders van oudsher doordrongen zouden moeten zijn van het feit dat wonen in een laaggelegen polder risico's met zich meebrengt, ontstaat al snel een sfeer van 'dit mag nooit meer gebeuren'. Bovendien wordt al tijd meteen naar de overheid gewezen om de schade te vergoeden, nog voordat de toedracht duidelijk is.

Ook in de nasleep van rampen als Enschede en Volendam leek de overheid elk risico te willen uitsluiten door regel op regel te stapelen, met als consequentie dat er in korte tijd een vrij onevenwichtig, bijna onuitvoerbaar en ondoorzichtig stelsel aan veiligheidsregelingen is ontstaan. Het stelsel dreigt door te slaan en ten onrechte de illusie van absolute veiligheid te wekken. We zullen nuchter moeten constateren dat risico's nooit volledig uit te sluiten zijn, maar ui-

teraard wel blijvend moeten werken aan verbetering van de veiligheid in ons land.

Maar behalve constateren dat risico's nu eenmaal aanwezig zijn in onze maatschappij, moet de vraag beantwoord worden hoe daar dan mee om te gaan in planvormingsprocedures. Zeker in een dichtbebouwd land als het onze is dat lastig. Neem bijvoorbeeld de Kralingse Zoom bij de A16 in Rotterdam. Er zijn grootse plannen voor de ontwikkeling van kantoren en andere voorzieningen op dit knooppunt, maar juist vanwege de kans op het soort ongevallen

verantwoordelijkheid voor risico's waaraan hun burgers blootstaan te kunnen nemen, moeten bestuurders volgens ons juist het totaal aan risico's kunnen beoordelen, geredeneerd vanuit groepen mensen in een gebied. Pas dan kunnen risico's ten gevolge van gevaarlijke activiteiten op een evenwichtige manier en in een vroeg stadium in de planvorming een rol spelen.

Onbegrijpelijke norm

Een tweede probleem is de fixatie in het beleid op de groepsrisiconorm. Dit voor leken onbegrijpelijke

als bij Eindhoven komen die ontwikkelingen voorsnog niet van de grond. Om daar verandering in te brengen moet externe veiligheid vanaf het begin bewust meegenomen worden bij de ontwikkeling van plannen. Wij constateren drie problemen bij de beoordeling van risico's die een goede integratie van externe veiligheid in de planvorming in de weg staan.

Alle risico's

Een eerste probleem is dat alleen de afzonderlijke risicovolle activiteit beoordeeld wordt op risico's, niet alle risico's waaraan de omgeving blootstaat. Voorbeeld: de risico's van een LPG-tankstation worden beoordeeld aan de hand van de bevolkingsdichtheid van de omgeving; daarbij wordt niet meegenomen aan welke andere risico's de bevolking daar al blootstaat. Dit brengt lokale bestuurders vaak in een lastig parket; zij zijn verantwoordelijk voor de planvorming binnen hun gemeente en voor de veiligheid van de mensen op hun grondgebied. Voor dit laatste bestaat echter geen goed beoordelingskader. In de huidige benadering beoordeelt het bevoegd gezag vooral de aanwezigheid van nieuwe activiteiten per geval. In Nederland werken we met normen die gebaseerd zijn op de kans dat zich door een risicovolle activiteit in een jaar een ongeval voordoet, gecombineerd met het aantal doden dat dientengevolge valt (groepsrisico) of de kans dat iemand daardoor op een bepaalde plek overlijdt (plaatsgebonden risico). Om de

luchthavens enzovoorts. Schaal en omvang daarvan zijn heel anders dan oorspronkelijk bedoeld. Bovendien gaat de groepsrisiconorm uit van een gemiddelde bevolkingsdichtheid. Zeker bij transportassen, die traditioneel dicht langs woonkernen lopen, is dat een onderschatting van de werkelijke bevolkingsdichtheid. Met als consequentie dat ten gevolge van deze vreemde groepsrisiconorm een enorme saneringsopgave is ontstaan, met name langs transportassen. Het is een illusie om te denken dat die saneringsopgave ooit uitgevoerd zal worden. Kortom, ook daarom zijn

wij van mening dat het onwerkbare groepsrisico vervangen moet worden door een realistische maat die risico's beoordeelt vanuit de omgeving die aan verschillende risico's blootstaat.

Laag informatiegehalte

Een derde probleem is het informatiegehalte van de huidige risicobeoordeling. Een lokale bestuurder wil weten hoe hij zijn gemeente moet inrichten om te zorgen dat mogelijke calamiteiten zo klein mogelijke effecten hebben, maar ook wat er moet gebeuren als een calamiteit zich onthoort. Met de inrichting van een gebied kan namelijk ook zeer goed ingespeeld worden op de eventuele inzet van hulpdiensten. De huidige normen bieden deze noodzakelijke informatie echter niet. Ze zeggen alleen iets over kansen op (aantallen) doden.

Maar daarmee hebben we vooral gesproken over de rol van risicobeoordeling bij ruimtelijke planvorming. Wij noemen dat het domein 'veiligheid op locatie'. Wij vinden het belangrijk dat het lokale beleid op het punt van externe veiligheid in de context van het bredere externeveiligheidsbeleid wordt geplaatst. De problematiek rond externe veiligheid overstijgt namelijk vaak de lokale schaal. Bronnen van onveiligheid zijn meestal onderdeel van ketens van productie, transport en opslag, die nationaal of zelfs internationaal georganiseerd zijn. Deze bronnen vormen een domein waarin degene die hun geld ermee verdienen een hoofdrol spelen bij de beheersing van

risico's. Voor dit domein bepleiten wij een doelgroepenbeleid nieuwe stijl, waarin een hele keten van risicovolle activiteiten door het Rijk een doelstelling opgelegd krijgt in termen van maximaal te veroorzaken risico. Die doelstelling moet mede gebaseerd zijn op de lokaal ondervonden externeveiligheidsproblemen en belemmingen voor ruimtelijke ontwikkeling. Het kan ook betekenen dat er een geheel andere transportwijze wordt gekozen, zodat bijvoorbeeld LPG niet meer door de Brabantse Stedenrij wordt vervoerd naar Duitsland, maar per schip.

Tenslotte onderscheiden we het domein 'transport in netwerken' waarin beheerders van de transportassen waarover gevaarlijke stoffen worden getransporteerd, van rijkszijde een duidelijke verantwoordelijkheid krijgen: zij moeten ervoor zorgen dat dichtbevolkte gebieden worden ontzien of dat andere maatregelen worden genomen, zoals 's nachts of met lage snelheid rijden. Ook deze beheerders zullen zich dus mede moeielaten leiden door externeveiligheidsproblemen en belemmingen voor ruimtelijke ontwikkeling.

Regisseer!

De partijen in alle drie de domeinen hebben de verantwoordelijkheid om elkaar van voldoende informatie te voorzien over gevaarlijke activiteiten en ruimtelijke plannen. Zo kunnen ook lokale bestuurders de juiste besluiten nemen. Confliterende belangen moeten zo vroeg mogelijk duidelijk worden. Wij zijn overigens van mening dat deze noodzakelijke communicatie niet vanzelf op gang komt, al was het maar door het grote aantal betrokken partijen. Bovendien, wanneer zoals bijvoorbeeld bij Kralingse Zoom de belangen van de domeinen botsen, is het voor een gemeente of transporteur van gevaarlijke stoffen lastig om de consequenties te overzien die het niveau van die specifieke situatie overstijgen.

Daarom vinden wij het nodig dat er regie gevoerd wordt op de beleidsterreinen van (externe) veiligheid, locatiebeleid en transport. De betrokkenen moeten in onderlinge samenhang hun verantwoordelijkheid nemen. Daarbij stellen we ons tussen de partijen en zonder aan hun verantwoordelijkheden te tornen een onafhankelijke, gezaghebbende speler voor, een adviserende en faciliterende regie, die op eigen titel inconsistenties en afwentelingen signaleert, kosteneffectiviteit van maatregelen in de gaten houdt en synergie van maatregelen bevordert. Ook zou deze regie de weg moeten kunnen bewandelen naar de bevoegde bewindspersoon, andere overheden of de rechter wanneer zij onvoldoende hun best doen om risico's te beheersen of keuzes uit te brengen.

Ongevallen als bij Eindhoven zullen met bovenstaande voorstellen mogelijk zelfs kunnen verdwijnen. In ieder geval ontstaan er nieuwe handvatten om daarmee om te gaan, de burger meer veiligheid te bieden en tegelijk de planvorming in ons dichtbebouwde land meer mogelijkheden te geven.

Friso de Zeeuw is voorzitter van de Raad voor Verkeer en Waterstaat; Peter Noordanus is voorzitter van de VROM-raad; Bart Swanenvleugel is medewerker van het secretariaat van de eerstgenoemde raad.