

Externe Veiligheid:

Het brandweeradvies wordt beperkt gebruikt

drs. Wilbert Rodenhuis

lector risicobeheersing Saxion, Kenniscentrum Leefomgeving

ir. Dirk Jan de Boer

docent-onderzoeker fysieke veiligheid Saxion, Kenniscentrum Leefomgeving

analyse

Samenvatting

Dossieronderzoek wijst uit dat het advies van de brandweer slechts beperkt wordt gebruikt bij de groepsrisicoverantwoording. In dit artikel wordt ingegaan op de oorzaken van dit beperkte gebruik. Daarbij ligt de focus op de interactie tussen de lokale overheid en de brandweerorganisatie. Afsluitend betogen de auteurs noodzakelijke veranderingen in de adviespraktijk van de brandweer die de effectiviteit van de advisering vergroten.

1. Inleiding

Het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (Bevi) en het Besluit Externe Veiligheid Buisleidingen (Bevb) schrijven voor en de CRNVGS¹ adviseert, dat het bevoegd gezag ten behoeve van de verantwoording van het groepsrisico advies vraagt aan de regionale brandweer (met de inwerkingtreding van de Wet Veiligheidsregio's wordt advies gevraagd aan de veiligheidsregio). De wetgever geeft aan, dat het advies van de regionale brandweer moet ingaan op de mogelijkheden voor de rampenbestrijding en de mogelijkheden van zelfredzaamheid. De regionale brandweer geeft invulling aan deze adviesrol door enerzijds de problematiek rond zelfredzaamheid en beheersbaarheid te analyseren, om vervolgens de gemeente te adviseren over optimaliseringmogelijkheden. Aan de hand van onderzoek in Drenthe en Groningen is nagegaan welke rol het brandweeradvies in de praktijk heeft gespeeld bij de groepsrisicoverantwoording bij RO-procedures en Milieuvergunningverlening. In dit artikel wordt ingegaan op de factoren die van invloed zijn op het gebruik van het brandweeradvies en worden aanbevelingen gedaan om dit gebruik te verbeteren.

2. Onderzoek

In 2009 werd onderzoek uitgevoerd voor de provincie Drenthe (De Boer & Rodenhuis, 2009). Aanleiding voor dit onderzoek was de behoefte aan inzicht over de manier waarop in de praktijk het groepsrisico wordt verantwoord. Voor dit onderzoek werden 6 gemeenten geselecteerd. Bij deze gemeenten werden alle afgeronde Wm en Wro procedures in de periode 2005-2007 geïnventariseerd. Uit deze dossiers werden vervolgens alle Wm procedures van Bevi inrichtingen (14) en alle Wro-procedures, waarbij het invloedsgebied van een Bevi-inrichting of een risicorelevante transportroute over het plangebied viel (21), geselecteerd voor nader onderzoek. De omgang met het brandweeradvies werd middels dossieranalyse, vraaggesprekken en workshops met betrokkenen vastgesteld.

In 2010 werd inventariserend onderzoek afgesloten in de provincie Groningen. (De Boer & Rodenhuis, 2010) Hier werd onderzoek gedaan naar de manier waarop in de praktijk de

¹ Circulaire Normering Vervoer Gevaarlijke Stoffen

verantwoording van het groepsrisico plaatsvond bij afgeronde Wro procedures in de periode 2007-2009. Voor dit onderzoek werden 8 gemeenten geselecteerd op basis van aanwezigheid van BEVI-inrichtingen, de aanwezigheid van transport van gevaarlijke stoffen en de spreiding over de provincie. Bij deze gemeenten werden in totaal 88 procedures onderzocht. Uit analyse bleek dat hiervan bij 48 procedures een groepsrisicoverantwoording verplicht was en dat daarbij in 36 gevallen een brandweeradvies was verstrekt. De omgang met het brandweeradvies werd middels dossieronderzoek en interviews met betrokkenen actoren van gemeenten en brandweer vastgesteld.

3. Conclusie: beperkt gebruik van het brandweeradvies

In het onderzoek in de provincie Drenthe kon worden vastgesteld dat bij de onderzochte procedures die in de periode 2005-2007 werden afgerond in die gevallen waar een groepsrisicoverantwoording werd geschreven door de gemeente, ook een advies door de regionale brandweer werd gegeven. De brandweeradviezen waren opgesteld volgens een standaard formaat, dat sterk geïnspireerd is door de Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico (VROM, 2007). In de opgestelde adviezen werd aandacht besteed aan de onderwerpen: toets van het groepsrisico, scenarioanalyse, mogelijkheden zelfredzaamheid en beheersbaarheid en de optimaliseringsmogelijkheden. Gebleken is dat de gemeenten in de door hen opgestelde groepsrisicoverantwoording alleen ingaan op de optimaliseringsmogelijkheden die geadviseerd werden door de regionale brandweer en niet op de andere onderwerpen uit het advies.

De wijze waarop de gemeente het advies van de regionale brandweer betreft in de groepsrisicoverantwoording was divers. Er zijn vijf verschillende reactie te onderscheiden:

- 1) Het door de regionale brandweer gegeven advies wordt letterlijk overgenomen in de groepsrisicoverantwoording, zonder dat de gemeente beschrijft hoe zij met dit advies wil omgaan;
- 2) Het gegeven advies wordt genoemd en de gemeente geeft aan dat de maatregel niet vastgelegd kan worden in de betreffende procedure.
- 3) Het advies wordt genoemd en de gemeente geeft aan dat er nader onderzoek moet worden gedaan naar het uitvoeren van de maatregel.
- 4) Het advies wordt omarmd en in het betreffende besluit, maar er wordt niet beschreven op welke wijze de maatregel tot uitvoering wordt gebracht.
- 5) Het advies van de regionale brandweer wordt omarmd en in het betreffende besluit wordt de maatregel ook opgenomen in de voorschriften.

Uit vergelijking van de dossiers en de adviezen van de regionale brandweer in Drenthe blijkt dat gemeenten selectief ingaan op de aanbevelingen van de regionale brandweer. Van alle optimaliseringssmogelijkheden (geadviseerde maatregelen), die in de adviezen van de regionale brandweer stonden, werd slechts 23% betrokken in de groepsrisicoverantwoording. Ook bleek dat wanneer de gemeente voornemens waren om maatregelen te nemen, zij in het besluit bijna nooit opnamen wanneer deze maatregelen genomen zouden moeten worden en hoe zij de uitvoering van de maatregel zouden willen borgen.

In het onderzoek voor de Provincie Groningen werden vergelijkbare resultaten gevonden. Deze studie beperkte zich tot ruimtelijke procedures in het kader van de Wro. In 85% van de RO procedures waarbij de brandweer heeft geadviseerd, wordt advies van de brandweer aangehaald, maar in slechts 20% wordt een reactie in de groepsrisicoverantwoording opgenomen. In slechts 7% worden maatregelen overgenomen en geborgd.

Concluderend kan worden gesteld dat in de gemeentelijke milieu- en RO-procedures wel regelmatig de optimaliseringsmogelijkheden uit het advies van de regionale brandweer worden betrokken. Maar het brandweeradvies wordt in diezelfde procedures, nauwelijks gebruikt in de afweging van het groepsrisico of in het verbeteren van de veiligheid.

4. Oorzaken

Als directe oorzaken voor het beperkte gebruik van het advies van de regionale brandweer in de gemeente kunnen worden genoemd:

1. Van de veelal technische of organisatorische maatregelen die worden geadviseerd door de brandweer geeft de brandweer vaak in kwalitatieve zin aan op welke wijze deze maatregel een positief effect heeft op het veiligheidsniveau. In de onderzochte brandweeradviezen werd geen enkele keer aangetroffen dat de brandweer hiervoor ook een kwantitatieve inschatting geeft. Bijvoorbeeld het aantal doden of gewonden dat door de maatregel wordt beperkt. Voor specifieke en kostbare maatregelen is het ontbreken van een kwantitatieve inschatting van de veiligheids-winst een belangrijke barrière voor het uitvoeren van de maatregel.

2. De veelal technische of organisatorische maatregelen, die worden geadviseerd door de brandweer, zijn vaak per definitie niet voor te schrijven in de procedure (Wm of WRO) waarvoor het advies van de regionale brandweer is geschreven. Hier wordt bedoeld op het feit dat in de milieuvergunning procedure alleen maatregelen kunnen worden voorgeschreven die passen binnen de inrichting en dat in een ruimtelijk besluit enkel ruimtelijk relevante aspecten kunnen worden opgenomen. Daarmee liggen maatregelen die buiten de onderhavige procedure moeten worden voorgeschreven per definitie buiten de directe invloedssfeer van de behandelende ambtenaar. Voor de ambtenaar die het advies ontvangt blijkt dit een belangrijk argument te zijn om het advies naast zich neer te leggen.

3. De regionale brandweer heeft (op basis van de Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico) de begrippen „zelfredzaamheid” en „beheersbaarheid” geoperationaliseerd. Zo wordt het begrip beheersbaarheid geoperationaliseerd door te kijken naar bijvoorbeeld de hoeveelheid bluswater en de bereikbaarheid voor hulpdiensten. Het begrippenkader van de regionale brandweer professional is een andere als die van de vergunningverlener of ruimtelijke ordenaar, waarvoor veiligheid een deelaspect is. In de gesprekken met de ambtenaren uit de gemeenten in Drenthe bleek bijvoorbeeld dat onduidelijkheid over de gehanteerde begrippen kan leiden tot ofwel het negeren van het advies ofwel het letterlijk kopiëren van (delen van) het advies.

4. In enkele dossiers bleek dat de gemeente het vragen en ontvangen van het brandweeradvies zien als enkel een wettelijke verplichting. Gebruikmaking van het advies van de regionale brandweer in de paragraaf over de groepsrisicoverantwoording is vanuit die optiek niet nodig. Het advies van de regionale brandweer staat als het ware op een checklist, waarbij een vinkje gezet kan worden als dit ontvangen is.

5. Wat kan de brandweer hier aan doen?

De vraag die zich opdringt is of deze wijze van advisering effectief is. Zonder met een beschuldigende vinger te wijzen naar één der betrokken partijen, moet toch worden geconcludeerd dat veel advieswerk is verricht zonder dat dit een aantoonbare bijdrage heeft geleverd aan vergroting van zelfredzaamheid of beheersbaarheid, omdat de in het advies voorgestelde maatregelen domweg niet worden overgenomen.

Feedback: Leren en luisteren

De betrokken actoren in beide onderzoeken hebben een belangrijke eerste stap gezet in de verbetering van de effectiviteit van de brandweeradvisering. Zij hebben dit gedaan door te kijken naar de wijze waarop het advies daadwerkelijk in de praktijk is gebruikt bij de groepsrisicoverantwoording. Tot dan controleerde de brandweer zelf niet of en op welke wijze de adviezen werden gebruikt. Ook ontving de betrokken gemeente naast het schriftelijke advies geen prikkel om een reactie aan de brandweer te geven. Zonder inzicht in de effecten van een advies en feedback van de geadviseerde is het moeilijk om een bestaande adviespraktijk te veranderen, laat staan effectiever te maken. Onderdeel van leren en luisteren is het ontwik-

kelen van een gezamenlijk begrippenkader tussen adviseur en geadviseerde. Pas dan is het voor de ambtenaar RO of milieu mogelijk om een weloverwogen besluit te nemen.

Rolopvatting en rolverwachting managen

De brandweer heeft in deze een adviesrol, waarbinnen zij zich richt op maatregelen ter vergroting van de zelfredzaamheid en beheersbaarheid. De rolopvatting van de brandweer en de gemeente lopen daarbij niet altijd parallel. De betrokken beslisambtenaar verwacht een advies dat past bij de procedure. De brandweer adviseert maatregelen die zij in het belang van de veiligheid noodzakelijk acht, dus mogelijk ook maatregelen die niet binnen de procedure zijn te borgen. Beiden zijn vanuit hun eigen rolopvatting te begrijpen, maar het leidt wel tot een situatie waarin mogelijk veel, in principe zinvolle en bruikbare adviezen, ongebruikt blijven liggen en zelfs niet in overweging worden genomen. Het dient daarom nog meer duidelijk te worden gemaakt waar de brandweer in haar advisering voor staat. Tegelijkertijd heeft de brandweerorganisatie ook een andere rol: het is de organisatie die er in tijden van calamiteiten voor staat.

Externe veiligheid: schenk vooral aandacht aan meta-advisering

De bruikbaarheid van adviezen hangt nauw samen met de fase in het besluitvormingsproces. Veelal wordt gesteld dat de brandweer tijdig, liefst zo vroeg mogelijk, in het ruimtelijk proces betrokken zou moeten worden. En dat het niet vroegtijdig betrokken zijn leidt tot inefficiënte advisering. Deze opvatting verdient onzes inziens wel een nuancering. Voor zover de geadviseerde maatregelen van de brandweer te borgen zijn binnen de onderhavige procedure (RO of Wm procedure) is het verstandig om vanaf het begin van de procedure betrokken te worden. Anders ligt het bij maatregelen die buiten de onderhavige procedure liggen. Dit is bijvoorbeeld het geval indien in het kader van een milieuvergunningverlening met het oog op beheersbaarheid of zelfredzaamheid maatregelen worden geadviseerd die genomen zouden moeten worden door de overheid zelf of door derden. Het nemen van deze maatregelen vereist vaak een afzonderlijk traject van beleidsontwikkeling, besluitvorming en uitvoering. Een traject dat veelal in de tijd niet parallel met de onderhavige procedure verloopt.

Om, met het oog op deze veiligheidsaspecten, toch tijdig relevante adviezen te kunnen verstrekken is het van belang om al in nog vroeger stadium als brandweerorganisatie advies uit te brengen. Noodzakelijkerwijs zal dit advies een “meta” karakter hebben, immers de concretisering van maatregelen kan pas plaatsvinden bij afsluiting van een concrete procedure. Het metaadvies sluit zeer nauw aan bij, en zou tot uitdrukking gebracht moeten worden in, het externe veiligheidsbeleid van de overheid. Voorbeelden hiervan zijn direct al duidelijk in de RO planprocedures. Bij ontwikkeling of herziening van bestemmingsplannen kan al direct geadviseerd worden over bestemmingen en ruimtelijke maatregelen die genomen moeten worden. Aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld uitbreiding van capaciteit of specifieke inzetbaarheid van brandweer en hulpverlening, zijn in het bestemmingsplan niet te regelen. Maar in een beleidsdocument, zoals een externe veiligheidsbeleidsnota, kan wel worden vastgelegd welke typen aanvullende maatregelen genomen zullen worden op het moment dat het bestemmingsplan wordt gerealiseerd. Deze vorm van meta-advisering lijkt ver weg te staan van de meer dagelijkse concrete advieswerkzaamheden van de brandweer. Het belang van deze vorm van advisering zit echter in de politieke en ambtelijke agendering, die van belang is als het gaat om het uitvoeren van concrete maatregelen die niet binnen een vergunningsaanvraag te borgen zijn.

Voorsorteren of adresseren

In de Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico is voorgesteld om in het brandweeradvies een ordening aan te brengen naar wet- of regelgeving waarmee maatregelen zouden kunnen worden uitgevoerd. Afgezien van het feit dat een dergelijke exercitie een grondige bestuurlijke juridische kennis vooronderstelt en kennis van de bestuurlijke organisatie lijkt ons dit een stap te ver. Immers de gemeente beslist uiteindelijk over de middelen en de bestuurlijke instrumenten die zullen worden ingezet. Bestuurlijk juridische en financieel economische kennis mag daar vanuit het oogpunt van de brandweer voorondersteld worden.

Bovendien verandert dit voorsorteren niets aan de door ons geconstateerde problematiek rondom rolverdeling en timing. In de praktijk blijkt de problematiek er immers juist uit te bestaan dat voorgestelde maatregelen worden gefilterd en nauwelijks in de besluitvormingsfase worden meegewogen. Het inbouwen van een extra filter lost dit probleem dan niet op. De brandweer zou beter kunnen investeren in het bestuderen van de interne gemeentelijke processen om zo het advies te kunnen adresseren aan die afdeling of functionaris die verantwoordelijk is voor de integrale afweging.

Het externe veiligheidsbeleid, en vooral de manier waarop het bevoegd gezag het groepsrisico verantwoordt, kan zich verheugen in een brede belangstelling gezien de verschenen studies van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, 2008) en de VROM-inspectie (VROM-inspectie, 2009). Al enige tijd wordt daarnaast in ambtelijk verband gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van het brandweeradvies. Vorig jaar verscheen de handleiding Verantwoorde Brandweeradvisering (NVBR, VNG, IPO, 2010). In deze laatste studie wordt veel aandacht geschonken aan de eenduidige operationalisatie van vooral technische begrippen en duidelijke presentatie van uitkomsten van analyses. Gehoopt mag worden dat met deze exercitie niet alleen de technische inhoudelijke kwaliteit van het brandweeradvies zal worden verbeterd, maar dat ook de samenwerking tussen de drie betrokken instanties er op termijn toe zal leiden dat de door de brandweer professional en de vergunningverlener gehanteerde begrippenkaders op elkaar aansluiten.

Vanuit het gezichtspunt van de brandweerorganisatie dient bij RO- en Wm-procedures vooral aandacht te worden geschonken aan maatregelen die de beheersbaarheid en zelfredzaamheid vergroten om daarmee de negatieve effecten van een calamiteit te verminderen. Voorgestelde maatregelen zijn vanuit dit standpunt gericht op het voorkomen of beheersen van effecten en minder op de beoordeling van risico's, waarbij naast het effect ook de kans van optreden wordt meegewogen. Juist in het "andere geluid" dat de brandweer daarmee laat horen ligt kracht van een effectgerichte brandweeradvisering, maar dan moet deze goed getimed en op de juiste plek uitgevoerd worden en moet de brandweerorganisatie de effectiviteit van haar eigen adviezen durven evalueren.

Verwijzingen

Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. (2008), *Brandweeradvisering in het kader van de verantwoordingsplicht groepsrisico: stand van zaken*. Den Haag.

Boer, D.J. de, W.K.F. Rodenhuis (2009), *Verantwoording van het Groepsrisico in de praktijk*, inventariserend onderzoek naar de praktijk van de GR verantwoording en de adviesrol van de brandweer in Drenthe, Saxion Kenniscentrum Leefomgeving, Enschede.

Boer, D.J. de, W.K.F. Rodenhuis (2010), *Externe Veiligheid in de gemeentelijke RO praktijk*, inventariserend onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de GR verantwoording voor ruimtelijke plannen in de provincie Groningen, Saxion Kenniscentrum Leefomgeving, Enschede.

NVBR, VNG, IPO. (2010). *Verantwoorde brandweeradvisering externe veiligheid*, een samenspel tussen veiligheid, ruimtelijke ordening en milieu. Den Haag.

VROM. (2007). *Handreiking verantwoordingsplicht Groepsrisico*. Den Haag.

VROM-inspectie. (2009). *Externe veiligheid: meten, verbeteren en borgen*. Den Haag.

