

LEIDRAAD



Omgaan met risicovolle situaties

Leidraad gemeentelijk externe veiligheidsbeleid

Omgaan met risicovolle situaties

Leidraad gemeentelijk externe veiligheidsbeleid

Provincies Overijssel en Gelderland

Voorwoord

De schok die de vuurwerkramp op 13 mei 2000 in Enschede teweeg heeft gebracht, heeft veel vragen opgeroepen. Vragen over de oorzaak en achtergronden van de ramp zelf, maar ook vragen over de veiligheid bij andere bedrijven. De beleidsvorming rond risicovolle situaties is mede door 'Enschede' landelijk gezien in een stroomversnelling geraakt. Gemeenten en provincies worden verplicht om risicovolle situaties te inventariseren en in kaart te brengen. Het inventariseren is geen vrijblijvende aangelegenheid; het verplicht de betrokken overheden om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden en aan de slag te gaan met gesignaleerde knelpunten.

De provincies Overijssel en Gelderland hebben het initiatief genomen om samen met de VNG-Overijssel, de VNG-Gelderland en de VROM-Inspectie Oost een concrete leidraad op dit punt te ontwikkelen.

Als burgemeester van Enschede kan ik het belang van blijvende aandacht voor de preventie van ongevallen, de sanering van knelpunten en de preparatie op mogelijke rampen niet genoeg benadrukken. De gemeente Enschede heeft in de afgelopen twee jaar uitgebreide ervaring opgedaan met het ontwikkelen en uitvoeren van een gemeentelijk extern veiligheidsbeleid. Het doet mij genoegen dat de gemeente Enschede aan de hand van deze ervaringen een wezenlijke bijdrage heeft kunnen leveren aan het tot stand komen van deze leidraad.

Wat voor u ligt is geen afgerond eindproduct. De leidraad is bedoeld als hulpmiddel bij het inventariseren van risico's en het implementeren van beleid, en zal voor veel gemeenten een beginpunt vormen. De provincies Gelderland en Overijssel hebben zich bereid verklaard samen met het ministerie van VROM de betrokken gemeenten in Oost-Nederland te blijven steunen bij de implementatie van een eigen gemeentelijk extern veiligheidsbeleid.

Het proces gaat dus voort, en ik kan het gebruik van deze leidraad van harte aanbevelen om in samenwerking met de bevolking en de bedrijven resultaten te bereiken bij het verder reduceren van risico's, het borgen van de veiligheid en het versterken van gevoelens van veiligheid en vertrouwen bij de bevolking.

Drs. J. H.H. Mans, burgemeester van Enschede



Inhoud

1 **Introductie**

Veiligheid in de belangstelling	7
Risicovolle situaties	7
Waarover hebben we het?	7
Om welke bedrijven gaat het dan?	7
En om welke transportinfrastructuur?	8
Over deze leidraad	9

2 **Recente beleidsontwikkelingen**

Beleidsvernieuwing	11
Vernieuwing langs drie lijnen	11
Aanpak implementatie beleidsvernieuwing	11
Brongerichte aanpak, effectgerichte aanpak en preparatie	11
Bronnen van beleid	11
Wet- en regelgeving	14
Normstelling	16
Plaatsgebonden risico voor inrichtingen	16
Groepsrisico voor inrichtingen	17
Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen	17

3 **Omgaan met risicovolle situaties: in vogelvlucht**

De kernactiviteiten	19
De sleutel voor een succesvolle aanpak	19
Opbouw van de leidraad	19
Inventarisatie risicobronnen	19
Vormgeving gemeentelijk veiligheidsbeleid	20
Preparatie	20
Het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties	20
De sanering van risicovolle situaties	21
Financiering saneringsoperaties	21
Communicatie	21

4 **Inventarisatie risicobronnen**

Risico-inventarisatie: wettelijke verplichtingen	23
De risicokaart: risico-inventarisatie voor rampen(bestrijdings)plannen	23
Het register risicosituaties gevaarlijke stoffen	24
Samenhang RRGs en risicokaart	25
Risico-inventarisatie: de gegevensverzameling	25
Gegevensverzameling inrichtingen	25
Gegevensverzameling over infrastructuur	25
Risicobeoordeling	26
Risicobeoordeling voor inrichtingen	26
Risicobeoordeling bij transportinfrastructuur	27

5 **Vormgeving gemeentelijk externe veiligheidsbeleid: een methodische aanpak**

Waarom een gemeentelijk externe veiligheidsbeleid?	29
Gestructureerde beleidsformulering: vijf stappen voor veiligheid	29
Totstandkoming veiligheidsbeleid	34
Procesmatige aanpak	34
Projectmatige organisatie	36
Beleidsvorming en beleidsuitvoering: indicatie benodigde personele capaciteit, doorlooptijd en kosten	36
Personele capaciteit	36

6 **Preparatie op rampenbestrijding**

Algemeen	39
Belangrijke ontwikkelingen	40

7 Voorkomen van nieuwe risicovolle situaties

Twee-sporen aanpak	43
Voorkomen via het ruimtelijke spoor	43
Mogelijkheden op grond van vigerende wetgeving	43
Betekenis van een nieuwe Wro	45
Voorkomen via het milieuspoor	45
De rol van handhaving	46

8 Sanering van risicovolle situaties

Integrale benadering	49
Stappenplan sanering	49
De brongerichte aanpak	49
De effectgerichte aanpak	52
Planning en organisatie	53
Tijd, capaciteit en financiële middelen	54

9 Financiering saneringsoperaties

Saneringsopties	57
Financiële regelingen	57
Bijdrageregelingen	57
Schadevergoedingsregelingen	59
Financieringsconstructies	60

10 Communicatie en gemeentelijk externe veiligheidsbeleid

Communicatie binnen de gemeentelijke organisatie	63
Externe communicatie	65
De burger	65
Bedrijven	67

Bijlagen

1 Reikwijdte Ontwerp-besluit kwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer	69
2 Consequenties grenswaarden PR voor objecten in geval van bestaande en nieuwe risicovolle activiteiten en bij bestaande en nieuwe ruimtelijke situaties	74
3 Vuurwerkbesluit	75
4 Informatiebronnen	79
5 Begrippenlijst	85
6 Veiligheid langs transportassen	88
7 Nadere detaillering financiële regelingen	90
8 Kernelementen van communicatie	94
9 Overwegingen omtrent PPS-constructies	96



Introductie

1

Veiligheid in de belangstelling

Risicovolle situaties; daarbij heeft iedereen wel een beeld. In de meest ruime zin denken we aan situaties waarin veiligheid op straat ('zinloos geweld') in het geding is, veiligheid in het voetbalstadion ('agressie'), veiligheid in en om huis, in het verkeer en in bedrijven. Ook denken we aan de veiligheid van bedrijven en van transportinfrastructuur in relatie tot hun directe omgeving. Al deze facetten van veiligheid bijeen scharen we onder de noemer '**integrale veiligheid**'.

Gaat het over veiligheid van bedrijven en bedrijfsmatige activiteiten voor hun omgeving en over de veiligheidsaspecten van het gebruik van transportinfrastructuur zoals wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchthavens dan spreken we van '**externe veiligheid**'.

Deze leidraad behandelt het onderwerp externe veiligheid.

Sinds de vuurwerkramp in Enschede en de potentiële ramp in Amersfoort als gevolg van de lekkende spoorwagon staat het onderwerp externe veiligheid hoog op de agenda in (bestuurlijk) Nederland. Inmiddels is nieuw rijksbeleid uitgezet en zijn wet- en regelgeving rondom het thema externe veiligheid sterk in beweging.

Veel gemeenten staan momenteel voor de opgave invulling te geven aan een lokaal externe veiligheidsbeleid. Diverse vragen liggen voor: om welke situaties gaat het, wat is de actuele stand van zaken, wat moeten we, wat mogen we, welke risicovolle situaties verdienen prioriteit, wat kost dat, hoe willen we communi-

ceren met burgers en bedrijven? Daarbij is het zaak om het thema externe veiligheid niet alleen in milieutechnisch perspectief te bezien, maar juist ook in het licht van de lokale ruimtelijke, economische en financiële context.

Risicovolle situaties

Waarover hebben we het?

Van het begrip '**risico**' zijn verschillende interpretaties mogelijk:

- Het alledaags risicobegrip, de bij de bevolking ervaren subjectieve onzekerheid over de mogelijkheid dat men getroffen wordt door een ongewenste gebeurtenis waarop men weinig invloed heeft.
- Het begrip '**risico**' binnen het beleidsveld externe veiligheid dat betrekking heeft op de kans op een effect (in de vorm van overlijden van een individu of een groep individuen buiten een inrichting of langs een transportas), als gevolg van een calamiteit bij een bepaalde (bedrijfs)activiteit of door transportactiviteiten: het zogenaamde plaatsgebonden en groepsrisico (zie hoofdstuk 'Recente beleidsontwikkelingen', § 'Normstelling').
- Het begrip '**risico**' uitgedrukt als de mogelijke effecten en effectafstanden tijdens een feitelijke calamiteit; deze interpretatie is van belang vanuit het oogpunt van de voorbereidings- en repressietaken van de brandweer (bron: Het externe veiligheidsbeleid van de gemeente Enschede, maart 2002).

Om welke bedrijven gaat het dan?

We hebben het hier dus over alle bedrijven waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn of waar vanwege productieprocessen de mogelijkheid bestaat dat

Potentiële risicobedrijven; een willekeurige greep

Niet alleen grote chemische bedrijven in de Botlek kunnen risico's voor de omgeving opleveren. Als de lijst van Risicocategorieën ten behoeve van het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen wordt bekeken, blijkt dat ook aandacht moet worden besteed aan bijvoorbeeld de volgende bedrijven:

- **Tankstations met een LPG installatie**
Als zich, afhankelijk van de jaarlijkse doorzet, binnen de 80 of 110 meter kwetsbare objecten bevinden (bijvoorbeeld woningen) is hier sprake van een knelpunt.
- **Groothandel in bestrijdingsmiddelen**
Afhankelijk van het oppervlak van de opslag en de getroffen maatregelen van het bedrijf kunnen afstanden tot de 10^{-6} -contour variëren van 20 tot 240 meter.
- **Drukkerijen**
Bij grote vlak- en rotatiediepdrukkerijen kunnen aanzienlijke hoeveelheden (>10 ton) gevaarlijke stoffen worden opgeslagen. Ook hier geldt dat afhankelijk van het oppervlak van de opslag en de getroffen maatregelen van het bedrijf kunnen afstanden tot de 10^{-6} -contour variëren van 20 tot 240 meter.
- **Slachterijen**
Deze kunnen gebruik maken van een ammoniakkoelinstallatie met meer dan 200 kg ammoniak. Hierbij kunnen de afstanden tot de 10^{-6} -contour variëren van 60 tot 115 meter.
- **Vuurwerk verkoop bij de fietsenmaker**
Als in een detailhandel consumentenvuurwerk wordt verkocht en de bijbehorende opslag minder dan 10.000 kg bedraagt, geldt dat de afstand in voorwaartse richting van de bewaarplaats tot (geprojecteerd) kwetsbare objecten (zoals bijvoorbeeld woningen of winkels) minimaal 8 meter moet zijn. Hier kan alleen van worden afgeweken als tussen de deuropening en het kwetsbare object een scheidingsconstructie aanwezig is. In het zogenaamde vrijwaringsgebied mogen dan ook geen (geprojecteerd) kwetsbare objecten aanwezig zijn.

grootschalige ongevallen optreden waarvan de effecten tot buiten de grenzen van het bedrijfsterrein reiken. Hierbij valt te denken aan grotere chemische bedrijven maar ook aan LPG-tankstations. Opslagruimten van gevaarlijke stoffen waar geen of nauwelijks bedrijfsmatige activiteiten plaatsvinden kunnen als risicovol worden aangemerkt. Maar ook slachterijen kunnen door de ammoniak in hun koel-vriesinstallaties een bron van risico vormen. Drukkerijen vormen ook een groep bedrijven waarvan niet snel wordt gedacht dat ze een bron van risico (kunnen) vormen. Toch kunnen zij grotere hoeveelheden van oplosmiddelen in opslag hebben, met alle potentiële gevaren daarvan.

En om welke transportinfrastructuur?

Alle transportinfrastructuren die in principe gebruikt kunnen worden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn van belang. Zowel wegen, vaarwegen, spoorwegen als vliegpaden, de laatste met name rond luchthavens, kunnen als (potentieel) risicovolle locaties of gebieden worden beschouwd. Net als bij bedrijven geldt ook voor transportinfrastructuur dat het daadwerkelijke gebruik en/of transport van gevaarlijke stoffen het feitelijke risico bepaalt.

Het feitelijke transport van gevaarlijke stoffen is een ondoorzichtig geheel. Specifieke, vaak grootschaliger vervoersbewegingen – de chloortreinen – zijn evident. Een scala van duizenden vervoersbewegingen met onbekende gevaarlijke stoffen vindt plaats buiten het zicht van overheden en burgers. Dit betekent dat op voorhand nauwelijks infrastructuren zijn uit te sluiten als potentieel risicovol. Duidelijk is wel dat de grote vervoersassen en de aan- en afvoerwegen naar bedrijventerreinen meer risicovol zijn dan bijvoorbeeld lokale ontsluitingswegen in woonwijken. Tegelijkertijd betekent een toenemende drukte op wegen, spoor- en vaarwegen dat de kans op ongelukken groter wordt, terwijl de afstand van bebouwing tot deze transportassen juist verkleint. Denk daarbij aan de grote projecten rond stations van onder andere Hengelo en alle zichtlocaties van (kantoor)gebouwen langs de snelwegen.

Over deze leidraad

In deze leidraad ligt het accent (vooralsnog) op bedrijven als bronnen van risico's. Het gaat daarbij om de bedrijven én de directe aan- en afvoerroutes.

Het **doel van deze leidraad** is gemeenten een handvat te bieden om een gemeentelijk externe veiligheidsbeleid te ontwikkelen. De leidraad is een 'gids' die het pad belicht waarlangs een gemeentelijke veiligheidsbeleid kan worden bereikt.

De leidraad biedt een gestructureerde aanpak voor de formulering van het externe veiligheidsbeleid. Daartoe is een stappenplan opgesteld en zijn informatieve tekstmodules toegevoegd, die het doorlopen van die stappen vergemakkelijken.

De leidraad richt zich zowel op bedrijven en bedrijfsmatige activiteiten als bron van risico als op transportinfrastructuren.

De leidraad is geen naslagwerk. De informatie die in de leidraad is bijeen gebracht geeft antwoorden op hoofdlijn op de meest voor de hand liggende vragen. Voor meer detailmatige informatie wordt in de leidraad verwezen naar andere informatiebronnen.

De leidraad neemt een plaats in naast andere initiatieven om de leefomgeving veiliger te maken. Deze initiatieven worden waar relevant in de leidraad aan de orde gesteld.



Recente beleidsontwikkelingen

2

Beleidsvernieuwing

Vernieuwing langs drie lijnen

De min of meer recente rampen door onveilige situaties hebben een indringende vernieuwing in gang gezet van het externe veiligheidsbeleid. Dit beleid is gericht op de beheersing van risico's voor de omgeving vanwege:

- het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen in inrichtingen;
- het transport van gevaarlijke stoffen via buisleidingen, waterwegen, wegen en spoorwegen;
- het gebruik van luchthavens.

Op hoofdlijn bestaat de beleidsvernieuwing uit:

- de vaststelling van wettelijke normen voor plaatsgebonden risico;
- het versterken van regelgeving en de verbetering van de doorwerking en de handhaving ervan;
- de oplossing van bestaande knelpunten.

Aanpak implementatie beleidsvernieuwing

De implementatie van de beleidsvernieuwing zal in drie stappen geschieden:

- *Registreren en informeren*
Risicovolle bedrijven worden centraal geregistreerd en betrokken overheden en burgers worden hierover geïnformeerd.
- *Verifiëren en controleren*
De aandacht wordt gericht op het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties en handhaving van regelgeving: belangrijke aspecten zijn:
 - Zijn risicowaarden juist berekend?
 - Worden de afstandscriteria aangehouden?

- Is de Wm-vergunning adequaat en wordt de vergunning nageleefd?
- Is de doorwerking in de ruimtelijke ordening geregeld?
- Is voorzien in een adequate rampenbestrijding?
- *Repareren en amoveren*
Activiteiten in dit kader zijn de aanpassing of intrekking van de Wm-vergunning, de aanpassing van bestemmingsplannen en de kwestie van bedrijfsbeëindiging of amovering van kwetsbare functies.

Brongerichte aanpak, effectgerichte aanpak en preparatie

De drie stappen voor de implementatie van het nieuwe beleid laten een gecoördineerde inzet van milieubeleid en ruimtelijk beleid zien. Dit naast de continue aandacht voor de preparatie, de voorbereiding op (de bestrijding van) calamiteiten. Dit zijn de drie beleidssporen waarmee knelpunten van externe veiligheid moeten worden voorkómen en calamiteiten worden bestreden. Figuur 1 illustreert dit.

Met de toepassing van de Wet milieubeheer en de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) die daarop gebaseerd zijn, wordt het **brongerichte beleid** ingevuld. Daarmee worden de oorzaken van risico, de bronnen aangepakt. Het **effectgerichte beleid** wordt vorm gegeven via de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Hierin spelen ruimtelijke inrichtingsmaatregelen een voorname rol.

Het derde spoor, dat van preparatie is wat betreft externe veiligheid primair het domein van de brandweer. Tegen de achtergrond van potentiële calamiteiten gaat het daarbij om risico-analyse, planvorming, opleiden en oefenen.

Beleid in beweging

Ketenstudies transport gevaarlijke stoffen

Het beleid voor de externe veiligheidsproblematiek rond het vervoer van gevaarlijke stoffen verkeert in een ontwikkelingsstadium. De problematiek is complex en kan langs verschillende zijden worden aangepakt. Nader onderzoek is noodzakelijk.

Het ministerie van VROM start ketenstudies voor LPG, chloor en ammoniak. Ook wordt geïnventariseerd of ook voor andere stoffen dergelijke studies moeten worden uitgevoerd.

De ketenstudies moeten inzicht geven in onder andere alle risico's verbonden aan de gehele keten van deze producten. Daaronder vallen de productie, de opslag, het transport, het gebruik en de afvalverwerking. Op basis van de uitkomsten van deze studies kunnen veranderingen gaan optreden in onder andere de transporten van deze stoffen. Daarbij zullen opties aan de orde zijn die uitgaan van minder transportbewegingen en/of een lager vervoerd volume of het transport via andere routes dan momenteel gebruikelijk en de keuzemogelijkheid voor andere transportmodaliteiten.

Bronnen van beleid

Op nationaal niveau is het externe veiligheidsbeleid verwoord in:

- het Nationaal Milieubeleidsplan-4 (NMP-4);
- de septemberbrief, Kabinetsbeleid inzake externe veiligheid;
- de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, PKB-deel 3 (VIJNO).

Nationaal Milieubeleidsplan 4

Conform het NMP-4 zullen de maatschappelijke kosten en baten van risicovolle activiteiten een expliciete rol gaan spelen in het besluitvormingsproces. Dit geldt zowel voor nieuwe regelgeving, voor besluitvorming over ruimtelijke projecten als voor besluiten over de aanpak van bestaande risicosituaties. Inzicht dient te bestaan in de financiële consequenties van besluitvorming voor zowel overheden als voor andere betrokken partijen.

Uitgangspunten daarbij zijn:

- Burgers krijgen voor de veiligheid in hun omgeving een minimum beschermingsniveau; een grens aan het risiconiveau dat nooit mag worden overschreden (het individueel, dan wel plaatsgebonden risico).
- De kans op een groot ongeluk met veel slachtoffers wordt expliciet afgewogen en verantwoord (het groepsrisico) tegen de achtergrond van de maatschappelijke kosten en baten.
- Bij geringe maatschappelijke baten, als er veiliger alternatieven zijn of onvoldoende mogelijkheden voor een adequate rampenbestrijding, dan wordt voor de betrokken activiteit geen groepsrisico geaccepteerd. De aanvaardbaarheid van de activiteit zelf is dan gebaseerd op het vermijden van effecten van een ongeval. Voor vuurwerk is een dergelijk beleid inmiddels ingezet.
- De maatschappelijke kosten van gevaarlijke stoffen zullen zoveel mogelijk in het gebruik ervan worden geïnternaliseerd.
- Onderscheid tussen acceptabele risico's in bestaande ten opzichte van nieuwe situaties komt zo snel mogelijk, doch uiterlijk in 2010 te vervallen. In de voorziene AMvB's wordt voor zeer incidentele gevallen een uitzondering gemaakt op deze algemene regel door het opnemen van een hardheidsclausule.



Figuur 1: Brongerichte aanpak, effectgerichte aanpak en preparatie

Septemberbrief met betrekking tot NMP-4

Het NMP-4-beleid is uitgewerkt in de zogenaamde septemberbrief (Brief van de minister van VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, TF2001-019, 19 september 2001)

Hoofdpunten zijn:

- Het kabinet geeft aan dat het externe veiligheidsbeleid valt onder *verantwoordelijkheid* van de minister van VROM.
- Als *centraal informatiepunt* externe veiligheid zal een nationaal expertisecentrum bij het RIVM worden opgericht. Het RIVM beheert het register van risicosituaties. Dit register wordt gevuld door een wettelijke registratieplicht van risicovolle situaties rond gevaarlijke stoffen. Data zijn beschikbaar voor burgers en overheden via een landelijk gestandaardiseerd model risicokaart. Deze kaart wordt geïntegreerd in de integrale veiligheidskaart van het ministerie van BZK.
- De *normstelling* voor plaatsgebonden risico's rond inrichtingen en van transport wordt zo snel mogelijk wettelijk verankerd. De mogelijkheid van wettelijke verankering van de norm voor groepsrisico wordt onderzocht.
- Om de *regelgeving te versterken* wordt voor meer bedrijven dan nu het geval is een veiligheidsrapportage verplicht gesteld. Het Vuurwerkbesluit is inmiddels door het kabinet vastgesteld en van kracht. De *versterking van de doorwerking* van gestelde regels naar de praktijk van lokaal en regionaal beleid is noodzakelijk.

- Kennis van veiligheidsrisico's moet vroegtijdig in het ruimtelijk planproces worden ingebracht, aan bron- en inpassingmaatregelen wordt voorrang gegeven en onderscheid wordt gemaakt tussen het *voorkómen* van nieuwe onveilige situaties en het saneren van bestaande onveilige situaties. De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening beoogt een stevig kader te bieden om het beleid voor een duurzame leefomgeving planologisch mogelijk te maken.
- Cultuurverandering bij overheden en handhavende instanties moet leiden tot *handhaven* in plaats van gedogen en actief volgen in plaats van afwachten.
- En de *bestaande knelpunten* op het gebied van veiligheid zullen moeten worden opgelost. De minister van VROM zal een begin maken met de actieve aanpak (inclusief financiering) van ruimtelijk ongewenste bestemmingen.

Diverse initiatieven uit de Septemberbrief zijn inmiddels in gang gezet of gerealiseerd. De tweede voortgangsrapportage van november 2002 over de voortgang van het externe veiligheidsbeleid geeft inzicht in de stand van zaken van het beleid. Voor zover van belang voor deze leidraad is de informatie uit deze voortgangsrapportage verwerkt.

Vijfde Nota

Ook de Vijfde Nota ruimtelijke ordening geeft een hoge prioriteit aan het verbeteren van de veiligheid voor burgers. Uitgangspunten hierbij zijn:

- Kennis van veiligheidsrisico's wordt vroegtijdig in het ruimtelijk planproces ingebracht.
- Risico's worden zoveel mogelijk bij de bron gereduceerd.
- Bestaande onveilige situaties worden gesaneerd.

Aan provincies, kaderwetgebieden en gemeenten vraagt het Rijk om voldoende terreinen op goede locaties aan te wijzen in de streek- en regionale structuurplannen voor riskante opslag en bedrijfsprocessen. Ook vraagt het Rijk woningen, voorzieningen en kantoren zodanig te situeren dat voldaan wordt aan normen voor externe veiligheid.

Het nationaal ruimtelijk beleid voor de aanpak van risicovolle situaties is gericht op:

- Het in kaart brengen van ruimtelijke consequenties van risicovolle situaties. Uiterlijk 2003 geldt de wettelijke registratieplicht ten aanzien van risicovolle situaties met betrekking tot gevaarlijke stoffen.
- Het vaststellen van specifiek rijksbeleid voor LPG, chloor en ammoniak (2003).
- Het aanwijzen van vuurwerkconcentratiegebieden door het Rijk.
- Het uitwerken van saneringsbeleid voor LPG-tankstations in de bebouwde kom en bij LPG-tankstations waar sprake is van normoverschrijding, vooruitlopend op het algemene beleid voor LPG.
- Het vergroten van de financiële ruimte voor bron-, inpassings- en saneringsmaatregelen.

Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving over externe veiligheid is in de volgende wetten en AmvB's verwoord:

- Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) + herziening;
- Wet milieubeheer (Wm);
- Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO);
- Besluit LPG-tankstations;
- Vuurwerkbesluit;
- Ontwerp-besluit vaststelling Milieukwaliteitseisen van Externe Veiligheid voor Inrichtingen;
- Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs);

- Ontwerp-besluit vaststelling Milieukwaliteitseisen van Externe Veiligheid voor het Transport van Gevaarlijke Stoffen;
- Circulaires voor transport via buisleidingen;
- Nieuwe wetgeving voor LPG, chloor en ammoniak.

Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro)

In de Wro en het daaraan gekoppelde Besluit op de Ruimtelijke Ordening (BRO) is geregeld hoe we in Nederland met de ruimte omgaan. De Wro regelt de inbreng van de overheid hierbij op drie schaalniveaus: Rijk, provincie en gemeente. De wettelijk vastgestelde reeks van pkb → streekplan → bestemmingsplan en directe vertaling van bestemmingsplannen naar de feitelijke situatie, vormen de sleutel tot de mogelijke aangrijpingspunten via welke de provincie invloed kan uitoefenen op verbetering van de externe veiligheids-situatie.

Wet milieubeheer (Wm)

De Wet milieubeheer en het daaraan gekoppelde Inrichtingen en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) zijn wat betreft externe veiligheid gericht op het beperken van de risico's aan de bronkant. Dit kan door het nemen van maatregelen om de kans op een ongeval te minimaliseren en om de afstand waarop een calamiteit een (groot) effect heeft zo klein mogelijk te maken. Het principe dat hierbij wordt toegepast is ook wel bekend onder de term ALARA: As Low As Reasonable Achievable. De Wm-vergunning is hierbij het belangrijkste instrument.

In principe zijn burgemeester en wethouders het bevoegde orgaan om een vergunning te verlenen. Soms is dit echter de provincie (GS) of het Rijk. Deze specifieke gevallen zijn aangegeven in het Ivb en in de Wm.

Verwacht wordt dat de *Wro en de Wm* binnen afzienbare tijd een fundamentele wijziging ondergaan. Het voorontwerp van de Wet op de Ruimtelijke Ordening omvat een nieuwe opzet en biedt een samenhangend pakket van regels. Het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' wordt ruim uitgelegd, zodat kwaliteitseisen van verschillende beleidsterreinen (milieu, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing) kunnen worden meegenomen in het bestemmingsplan. Daarmee worden de mogelijkheden voor een gecoördineerd ruimtelijk en milieubeleid vergroot.

Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO)

Van een aantal inrichtingen waar risico's een grote rol spelen is in het *Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999* (BRZO 1999) bepaald dat een veiligheidsrapport (VR) moet worden opgesteld. In dat kader wordt ook een risicoanalyse uitgevoerd (QRA, Quantitative Risk-Analysis) waarin de risico's voor de omgeving van de inrichting worden berekend. Voor deze inrichtingen moeten overigens door de gemeente ook rampenbestrijdingsplannen worden opgesteld, mocht een calamiteit zich voordoen. Het VR vormt de basis voor zo'n rampenbestrijdingsplan. Daarnaast moeten gemeenten zogenaamde rampenplannen opstellen. Hierin worden procedures, organisatiestructuren en de individuele processen binnen de hulpdiensten beschreven voor het geval zich een ramp binnen de gemeentegrens voordoet. De provincies hebben een toezichthoudende rol bij het opstellen van de rampenplannen en rampenbestrijdingsplannen.

Vuurwerkbesluit, Besluit LPG-tankstations en nieuwe wetgeving voor LPG, chloor en ammoniak

Voor sommige inrichtingen geldt dat een *Algemene Maatregel van Bestuur* (AMvB) van toepassing is. Hierin kunnen algemene voorwaarden zijn geformuleerd voor (delen van) deze inrichtingen. In de vergunningaanvraag kan in de meeste gevallen dan worden volstaan met een melding aan het bevoegd gezag dat (die delen van) die inrichting aan de voorwaarden voldoet. Soms heft de AMvB echter de vergunningplicht niet op, maar bevat deze alleen voorschriften. Relevante zaken zijn:

- inwerkingtreding Vuurwerkbesluit, gekoppeld aan een implementatieplan (handhavingsprotocollen, uniforme provinciale uitvoeringsorganisatie, opleiding);
- nieuwe regelgeving voor LPG, chloor en ammoniak op basis van integrale studies naar de keten van productie, opslag, transport en gebruik.

Het vuurwerkbesluit is op 1 maart 2002 in werking getreden. Na een overgangperiode van twee jaar moeten bedrijven aan de eisen van het besluit voldoen. Bedrijven die niet aan de eisen van het vuurwerkbesluit kunnen voldoen worden door de overheid schadeloos gesteld.

Voor de sanering van de vuurwerkbranche is een uitvoeringsorganisatie opgebouwd. Het agentschap Senter is aangewezen om de saneringsoperatie uit te voeren.

Ontwerp-besluit vaststelling Milieukwaliteitseisen van Externe Veiligheid voor Inrichtingen

Het *Besluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen* (**thans nog ontwerp**) heeft tot doel de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld vanwege risicovolle inrichtingen tot een aanvaardbaar minimum worden beperkt. Met dit besluit krijgt het externe veiligheidsbeleid een wettelijke grondslag en wordt uitwerking gegeven aan het Europees (Seveso II-richtlijn) en nationaal beleid (NMP-4). Het besluit gaat in op:

- de normstelling: plaatsgebonden en groepsrisico, bestaande en nieuwe situaties;
- de reikwijdte van het besluit: definitie van de inrichtingen die onder het besluit vallen;
- de verdeling van bevoegdheden ingevolge de Wet milieubeheer en Wet op de Ruimtelijke Ordening;
- het onderscheid tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten;
- het omgaan met cumulatie-effecten en zonering van bedrijventerreinen;
- de toepassing van het ALARA-beginsel;
- de sanering van situaties en anticipatie op toekomstige maatregelen;
- de relatie met andere wetgeving;
- de financiële gevolgen.

Vanwege het belang van het besluit besteedt bijlage 1 daaraan bijzondere aandacht.

In de tweede rapportage over de voortgang van het externe veiligheidsbeleid wordt de verwachting uitgesproken dat de AMvB in september 2003 in werking zal kunnen treden.

Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs)

De Wvgs is een kaderwet die de eerst aangewezen wet is als het gaat om het vervoer van gevaarlijke stoffen via (water)weg, spoor en buisleiding. Het luchtvervoer is geregeld in de Wet Luchtvaart. Het vervoer van radioactieve stoffen is (integraal) geregeld in de Kernenergiewet. Omdat het vervoer van gevaarlijke stoffen

vaak grenzen overschrijdt en omdat het van invloed is op het functioneren van het internationaal handelsverkeer, zijn voorschriften opgenomen in Europese regels en mondiale verdragen.

Onder de Wvgs hangt het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen (BVGS) en drie ministeriële regelingen waarin internationale vervoersvoorschriften zijn opgenomen voor weg, spoor en binnenvaart (respectievelijk de Vlg, de Vbg en de Vsg). Deze drie regelingen stellen eisen met betrekking tot de stoffen, de verpakking, de bouw en uitrusting van vervoermiddelen en de opleiding van het personeel. Ook zijn in de ministeriële regelingen routeplichtige stoffen opgesomd. Gemeenten mogen voor deze stoffen wegen aanwijzen waarover deze gevaarlijke stoffen moeten worden vervoerd. Redenen voor routing zijn bijvoorbeeld kwetsbare situaties zoals dichte bebouwing, ziekenhuizen, scholen of waterwingebieden.

Ontwerp-besluit vaststelling Milieukwaliteitseisen van Externe Veiligheid voor het Transport van Gevaarlijke Stoffen

Met deze AmvB wordt beoogd de grenswaarden voor de risiconormen langs transportroutes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wettelijk vast te leggen. Inzicht in de risico's en in de kosten om deze risico's binnen de gestelde grenswaarden te brengen is in onvoldoende mate aanwezig. Onderzoek moet in deze materie licht brengen. De AmvB laat daarom nog enkele jaren op zich wachten.

In een circulaire zal interimbeleid worden vastgelegd. Deze circulaire wordt begin 2003 uitgebracht. Het concept van de AmvB zal in 2004 voor inspraak worden gepubliceerd.

Circulaires voor transport via buisleidingen

Voor het transport via buisleidingen zijn voor een aantal stoffen nog aparte regels opgesteld. Het betreft hier aardgasleidingen, die vallen onder de VROM-circulaire 'regels inzake de zonering langs hogedruk aardgas transportleidingen' van 26 november 1984 en de leidingen voor de brandbare K1-, K2- en K3-vloeistoffen (Circulaire Bekendmaking van beleid ten behoeve van de zonering langs transportleidingen voor brandbare vloeistoffen van de K1-, K2- en K3-categorie, 24 april 1991). Beide regelingen zijn overgenomen in de NEN-norm 3650.

Normstelling

Op dit moment is er nog geen wettelijke norm voor de toelaatbaarheid van risiconiveau's. Er zijn wel een grenswaarde voor het Plaatsgebonden Risico (voorheen Individueel Risico) en een oriënterende waarde voor het GroepsRisico (GR) opgesteld. Deze zijn opgenomen in het Ontwerp-besluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen.

Plaatsgebonden risico voor inrichtingen

Het Plaatsgebonden Risico geeft per locatie de kans per jaar aan dat een persoon (die daar permanent aanwezig en onbeschermd is) op die plaats overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval bij risicovolle activiteiten. Het PR kan worden weergegeven als een contour op een kaart die punten met een gelijk risico met elkaar verbindt (zoals dat ook gebeurt bij bijvoorbeeld geluidscontouren en hoogtelijnen).

Voor het PR geldt een (nog niet wettelijke) grenswaarde. Deze is:

- voor *kwetsbare bestemmingen* (woningen, ziekenhuizen e.d.):
 - in *nieuwe situaties* één op de miljoen per jaar (10^{-6} per jaar), ook wel uitgedrukt als een kans van één maal in de miljoen jaar;
 - voor *bestaande situaties* geldt een norm van één op de honderdduizend per jaar (10^{-5} per jaar), waarbij geldt dat in 2010 moet worden voldaan aan de norm voor nieuwe situaties (10^{-6} per jaar);
- voor *beperkt kwetsbare bestemmingen* (bijvoorbeeld bedrijven) is de normering iets minder streng:
 - voor *nieuwe situaties* geldt de waarde 10^{-6} per jaar als grenswaarde, maar bij een dichtheid van maximaal 10 personen per hectare geldt een (soepeler) grenswaarde van 10^{-5} per jaar;
 - in *bestaande situaties* geldt de waarde 10^{-5} per jaar.

Met het van kracht worden van het ontwerp Besluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen wordt de norm voor het plaatsgebonden risico voor inrichtingen wettelijk vastgelegd.

Groepsrisico voor inrichtingen

Het groepsrisico geeft, gelet het aantal mensen dat werkelijk in de buurt verblijft, de kans aan dat een groep personen overlijdt ten gevolge van een ongeval bij een risicovolle activiteit. De hierbij gehanteerde norm voor inrichtingen bedraagt:

- 10 of meer doden: kans van éénmaal per honderd-duizend jaar (10^{-5} per jaar);
- 100 of meer doden: kans van éénmaal per tien miljoen jaar (10^{-7} per jaar);
- 1000 of meer doden: kans van éénmaal per miljard jaar (10^{-9} per jaar).

De norm voor het GR is een (niet wettelijke) oriënterende waarde. Als van de oriënterende waarde wordt afgeweken dient dit voldoende te worden verantwoord. Het GR maakt geen onderscheid tussen kwetsbare en niet-kwetsbare objecten

De norm voor het groepsrisico wordt (vooralsnog) niet wettelijk vastgelegd.

Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen

Voor het transport van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en het binnenwater is een risiconormering vastgesteld in de nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (RNVGS).

Net als bij risico's rond inrichtingen worden 'Plaatsgebonden risico' en 'Groepsrisico' als grootheden gebruikt om het risiconiveau uit te drukken. Voor het PR is een grenswaarde geformuleerd, voor het GR een oriënterende waarde.

De *grenswaarde* voor het PR voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is:

- voor *nieuwe situaties* gesteld op een niveau van 10^{-6} per jaar;
- voor *bestaande situaties* is 10^{-6} per jaar;

Hierbij is het niet van belang of en hoe vaak er mensen op die bepaalde locatie aanwezig zijn.

De *oriënterende* waarde voor het groepsrisico (GR) is per km-route of -tracé bepaald op $10^{-2}/N^2$.

Dit wil zeggen een frequentie van:

- 10^{-4} per jaar voor 10 slachtoffers;
- 10^{-6} per jaar voor 100 slachtoffers, etc.

Deze oriënterende waarde voor het GR geldt vanaf het punt met 10 slachtoffers. Bij de berekening van het groepsrisico wordt wel rekening gehouden met het daadwerkelijke aantal (potentiële) slachtoffers langs de transportas.

Deze normen hebben geen wettelijke status.



Omgaan met risicovolle situaties: in vogelvlucht

3

De kernactiviteiten

Deze leidraad beslaat het gehele traject van de formulering van gemeentelijk beleid; van het omgaan met risicovolle situaties bij bedrijven en rond transportinfrastructuur tot en met het saneren van probleemsituaties. Om dit traject helder te kunnen beschrijven, is gekozen voor een structuur waarin de kernactiviteiten centraal staan.

De kernactiviteiten zijn:

- de inventarisatie en registratie van risicobronnen;
- de vormgeving van het gemeentelijk veiligheidsbeleid;
- de preparatie op rampenbestrijding;
- het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties;
- de sanering van risicovolle situaties.

Figuur 2 visualiseert deze structuur en geeft aan hoe die structuur is vertaald naar de hoofdstuksgewijze opbouw van de leidraad.

Communicatie tussen alle betrokken overheden en overheidsorganisaties én met de burger is gedurende het gehele traject van groot belang. In de figuur is communicatie daarom expliciet in beeld gebracht. Ook is ruimte in de leidraad opgenomen voor een hoofdstuk over de financieringsproblematiek rond saneringsoperaties.

De sleutel voor een succesvolle aanpak

Het doorlopen van de kernactiviteiten heeft een expliciete valkuil, namelijk een (te) sectorale aanpak. Het externe veiligheidsbeleid spreidt gezien de aard van

de problematiek en de mogelijkheden voor aanpak daarvan de tentakels uit tot in diverse gemeentelijke beleidsvelden.

Een succesvolle aanpak van de externe veiligheidsproblematiek steunt dan ook een intrale betrokkenheid van (grote delen van) de gemeentelijke organisatie. Deze betrokkenheid kan tot uiting komen in participatie in de activiteiten die voor de beleidsvorming en uitvoering moeten worden verricht, maar ook in een betrokkenheid bij de besluitvorming over mijlpalen tijdens de aanpak. Deze betrokkenheid is daarmee een belangrijke succesfactor in het realiseren van draagvlak voor het gemeentelijk externe veiligheidsbeleid.

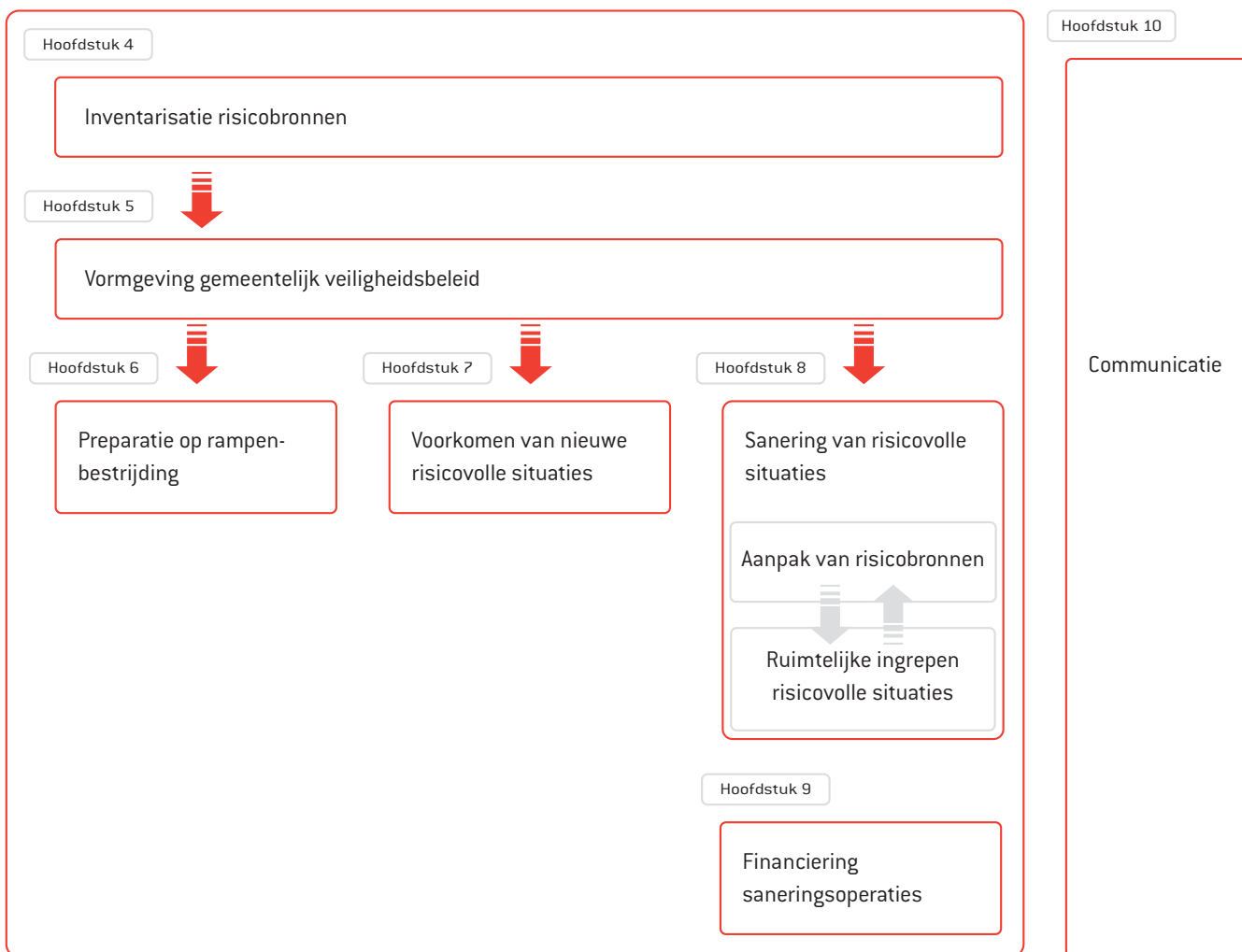
In het hoofdstuk 'Vormgeving gemeentelijk veiligheidsbeleid' § 'Procesmatige aanpak' wordt dieper ingegaan op de organisatie van beleidsvorming en -uitvoering en het belang van communicatie.

Opbouw van de leidraad

Inventarisatie risicobronnen

'Bezint eer ge begint', 'Een goed begin is het halve werk'; spreekwoorden te over die het belang onderstrepen van een goed begin. In dit geval het begin van een beleidsvormingstraject gericht op een veiliger leefomgeving. Hiervoor is een gedegen inzicht in de bronnen van risico onontbeerlijk.

De inventarisatie van de risicobronnen in een gemeente is een niet te onderschatten klus. Waar haal je de gegevens vandaan, hoe betrouwbaar zijn die gegevens, hoe vergelijk ik gegevens over risicobronnen om zo de meest urgente situaties eruit te kunnen lichten?



Figuur 2: Structuur en indeling leidraad

Antwoorden op deze en aanverwante vragen worden gegeven in het hoofdstuk 'Inventarisatie risicobronnen'.

Ook is daarin aandacht voor de werkzaamheden die van gemeenten kunnen worden verwacht in het kader van de opstelling van de landelijke risicokaart.

Vormgeving gemeentelijk veiligheidsbeleid

Het gestructureerd formuleren van een extern veiligheidsbeleid betekent dat achtereenvolgens de volgende stadia worden doorlopen, gegeven een al bestaand inzicht in de bronnen van risico:

- het bundelen van relevante beleids- en wettelijke kaders, alsmede de specifieke lokale situatie;
- een visievorming, de afbakening van ambities en een prioriteitsstelling in de aanpak van ongewenste situaties;
- de planning, programmering en uitvoering van saneringsactiviteiten;
- na verloop van tijd de evaluatie van het bereikte resultaat en het eventueel herijken van het gevoerde beleid.

Het hoofdstuk 'Vormgeving gemeentelijk veiligheidsbeleid' belicht deze stadia van beleidsformulering.

Preparatie

Preparatie is de voorbereiding van de ongevalsbestrijding. Op basis van mogelijke calamiteiten en te verwachten ontwikkelingen daarbij wordt de inzet van middelen en diensten gepland. Preparatie is het domein van brandweer en overige hulpdiensten. Het hoofdstuk 'Preparatie op rampenbestrijding' gaat in op het onderwerp.

Het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties

Nieuwe risicovolle situaties in de toekomst zijn te voorkomen door een combinatie van verschillende sporen. Deze zijn:

- *Het vergunningenspoor*
Hierin spelen Wm-(milieu)vergunning en gebruiksvergunning de centrale rol. Voor de bevoegde overheden is het zaak te zorgen voor een toereikende vergunning, gecombineerd met een regulier toezicht en een stringent handhavingbeleid.

- **Het ruimtelijk spoor**

Op gemeentelijk niveau is aandacht vereist voor de inbedding van het thema externe veiligheid in het denken over de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente.

Een greep uit relevante aspecten:

- de ruimtelijke ontwikkeling die een gemeente wenst;
- de plaats daarin voor (nieuwe) risicovolle bedrijven;
- de ruimte om historisch gegroeide ongewenste situaties op te lossen.

Op bestemmingsplanniveau is de doorwerking van risicocontouren rond inrichtingen en transportassen in bestemmingsplannen aan de orde.

Regulier toezicht en een stringente handhaving zijn strikte randvoorwaarden voor het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties of toename van het risico op bestaande locaties.

Het hoofdstuk 'Voorkomen van nieuwe risicovolle situaties' diept dit thema verder uit.

De uitwerking en uitvoering van een goed beleid ter voorkoming van nieuwe risicovolle situaties door bestaande activiteiten is een wereld op zich: ambitieniveaus (beleid), uitvoeringsniveaus (controlefrequenties), handavingsstrategieën, samenwerkingsprotocollen, handavingsprogramma's, etc. Dit valt evenwel buiten de scope van deze leidraad.

De sanering van risicovolle situaties

De saneringsfase valt uiteen in twee delen:

- De analyse van mogelijke bronmaatregelen die op korte(re) termijn zijn te implementeren. Deze primaire denklijn is met name bedoeld om het risiconiveau zo snel mogelijk te reduceren. Deze reductie kan leiden tot een duurzame veilige situatie of tot een veiliger situatie, die als overbruggingsperiode dient tot aan een definitieve sanering.
- De analyse van effectgerichte maatregelen. Deze maatregelen behelzen de ontweving van risicoveroorzakende en kwetsbare functies. Met ontweving is vaak een langere tijdsperiode gemoeid.

Het hoofdstuk 'Sanering van risicovolle situaties' werpt een nader licht op de saneringsproblematiek.

Financiering saneringsoperaties

Het hoofdstuk 'Financiering saneringsoperaties' belicht de diverse financiële regelingen die kunnen worden ingezet om de sanering van veiligheidsknelpunten te kunnen bekostigen. Tevens wordt op hoofdlijn een aantal financieringsconstructies gepresenteerd.

Communicatie

Als afsluiting van de kernactiviteiten tot slot communicatie.

Externe veiligheid is een complex onderwerp. Binnen de gemeente zijn vele disciplines bij het thema betrokken: milieu, ruimtelijke ordening, brandweer, bouwen en wonen, etc. De noodzakelijk samenwerking tussen deze partijen vraagt om heldere en open communicatie. Maar ook de communicatie met de buitenwacht is van cruciaal belang. Veiligheid en ook externe veiligheid leeft bij de burgers. Daarbij spelen objectieve en subjectieve belevingsaspecten een rol, maar ook de tegenstelling tussen de concreetheid van een ramp enerzijds en de abstractie waarin beleid en wetgeving zijn vervat ('wat betekent 10^{-6} voor een burger?'). Het hoofdstuk 'Communicatie en gemeentelijk veiligheidsbeleid' gaat nader in op het onderwerp.



Inventarisatie risicobronnen

4

Risico-inventarisatie: wettelijke verplichtingen

De inventarisatie van risico's wordt voor gemeenten binnen afzienbare termijn (2003) langs twee zijden verplicht gesteld:

- Lokale besturen worden op grond van door het Rijk nader op te stellen wetgeving binnenkort verplicht risico-inventarisaties te maken voor het opstellen van rampen(bestrijdings)plannen.
- Het Rijk stelt daarnaast een wettelijke verplichting in (voorzien vanaf begin 2003) tot het registreren van risicosituaties gevaarlijke stoffen.

De risicokaart: risico-inventarisatie voor rampen(bestrijdings)plannen

Modelrisicokaart

Om de communicatie over rampen(bestrijdings)plannen en over risico's te ondersteunen, wordt in de toekomst gebruik gemaakt van een risicokaart. Dit is een visuele weergave van de risico's die in de risico-inventarisatie zijn onderkend.

Op de risicokaart kan elke gemeente gegevens (PR, GR, effectafstanden) opnemen over situaties en activiteiten die risico voor de bevolking opleveren. Deze risicokaart wordt openbaar, zodat iedereen kan zien welke risico's er in zijn of haar leefomgeving zijn. De burger kan zo beter geïnformeerd de dialoog met de overheid aan over het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Op de kaart zal bijvoorbeeld worden aangegeven binnen welke straal er dodelijke slachtoffers en gewonden kunnen vallen bij een activiteit met gevaarlijke stoffen. De model-risicokaart is een model voor vast-

legging van 13 van de 18 onderscheiden ramptypen (zie 'maatramp').

Ten tijde van publicatie van deze leidraad ontwikkelt het ministerie van Binnenlandse Zaken een landelijke model-risicokaart. Deze moet de gemeente een handvat bieden om deze informatie te verzamelen, te beheeren, te gebruiken en overzichtelijk te presenteren. Dit model is in alle gemeenten toepasbaar.

Effectafstanden

Bij het in beeld brengen van het PR en GR kunnen sommige risico's als het ware van de kaart vallen. Het PR en GR bestaat immers uit de componenten *kans* en *effect*. Als de kans op een calamiteit nu maar klein genoeg is, zal het risico dusdanig laag zijn, dat het niet meer als risicovolle situatie wordt (h)erkend. Voor sommige toepassingen is dit echter niet wenselijk. Zo is het voor bestuur en hulpdiensten wel noodzakelijk te weten welke gevolgen men kan verwachten bij het optreden van een calamiteit, ongeacht de kans dat deze zich voordoet. In de voorbereiding moet men immers ook deze mogelijke voorvallen betrekken, net als bij het plannen van vlucht- en aanvoerroutes, bluspunten en het opstellen van evacuatie- en noodplannen.

Voor deze toepassingen is inzicht in de effectafstand van een calamiteit van belang.

Via rekenmodellen kan bijvoorbeeld worden bepaald tot welke afstand een persoon die zich op een bepaalde plaats onbeschermd bevindt 1% (of 20% of 50%) kans heeft te overlijden als gevolg van een calamiteit met een bepaalde stof. De afstand tot deze 1% 'letaliteitsgrens' wordt vaak aangehouden als de afstand waarbuiten zeer waarschijnlijk geen doden zullen vallen.

Ramptypen in de model-risicokaart

- luchtvaartongeval
- ongevallen op water
- verkeersongevallen op land
- ongevallen met brandbare en explosieve stoffen
- ongevallen met giftige stoffen
- kernongevallen
- tunnelongevallen
- brand in grote gebouwen
- instorting van grote gebouwen
- paniek in menigten
- verstoring openbare orde
- overstroming
- natuurbrand

Registratie risicosituaties gevaarlijke stoffen: Relevante bedrijfskenmerken

In het kader van de RRSR zullen in ieder geval gegevens van bedrijven met de volgende kenmerken moeten worden aangeleverd:

- BRZO-bedrijven
- LPG tankinstallaties
- CPR 15-2 en CPR 15-3 opslagplaatsen > 10 ton gevaarlijke stoffen in emballage
- Ammoniakkoelinstallaties > 200 kg NH₃
- Spoorwegemplacements (PAGE)
- Opslag gevaarlijke stoffen voor vervoer
- Vuurwerkopslag (professioneel, of consumenten-vuurwerk >10 ton)
- Kernenergiecentrales e.d.
- Mijnontginningen
- AVR-plichtige inrichtingen
- Propaanopslag > 0,15 m³
- Opslag explosieven >10 kg of munitie >100 kg

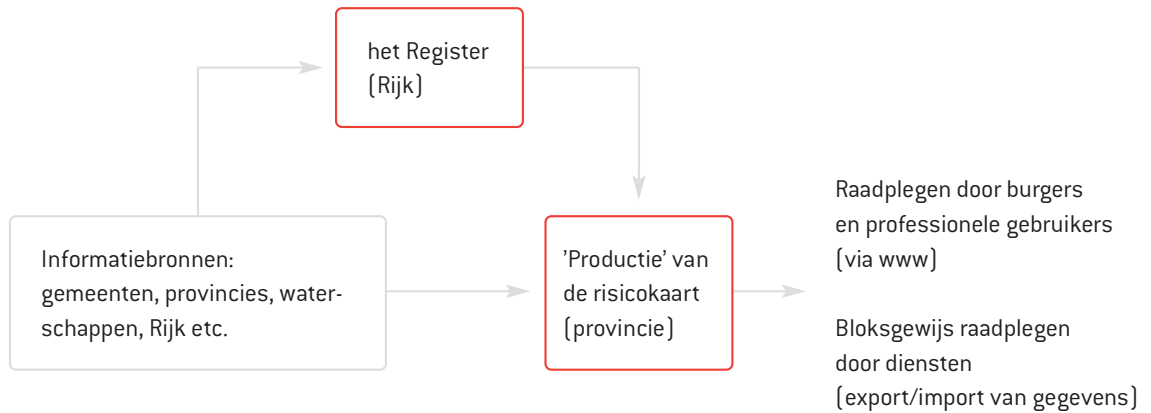
Bij het bepalen van effectafstanden is voor sommige typen stoffen niet alleen het aantal dodelijke slachtoffers een maatstaf (zoals bij PR en GR) maar juist ook het aantal niet-dodelijke slachtoffers. Als het gaat om brandbare en explosieve stoffen kan bijvoorbeeld een inschatting worden gemaakt tot welke afstand van de ramp een onbeschermd persoon 1% (of 20% of 50%) kans heeft een bepaalde verwonding op te lopen (tweedegraads brandwond, longschade). Effectafstanden kunnen via contouren op de kaart worden weergegeven.

Het register risicosituaties gevaarlijke stoffen

Voor de wettelijke verplichte registratie van risicosituaties gevaarlijke stoffen wordt een register ingesteld. Dit is een centraal register waarin wordt opgeslagen welke risicosituaties (PR, GR) in Nederland bestaan rond gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen (ramptypen 4, 5 en 6). Gegevens worden opgeslagen in een centrale database en via een geografische interface gepresenteerd. Het RRSR is in het leven geroepen door het Ministerie van VROM. Het RIVM is de beheerder van het RRSR. Het bevoegd gezag wordt bij wet verplicht gegevens over externe veiligheid ter vulling van het RRSR te verstrekken.

Ten tijde van opstelling van deze leidraad was het RIVM nog bezig met het ontwikkelen en bouwen van dit register risicosituaties gevaarlijke stoffen (RRSR). Op 2 januari 2003 is de zogenaamde 'bevoegd gezag versie' van het RRSR beschikbaar gekomen. Gemeenten en provincies kunnen de gegevens met betrekking tot risico's invullen via www.risicoregister.nl. Deze website is beveiligd met een gebruikersnaam-wachtwoord combinatie. Het RIVM verstrekt deze combinatie alleen aan het Bevoegd Gezag. Van het RIVM kunt u een gebruikersnaam en wachtwoord ontvangen via: rrsr@rivm.nl.

Het RIVM laat op dit moment een handleiding opstellen waarmee 'bronhouders' tot een efficiënte en kwalitatief toereikende gegevensverzameling kunnen komen. Deze handleiding wordt volgens de planning ongeveer tegelijkertijd met de onderhavige leidraad gepubliceerd. Het ministerie BZK zal nog een tweede deel verzorgen, waarin gegevensverzameling over risico's in het verkeer, van overstromingen en dergelijke (zie tekstkader 'Maatramptypes') wordt belicht.



Figuur 3: Relatie tussen risicoregister en risicokaart

Samenhang RRGs en risicokaart

De risicokaart is nauw verbonden met het Register Risicosituatie Gevaarlijke Stoffen (RRGS). Het is de bedoeling dat gegevens tussen het RRGs en model-ricocokaarten worden uitgewisseld. De bovenstaande figuur illustreert dit.

Risico-inventarisatie: de gegevensverzameling

Om te komen tot een gemeentelijk (extern) veiligheidsbeleid moeten de risicobronnen bekend zijn. De inventarisatie van een groot deel van deze bronnen wordt een wettelijk verplichte activiteit. Voor deze wettelijke risico-inventarisaties worden zoals gezegd handreikingen voor de wijze van verzamelen opgesteld. Daarin zal in detail worden opgenomen hoe de gegevens dienen te worden verzameld en aan welke kwaliteitsvereisten ze moeten voldoen. In deze leidraad wordt volstaan met het indiceren van de aanpak op hoofdlijn van de inventarisatiewerkzaamheden.

Gegevensverzameling inrichtingen

Het aangrijpingspunt voor de selectie van risicovolle situaties bij inrichtingen is de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. De volgende stappen zijn te doorlopen:

- Het verkrijgen van een lijst met alle (geregistreerde) inrichtingen binnen een gemeente. Kamers van Koophandel beschikken over dergelijke lijsten.
- Het samenstellen van een overzicht van alle bedrijven die onder de Wet milieubeheer vallen, verdeeld over de Wm-vergunningplichtige bedrijven en de bedrijven waarvoor op grond van artikel 8.40 een AmvB is opgesteld met algemene regels voor de gehele bedrijfst categorie. Deze lijst van Wm-inrichtingen beslaat zowel

bedrijven waarvoor de gemeenten het bevoegd gezag, als bedrijven waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. In incidentele gevallen (kernenergiewet) is het Rijk bevoegd gezag.

De Wm-vergunningplichtige bedrijven komen het eerst in aanmerking voor een nadere analyse op risico's. Binnen deze groep bedrijven gaat de aandacht weer in eerste instantie uit naar de bedrijven die de in de RRGs aangewezen kenmerken dragen (zie pagina 24).

- Voor diverse bedrijven (BRZO-bedrijven, LPG-tankstations) is veelal direct bekend wat de risicobronnen zijn (bijvoorbeeld in de vorm van een Veiligheidsrapport (VR)). Voor andere, potentieel risicovolle bedrijven, is aan de hand van bedrijfsdossiers (Wm-vergunningen, milieuraportages, handhavinggegevens) te controleren of ze onder RRGs vallen of daarbuiten. Eventueel zijn bedrijfsbezoeken ter verificatie van gegevens te plannen.
- Het afronden van de inventarisatie met het opstellen van een systematisch overzicht van de risicobronnen. In dat overzicht is een onderscheid te maken tussen bronnen die onder de RRGs vallen en overige bronnen.

Gegevensverzameling over infrastructuur

De inventarisatie van risico's rond wegen, vaar- en spoorwegen en luchtvaartterreinen wordt wettelijk verplicht ten behoeve van de opstelling van risicokaarten. De komende model-ricocokaart inclusief toelichting daarop geeft gemeenten een handvat voor de gegevensverzameling.

Vaststellen knelpunten rond infrastructuur: een onmogelijkheid?

De Handreiking externe veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen geeft vuistregels en een rekenmodel om een beeld te krijgen van de knelpuntsituaties.

De ligging van PR-contouren en de hoogte van het GR hangen af van:

- de omvang van de vervoersstroom, die bepalend is voor de kans op ongevallen met effecten op de omgeving;
- de soort van gevaarlijke stoffen, die bepalend zijn voor de effecten op de omgeving;
- de verkeersveiligheid, die bepalend is voor de kans op ongevallen;
- het aantal mensen langs de route, dat bepalend is voor het mogelijk aantal dodelijke slachtoffers.

De transportstroom van de diverse categorieën gevaarlijke stoffen is vaak op basis van tellingen (weg) of realisatiecijfers (rail) in beeld gebracht. Op basis van deze cijfers kunnen uitsluitend prognoses over de transportcijfers in de toekomst worden opgesteld. Voor infrastructuren zijn (nog) geen bovengrenzen gesteld aan het gebruik, bijvoorbeeld in de vorm van een maximale transportstroom van gevaarlijke stoffen per jaar. Daarmee is het bepalen van (werkelijke) knelpunten lastig. Een knelpunt dat vandaag wel in de inventarisatie naar boven komt, kan in het volgende jaar geen knelpunt (meer) blijken te zijn, door bijvoorbeeld de afname van LPG-vervoer over een bepaald wegvak in dat jaar. En omgekeerd is natuurlijk ook mogelijk. Het is niet duidelijk hoe met deze problematiek moet worden omgegaan.

Informatie over de transportbewegingen over infrastructuur is bij de beheerders van de infrastructuur verkrijgbaar. Informatie over het vervoer van gevaarlijke stoffen – met uitzondering van de structurele transportbewegingen zoals chloortransporten per rail – zijn in mindere mate voorhanden.

Op rijksniveau worden risicoatlassen uitgegeven:

- de atlas voor spoorwegen is recentelijk aangepast;
- de atlasen voor wegen en vaarwegen worden momenteel in opdracht van Rijkswaterstaat aangepast (zie bijlage informatiebronnen).

De provincie Gelderland beschikt over een rapport met recente informatie over risico's langs een groot deel van de rijks- en provinciale wegen binnen de provincie (AVIV, Risico's wegtransport gevaarlijke stoffen, provincie Gelderland peiljaar 2001).

De provincie Overijssel beschikt over de nota Transport gevaarlijke stoffen in Overijssel.

Vervoersgegevens kunnen worden opgevraagd bij de beheerders van de diverse infrastructuur:

- Voor realisatiegegevens voor het transport over spoor is Rained (Utrecht) te benaderen.
- Voor de transportgegevens met betrekking tot rijkswegen wordt verwezen naar Rijkswaterstaat Directie Oost Nederland (Arnhem) of de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (Rotterdam).
- Voor de transportgegevens met betrekking tot provinciale wegen zijn de provincies Gelderland dan wel Overijssel de aangewezen informant.

Risicobeoordeling

De inventarisatie van risicobronnen resulteert in een overzicht van risicobronnen. Dit is de opmaat naar een volgende stap, de beoordeling van de hoogte van het daadwerkelijke risico. Veelal lopen deze beide stadia parallel aan elkaar. Om deze stappen goed te kunnen expliciteren worden ze in dit hoofdstuk gescheiden beschreven.

Risicobeoordeling voor inrichtingen

Voor de beoordeling van risico's voor inrichtingen zijn verschillende methodieken voorhanden.

MCA

Voorafgaand aan de QRA kan een MCA (Most Credible Accident, het grootst geloofwaardige ongeval) worden uitgevoerd. Hierbij wordt het effect berekend van een mogelijke calamiteit in een bedrijf. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de kans dat deze calamiteit op kan treden. Als er geen (beperkt) kwetsbare objecten binnen de effectafstand voorkomen, is het uitvoeren van een QRA vaak niet meer nodig.

Daar een MCA de maximale omvang van een calamiteit prognosticeert, is een MCA mede de onderlegger voor het vaststellen van de vereisten aan het apparaat voor de rampenbestrijding.

QRA

Eén methode is de QRA (kwantitatieve risicoanalyse). Hiermee worden risico-afstanden bepaald op basis van kans op een calamiteit en het effect van deze calamiteit (uitgedrukt in het acuut aantal doden). Er zijn drie stappen nodig om een QRA uit te voeren. Eerst moet men vaststellen waarin een installatie probleempunten zijn en storingen op kunnen treden. Alle kansen daarop moeten worden berekend. Vervolgens wordt berekend, gegeven een bepaalde gebeurtenis, wat de kansen zijn op verschillende fysische effecten (dat wil zeggen: waar komen de verschillende brandbare, explosieve of giftige stoffen terecht in welke concentratie). Deze kansen zijn onder meer afhankelijk van bekende kansen op windrichting en weersomstandigheden. Tot slot wordt berekend wat de kans is, gegeven een bepaalde concentratie van een stof in de lucht, dat een persoon die daaraan een bepaalde tijd wordt blootgesteld, zal overlijden.

Toepassing van dergelijke methodieken kan bijvoorbeeld nuttig zijn voor bedrijven die niet onder de standaardcategorieën van het (ontwerp)besluit kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen milieubeheer vallen en waarvan geen actuele en kwalitatief goede risico-inventarisatie (bijvoorbeeld in de vorm van een Veiligheidsrapport, VR) aanwezig is.

Voor de beoordeling van de omvang van risico's, tegen de achtergrond van de grenswaarden voor het niveau van PR respectievelijk de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico, geeft het (ontwerp)besluit kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen milieubeheer (zie bijlage 1) standaardmatig veiligheidsafstanden voor diverse typen inrichtingen. Dergelijke inrichtingen zijn:

- LPG-stations;
- inrichtingen waar gevaarlijke stoffen en/of bestrijdingsmiddelen in emballage liggen opgeslagen;
- inrichtingen waarin die opslag plaats vindt en tevens zeer giftige stoffen of preparaten in de open lucht worden gelost en geladen;
- inrichtingen waar koel- en vriesinstallaties met ammoniak aanwezig zijn.

Worden deze afstanden tussen de inrichting en kwetsbare functies aangehouden, dan wordt in 90% van de situaties de grenswaarden voor het niveau van PR respectievelijk de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico niet overschreden. Deze afstanden kunnen daarmee worden gehanteerd om op hoofdlijn te beoordelen of sprake is van probleemsituaties.

Risicobeoordeling bij transportinfrastructuur

Voor de beoordeling van risico's rond transportassen kan houvast worden verkregen aan de eerder genoemde nota risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen en de daarop gebaseerde Handreiking externe veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen (VNG, 1998). In deze handreiking is een overzicht gegeven van de geldende wet- en regelgeving. Daarnaast worden vuistregels beschreven voor het verkrijgen van een eerste indruk van de situatie rond transportassen en wordt het meest gangbare rekenmodel (IPO-RBM) toegelicht.



Vormgeving gemeentelijk externe veiligheidsbeleid: een methodische aanpak

5

Waarom een gemeentelijk externe veiligheidsbeleid?

Op rijksniveau is het veiligheidsbeleid in beweging. Met het wettelijk vastleggen van de norm voor het plaatsgebonden risico via het Ontwerp-besluit vaststelling Milieukwaliteitseisen van Externe Veiligheid voor Inrichtingen wordt de lokale afwegingsruimte voor de toelaatbaarheid van dit risico ingeperkt. Ook de nadere aanduiding van het omgaan met cumulatieve effecten en de zonering van bedrijventerreinen, de toepassing van het ALARA-beginsel en de sanering van situaties en anticipatie op toekomstige maatregelen bakent de ruimte voor een eigen lokale koers af.

Toch vormen risicovolle bedrijven een lokale problematiek die gebaat is bij een lokale oplossing. Een lokaal beleidskader voor het omgaan met risicovolle situaties biedt dan ook diverse voordelen:

- De bundeling en integratie van bestaand beleid en wet- en regelgeving op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en calamiteiten biedt een compleet uitgangspunt voor een integraal en samenhangend gemeentelijk beleid;
- Het eigen gemeentelijk beleid biedt de mogelijkheid om de bestaande beleidsruimte af te stemmen op de lokale situatie en lokale ambities (bijvoorbeeld ruimtelijke en economische ambities);
- Het beleid stelt prioriteiten, stuurt de uitvoering en vormt de basis voor bestuurlijke verantwoording; tegelijkertijd biedt het beleid handvatten om om te gaan met onvoorziene omstandigheden rond onveilige situaties (bijv. kansen voor vervroegde sanering);
- Lokaal beleid als signaal naar de lokale gemeenschap; 'dit kunt u van ons verwachten, dit verwachten wij van u'.

Gestructureerde beleidsformulering: vijf stappen voor veiligheid

Een gestructureerde aanpak van de formulering van een gemeentelijk externe veiligheidsbeleid kent zes stadia. Figuur 4 illustreert deze.

Het bepalen van de vertreksituatie

De vertreksituatie voor het formuleren van een veiligheidsbeleid is idealiter opgebouwd uit:

- een inzicht in de bronnen van risico in de gemeente;
 - een beeld van de (potentiële) effecten van die risicobronnen;
 - een overzicht van het gevoerde gemeentelijke beleid tot nu toe, voor zover van invloed op de veiligheidssituatie, eventueel gecombineerd met gegevens over de doorwerking van dat beleid.
- Op basis van deze drie peilers kan op gefundeerde wijze een extern veiligheidsbeleid worden afgewogen.

Inzicht in de risicobronnen

Het inzicht in de aanwezigheid van risicobronnen wordt voor een groot deel van de bronnen verkregen op basis van de (wettelijk verplichte) inventarisatiewerkzaamheden voor de risicokaart en het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen. Toch dienen gemeenten waakzaam te blijven op de aanwezigheid van risico's bij inrichtingen en langs transportassen die buiten het aandachtsveld van risicokaart en RRGS vallen. Diverse, veelal kleinere risicobronnen vallen buiten de registratieverplichtingen. Zie hoofdstuk 'Inventarisatie risicobronnen' § 'Risico-inventarisatie: de gegevensverzameling' voor nadere informatie.

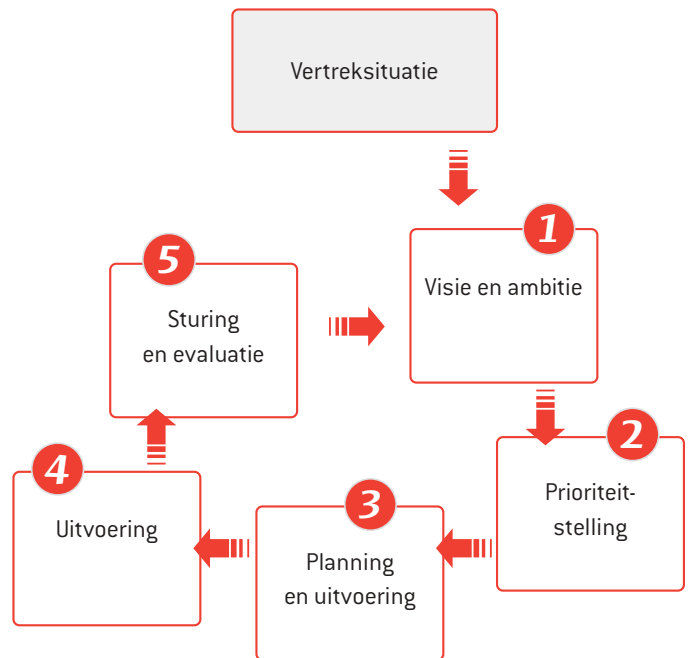
Draagvlak

Draagvlak voor beleid is een belangrijke garantie voor draagvlak in de uitvoering.

Een **participatie** in het proces van beleidvorming van de meest belanghebbenden draagt bij aan het bouwen van draagvlak; 'met ons voor ons'.

Een gedegen **startbijeenkomst** helpt de start van het beleidvormingstraject te markeren. Helder worden aangegeven welk traject is te doorlopen, wat men daarvan kan verwachten en wat iedereen bijdrage erin kan zijn.

Naast het expliciet markeren van de start van het traject is ook de markering van de besluitvorming over de resultaten ervan niet te vergeten. Het is daarom essentieel dat een **raadsbesluit** over de vormgeving van het beleid wordt genomen. Dit besluit vormt vervolgens het referentiekader voor de verdere saneringsactiviteiten en de in potentie moeilijke beslissingen die wellicht nog te wachten staan.



Figuur 4: Vijf stappen voor de formulering van een externe veiligheidsbeleid

Een beeld van de (potentiële) effecten van die risicobronnen

De potentiële effecten van risicobronnen geven een inzicht in de mogelijke invloed van risicobronnen op hun omgeving. Een compleet beeld bestaat uit verschillende componenten:

- er is een inzicht in de ligging van de PR-contouren geeft informatie over de toelaatbaarheid van de ruimtelijke situatie rond risicobronnen;
- informatie over het groepsrisico is bepaald;
- effectafstanden rond risicobronnen in relatie tot kwetsbare functies zijn bekend;
- vanuit het oogpunt van de bestrijding van calamiteiten is inzicht in de bereikbaarheid van risicobronnen voor brandweer en andere hulpverleningsdiensten.

In het hoofdstuk 'Inventarisatie risicobronnen' § 'Risico-beoordeling' is informatie gebundeld.

Een overzicht van het gevoerde gemeentelijke beleid

Een dergelijk overzicht moet duidelijk maken hoe externe veiligheid tot nu toe in het gemeentelijk ruimtelijk- en milieubeleid is opgenomen. Besluiten aangaande eventuele eerdere vraagstukken inzake onveilige situaties moeten helder zijn. Op een eventuele precedentwerking van die besluiten moet worden geanticipeerd. Dit door duidelijk voor ogen te krijgen hoe het vernieuwde veiligheidsbeleid zich verhoudt met die eerdere besluiten.

Onder eerdere besluiten die relevant zijn vanuit de optiek van de externe veiligheid vallen ook reeds lopende projecten. Deze worden bij voorkeur doorge-licht op:

- de lokalisering van bedrijven (terreinen) en de beoor-deling daarvan tegen de achtergrond van het ver-nieuwde veiligheidsbeleid;
- de beoogde interne zonerings van die terreinen;
- de consequenties van het voorgaande voor de onder-linge lokalisering van kwetsbare functies en eventuele te vestigen nieuwe risicobronnen.

De zo verkregen informatie kan worden benut om te beoordelen welke eerdere besluiten met de huidige inzichten negatief worden beoordeeld en waar de noodzaak en/of de mogelijkheden liggen tot terugke-ren op eerdere schreden.

Visie en ambitie

Visie en ambitie zijn onontbeerlijk om op een effectie-ve en efficiënte wijze met externe veiligheidsbeleid te kunnen omgaan. Het beleidsterrein kent vraagstukken van groot belang; antwoorden op die vraagstukken gaan dikwijls gepaard met aanzienlijke financiële con-sequenties. Zonder een expliciete visie met een bijbe-horend ambitieniveau zal het gemeentelijk optreden in kwesties aangaande de externe veiligheid blijven hangen in herhaalde discussies en terugkerend debat over nut en noodzaak van investeringen. Portefeuille-houder(s) en de ambtelijk top dienen zich daarom ter-dege bewust te zijn van het belang om visie en ambi-tie af te bakenen, voorafgaand aan de formulering van een externe veiligheidsbeleid.

In deze fase van beleidsformulering is de vraag aan de orde welke **visie** de gemeente heeft omtrent het veiligheidsniveau dat de gemeente haar burgers wil bieden. Dit uiteraard uitgaande van het wettelijk minimum-niveau dat op rijksniveau is vastgelegd.

Deze **visie** kan zich bewegen tussen twee polariteiten:

- 'Wij zijn een typische industrie-gemeente. Wij willen bedrijven zo veel mogelijk de ruimte in letterlijke en figuurlijk zin bieden om hun activiteiten te ontplooiën. Dit betekent dat wij kwetsbare functies het wettelijke minimumniveau aan bescherming bieden. Een verder-gaand beschermingsniveau dat ten koste gaat van de ontplooiingsruimte voor bedrijven achten wij onwen-selijk'.

- 'Goed wonen staat hoog in ons vaandel, het kenmerkt onze gemeente. Wij willen dan ook uitsluitend woon-milieus bieden waarin op geen enkele wijze externe veiligheidsrisico's een rol spelen'.

Aansluitend is de **gemeentelijke ambitie** te bepalen. Gegeven de beschikbare financiële middelen, de beschikbare personele capaciteit, de concurrentie daarom vanuit andere beleidsvelden en andere facto-ren die op gemeentelijk niveau kunnen spelen, hoe ver wil de gemeente dan gaan in het realiseren van die visie? Op welke termijn wil men doeleinden gereali-seerd hebben?

Bij de afwegingen over het ambitieniveau zijn enkele relevante factoren:

- de vestigingsmogelijkheid voor bedrijven. Denk hierbij aan aspecten als:
 - de consequenties van een na te streven veiligheidsniveau voor de verdere economische ontwik-keling en de productiestructuur van de gemeente in relatie tot het arbeidsaanbod en werkgelegen-heid;
 - de netto beschikbare fysieke ruimte voor bedrij-venterreinen;
 - de interne zonerings op grond van PR van die terrei-nen;
- de benodigde middelen en financieringswijzen om de ambitie te realiseren of in stand te houden;
- de beschikbaarheid van een instrumentarium om het ambitieniveau te verwezenlijken;
- de consequenties van het ambitieniveau voor het gemeentelijke apparaat qua benodigde projectmatige en/of structurele inspanning voor uitvoering en hand-having van beleid voor ruimte (structuurplan, bestem-mingsplannen), milieu (milieuvergunningen), bouw (bouwvergunningen) en veiligheid (brandweer);
- de verankering van de consequenties van de ambitie in ander relevant gemeentelijk beleid (milieubeleids-plan, structuurplan, omgevingsplan, etc.).

Saneringswijzen bij overschrijding grenswaarde plaatsgebonden risico

De inwerkingtreding van het Ontwerp-besluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen stuit op een veelheid aan situaties binnen Nederland. Dit kan betekenen dat bij die inwerkingtreding rond bestaande of geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten een overschrijding van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico wordt vastgesteld.

- Is het PR hoger dan 10^{-5} per jaar, dan moeten binnen 3 jaar na inwerkingtreding van het besluit òf bronmaatregelen worden getroffen, òf objecten worden geamoveerd en/of bestemmingsplannen worden gewijzigd [zie artikel 15 ontwerp-besluit].
- Ligt het PR hoger tussen 10^{-5} per jaar en 10^{-6} per jaar, dan is een reductie van het risico aan de bron door toepassing van het ALARA-principe noodzakelijk. Kwetsbare objecten en geprojecteerde kwetsbare objecten moeten zo spoedig mogelijk doch uiterlijk op 1-1-2010 voldoen aan PR 10^{-6} per jaar [zie artikel 16 ontwerp-besluit].

De afstemming van de ambitie met die van omringende gemeenten vergt bijzondere aandacht. Deze afstemming is zinvol om bijvoorbeeld op bovengemeentelijk niveau een adequate locatie te kunnen selecteren voor de vestiging van nieuwe risicovolle bedrijven.

Prioriteitstelling saneringen

Uitgaande van meerdere onveilige situaties die op een zelfde moment bestaan en het niet tegelijkertijd kunnen saneren van alle situaties, is een prioritering in saneringen noodzakelijk. Voor een heldere en communiceerbare stellingname van de gemeente is het noodzakelijk om zo snel mogelijk een prioriteringswijze uit te werken voor de sanering van onveilige situaties.

Een prioritering kan worden gestoeld op de volgende drietrap:

Eerste prioriteit

De sanering van situaties waarin vigerende wettelijke grenswaarden voor het plaatsgebonden risico voor bestaande situaties worden overschreden.

Tweede prioriteit

De sanering van situaties waarin in bestaande situaties de wettelijke grenswaarden voor het plaatsgebonden risico voor nieuwe situaties wordt overschreden.

Derde prioriteit

De sanering van situaties waarin sprake is van gevoelige bestemmingen binnen de effectafstanden van inrichtingen.

Voor een nadere detaillering van de uitkomsten van een prioriteitstelling op grond van bovenstaande drietrap kan de oriënterende waarde voor het groepsrisico worden gebruikt. Een overschrijding hiervan verhoogt de saneringsprioriteit van de betreffende situatie. Naast de omvang van het GR zijn er andere factoren, die bij de prioriteitsstelling kunnen worden betrokken. Dit zijn de omvang van de (maatschappelijke) effecten door een calamiteit, de aanwezigheid van routes om een calamiteit te kunnen ontvluchten en de bereikbaarheid van de betreffende locatie voor de hulpverlening (medische hulp, brandbestrijding).

	Overschrijding oriënterende waarde GR	Geen overschrijding GR (Bij prioritering is rekening te houden met o.a. omvang effecten; aanwezigheid vluchtmogelijkheden en mogelijkheden tot hulpverlening.)		
Overschrijding grenswaarde PR voor bestaande situaties				
Overschrijding grenswaarde PR voor nieuwe situaties				
Geen overschrijding grenswaarde PR, wel kwetsbare functies binnen effectbestanden				

Figuur 5: Prioriteitstelling sanering risicovolle situaties; een mogelijke aanpak
Situaties in de rood gekleurde cel linksboven hebbende hoogste saneringsprioriteit.
Situaties in de witte cel rechtsonder hebben de laagste prioriteit.

De wijze van behandeling van de geprioriteerde situaties loopt uiteen. De situaties van de 1e prioriteit (overschrijding grenswaarden PR) geeft het Ontwerpbesluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen (na vaststelling daarvan) een wettelijke basis voor de afhandeling van saneringen.

De wijze van omgang met de andere situaties, waarvoor meer gemeentelijke beleidsvrijheid is, hangt af van de ambities van de gemeente.

(Planning) uitvoering(sprogramma)

In het uitvoeringsprogramma worden de activiteiten opgenomen die zijn gericht op het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties en activiteiten in de sanerende sfeer. Dit uitvoeringsprogramma kan een integraal onderdeel vormen van een gemeentelijk milieu-uitvoeringsprogramma.

Het uitvoeringsprogramma als richtinggevend instrument bevat elementen als:

- de identificatie van taken en activiteiten;
- de benodigde personele capaciteiten;
- de benodigde financiële middelen en de verdeling van het budget;

- de toedeling van taken en verantwoordelijkheden;
- de organisatie van de beleidsuitvoering;
- de planning en fasering van het programma;
- de communicatie rond en voorlichting over de uitvoering van het programma.

Uitvoering van het programma

De uitvoering van het programma bestaat uit het op gestructureerde en bij voorkeur projectmatige wijze aanpakken van de onveilige situaties en van eventueel andere daarmee samenhangende activiteiten. In het hoofdstuk 'Sanering van risicovolle situaties' wordt uitgebreid aandacht geschonken aan het doorlopen van de saneringsfase.

Sturing en evaluatie.

Het uitvoeringsprogramma is gestructureerd op basis van een rationele benadering van de omvang van risico's. Dit betekent dat in principe de ernstigste knelpunten als eerste worden gesaneerd. Overwegingen in de sfeer van maatschappelijke kosten-baten en kosteneffectiviteit kunnen de toepassingen van dat principe wat kleuren.

Ervaringen uit Enschede

De gemeente Enschede is sinds mei 2000 voortvarend te werk gegaan om een extern veiligheidsbeleid vorm te geven. Eind 2001 heeft dat geresulteerd in de vaststelling door de gemeenteraad van het gemeentelijke externe veiligheidsbeleid. Het beleidvormingsproces levert belangrijke ervaringsgegevens op over inzet van personele capaciteit en doorlooptijd.

Uitgangspunt is dat Enschede een hoge ambitie heeft geformuleerd ten aanzien van het externe veiligheidsbeleid. Dit zowel qua inhoud als qua snelheid waarmee dat beleid tot stand was te brengen. Hiervoor is in eerste instantie gedurende een jaar een full time externe projectleider aangetrokken. Vanuit de projectorganisatie is een diepgaande bottom-up risico-inventarisatie in gang gezet. Deze inventarisatie besloeg 3500 Wm-inrichtingen. 500 daarvan werken met gevaarlijke stoffen. Tijdens de inventarisatie zijn 100 bedrijven bezocht om de feitelijke risicosituatie te kunnen beoordelen. Voor 15 bedrijven is uiteindelijk een QRA of MCA uitgevoerd.

Na de vaststelling van het beleid is vanaf eind 2001 een uitvoeringsorganisatie ingericht met inzet van eigen capaciteit. Dat betreft circa 1 fte, verdeeld over de verschillende betrokkenen (projectmanagement, milieu, RO, brandweer). Deze uitvoeringsorganisatie richt zich op sanering van knelpunten, maar ook op systematische verbetering van procesbeheersing bij vergunningverlening en RO-vraagstukken. Na 2002 wordt deze uitvoeringsorganisatie geleidelijk teruggebracht tot het moment dat externe veiligheid adequaat in de reguliere werkprocessen is ondergebracht.

De uitvoering van het programma speelt zich af in een dynamische context. In de vastgoedsfeer kunnen zich onvoorziene ontwikkelingen voordoen die kansen op sanering van situaties vergroten. Dit kan de prioritering van saneringen in het uitvoeringsprogramma doorkruisen. Het is daarom verstandig om het programma als een flexibel geheel te sturen, en armslag in te bouwen om te kunnen reageren op kansen die zich voordoen. Een uitvoeringsorganisatie met een directe lijn naar de portefeuillehouder is in dit verband van groot belang.

Een (tussentijdse) evaluatie van het uitvoeringsprogramma is aan te bevelen. De sanering van risicosituaties is geen routinematige bezigheid voor gemeenten of andere overheden.

Het is daarom niet onredelijk om te verwachten dat evaluatie van de eerste ervaringsgegevens met de uitvoering leiden tot scherpere inzichten op onder meer technisch-inhoudelijk, organisatorisch en financieel vlak. Deze inzichten kunnen worden ingezet voor een efficiënter en geprofessionaliseerd uitvoeringsproces. Ook geeft een goede evaluatie informatie over de voortgang en het uiteindelijk resultaat van het beleid. De resultaten bieden de mogelijkheid tot het afleggen van een adequate beleidsverantwoording.

Totstandkoming veiligheidsbeleid

Procesmatige aanpak

Gedragen beleid is gebaat bij een directe betrokkenheid van alle belanghebbenden. Onderscheid kan gemaakt worden in:

- gemeentelijke organisatie-onderdelen die een directe inbreng leveren in het tot stand brengen en handhaven van een beoogd veiligheidsniveau: te denken valt aan milieu, ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, brandweer en politie;
- de overige gemeentelijke organisatie-onderdelen die mede de consequenties dragen van het externe veiligheidsbeleid en collega-overheden zoals buurgemeenten, provincie, waterkwaliteitsbeheerders;

	Projectorganisatie	B & W	Gemeenteraad	RO	Milieu	Bouwen en wonen	Financiën	Juridische zaken	EZ	Brandweer, GHOR
Beleidsvorming										
Bepalen vertreksituatie	T	–	–	A	A	A	–	–	–	A
Visie & ambitie	T	B	R	B, A	B, A	B, A	B, A	–	B, A	A
Prioriteitstelling	T	B	R	B, A	B, A	A	B, A	a	A	A
Planning uitvoering	T	–	–	A	A	A	A	a	A	–
Beleidsuitvoering										
Uitvoering	T	b	r	A	A	A	a	a	–	–
Sturing en evaluatie		B	R	B, A	B, A	A	A	a	a	a

T = Trekker

B = Bestuurlijke betrokkenheid portefeuillehouder, B&W

b = incidentele bestuurlijke betrokkenheid n.a.v. bijzondere situaties en dito besluitvorming

A = Ambtelijke betrokkenheid

a = incidentele, reactieve ambtelijke betrokkenheid

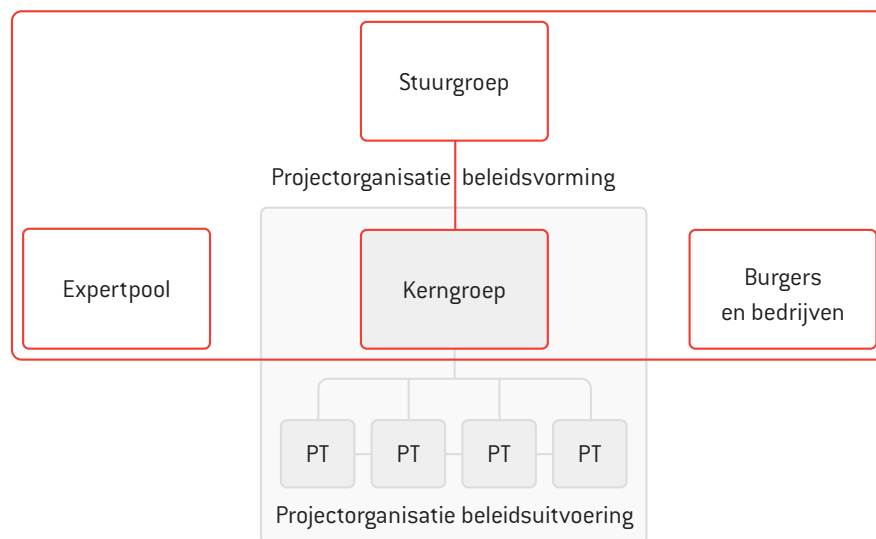
R = Betrokkenheid gemeenteraad

r = incidentele betrokkenheid n.a.v. bijzondere situaties en dito besluitvorming

Figuur 6: Betrokkenheid onderdelen gemeentelijke organisatie bij beleidsformulering en uitvoering externe veiligheid

- burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties. Het is belangrijk om vooraf goed na te denken over de wijze waarop verschillende partijen worden betrokken, dit in verband met hun verwachtingspatroon. Denk hierbij aan:
 - De status van hun betrokkenheid. Biedt de gemeente de mogelijkheid tot meedenken over het toekomstige beleid, wordt een vorm van participatie in de beleidsvorming aangeboden participeren of wordt voorzien in een vorm van meebeslissen?
 - Het moment van de betrokkenheid. Wordt men voorafgaande aan het beleidvormingsproces ingeschakeld, kan men lopende het proces op tussenproducten reageren of wordt men na afronding van het beleidvormingsproces geïnformeerd over het (concept)-beleid?
- De wijze van betrokkenheid. Wordt de betrokkenheid vorm gegeven via een informatie-avond, een hoorzitting of anderszins. Indien sprake is van een verdergaande betrokkenheid van belanghebbenden in het beleidvormingsproces, wordt een meer sturende rol toegekend via een vertegenwoordiging in een begeleidingsgroep, of wordt een meer passieve, toetsende rol aangeboden door opname in een klankbordgroep?

Duidelijk moet zijn dat status, moment en wijze van betrokkenheid met elkaar verbonden zijn en daarover dus in onderlinge samenhang moet worden besloten. De keuzes die zijn te maken hangen tenslotte samen met de kenmerken van de belanghebbenden die men wil bereiken.



Figuur 7: Projectorganisatie beleidsformulering en beleidsuitvoering

Projectmatige organisatie

De formulering van een gemeentelijk externe veiligheidsbeleid steunt op een projectmatige aanpak, gevoerd vanuit een expliciet ingestelde projectorganisatie. Een mogelijke vorm is in bovenstaande figuur in het bovenste kader aangegeven.

In de **stuurgroep** zitten de verantwoordelijke portefeuillehouder en het management op dienstniveau (milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, brandweer). Zij zijn direct verantwoordelijk voor de beleidsvorming – en later eventueel voor de uitvoering daarvan – en leggen daarover verantwoording af aan de gemeenteraad. De stuurgroep heeft bij voorkeur een verbinding met de gemeentelijke aansturing van het integraal veiligheidsbeleid (waaronder externe veiligheid).

Voor de opstelling van het gemeentelijk externe veiligheidsbeleid vormt het **kernteam** de spil. In dit kernteam zijn de afdelingen milieu, ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, alsmede de brandweer vertegenwoordigd. Ook juridische en financiële expertise is er bij voorkeur in vertegenwoordigd evenals communicatiedeskundigheid.

Het kernteam bereidt het beleid voor en vertaalt het beleid naar de uitvoering (prioriteitsstelling, uitvoeringsprogramma). Indien nodig raadpleegt het kernteam intern en extern deskundigen vertegenwoordigd in een eventueel ingestelde **expertpool**. Daarnaast doet het kernteam een voorstel over de wijze van betrokkenheid van burgers, bedrijven en partneroverheden als buurgemeenten, de provincie en de VROM-inspectie. Het kernteam legt verantwoording af aan de stuurgroep.

De afzonderlijke saneringsoperaties kunnen in (deel)projecten worden uitgevoerd, afhankelijk van de omvang en complexiteit met aparte **projectteams** [zie hoofdstuk ‘Sanering risicovolle situaties’ § ‘Planning en organisatie’].

De daadwerkelijke invulling van de bovenbeschreven structuur hangt samen met de gemeentelijke omvang. Een kleine gemeente zal deze structuur niet zelf kunnen bemensen. De elementen kunnen echter via externe betrokkenheid worden ingevuld. De expertpool kan worden vertaald naar het gericht inwinnen van informatie bij bijvoorbeeld infomil of het RIVM.

Beleidsvorming en beleidsuitvoering: indicatie benodigde personele capaciteit, doorlooptijd en kosten

Personele capaciteit

De personele capaciteit die nodig is voor het doorlopen van de methodiek (de gegevensinventarisatie, de vertaling naar beleidsvoorstellen en het uitlijnen van concrete activiteiten) voor het realiseren van een gemeentelijk externe veiligheidsbeleid, hangt uiteraard samen met de omvang van een gemeente. In het bijzonder is het aantal risicovolle inrichtingen van belang en het aantal en de ligging van transportassen en de omvang en aard van transporten daarover. De beschikbaarheid van gegevens binnen de gemeenten zelf is ook een belangrijke factor die de hoogte van de benodigde tijdsinzet beïnvloedt.

Een andere factor die de personele capaciteit mede beïnvloedt, is de organisatie van betrokkenheid van diverse gemeentelijke afdelingen, de gemeenteraad en het college van B&W en die van andere overheidsdiensten, bedrijven en burgers. Deze betrokkenheid vergt uiteraard overleg en bijeenkomsten in divers verband met de daarbij behorende tijd voor organisatie daarvan.

Ervaringsgegevens van een middelgrote gemeente zoals Apeldoorn (3200 Wm-inrichtingen) laten zien, dat voor het bepalen van de vertreksituatie – de risico-inventarisatie – voorafgaand aan de verdere beleidsvorming zo'n 1000 uren heeft gevergd. Daarin zijn begrepen activiteiten voor het opsporen van risicovolle situaties en aansluitend het bepalen van de aard en omvang van die risico's. Deze tijdsbesteding valt voor grote gemeenten aanzienlijk hoger uit. Voor kleine, landelijke gemeenten ligt een benodigde tijdsbesteding van ca. 100 uur in de lijn der verwachting.

De stap van risico-inventarisatie is de stap die verreweg de grootste tijdsbesteding vergt. Voor het doorlopen van de aansluitende stappen – van visie en ambitie tot en met sturing en evaluatie – is rekening te houden met een vergelijkbare tijdsbesteding als voor de inventarisatiefase. Daarmee komt voor een middelgrote gemeente de totale geraamde tijdsbesteding voor het doorlopen van alle stappen om te komen tot een extern veiligheidsbeleid op 2000 uur. Een kleine landelijke gemeente zal met een tijdsinspanning van 200 uur kunnen volstaan.

Doorlooptijd en kosten beleidsvorming

De factoren die de doorlooptijd van de beleidsvorming beïnvloeden zijn dezelfde als voor de benodigde personele capaciteit, namelijk de omvang van de inhoudelijke werkzaamheden en de noodzaak tot organisatie van een communicatieproces gericht op betrokkenheid van belanghebbende partijen.

Al met al kan er van worden uitgegaan dat voor een middelgrote gemeente met enige (zwaardere) industrie en enkele grotere transportassen een beleidsvormingstraject met een looptijd van één jaar in de lijn der verwachting ligt.

De kosten van de beleidsvorming gaan met name zitten in de kosten van de risico-inventarisatie- en beoordelingswerkzaamheden. Hier is het waarschijnlijk dat met name beoordelingswerkzaamheden (ligging PR-contouren, berekening GR) aan adviesbureaus moeten worden uitbesteed. De bepaling van de ligging van de PR-contouren en de berekening van het GR voor een enkel object kost al gauw € 2.000,-. De berekening van dezelfde parameters langs enkele kilometers infrastructuur belooft al gauw € 20.000,-. In het Ontwerp-besluit vaststelling milieukwaliteits-eisen voor externe veiligheid van inrichtingen zijn tabellen opgenomen waarin voor veel voorkomende bedrijfstypen standaardmatig de ligging van risico-contouren wordt geïndiceerd (zie ook bijlage 1) van deze leidraad. Dit hulpmiddel kan de inspanningen voor de risico-inventarisatie en -beoordeling reduceren.

Bij de overige werkzaamheden ligt het accent op de apparaatskosten.

Personele capaciteit, doorlooptijd en kosten uitvoering

Ook voor de uitvoering van saneringsoperaties geldt dat benodigde personele capaciteit, de doorlooptijd en de kosten sterk afhankelijk zijn van de hoeveelheid en (ruimtelijke) complexiteit van risicovolle situaties die voor sanering in het uitvoeringsprogramma worden opgenomen.

De variëteit in uitvoeringssituaties is dermate groot dat hier geen ramingen wordt gegeven.

Voor een indicatie van (de orde)grootte van de kosten van individuele saneringssituaties wordt verwezen naar hoofdstuk 'Sanering risicovolle situaties' § 'Tijd, capaciteit en financiële middelen'.



Preparatie op rampenbestrijding

6

Algemeen

Preparatie, de voorbereiding op rampen, richt zich op een duurzame kwaliteit van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie. Door een cyclische benadering van risicoanalyse, planvorming, opleiden en oefenen kan de beoogde kwaliteit in stand blijven en verbeteren.

De Wet rampen en zware ongevallen verplicht de gemeente zich voor te bereiden op de bestrijding van zware ongevallen en rampen op haar grondgebied. De wijze waarop invulling gegeven wordt aan deze wettelijke plicht, dient te worden vastgelegd in een rampenplan. Belangrijke onderwerpen in het rampenplan (RP) zijn:

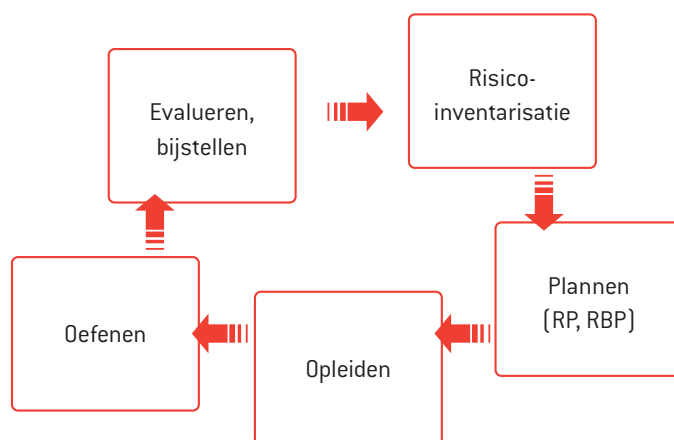
- organisatie- en besluitvormingsstructuur;
- competenties: verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;

- randvoorwaarden en faciliteiten: kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit, paraatheid en opschalingscapaciteit, kwaliteit uitrusting;
- relevante processen;
- communicatie.

Een rampenplan wordt doorgaans uitgewerkt in:

- draaiboeken;
- een operationeel basisplan;
- rampbestrijdingsplannen (RBP).

Voor elke redelijkerwijs mogelijk te achten ramp of zwaar ongeval, waarvan plaats, aard en gevolgen voorzienbaar zijn, wordt een rampbestrijdingsplan opgesteld. Als zodanig is een rampbestrijdingsplan een verbijzondering van het operationeel basisplan. De brandweer stelt deze rampbestrijdingsplannen in regionaal verband op.



Figuur 8: Preparatie: een cyclisch proces

Enkele voorbeelden van ramptypen

- luchtvaartongeval
- ongevallen op water
- verkeersongevallen op land
- ongevallen met brandbare en explosieve stoffen
- ongevallen met giftige stoffen
- tunnelongevallen
- brand in grote gebouwen
- instorting van grote gebouwen
- paniek in menigten
- verstoring openbare orde
- overstroming

Het rampenplan en de rampbestrijdingsplannen worden regelmatig geoefend, geëvalueerd en waar nodig geactualiseerd. Opleiding is een laatste belangrijke schakel in de cyclus.

Belangrijke ontwikkelingen

Ten aanzien van rampenbestrijding is, mede naar aanleiding van de gebeurtenissen in Enschede en Volendam, duidelijk een tendens van professionalisering en regionalisering ingezet. Deze tendens wordt duidelijk verwoord in de toekomstvisie van de commissie Brouwer (mei 2002): 'Krachten bundelen voor veiligheid, regionaal denken, lokaal doen'. Belangrijke bakens in deze visie zijn:

- uiterlijk met ingang van 1 januari 2003 zijn zowel de regionale brandweren als de regionale geneeskundige hulpverleningsorganisaties gefuseerd op de schaal van de politieregio; daardoor is in het hele land sprake van veiligheidsregio's;
- uiterlijk met ingang van 1 januari 2004 is wetgeving gerealiseerd waarbij:
 - het Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding als grondslag voor de voorbereiding van de rampenbestrijdingsorganisatie van een wettelijke basis is voorzien. De prestaties van gemeenten en diensten en de intergemeentelijke en multidisciplinaire afstemming hiermee een verplichtend karakter krijgen;
 - een systeem van kwaliteitszorg rampenbestrijding verplicht is en de intergemeentelijke afstemming hiervan is opgedragen aan de regionale brandweren;
 - een eenduidig en transparant toezichtstelsel is ingevoerd door middel van het twee-lagenmodel. Het Rijk kan hiermee rechtstreeks toezicht uitoefenen op de prestaties van de regio's;
 - uiterlijk met ingang van 1 januari 2004 is er in elke veiligheidsregio een gecolokeerde meldkamer voor brandweer, politie en ambulancehulpverlening. De gecolokeerde meldkamer wordt verder uitgebouwd tot één gemeenschappelijk meld-, informatie- en communicatiecentrum dat uiterlijk op 31 december 2006 operationeel is;

- uiterlijk op 31 december 2006 zijn regionale hulpverleningsorganisaties gevormd hetzij door fusie hetzij door zeer nauwe samenwerking van de regionale brandweer, GGD, CPA en GHOR. Het bestuur van de regionale hulpverleningsorganisatie vormt een personele unie met het bestuur van de regionale politie.

De voorbereiding op het bestrijden van rampen en grote ongevallen vindt dus plaats in regionaal verband. Elke regio moet in 2003 beschikken over een bestuurlijk vastgesteld Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding. Een goed Regionaal Beheersplan geeft inzicht in:

- de aard en omvang van de belangrijkste rampen die in de desbetreffende regio kunnen plaatsvinden;
- de benodigde operationele kwaliteit en capaciteit om te kunnen voorzien in de hulpbehoefte die bij dergelijke rampen naar verwachting optreedt;
- eventuele knelpunten als gevolg van verschillen tussen de benodigde en beschikbare operationele voorzieningen, alsmede maatregelen om deze situatie te verbeteren.

Voor de uitwerking van een Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding zijn twee hulpmiddelen beschikbaar: de Leidraad Maatramp en de Leidraad Operationele Prestaties.

De Leidraad Maatramp biedt een eenduidige en inmiddels in brede kring geaccepteerde systematiek voor het in kaart brengen van de omvang en effecten van de belangrijkste rampen die in een regio kunnen plaatsvinden en de hulpbehoefte waartoe dergelijke calamiteiten kunnen leiden. In de leidraad worden achttien typen rampen onderscheiden. Aan de hand van specifieke indicatoren kan worden vastgesteld met welke rampomvang rekening gehouden moet worden en wat dat vervolgens betekent voor de bijbehorende hulpvraag van respectievelijk de brandweer, de geneeskundige hulpverlening (GHOR), politie en gemeente. Deze exercitie resulteert in een 'regionale maatrampp'.

De Leidraad Operationele Prestaties gaat verder waar de Leidraad Maatramp eindigt. In de Leidraad Operationele Prestaties wordt de hulpvraag uit de Leidraad Maatramp vertaald in de binnen een bepaalde reactietijd benodigde hulpverleningscapaciteit en -kwaliteit.



Voorkomen van nieuwe risicovolle situaties



Twee-sporen aanpak

Het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties impliceert dat twee sporen parallel moeten worden bewandeld.

In de ruimtelijk spoor dient ervoor te worden gewaakt dat ruimtelijke ontwikkelingen bronnen van risico in nabijheid brengen van kwetsbare functies.

In het milieuspoor is na te streven dat risico's veroorzaakt door inrichtingen blijvend voldoen aan de normen die in het kader van de Wm daarvoor zijn te stellen. De volgende paragrafen verduidelijken dit.

Voorkomen via het ruimtelijke spoor

Mogelijkheden op grond van vigerende wetgeving

Nieuwe risicovolle situaties worden met name vermeden door een afgewogen ruimtelijk beleid te voeren. Kern van een dergelijk beleid is een afdoende ruimtelijke scheiding tussen risicobronnen en kwetsbare functies.

Deze ruimtelijke scheiding kan worden verwezenlijkt door:

- In nieuwe structuur- en bestemmingsplannen adequate zoneringen toe te passen.
- Bedenk bij de lokaliserings van zowel kwetsbare functies als risicovolle activiteiten dat met verloop van tijd uitbreidingswensen (uitbreiding van productieprocessen die tot een grotere doorzet van gevaarlijke stoffen leiden) zich kunnen voordoen. Een situatie die

nu voldoet aan de normen voor plaatsgebonden risico kan in de toekomst tegen de grenzen daarvan aanlopen. Ook is rekening te houden met toekomstige veranderende inzichten, waardoor een situatie als onveiliger kan worden beoordeeld dan nu het geval is. Houdt dus afdoende 'reserveruimte c.q. afstand'.

- Bestaande bestemmingsplannen door te lichten op eventuele ruimte die nog wordt geboden voor vestiging van hetzij nieuwe risicobronnen hetzij kwetsbare functies in onderlinge nabijheid. Indien deze ruimte niet meer aansluit bij de huidige gemeentelijke visie zijn dergelijke bestemmingsplannen met voorrang aan te passen aan de recente inzichten.

Uit onderzoek blijkt dat voor 60% van het grondgebied van de grotere steden een bestemmingsplan ontbreekt, verouderd is of dat het plan in strijd met een grenswaarde in het Ontwerp-besluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid inrichtingen bebouwing van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten toelaat, indien wordt voldaan aan de eisen van de Woningwet (art.44).

Een ingediende aanvraag om een bouwvergunning kan in dergelijke situaties niet worden geweigerd. De Minister van VROM heeft aangekondigd dat de Woningwet zodanig zal worden gewijzigd dat, zolang een (actueel) bestemmingsplan ontbreekt, een aanvraag om een bouwvergunning rechtstreeks wordt getoetst aan de relevante regelgeving voor externe veiligheid. Hiermee wordt binnen het huidige ruimtelijke ordeningsstelsel een extra mogelijkheid geboden om nieuwe risicovolle situaties te voorkomen.

Gemeentelijke lobby

Risico's rond rijkswegen, spoor- en vaarwegen kunnen aan de bronkant alleen via beïnvloeding van de beheerders van deze infrastructuren worden aangepakt. Samenwerking tussen gemeenten (eventueel met de provincie(s)) is noodzakelijk om een effectieve beïnvloeding te realiseren.

Op dit moment is het beleid rond risico's van transport erg in beweging (ketenstudies, mogelijke routing van transport van gevaarlijke stoffen op rijkswegen en spoor) en kan via goed onderbouwde inbreng hierop effectief invloed worden uitgeoefend door gemeenten.

Van belang is onder meer om de voortgang rond de regulering van het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoor te volgen. In de brief van 7 juni 2002, TK, vergaderjaar 2001-2002, 24611, nr.4 heeft het kabinet de intentie uitgesproken om tot een regulering te komen van de omvang van dat vervoer in relatie tot de ruimtelijke ordening in de omgeving van dat spoor.

Veiligheidseffectrapportage (VER)

Een VER is een op vrijwillige basis toe te passen instrument waarmee vooraf duidelijk wordt gemaakt welke risico's kleven aan een ruimtelijk project of een groot bouwwerk.

Een VER structureert een veiligheidsdialoog tussen publieke en private partijen om:

- zicht te krijgen op de veiligheidsrisico's;
- alternatieven te ontwikkelen waarmee deze risico's worden vermindert;
- afspraken te maken over maatregelen en activiteiten om een alternatief uit te voeren;
- de uitvoering van die afspraken te bewaken.

Een VER kan worden toegepast op projecten zoals:

- de herstructurering van een woonwijk;
- de locatiekeuze van een nieuw industrieterrein;
- de bouw van een winkelcentrum, een megabioscoop of een andere grote publiekstrekker.

Ruimtelijke scheiding is dé sleutel in de ruimtelijke ordening om nieuwe risicovolle situaties te voorkomen. Het bestemmingsplan is hét instrument om ruimtelijke scheiding te waarborgen.

De ruimtelijke scheiding van risicobronnen en kwetsbare functies kan in het bestemmingsplan via twee lijnen worden gereguleerd:

- de opname van een milieuzonering in het bestemmingsplan;
- het opnemen in bestemmingsplan van een Staat van bedrijfsactiviteiten (lijst van toegestane bedrijven voor een bedrijventerrein) voorzover het gaat om inrichtingen.

De omvang van de milieuzones respectievelijk de onderlinge veilige afstanden tussen bedrijfsmatige risicobronnen en kwetsbare functies kunnen 'als vanouds' worden gebaseerd op de afstandsnormen vermeld in de VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonering'. Met het van kracht worden van het Ontwerpbesluit Kwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer worden daar nieuwe afstandsnormen aan toegevoegd (zie bijlage 1). Van belang is ermee rekening te houden dat zoneringen op basis van het ontwerp-besluit geen informatie inhouden over effectafstanden. Informatie daarover moet via berekeningen worden verzameld.

Het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties via het ruimtelijk spoor, is voor risico's rond transportassen het voornaamste te bewandelen spoor. De gemeente heeft geen vergunningverlenende bevoegdheden rond het transport van gevaarlijke stoffen. Wel kan de gemeente invloed uitoefenen op de transportroutes van gevaarlijke stoffen over gemeentelijke wegen.

Om het afwegingsproces rond grootschaliger ruimtelijke ingrepen of de vestiging van een bouwwerk te structureren, is op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken het instrument Veiligheidseffectrapportage ontwikkeld. De toepassing van dit instrument is sterk in opkomst. Voor het gebruik ervan is een Leidraad Veiligheidseffectrapportage ontwikkeld.

Betekenis van een nieuwe Wro

In het voorstel voor de fundamentele herziening van de Wro wordt meer verantwoordelijkheid bij de gemeenten gelegd. Gemeenten worden aangezet om een visie te ontwikkelen voor hun grondgebied. Deze visie moet in de vorm van strategisch beleid worden opgenomen in een structuurvisie.

Rijk en provincie krijgen de bevoegdheid gemeenten instructies aan te reiken, die bij het vaststellen van bestemmingsplannen in acht moeten worden genomen. Een deel van het milieubeleid zal via dergelijke instructies in het ruimtelijke spoor doorwerken; in bestemmingsplannen worden milieukwaliteitseisen / kwalitatieve milieunormen vertaald.

Een voorbeeld van een dergelijke instructie is de AMvB Ontwerp-besluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen. Deze ontwerp-AMvB bevat een minimum ten aanzien van het beschermingsniveau in de vorm van grenswaarden voor het plaatsgebonden risico rond inrichtingen met gevaarlijke stoffen.

Bij de verlening van een bouwvergunning kan rechtstreeks aan deze AMvB worden getoetst, indien er geen (actief) bestemmingsplan voorhanden is.

Voorkomen via het milieuspoor

Het voorkomen van ongewenste nieuwe risicovolle situaties in het milieuspoor verloopt wat betreft **inrichtingen** via het instrument van de Wm-vergunning. Deze vergunningplicht creëert voor het bevoegd gezag de mogelijkheid een toetsing uit te voeren op:

- De betekenis van de nieuwvestiging van een bedrijf vanuit de optiek van externe veiligheid;
- De mogelijke consequenties van een bedrijfsuitbreiding of -verandering.

De nieuwvestiging van een bedrijf dient te stroken met de (toekomstige) vereisten aan de locatie ervan, die het besluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen stelt (normen voor PR, zie bijlage 1). Onderzoek over de ligging van de PR-contour rond een inrichting, over het groepsrisico en effectafstanden dient aan te geven of de risico's voor de kwetsbare functies binnen de normen blijven.

Met de Wm-vergunning wordt het door het bedrijf veroorzaakte risico teruggebracht, door het voorschrijven van risicoreducerende maatregelen. Het ALARA-beginsel geeft daarbij aan hoever het bevoegd gezag kan gaan in het voorschrijven van maatregelen aan het bedrijf.

In het geval van een uitbreiding van het bedrijf met een risicovolle activiteit, verricht het bevoegd gezag een vergelijkbare afweging. Onderzoek over de ligging van de PR-contour rond een inrichting, over het groepsrisico en effectafstanden dient aan te geven of de risico's voor de kwetsbare functies na bedrijfsuitbreiding of -verandering binnen de normen blijven. Uitgangspunt voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van uitbreiding of verandering is het standstill-beginsel. Een nieuwe risicovolle activiteit wordt slechts toegelaten, indien door reductie van het bestaande risiconiveau een 'risicoruimte' wordt gecreëerd. Deze kan vervolgens in principe door de nieuwe activiteit worden opgevuld, indien in de oude situatie geen sprake was van normoverschrijding. Voor zowel 'sanering' van de oude bedrijfsactiviteiten als de nieuwe activiteit geldt dat risicoreducerende maatregelen worden voorgeschreven conform het ALARA-beginsel.

De werking van het ALARA-beginsel wordt in figuur 9 verduidelijkt.

Het is hier niet de plaats om uitgebreid in te gaan op de vraag welke risicoreducerende maatregelen in een Wm-vergunning zijn op te nemen. Daarvoor zijn bronnen zoals Infomil te benaderen.

In het kader van de Wm-vergunning beschikt de gemeente over de mogelijkheid om het **transport** van goederen (en personen) naar de vergunninghoudende inrichting te geleiden. Dit in het kader van art. 1.1 van de Wm waarin het begrip 'bescherming van het milieu' wordt gespecificeerd naar onder meer 'de zorg voor een beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van verkeer van personen en goederen van en naar de inrichting'. De mogelijkheid om de Wm-vergunning in te zetten voor de preventie van transportrisico's wordt momenteel nader tegen het licht gehouden (zie toelichting op de volgende pagina).

Verruiming van de reikwijdte van de Wm

In de tweede voortgangsrapportage over het externe veiligheidsbeleid stelt de minister van VROM dat een verruiming van de reikwijdte van de Wm op dit punt aan de orde is. 'Het gewenste veiligheidsniveau van het transport van gevaarlijke stoffen kan in belangrijke mate worden bereikt door bij de milieuvergunningverlening voor bepaalde inrichtingen rekening te houden met de transportrisico's, waar die zich in Nederland ook voordoen. Vanwege transportrisico's kunnen vergunningen worden geweigerd of slechts onder voorwaarden worden verleend'. Over de toepassing van het instrument wordt nog overlegd met het bedrijfsleven. De feitelijke invulling van het instrument wordt gebaseerd op de uitkomsten van onder meer de ketenstudies naar LPG, Ammoniak en Chloor en maatschappelijke kosten-baten studies. Een wetsontwerp wordt eind 2003 in de ministerraad vastgesteld.

Routeplicht

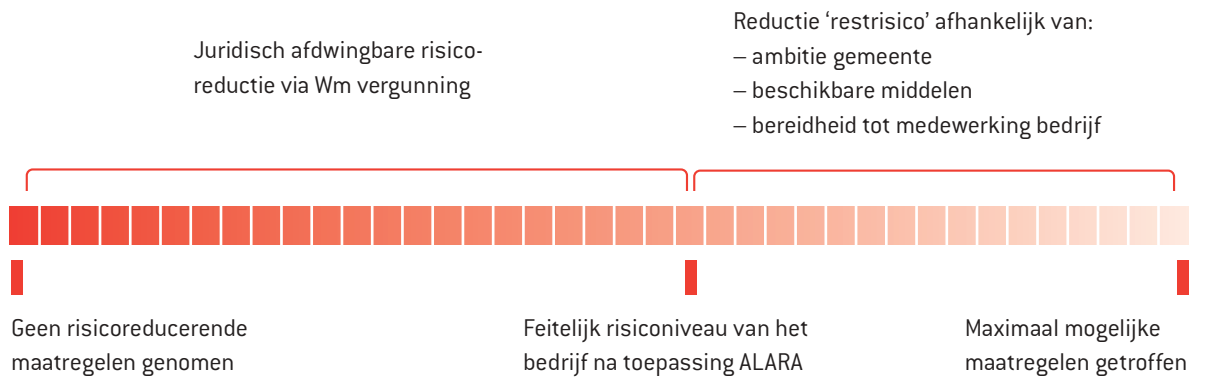
In ministeriële regelingen zijn routeplichtige stoffen opgesomd. Gemeenten mogen voor deze stoffen wegen aanwijzen waarover zij moeten worden vervoerd. Een reden voor routering is bijvoorbeeld de ligging van kwetsbare objecten langs een weg zoals ziekenhuizen, scholen, een dichtbevolkte woonwijk of waterwingebieden. Ook een verkeerstechnische overweging, het vermijden van een kruispunt met een relatief hoge ongevalskans, kan een rol spelen. Het hele rijkswegennet (op enkele tunnels na) is door de minister van V&W aangewezen voor het routeren van gevaarlijke stoffen. De provincies stellen routes op het provinciaal wegennet vast. De gemeentelijke routes moeten aansluiten op het landelijk en provinciaal netwerk. De routering in bijvoorbeeld Overijssel kan worden gevonden via www.overijssel.nl.

De rol van handhaving

Het voorkomen van risicovolle situaties heeft geen effect indien niet tegelijkertijd wordt geborgd dat afdoende veilige situaties ook veilig blijven. Hiervoor is handhaving onontbeerlijk.

Handhaving in het Wm-spoor is gericht op het waarborgen dat vergunde situaties in inrichtingen conform de vergunning(svoorwaarden) blijven. De toezichten en handavingsinspanningen daartoe maken deel uit van reguliere werkprocessen van gemeenten en provincies. Indien deze processen op een adequaat niveau worden uitgevoerd, en de juiste expertise rond externe veiligheidsproblematieken wordt ingezet, is sprake van een afdoende waarborg. Voor de Wm-vergunningverlening is een gedegen organisatie voor de aanlevering van expertise sinds een aantal jaren in bedrijf, namelijk Infomil. Daar kan men onder meer via een helpdesk informatie over vraagstukken rond externe veiligheid en Wm-vergunningverlening verkrijgen.

In het spoor van de ruimtelijke ordening is handhaving in de lijn van bouw- en woningtoezicht van belang. Aandachtspunten voor toezicht en handhaving zijn hier met name aspecten van het naleven van zoneringen in bestemmingsplannen en het eventueel plaatsvinden van illegale bouwactiviteiten.



Figuur 9: De werking van het ALARA-beginsel bij de sanering van risicobronnen in inrichtingen



Sanering van risicovolle situaties

8

Integrale benadering

Onder sanering van risicovolle situaties verstaan we het veranderen van situaties met een onacceptabel hoog risico in een duurzaam veilige situatie.

Een situatie vinden we **duurzaam veilig** indien aan wettelijke normen wordt voldaan, het normatieve kader voor groepsrisico wordt gerespecteerd, voldaan wordt aan eventueel aanvullende gemeentelijke wensen en de situatie is gewaarborgd via adequate bestemmingsplannen en gemeentelijke structuurplannen.

De sanering van risicovolle situaties **rond inrichtingen** kan langs twee sporen plaatsvinden. Dit zijn het spoor van bronmaatregelen (reductie van de risico's die een inrichting veroorzaakt via de Wm-vergunning) en het spoor van de ruimtelijke ordening (ruimtelijke maatregelen, met name ontweving).

Het Nederlandse milieubeleid kent het beginsel van bestrijding aan de bron. De hier gepresenteerde methodiek voor de sanering van risicovolle situaties gaat dan ook in eerste instantie uit van de risicoreductie door bronmaatregelen en pas in tweede instantie van maatregelen in de sfeer van de ruimtelijke inrichting.

De sanering van risicovolle situaties **langs transportinfrastructuur** kan in principe langs dezelfde sporen plaats vinden. Het spoor van de Wm-vergunning is echter uitermate beperkt. Uitsluitend voor bestemmingstransporten voor Wm-plichtige inrichtingen kan de gemeente als bevoegd gezag enige sturing geven aan de routing van de aan- en afvoer. Vervoerde hoe-

veelheden, de aard van stoffen of transportmodaliteiten kunnen niet vanuit een wettelijke bevoegdheid worden beïnvloed.

Figuur 10 op pagina 51 illustreert de integrale benadering van de sanering van risicovolle situaties rond inrichtingen.

Het beginsel van het milieubeleid 'bestrijding aan de bron' betekent dat bij sanering van een risicovolle situatie eerst wordt nagegaan of reductie van het veroorzaakte risico mogelijk is (stap 1 en 2 in figuur 10). Pas nadat vaststaat dat het niet mogelijk is het risico terug te brengen tot een acceptabel niveau (binnen de norm voor PR en voldoen aan de oriënterende waarde voor GR), worden maatregelen in het ruimtelijke spoor overwogen (stap 3 tot 6). Deze paragraaf beschrijft een methodiek om op een geïntegreerde wijze te bepalen welke saneringsoptie voor een specifieke situatie gewenst is.

Stappenplan sanering: de bron-gerichte aanpak

Stap 1: analyse bronmaatregelen

In eerste instantie wordt onderzocht of onveilige situaties kunnen worden opgelost door maatregelen aan de bron. In geval van een Wm-vergunningplichtige inrichting wordt nagegaan of aanvullende veiligheidsvoorzieningen via de vergunning zijn te reguleren. Met andere woorden, is er sprake van een adequate vergunning of kunnen op grond van het ALARA-beginsel verdergaande veiligheidsmaatregelen met een juridisch gesproken dwingende kracht worden opgelegd? Indien dergelijke maatregelen mogelijk zijn, en deze

Plan van aanpak sanering

Afhankelijk van de specifieke risicovolle situatie (een LPG-tankstation in of nabij een woonwijk of een bedrijventerrein waarbij verschillende bedrijven aan een cumulatie van risico's bijdragen) varieert de complexiteit van een saneringsoperatie. Aanbevolen wordt om in elk geval een plan van aanpak op te stellen voor de uitvoering van de saneringsoperatie. Het plan van aanpak bestaat uit:

- onderzoek naar de saneringsopties (bijvoorbeeld aanpassen van de Wm-vergunning, nemen van technische maatregelen, opheffen of verplaatsen van de inrichting en/of de gevoelige bestemming);
- de analyse van de consequenties van de saneringsopties op sociaal/maatschappelijk, financieel economisch en ruimtelijk /milieu-technisch gebied;
- analyse van de haalbaarheid van de opties op technisch, juridisch en financieel gebied;
- de keuze van de saneringsoptie;
- uitwerken van de saneringsoptie ('bestek' maken);
- Interne en externe communicatie.

tot een duurzaam veilige situatie conform het besluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen kunnen leiden, kan aanpassing van de vergunning worden overwogen.

Uiteraard heeft goed overleg met en liefst de instemming van het bedrijf met de maatregelen de voorkeur. De maatregelen kunnen dan op vrijwillige basis worden getroffen door het bedrijf. Een aansluitende aanpassing van de Wm-vergunning borgt de getroffen maatregelen en daarmee de instandhouding van de veiliger situatie.

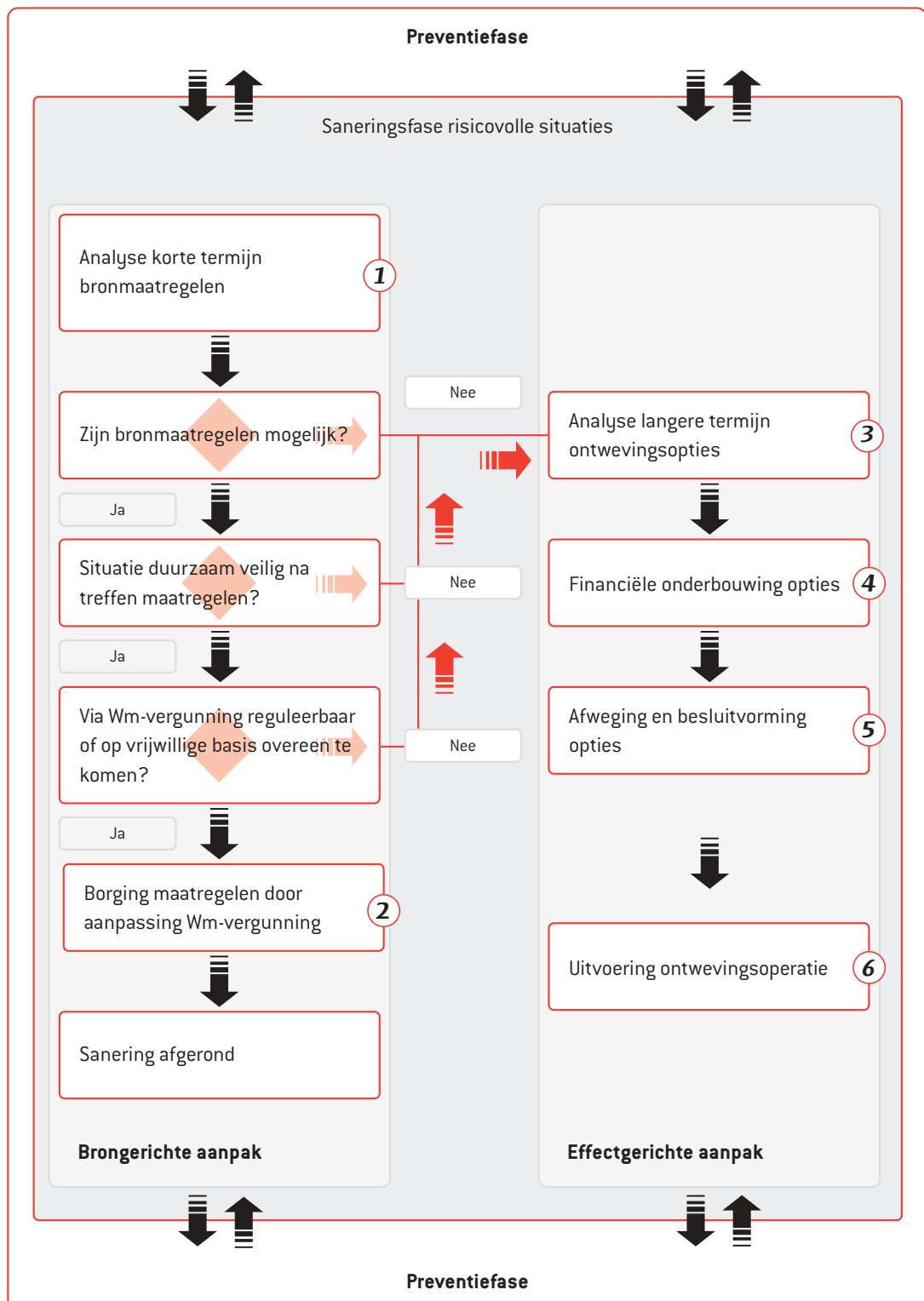
Onderzoek op gemeentelijk niveau naar risicoreducerende maatregelen rond infrastructuur is met een dosis reserve te benaderen. Duidelijk is gemaakt dat de invloed van gemeenten op het gebruik van transportinfrastructuur, zeker daar deze in rijks- of provinciaal beheer zijn, beperkt is; in geografische zin tot gemeentelijke ontsluitingswegen van bedrijfsterreinen, in sturende zin tot routing van transport naar Wm-plichtige inrichtingen. De voorgenomen verruiming van de reikwijdte van de Wm-vergunning om transportrisico's die gerelateerd zijn aan Wm-vergunningplichtige bedrijven te kunnen reguleren (zie tekstkader op pagina 46) kan die sturende werking verhogen.

Indien onderzoek wordt ingezet is de uitvoering ervan te verrichten in coalitieverband met andere overheden (samenballing van krachten) en met een duidelijk beeld van de beoogde inzet van de onderzoeksresultaten.

Stap 2: aanpassing Wm-vergunning

In het geval dat een aanpassing van de Wm-vergunning leidt tot duurzaam veilige situatie dient wel rekening te worden gehouden met:

- het expliciet afspreken en in de vergunning vastleggen van een tijdstip waarop de maatregelen moeten zijn geïmplementeerd door het bedrijf;
- het scherp toezien op naleving van die tijdsperiode en bij overtreding ervan direct handhavend optreden;
- verscherpt toezicht op permanente basis, eventueel door een aangepast bedrijfsspecifiek handhavingplan.



Figuur 10: De samenhang van milieu- en ruimtelijk spoor bij de sanering van risicovolle situaties

Onder door het bedrijf te treffen maatregelen vallen niet uitsluitend risicoreducerende maatregelen aan bestaande installaties en werkwijzen. In ogenschouw is ook te nemen of het stopzetten van deelactiviteiten van een bedrijf, tot de noodzakelijke risicoreductie kan leiden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het stopzetten van de LPG-verkoop bij een tankstation.

Beoordelingscriteria voor een duurzame veiligheid zijn:

- De situatie voldoet aan de wettelijke normen;
- De situatie is in lijn met het normatieve kader voor groepsrisico;
- De situatie voldoet aan eventueel aanvullende gemeentelijke wensen;
- Het voortbestaan van de gewenste situatie is gewaarborgd via adequate bestemmingsplannen en gemeentelijke structuurplannen.

Deze tweede stap is voor transportinfrastructuren niet aan de orde.

Stappenplan sanering: de effectgerichte aanpak

Stap 3: Analyse langere termijn ontwevingsopties

Leiden brongerichte maatregelen conform ALARA niet tot een duurzaam veilige situatie en kunnen op vrijwillige basis geen verdergaande maatregelen worden overeengekomen met het bedrijf, dan moet worden overgegaan tot het spoor van de ontweving. Dit spoor vergt veelal een langere periode voordat het tot het gewenste effect leidt. Het doorlopen van dit spoor mag niet resulteren in het achterwege laten van op grond van de Wm juridisch mogelijke bronmaatregelen die de onveiligheid reduceren.

Ruimtelijke ontweving kan via verschillende saneringsopties worden gerealiseerd:

- Het beëindigen van een activiteit. De activiteit (hetzij een risicobron hetzij een gevoelige bestemming) wordt beëindigd door aankoop van opstallen en/of grond. Bestaande opstallen worden gesloopt.
- De verplaatsing van een risicovolle activiteit. De gronden en opstallen van een inrichting worden aangekocht, het bedrijf wordt verplaatst naar een andere lokatie, bestaande opstallen worden gesloopt.

Bij sanering door ruimtelijke ontweving worden in eerste instantie de mogelijkheden van het wegnemen van de bron van het risico onderzocht. Veelal zal dit een bedrijf zijn. Factoren die van invloed zijn op de verplaatsingsmogelijkheden van een bedrijf zijn:

- de principebereidheid van de bedrijfsleiding om verplaatsing te overwegen;
- een geschikte gelegenheid voor hervestiging;
- de leeftijd van het bedrijf alsmede de bedrijfseconomische situatie (bijvoorbeeld de afschrijving van installaties en gebouwen);
- de financiële armslag van het bevoegd gezag.

Bij het overwegen van het wegnemen van kwetsbare functies gelden gelijksoortige afwegingsfactoren.

Los van de bovengenoemde rationele factoren is het aan het bevoegd gezag om te oordelen in hoeverre de sociaal-maatschappelijke context (bijvoorbeeld een grootschalig gevoel van onveiligheid onder bewoners) handvatten biedt voor deze of gene keuze.

De ruimtelijke context van de onveilige situatie kan aangrijpingspunten bieden om de optie van verplaatsing aantrekkelijker te maken. Indien bepaalde herontwikkelingsmogelijkheden ontstaan door verplaatsing van functies kunnen de revenuen van exploitatie wellicht worden ingezet om de verplaatsing financieel mogelijk te maken.

Opties voor ruimtelijke ontweving van infrastructuur en gevoelige bestemmingen houden dikwijls tamelijk grootschalige en kostbare ingrepen in. Soms levert de verplaatsing van bijvoorbeeld een doorgaande verbinding door de bebouwde kom, door het aanleggen van een rondweg, zo veel voordelen op, dat deze wordt gerealiseerd. Vaak zal verplaatsing van een infrastructuur fysiek onmogelijk of financieel onhaalbaar zijn. De optie van uitplaatsing van gevoelige bestemmingen kan dan in beeld komen. Ook deze koers is echter kostbaar en tijdrovend, en krijgt veelal te maken met veel maatschappelijke tegendruk. Momenteel wordt op rijksniveau met de complexe problematiek geworsteld. Concrete resultaten in de zin van handvatten voor de omgang met de problematiek of een vorm van regulering zijn op korte termijn niet te voorzien.

Stap 4: financiële onderbouwing opties

Saneringsingrepen in het ruimtelijk spoor zijn kostbaar. Voor gemeenten zal het veelal onmogelijk zijn om dergelijke ingrepen uit eigen middelen te financieren. In het hoofdstuk 'Financiering saneringsoperaties' van deze leidraad worden enkele aangrijpingspunten voor financieringswijzen gegeven.

Stap 5: afweging en besluitvorming

Bij de afweging van en besluitvorming over saneringsopties zijn de volgende criteria in ogenschouw te nemen:

- *Voortgang in de tijd:* Kan de onveilige situatie binnen een maatschappelijk aanvaardbare termijn zijn gesaneerd?
- *Haalbaarheid:* Wat is de waarschijnlijkheid dat een optie met name financieel haalbaar is?
- *Financiële robuustheid opties:* Hierbij is te denken aan:
 - de kosteneffectiviteit van een optie: wordt de duurzaam veilige situatie tegen de laagste kosten gerealiseerd?
 - de kosten-batenverhouding; zijn de kosten acceptabel in het licht van de (maatschappelijke) baten die worden gerealiseerd? Deze vraag dient te worden beantwoord in het licht van de opties voor de betreffende onveilige situatie, maar ook tegen de achtergrond van de sanering van mogelijke andere onveilige situaties.
- *Toekomstperspectief:* In hoeverre biedt de gesaneerde onveilige situatie (meerdere) perspectieven voor herontwikkeling van de betreffende locatie?

Het gewicht dat aan deze verschillende criteria wordt toegekend hangt af van de bestuurlijke urgentie die wordt ervaren rond een saneringssituatie.

Stap 6: Uitvoering ontweavingsoperatie

De start van de saneringsoperatie vindt plaats zo spoedig mogelijk nadat het definitieve besluit door het bevoegd gezag is genomen.

Ontweving is de ruimtelijke scheiding van risicobronnen en kwetsbare functies (gevoelige bestemmingen). Concreet gaat het over bedrijven die een extern veiligheidsrisico betekenen versus gevoelige bestemmingen zoals woningen, scholen en ziekenhuizen. Ontweving kan zich zowel richten op het risicovolle bedrijf (functieverandering, opheffing zonder verplaatsing, verwerving en verplaatsing) als op de gevoelige

bestemming (functieverandering, opheffing zonder verplaatsing, verwerving en verplaatsing). De ontweving beoogt het bereiken van een duurzaam veilige situatie (zie ook onder stap 3).

Planning en organisatie

De **planning** van saneringsoperaties is een samenspel van omvang, urgentie, tijd en geld. Daarbij zal ook steeds gekeken moeten worden of verschillende risicovolle situaties na elkaar of gelijktijdig kunnen worden opgepakt.

De prioritering van de totale saneringsoperatie in de beleidsfase (zie hoofdstuk 'Vormgeving gemeentelijk externe veiligheidsbeleid: een methodische aanpak') vormt het vertrekpunt voor de planning. De planning van de saneringsoperatie is echter een dynamisch proces. Voortschrijdend inzicht kan de planning sterk beïnvloeden. In positieve zin door bijvoorbeeld het onvoorziene besluit van een bedrijf om zich elders te vestigen. In negatieve zin, bijvoorbeeld een bedrijf waarvan ingeschat was dat milieutechnische maatregelen afdoende waren, maar waarvan nu blijkt dat dit niet het geval is en ontweving de enige optie is. Het is dan ook zaak om de planning van de saneringsoperatie geregeld tegen het licht te houden. Naar gelang de saneringsoperatie vordert, zal de onzekerheid in de planning afnemen.

De **organisatie** van de afzonderlijke saneringsoperaties kan, afhankelijk van de omvang en complexiteit, in (deel)projecten worden gestructureerd. Daarvoor kunnen eventueel aparte **projectteams** worden ingesteld. Hierbij is het belangrijk dat er een duidelijke link is met het kernteam, bijvoorbeeld door zitting van een lid van het kernteam in een projectteam. Het projectteam is op individueel bedrijfsniveau verantwoordelijk voor het opstellen van de plannen van aanpak, de uitvoering van de sanering en de evaluatie. Ook draagt het projectteam zorg voor een goede interne en externe communicatie. Het projectteam legt verantwoording af aan het kernteam (zie het hoofdstuk 'Vormgeving gemeentelijk externe veiligheidsbeleid: een methodische aanpak' § 'Totstandkoming veiligheidsbeleid').

Projectteams kunnen eventueel gedeeltelijk worden ingevuld door tijdelijke medewerkers vanuit advies- of detacheringbureaus.

Tijd, capaciteit en financiële middelen

Hoe lang duurt een saneringsoperatie en hoeveel geld kost dat? Logische vragen die echter in het bestek van deze leidraad niet eenvoudig te beantwoorden zijn. De bandbreedtes zijn groot, datzelfde geldt voor de variabelen die deze bandbreedtes bepalen: milieusanering versus ruimtelijke sanering, complex versus standaard, meewerkend versus tegenwerkend bedrijf, voldoende ruimtelijke alternatieven versus een volgebouwde gemeente, etc. Kentallen zijn daarom niet te geven.

In het Ontwerp-besluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen zijn schattingen gemaakt van de kosten van sanering van situaties rond concrete inrichtingen. Het betreft de kosten van amovering van woningen of het beëindigen van risicovolle bedrijfsmatige activiteiten. Daarmee kan de bandbreedte in de saneringskosten enigszins in beeld worden gebracht.

Saneringen vanwege de overschrijding van de grenswaarde voor het PR van 10^{-5} :

Deze sanering moet plaatsvinden binnen drie jaar na van kracht worden van het ontwerp-besluit.

In het ontwerp-besluit wordt gesteld dat er in Nederland circa 40-50 LPG-stations zijn met kwetsbare en/of beperkt kwetsbare objecten binnen de PR-contour van 10^{-5} . De saneringskosten voor amovering van deze objecten of het verplaatsen van LPG-verkoop worden geschat op ca. € 750.000,- per situatie.

Saneringen vanwege de overschrijding van de grenswaarde voor het PR van 10^{-6} :

Deze saneringen dienen plaats te vinden voor 2010. Het ontwerp-besluit zegt hierover het volgende:

- Voor BRZO-bedrijven in Nederland (uitgezonderd een situatie in Zeeland) wordt voorzien dat zo'n 100 woningen moeten worden geamoveerd om te voldoen aan de grenswaarde van PR 10^{-6} . Per woning worden de kosten geraamd op € 185.000,-.

- Bij 550 LPG-stations bevinden zich in totaal naar schatting 3650 kwetsbare objecten (m.n. woningen) binnen de PR-contour 10^{-6} . Per station kunnen de saneringskosten variëren tussen € 125.000,- en € 400.000,-. Deze bandbreedte is zo ruim omdat eventueel deluge-spinklersinstallaties kunnen worden ingezet om risico's terug te brengen. Dit leidt tot lagere saneringskosten.
- In Nederland zijn ca. 320 CPR-15 inrichtingen. Bij 25 inrichtingen liggen ca. 50 woningen binnen de contour voor het PR van 10^{-6} . Amovering van woningen kan goedkoper zijn dan aanvullende bronmaatregelen. De amoveringskosten per woning worden geraamd op maximaal 175.000,-.
- Rond ca. 1% van de 1000 ammoniakkoelinstallaties met een inhoud van 200kg of meer liggen (beperkt) kwetsbare objecten binnen de PR-contour van 10^{-6} . De amoveringskosten worden op maximaal € 455.000,- geraamd.

De bovengenoemde kosten betreffen middelen om de daadwerkelijke saneringen te financieren. Buiten deze kosten is rekening te houden met apparaatskosten voor het bevoegd gezag, die nodig zijn om de personele capaciteit te financieren die noodzakelijk is om de saneringsoperaties te begeleiden.



Financiering saneringsoperaties

9

Saneringsopties

Onder sanering wordt in deze leidraad verstaan:

- het nemen van **bronmaatregelen** om de omvang van het veroorzaakte risico te reduceren. Dit is een sanering in het kader van de Wet milieubeheer of op vrijwillige basis;
- **functieverandering of anticipatie**: Waar ongewenste bedrijvigheid mogelijk is door in procedure zijnde of al bestaande bestemmingsplannen worden deze plannen aangepast door een bestemmingsplanwijziging of de anticipatie daarop;
- **beëindigen zonder verplaatsing**: de ongewenste activiteit wordt beëindigd door aankoop van opstallen en/of grond. Bestaande opstallen worden gesloopt of veranderen van functie;
- **verwerving en verplaatsing**: gronden van een inrichting worden aangekocht, het bedrijf wordt verplaatst naar een andere locatie, bestaande opstallen worden gesloopt.

Deze saneringsopties variëren naar de mate waarin de gemeente eigen financiën moet inbrengen om de optie te realiseren. Bronmaatregelen die vanwege het ALARA-beginsel via de Wm-vergunning kunnen worden gevraagd van een bedrijf komen ten laste van dat bedrijf.

Het onderzoek naar en de wijziging van bestemmingsplannen om de nieuwvestiging van ongewenste functies tegen te gaan is waarschijnlijk de minst kostbare activiteit. In principe zijn hiermee uitsluitend apparaatskosten gemoeid.

Verwerven en vervolgens het beëindigen van risicovolle activiteiten of gevoelige functies of het verplaatsen ervan vergt eigen middelen van een gemeente. Deze optie is zelden te realiseren op grond van wetgeving en gebeurt met de vrijwillige medewerking van het bedrijf. Aan deze medewerking hangt veelal een prijskaartje.

Financiële regelingen

Bijdrageregelingen

Er is een verband tussen het saneren van ongewenste bestemmingen en het stimuleren van gewenste bestemmingen. Het beëindigen van ongewenst ruimtegebruik is een voorwaarde voor het realiseren van gewenst ruimtegebruik.

Deze constatering betekent een ruime(re) bandbreedte van financiële regelingen waaruit in principe kan worden geput voor de financiering van saneringen. Enkele voorbeelden lichten dit toe.

De opslag van vuurwerk nabij woningen vanwege strijdigheid met het Vuurwerkbesluit

Sanerings-opties	Financieel benadeelde	Instrumenten	Regelingen
Opheffen inrichting	Vergunninghouder	Wm-vergunning	BIRK, ISV, IPSV, Fysieke stadseconomie, Schadevergoedingsregeling Wm
Verplaatsen inrichting	Vergunninghouder	Wm-vergunning Bestemmingsplan	BIRK, ISV, IPSV, Fysieke stadseconomie, Schadevergoedingsregeling Wm

Een LPG tankstation in een woonwijk

Sanerings-opties	Financieel benadeelde	Instrumenten	Regelingen
Opheffen inrichting	Vergunninghouder	Wm-vergunning	BIRK, ISV, IPSV, Fysieke stadseconomie, Bijdrage voor bodemonderzoek en -sanering Schadevergoedingsregeling Wm
Verplaatsen inrichting	Vergunninghouder	Wm-vergunning Bestemmingsplan	BIRK, ISV, IPSV, Fysieke stadseconomie, Bijdrage voor bodemonderzoek en -sanering Schadevergoedingsregeling Wm
Afstoten LPG verkoop/opslag	Vergunninghouder	Wm-vergunning	Schadevergoedingsregeling Wm

Een inrichting in een woonwijk met overschrijding GR

Sanerings-opties	Financieel benadeelde	Instrumenten	Regelingen
Opheffen inrichting	Vergunninghouder	Wm-vergunning Bestemmingsplan	BIRK, ISV, IPSV, Fysieke stadseconomie, Bijdrage voor bodemonderzoek en -sanering Schadevergoedingsregeling Wm
Verplaatsen inrichting	Vergunninghouder	Wm-vergunning Bestemmingsplan	BIRK, ISV, IPSV, Fysieke stadseconomie, Bijdrage voor bodemonderzoek en -sanering Schadevergoedingsregeling Wm
Verplaatsen kwetsbare bestemming	Bewoners / gebruikers	Bestemmingsplan Onteigeningswet	BIRK, ISV, IPSV, Fysieke stadseconomie, Schadevergoedingsregeling Wro
Bronmaatregelen	Vergunninghouder	Wm-vergunning	Schadevergoedingsregeling Wm in bijzondere gevallen
Aanpassing activiteiten	Vergunninghouder	Wm-vergunning	–

** De voorbeelden zijn tijdsgebonden en aan wijzigingen onderhevig.*

In bijlage 7 zijn deze regelingen nader omschreven en is aangegeven welke instantie de regeling beheert.

De voorbeelden tonen aan dat in specifieke gevallen aanspraak kan worden gemaakt op vergoedingen in het kader van de Wet milieubeheer en of de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Daarvoor moet wel aan zeer strenge eisen worden voldaan en het gaat hierbij om een tegemoetkoming, niet om een sluitende dekking.

Het ministerie van VROM heeft middelen gereserveerd voor de sanering van ongewenste ruimtelijke situaties. Dit betreft kosten voor de sanering van bedrijven waarbij kwetsbare objecten binnen de PR contour 10⁻⁵ liggen.

In een aantal gevallen zal door sanering ruimte ontstaan voor de herontwikkeling van stedelijk gebied. Dan bestaat de mogelijkheid om een beroep te doen om gelden die de stedelijke (her)ontwikkeling stimuleren zoals I(P)SV en de regeling fysieke stadseconomie. Deze regelingen zijn echter gebonden aan aangewezen gemeenten. Het betreft daarbij stimuleringsregelingen die niet alle kosten zullen dekken. Deze regelingen zijn ook niet specifiek bedoeld voor de sanering van risicovolle situaties. De koppeling aan (her)ontwikkeling biedt daarnaast de mogelijkheid tot het aangaan van PPS-constructies, waarbij de opbrengst van de nieuwe functie een deel van de sanering kan dekken.

Daarnaast heeft het ministerie van VROM specifiek gelden gereserveerd voor de investering in de ruimtelijke kwaliteit (BIRK). Hieronder vallen ook de saneringen van risicovolle situaties. Deze saneringen vormen echter maar een deel van de doelgroep. Ook is momenteel nog onduidelijk volgens welke procedure de gelden van BIRK aan projecten worden toegekend.

Hoewel dus wel van diverse kanten een bijdrage kan worden verwacht voor de sanering van onveilige situaties, zal de gemeente ook eigen gelden hiervoor moeten reserveren.

Schadevergoedingsregelingen

In de Wet milieubeheer is vastgelegd (art 15.20 en 15.21) dat in bepaalde gevallen de overheid een vergoeding toekent aan een vergunninghouder die door een milieubeschikking van die betreffende overheid kosten moet maken of schade lijdt, waarin niet op een andere wijze is of kan worden voorzien. Het gezag dat bevoegd is de milieubeschikking te nemen, besluit ook over het al dan niet toekennen van een schadevergoeding. Dit bevoegd gezag is GS of B&W.

De vergoeding komt ook ten laste van het bevoegd gezag. Voorzover de Minister van VROM echter met de toekenning instemt, komen de kosten ten laste van het ministerie. In de Circulaire schadevergoedingen van het ministerie van VROM (Stc 1997, nr 246/pag 32) wordt het instemmingsbeleid van het ministerie toegelicht. In de circulaire wordt ook de te volgen procedure in het kader van besluiten over schadevergoedingen uiteengezet.

Bovenstaande schadevergoeding is niet alleen van toepassing voor het aspect externe veiligheid, maar voor alle milieuaspecten.

In het kader van het Vuurwerkbesluit zijn de 'Beleidsregels compensatie meldingsplichtige vuurwerkbedrijven' opgesteld door het ministerie van VROM (Stc 24 april 2002, nr 79/pag 23). Deze beleidsregels zijn speciaal bestemd voor niet vergunningsplichtige vuurwerkbedrijven. Dit zijn inrichtingen waar ten hoogste 1000 kg consumentenvuurwerk wordt opgeslagen. Op basis van de beleidsregel wordt door het ministerie van VROM schade vergoed als een inrichting schade lijdt door het niet kunnen voldoen aan artikel 2.2.1. van het Vuurwerkbesluit en de opslag en verkoop van consumentenvuurwerk op de huidige locatie moet staken. Een verzoek tot schadevergoeding kan tot uiterlijk 31 december 2004 worden gedaan. Senter neemt namens de Minister het verzoek in behandeling.

Partijen en hun belangen

Gemeente / provincie

- algemeen maatschappelijk belang: milieu, veiligheid, duurzaamheid
- tegemoet komen aan (acute) maatschappelijke onrust
- voldoen aan kaders vanuit beleid, wet- en regelgeving
- ontwikkelingsbelang (sanering bedrijf vergroot de ontwikkelingskansen in de directe omgeving)

Betrokken bedrijf

- versterken imago in de markt
- verbeteren relatie directe omgeving
- invulling geven aan eigen verantwoordelijkheid
- ontwikkelingsbelang: wens om zich te vernieuwen, uit te breiden of zich nieuw te vestigen

Projectontwikkelaars/bouwbedrijven

- ontwikkelingsbelang (sanering bedrijf biedt ontwikkelingskansen in de directe omgeving)

Financieringsconstructies

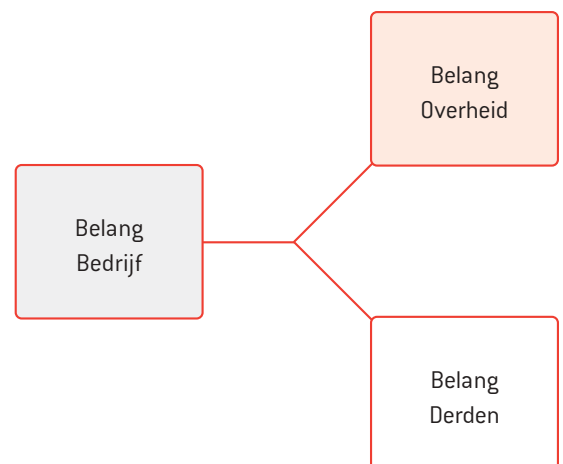
De sanering van risicovolle situaties kost veel geld. Dat geldt voor bronmaatregelen, maar zeker als het gaat om verwerving en verplaatsing. Doorgaans zal een dergelijke sanering niet gefinancierd kunnen worden door financiële regelingen alleen. Andere financiële bronnen moeten worden aangeboord. Wie deze financiën kunnen leveren is in belangrijke mate afhankelijk van het belang dat verschillende partijen hebben in de sanering. In onderstaande tabel is een aantal mogelijke belanghebbenden en belangen benoemd.

Een goede inschatting van de diverse belangen (zie figuur 'belangendriehoek') geeft een beeld van de mogelijke dan wel logische financiële participatie van de diverse betrokkenen.

Daarin kunnen ook de volgende principes een rol spelen:

De vervuiler betaalt

Uitgangspunt is dat het bedrijf primair verantwoordelijk is voor oplossing van het probleem; dit principe kent uiteraard zijn grenzen, denk daarbij aan 'reasonable' uit het ALARA-principe (de inspanning moet redelijk zijn) en het uitgangspunt van het 'voorkomen van onevenredig economisch nadeel door milieu-eisen' in de schadevergoedingsregeling uit de Wet milieubeheer en de 'planschaderegeling' uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening.



Figuur 11: De belangendriehoek

Het benutten van kansen en win-win-situaties

Een saneringsvraag bij een bedrijf met concrete plannen voor vernieuwing, uitbreiding of nieuwvestiging biedt de kans om te kiezen voor een oplossing die zowel het overheidsbelang als het bedrijfsbelang dient; bereidheid van beide kanten om creatief en coöperatief samen te werken zijn daarvoor een belangrijke voorwaarde; datzelfde geldt voor flexibiliteit (bijvoorbeeld investeringen koppelen aan economische afschrijvingsregimes).

Werk met werk maken

De uitplaatsing van een bedrijf biedt mogelijk kansen voor de ontwikkeling van de directe omgeving van het bedrijf (andere bedrijven, andere functies), kansen die interessant zijn voor overheid (ontwikkelingsperspectief) en/of bijvoorbeeld projectontwikkelaars (financieel perspectief); mogelijk kunnen de kosten voor de sanering voor een deel worden terugverdiend uit de exploitatie van de ontwikkeling van het gebied.

Op het moment dat het belang van de diverse betrokkenen in beeld is, zal – zeker wanneer meerdere partijen zijn betrokken – gezocht moeten worden naar een gepaste financieringsconstructie. Publiek-private samenwerking (PPS) is een constructie die steeds meer wordt toegepast. Overheid en private partijen brengen daarbij geld in en komen tot afspraken over verdeling van kosten, opbrengsten ('benefit sharing') en risico's. Doel is het realiseren van meerwaarde in termen van efficiency-winst of hogere kwaliteit. Een PPS kan worden georganiseerd middels contracten of middels de oprichting van een BV, CV of VOF.

Zie bijlage 9 voor overwegingen omtrent het aangaan van een PPS.



Communicatie en gemeentelijk externe veiligheidsbeleid

10

Communicatie binnen de gemeentelijke organisatie

Om gemeentelijke inspanningen voor een veilige woon- en verblijfsomgeving van haar burgers uit te voeren, moet binnen het gemeentelijk apparaat worden gecommuniceerd. In grote lijnen worden de volgende onderwerpen onderscheiden:

- de verhoging van het bewustzijn over externe veiligheid;
- het vaststellen van gemeentelijk beleid voor externe veiligheid;
- het uitwerken, invoeren en borgen van het beleid;
- de dagelijkse gang van zaken.

Verhoging van het bewustzijn over externe veiligheid

Onduidelijkheid over wat externe veiligheid is en inhoudt voor ambtenaren en bestuurders, maakt het lastig om gemeentelijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Regelmatig blijkt dat er onvoldoende besef is over het onderwerp, vaak zelfs bij diensten die taken en verantwoordelijkheden op dat gebied hebben. Indien er wel een besef bestaat over het onderwerp, komt het regelmatig voor dat de betrokken diensten te sectoraal denken en werken. Daardoor ontstaat niet de onderlinge samenwerking die nodig is om bevredigende resultaten te behalen.

Daarom is het verstandig om bij de start van de gemeentelijke aanpak omtrent externe veiligheid één of meerdere voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren, waarop het onderwerp helder, duidelijk en begrijpelijk wordt geïntroduceerd.

Vaststellen van gemeentelijk beleid voor externe veiligheid

Voordat de gemeenteraad het externe veiligheidsbeleid – inclusief het ambitieniveau – vaststelt, moet er op verschillende niveau's binnen de gemeentelijke organisatie worden gecommuniceerd over de invulling van dat beleid. Inzicht in de relevante risico's rond bedrijven en transportinfrastructuur, de actoren en het nationaal beleids- en wetgevingskader is een noodzakelijke randvoorwaarde voor beleidsformulering. Een interne ambtelijke werkconferentie met betrokken diensten kan dit inzicht brengen: wat weten we, waar liggen leemtes, wie is verantwoordelijk waarvoor, welke acties en middelen zijn nodig om leemtes te vullen?

Voorafgaand aan een beleidsnota voor de raad buigt het College van B&W zich – op grond van de verworven inzichten – vervolgens in een bestuurlijke werkconferentie over de invulling van het beleid. Daarbij dienen zij te overleggen over het gewenste ambitieniveau van het beleid. Men dient zich bijvoorbeeld af te vragen of 'slechts' de geldende wet- en regelgeving zal worden toegepast of dat men daarboven op nog extra ambities heeft. Huidige wet- en regelgeving biedt immers die mogelijkheid op de volgende gebieden:

- ruimtelijke ordeningsbeleid;
- beperking van het groepsrisico;
- preparatie- en repressietaken binnen de veiligheidsketen;
- voorlichtingstaken van het gemeentebestuur.

Communicatie over externe veiligheid

Communiceren over externe veiligheid en de betekenis daarvan voor de burgers is een noodzakelijke, maar lastige opgave. Het onderwerp is behoorlijk 'vaag' en daardoor lastig te vangen in heldere boodschappen. Termen als '10⁻⁶' of 'risico = kans maal effect' lenen zich slecht voor heldere en begrijpelijke communicatie aan de burger, maar ook aan de betreffende medewerkers van de gemeentelijke diensten die zich met de materie bezighouden of zelfs het College. Toch is het voor realiseren en uitwerken van een gemeentelijk externe veiligheidsbeleid nodig dat mensen – burgers, ambtenaren of bestuurders – enige notie van het onderwerp hebben.

Communicatie over externe veiligheid binnen het gemeentelijk apparaat en met de burger is daarmee essentieel voor begrip en draagvlak voor gemeentelijke veiligheidsinitiatieven.

Kiezen voor een bepaalde mate van beleidsambitie heeft ook een 'prijs'. Veiligheid kan betekenen dat we moeten afzien van andere plannen. Immers, de wettelijke eisen zijn streng. En naleving van die eisen leidt soms tot conflictsituaties met andere beleidsterreinen, zoals het ruimtelijk beleid (een fabriek of een woonwijk?), sociaal beleid (bedrijvigheid in relatie tot werkgelegenheid) en economische beleid (bedrijvigheid in relatie tot inkomsten). Kortom, bij de invulling, borging en uitvoering van een gemeentelijk extern veiligheidsbeleid zijn voor een gemeentebestuur altijd diverse belangen in het geding. En bij de afweging van die belangen moet het bestuur keuzes maken. Kiezen kan moeilijk zonder daarover met elkaar te communiceren.

Bij het kiezen voor ambities moet het gemeentebestuur meer afwegingen dan de bovenstaande maken. Daar waar sprake is van beleidsvrijheid (zie boven) moeten gemaakte keuzes worden gemotiveerd. Die motivatie strekt zich uit tot een afweging van maatschappelijke baten en kosten. Met andere woorden: wanneer is een risico maatschappelijk aanvaardbaar? Als burgers niet of onvoldoende weten aan welke risico's zij blootstaan omdat de informatie daarover naar hen in diverse opzichten tekortschiet dan kan moeilijk gesproken worden van 'maatschappelijk geaccepteerde risico's'. Hier ligt een duidelijke verbinding met de externe communicatie. Een publieke discussie op lokaal niveau tussen bestuur en (vertegenwoordigers van) burgers is in feite een voorwaarde om met recht te kunnen spreken van 'maatschappelijk geaccepteerde risico's'.

Uitwerken, invoeren en borgen van het beleid

Vaststellen van beleid is één, het uitwerken daarvan is twee. Beleid moet 'handen en voeten' hebben. Daarvoor is het nodig om een projectorganisatie op te tuigen, die deze taak op zich neemt. Voor de taken, structuur en werking van deze organisatie wordt verwezen naar het hoofdstuk 'Vormgeving gemeentelijk externe veiligheidsbeleid: een methodische aanpak § Projectmatige organisatie'. Goede communicatie binnen deze projectorganisatie is essentieel. Het is te adviseren dat goede en duidelijke afspraken worden gemaakt naar aanleiding van de antwoorden op onder andere de onderstaande vragen:

- Is duidelijk (gecommuniceerd) welke groep of persoon welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben?
- Hoe vaak komen groepen, teams of personen bij elkaar?
- Welke onderwerpen staan daarbij op de agenda?
- Wat is het gewenste communicatie-‘klimaat’ tijdens bijeenkomsten?
- Hoe wordt aan wie gerapporteerd over voortgang en resultaten?

Dagelijkse gang van zaken

Op enig moment zal het gemeentelijke beleid en de uitwerking daarvan zijn neerslag hebben gevonden in de dagelijkse praktijk. Vanuit communicatief oogpunt bezien is er een aantal valkuilen die op dat moment omzeild moeten worden. Zo bestaat het risico dat – ondanks borging door middel van procedures – toch weer het sectorale denken en de versnipperde samenwerking de kop opsteekt. Of de aandacht en het besef over externe veiligheid zakt terug onder een aanvaardbaar niveau. Enkele ideeën om die ontwikkeling tegen te gaan zijn:

- Het regelmatig publiceren van artikelen of interviews in het personeelsorgaan van de gemeente.
- Het geven van ‘bijspijker’-cursussen om kennis en vaardigheden rond nieuwe ontwikkelingen rond externe veiligheid bij te brengen.
- Het opnemen van kernpunten van externe veiligheid bij mogelijke introductiecursussen voor nieuwe medewerkers.

Externe communicatie

Voor dit onderwerp is een onderscheid in twee doelgroepen van belang: de burgers en de bedrijven.

De burger

De taak van risicobeheer bij externe veiligheid door de overheid is er voor de burgers. Daarom is communiceren met burgers over het onderwerp essentieel. Een knelpunt bij de communicatie over externe veiligheid is vaak een gebrek aan openheid. Veel gemeentebesturen zijn bang dat informatie over risico's burgers bang maakt. Het tegenovergestelde is waar (onthouden van informatie maakt bang), maar dit inzicht ontbreekt bij veel gemeenten. Informeren zonder verontusting op te roepen lijkt het uitgangspunt. Een ander

knelpunt is dat communicatie een gemeentelijke verantwoordelijkheid is, maar dat bij veel kleine gemeenten de capaciteit en deskundigheid ontbreken om een risicokaart te maken of een campagne rampenverlichting uit te voeren.

Onderzoek heeft aangetoond, dat de burger volledig en in alle openheid geïnformeerd wil worden over de risico's waaraan hij blootstaat. Daarbij past geen terughoudend communicatiebeleid van de gemeente. Voor het vergroten van het risicobewustzijn bij de burger is het wezenlijk dat er vertrouwen is in de informatieverschaffer (de gemeente). Dat vertrouwen staat of valt met de getoonde houding van openheid en zorgvuldigheid.

De belangrijkste manieren om de communicatie over externe veiligheid te verbeteren zijn:

- Actief verspreiden van informatie;
- Passief verspreiden van informatie (beschikbaar stellen);
- Betrekken van maatschappelijke groeperingen bij beleidsplanning;
- Betrekken van burgers bij concrete problemen en maatregelen.

Actief verspreiden van informatie

Een actieve verspreiding van informatie door de gemeente aan de burger heeft de voorkeur. Dat is soms zelfs wettelijk voorgeschreven. De Wet Rampen en Zware Omgevallen (WRZO) en het Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen (BIR) maken de gemeente verantwoordelijk voor het verschaffen van informatie aan de burger over externe veiligheid. Daarbij gaat het tot in detail om de inhoud, frequentie en vorm van de informatie. Ter illustratie: Eenmaal per jaar moet informatie worden verschaft over hoe burgers moeten handelen bij een ramp, in de vorm van het basisscenario: 'Als de sirene gaat ... Ga naar binnen, Sluit ramen en deuren en luister naar TV of radio'. Eenmaal in de vijf jaar moet informatie worden versprekt over de bijzondere risico's in de omgeving.

Daarnaast kan de gemeente kiezen om verder te gaan in het actief aanbieden van informatie. Inhoud (de boodschap) en aanpak (de vorm van communiceren) zijn daarbij van belang.

Wat is 'externe veiligheid'?

Geef uitleg wat externe veiligheid is, maar vooral wat het *niet* is. Het gaat niet om meer 'blauw op straat', niet om verkeersveiligheid en niet om 'gewone' emissies van bedrijven naar bodem, water en lucht. Nee, duidelijk moet worden gemaakt, dat externe veiligheid betrekking heeft op situaties waar iets mis zou kunnen gaan met gevaarlijke stoffen, waardoor mensen – die verder niets met die risicodragende activiteit te maken hebben – om het leven zouden kunnen komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kans op een ont-ploffingen bij een bedrijf en de slachtoffers die dat in een nabijgelegen woonwijk kan veroorzaken. Maar ook om de kans op het vrijkomen van een giftige stof uit een spoorwagon of vrachtwagen, die vervolgens over een kantoreengebied drijft en daar slachtoffers onder de werknemers maakt. **Vindt de gemeente het een belangrijk onderwerp?** Leg uit dat het een taak van de gemeente is om invulling te geven aan het risicobeheer bij externe veiligheid voor de burgers. **Wat gaat zij er aan doen?** Schets de aanpak en uitwerking van externe veiligheid.

Maak (en communiceer!) een schema van beleid, programma, projecten.

Geef mijlpalen aan. **Hoe kan ik 'meepraten'?** Geef aan welke inspraakmogelijkheden er op welke momenten zijn. **Wat moet ik concreet weten?** Geef informatie over wat te doen in geval van daadwerkelijke rampen. Uitleg van de werking van het sirenenet.

Inhoud

Voorop staat dat communicatie over externe veiligheid relevant en begrijpbaar is voor de burger. Het heeft bijzonder weinig zin om te praten over '10⁶' of 'risicocontouren'. Dat is veel te ingewikkeld. In het algemeen wil de burger antwoord op concrete vragen. Diverse vragen en antwoorden staan de tabel vermeld.

Vorm

De manieren om deze onderwerpen actief te communiceren zijn legio:

- een brochure, eventueel vergezeld van een persoonlijke brief van de burgemeester;
- het periodiek verschijnen van artikelen (n.a.v. persberichten) of interviews in de lokale of regionale media;
- het beleggen van informatie-avonden;
- een periodieke nieuwsbrief;
- huis-aan-huis verspreiden van kaarten waarop de bevolking wordt ingelicht wat de doen bij rampen;
- enquête(s) naar de beleving van externe veiligheid onder de bevolking.

Passief verspreiden van informatie (beschikbaar stellen)

Het alternatief voor de bovenomschreven 'breng'-informatie is informatie, die de burger moet ophalen. Dat werpt dus een iets grotere drempel in de communicatie, maar het hoeft uiteraard ook niet allemaal van één kant te komen. Het bovenstaande met betrekking tot begrijpbaarheid, afbakening en uitleg van het onderwerp geldt ook hier onverkort.

Vorm

Hierbij is te denken aan de volgende communicatiemiddelen:

- leaflets op te halen bij de gemeente;
- het openen van een informatie helpdesk (telefoonnummer, e-mail adres);
- een elektronische risicokaart voor internet (een elektronische risicokaart zou op een website continu te raadplegen moeten zijn. Een papieren versie kan eenmaal in de 5 jaar, volgens de BRZO-plicht, huis-aan-huis verspreid worden voor internetlozen);
- milieuvergunningaanvraag (in de ontwerpbesikking op de milieuvergunningaanvraag is begrijpbaar uit te leggen welke externe veiligheidsaspecten er spelen en hoe de gemeente er op heeft beschikt).

Betrekken van maatschappelijke groeperingen bij beleidsplanning

Van een gemeentelijke externe veiligheidsbeleid dat wordt 'gedragen' door de bevolking kan alleen sprake zijn als de burger in staat is geweest kennis te nemen van de voorgestelde uitgangspunten en daarop – in enige mate – heeft kunnen reageren. Deze constatering geldt te meer nu de gemeente in haar beleid kan kiezen voor 'maatschappelijk geaccepteerde risico's'. Zonder dialoog met die maatschappij (in de vorm van maatschappelijke groeperingen) kan moeilijk sprake zijn van acceptatie.

Vorm

Bij het betrekken van de 'maatschappij' kunnen we denken aan twee manieren om reacties te verzamelen of daar interactief als gemeente op te reageren. De laatste manier heeft duidelijk de voorkeur. Van beide geven we enkele mogelijkheden.

Reacties verzamelen

- een 'loket' bij de gemeente waar men opmerkingen, ideeën, wensen en klachten kwijt kan;
- e-mail account waarnaar men zulke reacties kan opsturen (al of niet via een internetsite);
- een telefoonnummer voor hetzelfde doel;
- het per post terug ontvangen van (van tevoren verspreide) formulieren of enquêtes.

Interactief

- workshops;
- themameetings;
- inspraak middagen of avonden.

Betrekken van burgers bij concrete problemen en maatregelen

Als de gemeente bij de uitvoering van het beleid bij specifieke bedrijven vanuit de bevolking signalen krijgt of kan verwachten, moet zij actief met dat bedrijf en de betrokken bewoners gaan praten. Dat kan door het beleggen van bijeenkomsten waarbij de gemeente er voor kan kiezen om afzonderlijk of gezamenlijk met partijen om tafel te gaan zitten.

Bedrijven

Bedrijven die risicovolle situaties kunnen veroorzaken zijn vaak het 'lijdend voorwerp' van het gemeentelijk externe veiligheidsbeleid. Zij kunnen te maken krijgen met nieuwe normen, een aangescherpt 'lik op stuk'

beleid en verscherpte aanpak bij vergunningverlening en handhaving. Er kan sprake zijn van sanering van het bedrijf, uit- of verplaatsing. Kortom, er staat voor hen wat op het spel.

Voor beter begrip en medewerking aan de kant van bedrijven moet de gemeente ook met hen goed en zorgvuldig communiceren. De (noodzaak van een) veranderde aanpak moet goed worden uitgelegd en toegelicht. Bedrijven moeten duidelijk weten waar zij aan toe zijn en wat er van hen wordt verwacht. Als de gemeente er toe besluit – en in sommige gevallen is zij daartoe zelfs wettelijk verplicht – om gegevens over bedrijven die een risico kunnen veroorzaken publiekelijk bekend te maken (opslag van stoffen, kwaliteit van de milieuvergunning, etc.) dan moet daarover met die bedrijven worden gecommuniceerd. Hoe noodzakelijk het bekendmaken van zulke gegevens voor de bevolking ook is, het drukt een stempel op het imago van het bedrijf, ook als blijkt dat aan alle vergunningen wordt voldaan en het bestemmingsmatig op de juiste plek staat. Men blijft dan toch een bedrijf dat risico's kan veroorzaken.

Ook vanuit een ander oogpunt is communicatie met bedrijven over externe veiligheid noodzakelijk. Heldere informatie over wat de gemeente wel en niet tolereert en hoe men daarmee omgaat is vaak het halve handhavingswerk. Bedrijven die weten hoe hoog de gemeente de 'lat' legt en wat de mogelijke sancties zijn, zullen naar verwachting beter meewerken, dan in het geval zij daarover geen eerdere informatie en achtergronden te hebben ontvangen.

Als manier om bedrijven te informeren kan de gemeente voorlichtende bijeenkomsten – liefst in samenwerking met bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel of de plaatselijke ondernemersvereniging – organiseren. Ook een gemeentelijke vraagbaak voor bedrijven over externe veiligheid kan goede diensten bewijzen. Aan bedrijven die zich nieuw willen vestigen binnen de gemeente moet bij het begin van de procedure goed worden uitgelegd welke beleidsambities de gemeente heeft en hoe die zich in de praktijk vertalen.

Bijlagen



Bijlage 1. Reikwijdte Ontwerp-besluit kwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer

Het ontwerp-besluit is in september 2002 voor de tweede keer naar de Tweede Kamer gezonden. Momenteel verkeert het ontwerp in de fase van bijslippen van de laatste details. In de tweede rapportage over de voortgang van het externe veiligheidsbeleid wordt de verwachting uitgesproken dat de AMvB in september 2003 in werking zal kunnen treden.

Een criterium dat een rol speelt bij de prioritering van risicovolle situaties is het al dan niet voldoen aan wettelijke normen. Voor externe veiligheid in verband met inrichtingen worden deze normen vastgelegd in het Ontwerp-besluit kwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer.

Het ontwerp-besluit is bedoeld om de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld vanwege risicovolle inrichtingen tot een aanvaardbaar minimum te beperken. Daartoe:

- geeft het besluit een wettelijke grondslag aan het externe veiligheidsbeleid;
- geeft het besluit een aanzet tot harmonisering van dat beleid voor inrichtingen waarvoor grenswaarden aan risico in het besluit zijn opgenomen;
- geeft het besluit uitvoering aan de Seveso-II-richtlijn van de EU;
- vult het de uitgangspunten van het externe veiligheidsbeleid voor inrichtingen uit het NMP-4 in;
- betreft het de mogelijkheden voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid van personen bij besluitvorming op ruimtelijk en milieuvlak ten aanzien van risicovolle inrichtingen.

Om de reikwijdte en strekking van het ontwerp-besluit snel inzichtelijk te maken worden in deze bijlage met behulp van stroomschema's drie vragen beantwoord:

- Voor welke inrichtingen geldt het ontwerp-besluit? (stroomschema 1)
- Welke verschillende (potentieel) risicovolle situaties onderscheidt het ontwerp-besluit en welke normen worden aan die situaties gesteld? (stroomschema 2)
- Hoe is te bepalen of de risico's rond een concrete situatie (een LPG-station, een koel-vriesinstallatie, ...) binnen de norm blijven? (stroomschema 3).

Schema 1: Voor welke inrichtingen geldt het ontwerp-besluit?

Het ontwerp-besluit heeft betrekking op een groot aantal typen inrichtingen. Het stroomschema 1 'Reikwijdte Ontwerp-besluit kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen milieubeheer' op de volgende pagina geeft aan welke typen onder het besluit vallen. Door de verschillende vragen in het schema achtereenvolgens af te lopen wordt duidelijk of een specifieke inrichting onder het ontwerp-besluit valt. Is dit niet het geval, dan wordt zo mogelijk verwezen naar andere relevante wet- en regelgeving. In het kader van deze leidraad wordt die wet- en regelgeving niet verder toegelicht.

Schema 2: Welke normen worden geldig voor welke risicovolle situaties?

Het ontwerp-besluit geeft wettelijke normen voor het PR en duidt de oriënterende waarden voor het GR aan. De hoogte van de norm hangt af van de specifieke kenmerken van een risicovolle situatie.

Kenmerken die een rol spelen bij de beantwoording van de vraag welke norm gaat gelden zijn:

- De situering van het object: ligt het object op hetzelfde bedrijfsterrein als waarop de risicobron zich bevindt;
- Is een object volgens het ontwerp-besluit kwetsbaar?
- Is het object volgens het ontwerp-besluit beperkt kwetsbaar?
- Bestaat de situatie rond het object bij het van kracht worden van het ontwerp-besluit (bestaande situaties) of betreft het een nieuw te realiseren situatie (nieuwe situatie)?

Conform bijlage 2 van het ontwerp-besluit zijn de volgende objecten aangemerkt als **kwetsbare objecten**:

- woonbestemmingen;
- onderwijsinstellingen;
- gezondheidsinstellingen;
- kinderopvang- en dagverblijven;
- gevangenissen.

De beperkt **kwetsbare objecten** zijn:

- kantoren, bedrijven en instellingen zonder bewoning;
- sport- en recreatie-accommodatie;
- stadions;
- aanleghavens voor passanten en jachthavens;
- volkstuinten;
- kampeerterreinen;
- dagrecreatiegebieden;
- winkels;
- horeca;
- parkeerterreinen;
- stations;
- kerken;
- theaters, bioscopen, zalencentra en buurthuizen;
- crematoria en uitvaartcentra;
- brandweerkazernes
- objecten met hoge infrastructurele waarde.

Het stroomschema 2 'Risicovolle situaties en daarvoor geldende normen' op de volgende pagina biedt een handvat om te beoordelen welke norm in een concrete situatie van kracht wordt. In het schema is de hoogte van de PR-norm opgenomen. Daarnaast is rekening te houden met de oriënterende waarden voor het GR.

Schema 3: Hoe is te bepalen of de risico's rond een concrete situatie binnen de norm blijven?

De situering van PR-contouren rond risicovolle inrichtingen is het eerste gegeven dat bekend moet zijn om te bepalen of en waar er sprake is van normoverschrijding. Deze situering is niet voor alle risicobronnen bekend. Het berekenen van alle contouren is een omvangrijke taak.

Om onnodig rekenwerk te voorkomen geeft het Ontwerp-besluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen voor diverse typen inrichtingen standaardmatig afstanden rond risicovolle inrichting, die de waarschijnlijke situering van een PR-risicocontour aangeven. Afhankelijk van de typen inrichtingen wordt de waarschijnlijke ligging van de 10^{-5} - of 10^{-6} -contour aangegeven.

In het ontwerp-besluit is daarvoor een systematiek gehanteerd waarin uitgegaan wordt van het gegeven dat vele inrichtingen sterke onderlinge overeenkomsten hebben. Dat maakt het mogelijk om via standaardmatige aannames de ligging van PR-contouren te prognostiseren.

Inrichtingen waarvoor standaardmatig afstanden zijn opgenomen zijn:

- LPG-stations;
- inrichtingen waar gevaarlijke stoffen en/of bestrijdingsmiddelen in emballage liggen opgeslagen;
- inrichtingen waarin die opslag plaats vindt en tevens zeer giftige stoffen of preparaten in de open lucht worden gelost en geladen;
- inrichtingen waar koel- en vriesinstallaties met ammoniak aanwezig zijn.

Worden voor deze inrichtingen de afstanden tussen de inrichting en kwetsbare functies aangehouden die in het ontwerp-besluit worden gegeven, dan wordt in 90% van de situaties de grenswaarden voor het niveau van PR respectievelijk de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico niet overschreden.

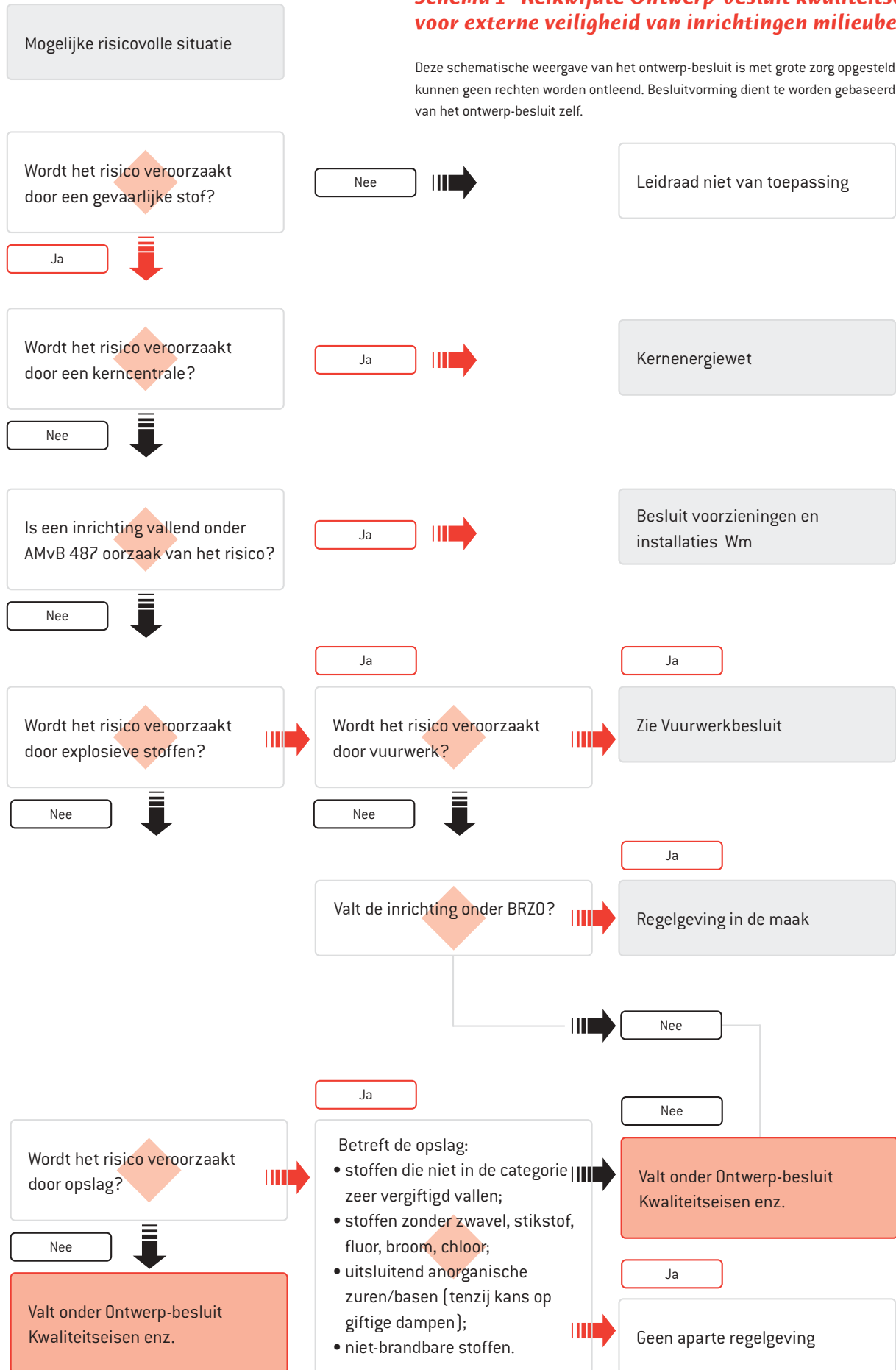
De afstanden kunnen worden gehanteerd om op hoofdlijn te beoordelen of sprake is van probleemsituaties. In het ontwerp-besluit zijn in de bijlagen tabellen opgenomen, waarin voor diverse situaties en typen inrichten afstanden zijn aangegeven.

Het stroomschema 'Wijze van bepaling of de risico's rond een concrete situatie binnen de norm blijven' geeft aan of de ligging van PR-contouren moet worden berekend via bijvoorbeeld een QRA, of dat deze uit de standaardtabellen kunnen worden herleid.

Deze schematische weergave van het ontwerp-besluit is met grote zorg opgesteld. Hieraan kunnen geen rechten worden ontleend. Besluitvorming dient te worden gebaseerd op de tekst van het ontwerp-besluit zelf.

Schema 1 Reikwijdte Ontwerp-besluit kwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer

Deze schematische weergave van het ontwerp-besluit is met grote zorg opgesteld. Hieraan kunnen geen rechten worden ontleend. Besluitvorming dient te worden gebaseerd op de tekst van het ontwerp-besluit zelf.



Schema 2 Risicovolle situaties en daarvoor geldende normen

Deze schematische weergave van het ontwerp-besluit is met grote zorg opgesteld. Hieraan kunnen geen rechten worden ontleend. Besluitvorming dient te worden gebaseerd op de tekst van het ontwerp-besluit zelf.

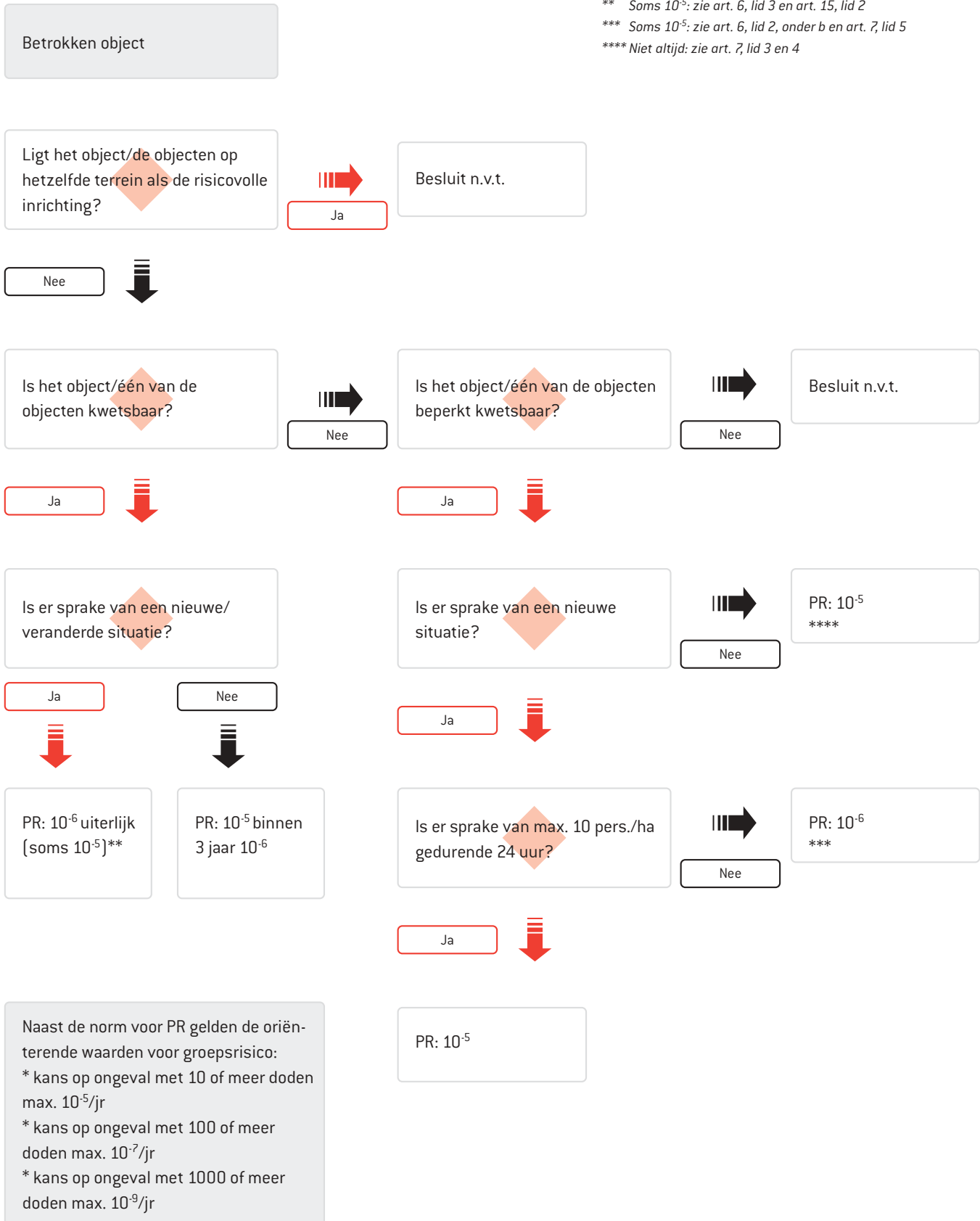
Toelichting

* De exacte tekst in het ontwerp-besluit (artikel 3) luidt:
Ligt het object op hetzelfde bedrijventerrein als de risicovolle inrichting en is op grond van het geldende bestemmingsplan de vestiging van risicovolle bedrijven op dit terrein toegestaan en de vestiging van horecabedrijven, dienstverlenende bedrijven en instellingen op het gebied van financiën, onderwijs, sport, recreatie uitgesloten?

** Soms 10^{-5} : zie art. 6, lid 3 en art. 15, lid 2

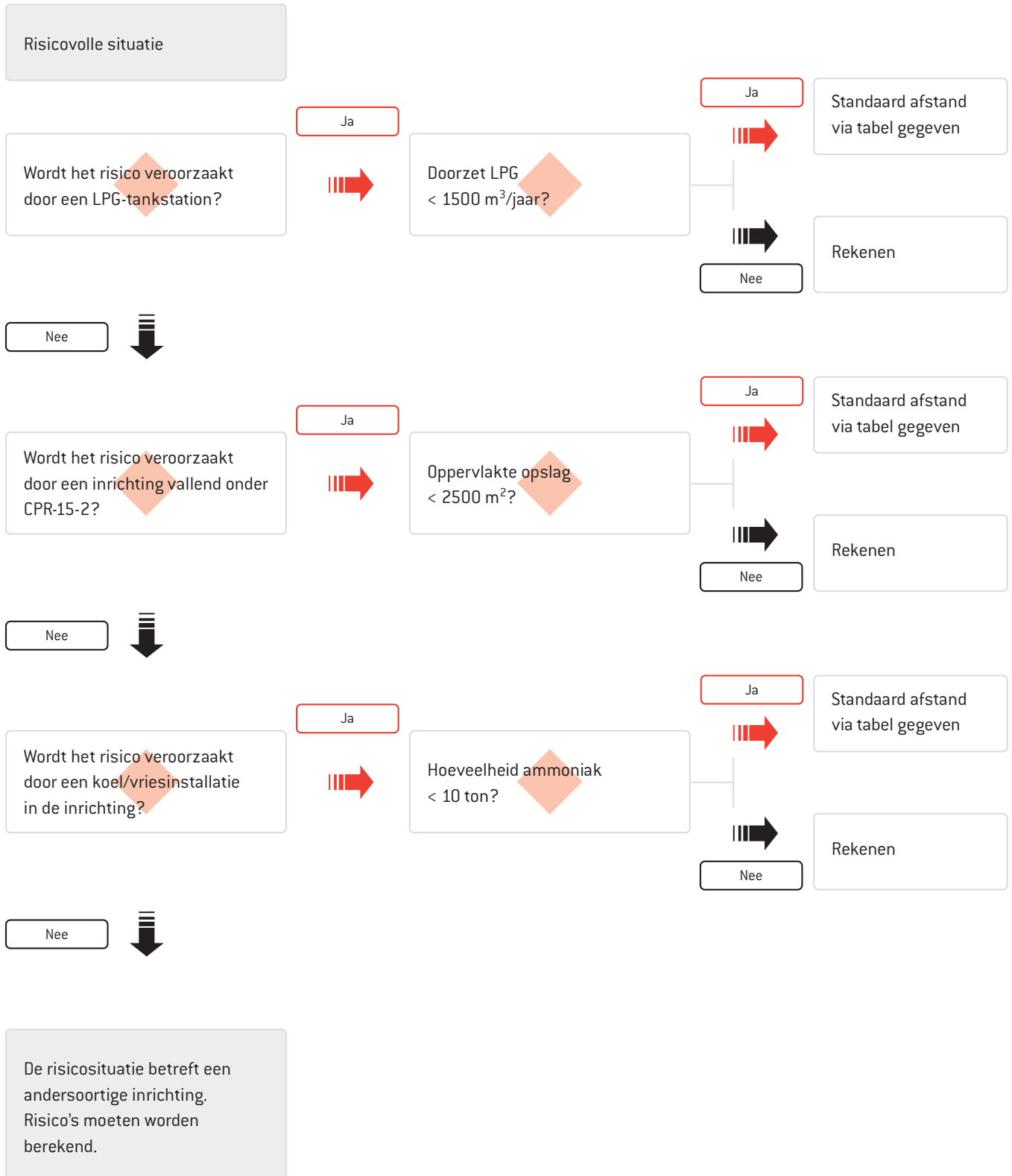
*** Soms 10^{-5} : zie art. 6, lid 2, onder b en art. 7, lid 5

**** Niet altijd: zie art. 7, lid 3 en 4



Schema 3 Wijze van bepaling of de risico's rond een concrete situatie binnen de norm blijven

Deze schematische weergave van het ontwerp-besluit is met grote zorg opgesteld. Hieraan kunnen geen rechten worden ontleend. Besluitvorming dient te worden gebaseerd op de tekst van het ontwerp-besluit zelf.



Bijlage 2. Consequenties grenswaarden PR voor objecten in geval van bestaande en nieuwe risicovolle activiteiten en bij bestaande en nieuwe ruimtelijke situaties

Dit schema bevat de gevolgen van de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico voor (aanwezige en geprojecteerde) kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten in geval van bestaande en nieuwe risicovolle activiteiten en bij bestaande en nieuwe ruimtelijke situaties (bron: Ontwerp-besluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen).

Daar waar in de kolom 'PR lager dan 10^{-6} per jaar' het woord 'toegestaan' is ingevuld, blijft onverlet de verantwoordingsplicht van het bevoegd gezag ten aanzien van het groepsrisico (artikel 10 ontwerp-besluit).

Deze tabel uit het ontwerp-besluit is met grote zorg overgenomen. Hieraan kunnen geen rechten worden ontleend. Besluitvorming dient te worden gebaseerd op de tekst van het ontwerp-besluit zelf.

Type situatie	PR hoger dan 10^{-5} per jaar	PR tussen 10^{-5} en 10^{-6} per jaar	PR lager dan 10^{-6} per jaar
Bij de inwerkingtreding van het besluit aanwezige en geprojecteerde kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten	binnen 3 jaar na inwerkingtreding bronmaatregelen/bron saneren/objecten amoveren/bestemmingsplan wijzigen (art. 15)	1. verbetering door toepassing van ALARA; kwetsbare objecten moeten zo spoedig mogelijk doch uiterlijk op 1-1-2010 voldoen aan PR 10^{-6} (art. 16)	toegestaan
Oprichten inrichting	niet toegestaan (art. 6, 1 ^e lid, onder a, en 2 ^e lid, onder a)	alleen beperkt kwetsbare objecten bestemd voor max. 10 personen/ha of gelijkwaardig toegestaan (art. 6, 1 ^e lid, onder a, 2 ^e lid, onder a, en 5 ^e lid)	toegestaan
Verandering inrichting waarvoor vóór de inwerkingtreding van het besluit een Wm-vergunning is verleend	niet toegestaan (art. 6, 1 ^e lid, onder b, en 2 ^e lid, onder b)	1. PR moet ten minste gelijk blijven (art. 6, 4 ^e lid; art. 17); 2. kwetsbare objecten en geprojecteerde kwetsbare objecten moeten z.s.m. doch uiterlijk op 1-1-2010 voldoen aan PR 10^{-6} (art. 16)	toegestaan
Verandering inrichting waarvoor na de inwerkingtreding van het besluit een Wm-vergunning is verleend	niet toegestaan (art. 6, 1 ^e lid, onder b, en 2 ^e lid, onder c)	alleen beperkt kwetsbare objecten bestemd voor max. 10 personen/ha of gelijkwaardig toegestaan (art. 6, 5 ^e lid)	toegestaan
RO-besluit op grond waarvan nieuwe kwetsbare objecten worden toegelaten (niet zijnde vervangende nieuwbouw)	niet toegestaan (art. 7, 1 ^e lid en 2 ^e lid)	alleen beperkt kwetsbare objecten bestemd voor max. 10 personen/ha of gelijkwaardig toegestaan* (art. 7, 1 ^e , 2 ^e en 6 ^e lid)	toegestaan
RO-besluit v.z.v. dat betrekking heeft op reeds aanwezige of reeds geprojecteerde kwetsbare objecten (geen vervangende nieuwbouw)	niet toegestaan (art. 7, 1 ^e lid)	niet toegestaan (art. 7, 1 ^e lid)	toegestaan
RO-besluit v.z.v. dat betrekking heeft op reeds aanwezige of reeds geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten (geen vervangende nieuwbouw)	niet toegestaan (toevoegen aan art. 15)	PR moet gelijk blijven (art. 7, 3 ^e lid)	toegestaan
Vervangende nieuwbouw (na vaststelling van een RO-besluit)	niet toegestaan (volgt uit art. 15, 1 ^e lid)	1. kwetsbare objecten toegestaan mits z.s.m. doch uiterlijk op 1-1-2010 wordt voldaan aan PR 10^{-6} (art. 18); 2. beperkt kwetsbare objecten: alleen vervanging van aanwezige objecten toegestaan mits PR gelijk blijft (art. 7, 4 ^e lid)	toegestaan

Het Vuurwerkbesluit (Besluit van 22 januari 2002, houdende nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk, Staatsblad 33, 2002) is gericht op de regulering van de gehele keten van het invoeren, vervaardigen of assembleren, verhandelen, uitvoeren, opslaan, bewerken en afsteken van vuurwerk, met inbegrip van bepaalde vervoers-handelingen met vuurwerk.

Het doel van het besluit is een betere waarborg te scheppen voor de bescherming van mens en milieu tegen de mogelijke effecten die het opslaan, bewerken en afsteken van vuurwerk kunnen veroorzaken.

Het Vuurwerkbesluit is op 1 maart 2002 in werking getreden. Na een overgangperiode van twee jaar moeten bedrijven aan de eisen van het besluit voldoen. Bedrijven die niet aan de eisen van het vuurwerkbesluit kunnen voldoen worden door de overheid schadeloos gesteld.

Voor de sanering van de vuurwerkbranche is een uitvoeringsorganisatie opgebouwd. Het agentschap Senter is aangewezen om de saneringsoperatie uit te voeren.

Het schema 'Bevoegd gezag opslag consumentenvuurwerk' geeft aan welke overheid het bevoegde gezag is om de opslag via een melding of Wm-vergunning te reguleren. Welke overheid bevoegd gezag is hangt af van de opgeslagen hoeveelheid consumentenvuurwerk.

Het schema 'Voorschriften opslag consumentenvuurwerk' geeft een handvat om op hoofdlijn een eerste oordeel te kunnen geven of een opslag van consumentenvuurwerk voldoet aan de vereisten van het Vuurwerkbesluit. Het schema richt zich op opslaghoeveelheden in relatie tot de aanwezige (buffer)bewaarp plaatsen en de voornaamste bouwkundige vereisten daaraan, en biedt tenslotte inzicht in de aan te houden minimumafstand ten opzichte van kwetsbare objecten.

Het Vuurwerkbesluit kent nog diverse andere vereisten onder meer voor de aanwezigheid van brandblusmiddelen en het gebruik van ruimten waar vuurwerk wordt bewaard. Indien het doorlopen van het schema leidt tot de conclusie dat aan de belangrijkste vereisten van het besluit wordt voldaan, is de opslag nog aan die andere vereisten te toetsen.

Definities

Automatische sprinklerinstallatie

Een vast leidingstelsel voorzien van sprinklers (sproeiers) die worden afgesloten door een hittegevoelig element of een systeem met sprinklers of sprinklerkoppen (deluge) dat wordt aangestuurd met een automatisch detectiesysteem, dat in geval van een brand wordt aangesproken, waardoor de sprinklers water gaan verspreiden.

Bewaarplaats

Een besloten ruimte bestemd voor het bewaren van verpakt consumentenvuurwerk.

Bufferbewaarplaats

Een besloten ruimte, waarin verpakt consumentenvuurwerk uit de transportverpakking wordt genomen voor het samenstellen van vuurwerkpakketten of bestellingen voor een klant en het aansluitend bewaren van onverpakt consumentenvuurwerk, al dan niet tezamen met verpakt consumentenvuurwerk.

Hoeveelheid consumentenvuurwerk

Het totale gewicht consumentenvuurwerk, ongeacht of het consumentenvuurwerk verpakt of onverpakt is, bestaande uit de lading, het omhulsel, en de eventuele primaire verpakking of transportverpakking, uitgedrukt in kilogrammen.

Kwetsbare objecten

- Woningen: gebouwen of afzonderlijke gedeelten van een gebouw die voor bewoning bestemd zijn, met uitzondering van dienst- en bedrijfswoningen die binnen inrichtingen als bedoeld in de artikelen 2.2.1, 2,2,2 of 3.2.1 van het besluit zijn gelegen;
- Woonketen of woonwagens als bedoeld in de Woningwet.
- Woonschepen die uitsluitend of in hoofdzaak voor bewoning bestemd zijn.
- Gebouwen waar dagopvang van minderjarigen plaatsvindt.
- Gebouwen die gebruikt worden door een onderwijsinstelling.
- Ziekenhuizen, verpleeginrichtingen en zorginstellingen.
- Gebouwen of terreinen die in verband met het verrichten van arbeid worden of plegen te worden gebruikt of die daartoe bestemd zijn.

- Winkels, hotels, restaurants en cafés
- Gebouwen ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging
- Sport-, kampeer- en recreatieterreinen
- Andere objecten en terreinen die met de vorige objecten gelijkgesteld kunnen worden uit hoofde van de aard van hun functie of de gemiddelde tijd per dag gedurende welke personen daar verblijven

Veiligheidsafstand in voorwaartse richting

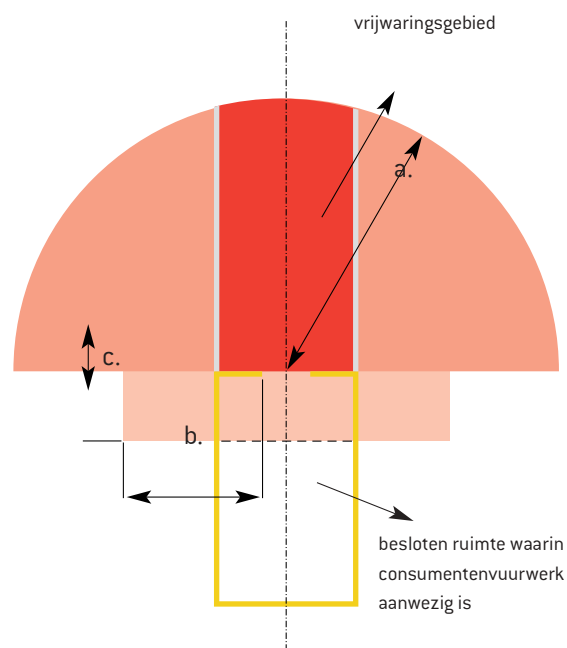
Afstand in zowel horizontale als verticale richting, gemeten in bolvorm vanaf het middelpunt van de deuropening van een ruimte in de richting, zoals aangegeven in de figuur, onder a.

Veiligheidsafstand in zijwaartse en achterwaartse richting

Afstanden in zowel horizontale als verticale richting, gemeten in blokform vanaf het middelpunt van de deuropening van een ruimte in de richting, zoals aangegeven in de figuur, onder b, onderscheidenlijk onder c, waarbij de veiligheidsafstand in verticale richting gelijk is aan de veiligheidsafstand in (horizontale) zijwaartse richting.

Vrijwaringsgebied

Gebied zoals aangegeven in het figuur hiernaast, in horizontale richtingen begrensd door de veiligheidsafstand in voorwaartse richting en de frontbreedte van de besloten ruimte waarin consumentenvuurwerk aanwezig is, en in verticale richtingen begrensd door de vloer en het plafond van deze besloten ruimte.



Figuur: Afstanden in voorwaartse [a.], zijwaartse [b.] en achterwaartse [c.] richting vanuit de deuropening van een bewaarplaats of een bufferbewaarplaats, en bijbehorend vrijwaringsgebied

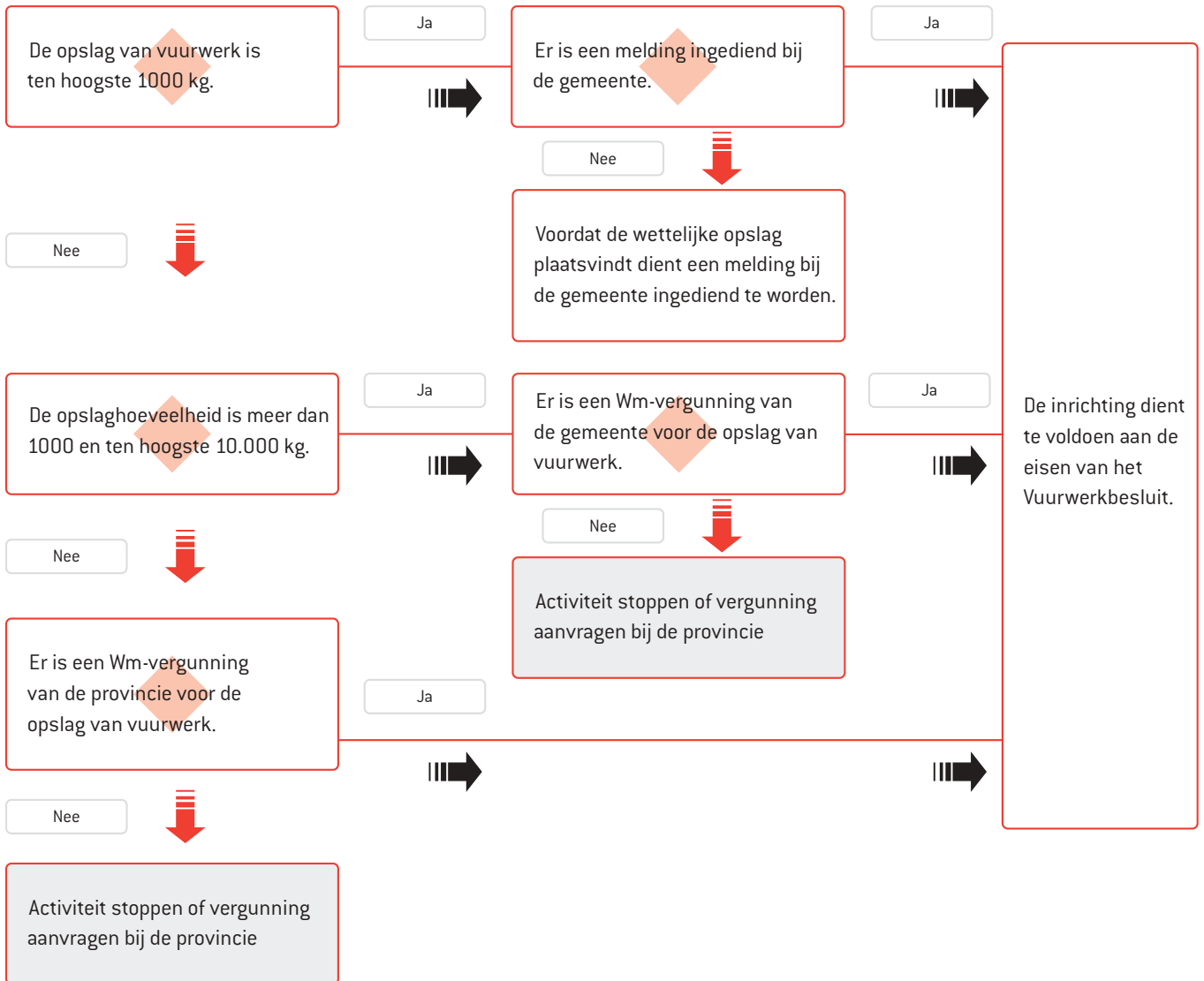
Veiligheidsafstanden

Toegestane hoeveelheid
consumentenvuurwerk
per bufferbewaarplaats

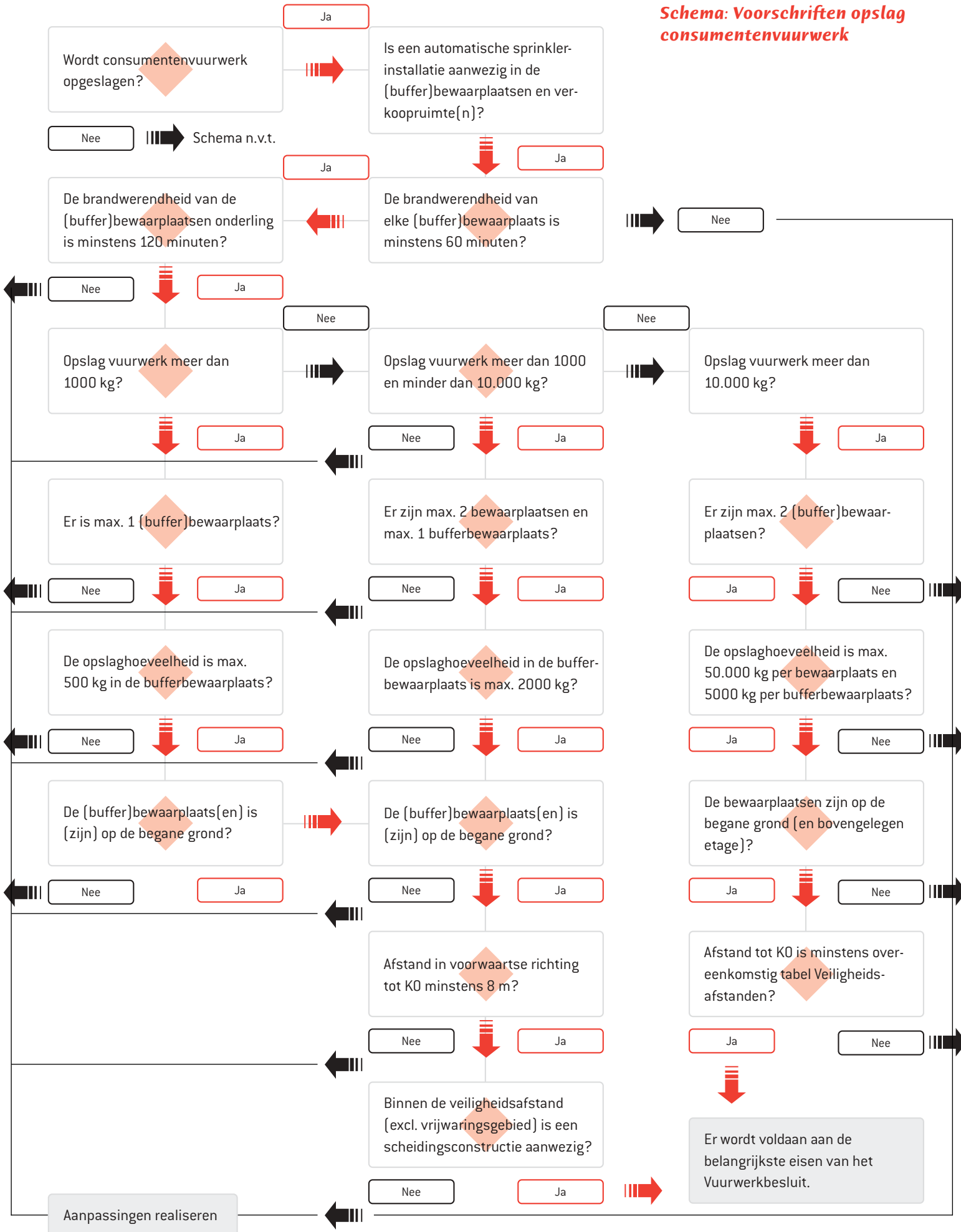
Veiligheidsafstand in meters

	Voorwaarts [a.]	Zijwaarts [b.]	Achterwaarts [c.]
Vanaf 0 kg tot en met 500 kg	20	20	4
Vanaf 500 kg tot en met 1000 kg	25	20	5
Vanaf 1000 kg tot en met 2000 kg	33	25	6
Vanaf 2000 kg tot en met 3500 kg	42	31	8
Vanaf 3500 kg tot en met 5000 kg	48	36	9

Schema Bevoegd gezag opslag consumentenvuurwerk



Schema: Voorschriften opslag consumentenvuurwerk



Bijlage 4. Informatiebronnen

Voor het doorlopen van het stappenplan is informatie benodigd over de sanering van probleemsituaties externe veiligheid en aanverwante onderwerpen met betrekking tot externe veiligheid. Deze module omvat daarom verwijzingen naar instanties, databases en literatuur waar informatie over deze onderwerpen verkregen kan worden.

Instanties

Arbeidsinspectie

www.arbeidsinspectie.nl

De Arbeidsinspectie is een handhavings- en uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het takenpakket van de Arbeidsinspectie bestaat uit handhaving, uitvoering en informatievoorziening op het terrein van de arbeidsbescherming. De arbeidsinspectie is een belangrijke actor in de uitvoering en controle in het kader van de BRZO.

Gemeenten kunnen onder andere terecht voor informatie over bedrijfstakken, wetgeving en over de effectiviteit van de wetgeving en mogelijke knelpunten in de uitvoering.

Centrum voor Externe Veiligheid en Vuurwerk (CEV)

www.cev.nl

Het CEV is een onderdeel van het RIVM en is opgericht naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede. Een doel van het centrum is onder andere het adviseren van gemeenten op het gebied van externe veiligheid in het algemeen, en vuurwerk in het bijzonder. Een ander doel is bijvoorbeeld het in stand houden en versterken van de kennis in Nederland op het gebied van externe veiligheid.

Gemeenten kunnen voor vragen over externe veiligheid terecht bij het CEV.

DCMR

www.dcmr.nl

De Milieudienst Rijnmond maakt milieuvergunningen en controleert of bedrijven zich aan de regels houden. De DCMR adviseert bedrijven en gemeenten over milieu en tevens over externe veiligheid. De internetsite biedt in het kader van externe veiligheid allerlei links naar andere internetsites.

De Raad voor Transportveiligheid

www.rvtv.nl

Sinds 1 juli 1999 is bij wet de Raad voor de Transportveiligheid opgericht. Deze is belast met onderzoek naar oorzaken van ongevallen of incidenten in alle transport-sectoren (luchtvaart, rail en wegverkeer). De raad heeft rapporten uitgebracht van ongevallen met buisleiding, wegverkeer, railverbinding, scheepvaart en luchtvaart. Sommige categorieën van (ernstige) ongevallen en incidenten moeten worden gemeld in het kader van de wet Raad voor Transportveiligheid, zoals door machinisten, gezagvoerders. Hiervoor is een speciaal telefoonnummer 0800-63537888. Gemeenten kunnen op de site informatie krijgen over de inhoud van de wet Raad voor Transportveiligheid, hun werkwijze en bevoegdheden en rapporten naar incidenten of bijna incidenten bekijken.

EVO

www.evo.nl / www.gevarenkaart.nl

De EVO is een belangenbehartiger voor verladers, ontvangers en eigen vervoerders. De EVO heeft veel contacten met betrokkenen actoren in de transportbranche zoals overheden.

De EVO heeft veel informatie over nieuwe ontwikkelingen over het gevaarlijke stoffenbeleid voor weg, spoor en watertransport, informatie over verpakkingsvoorschriften, routing binnen gemeenten en geeft de gevarenkaart uit. De Gevarenkaart is bedoeld voor chauffeurs die gevaarlijke stoffen vervoeren. Deze gevarenkaarten worden opgesteld door de Cefic, de overkoepelende Europese organisatie van nationale verenigingen van de chemische industrie. Op de gevarenkaarten is vermeld:

- Wat de aard is van het gevaar van de vervoerde stof?
- Wat de chauffeur moet doen bij brand en lekkage?
- Welke (persoonlijke) beschermingsmiddelen in het voertuig aanwezig moeten zijn?
- Welke eerste hulp maatregelen getroffen moeten worden?

Ook geeft deze vereniging bedrijfsadvies over gevaarlijke en radioactieve stoffen.

InfoMil

www.infomil.nl

Infomil is het informatiecentrum voor milieuvergunningen. Op verschillende terreinen adviseert dit centrum over milieuvergunningen. Een van deze terreinen is externe veiligheid. Informatie is verkrijgbaar over o.a. BRZO en verplichtingen en het nieuwe Ontwerpbesluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen.

Gemeenten worden via InfoMil op de hoogte gehouden van de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van externe veiligheid. Daarnaast fungeert InfoMil als een vraagbaak middels een helpdesk. Tevens is InfoMil bekend als het gaat om de publicatie van richtlijnen en leidraden ter ondersteuning van de dagelijkse praktijk van vergunningverlening en handhaving.

KNCV

www.kncv.nl / www.kncvdebat.nl

De Koninklijke Nederlandse Chemische Vereniging is een vereniging voor iedereen die te maken heeft met chemie. Voor gemeenten geven zij informatie over externe veiligheid en hebben informatie over het debat Calamiteit & Beleid.

Koninklijke Nederlandse Vervoer (KNV)

www.knv.nl

De KNV is een werkgeversorganisatie van grote toonaangevende beroepsgoederenvervoerbedrijven en logistieke dienstverlening in Nederland.

Via deze site kunnen gemeente het 'rode boekje wegvervoer gevaarlijke stoffen' bestellen. In dit boekje staat een identificatiesysteem van gevaarsetiketten en oranje borden met gevaars- en stofidentificatienummers. Het is nodig dit identificatiesysteem toe te passen op transporteenheden met één of meer tankcontainers, afneembare tanks of tankbatterijen en vrachtauto's en containers met vaste stoffen in bulk. Dit geldt eveneens voor de lege, ongereinigde transporteenheden en niet-ontgaste tanks, waarmee deze stoffen zijn vervoerd.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

www.minvenw.nl

info over risicoatlas:

www.minvenw/dgg/dgg/s_risicoatlas.html

Het Directoraat-Generaal Goederenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is belast met de regelgeving externe veiligheid en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Zij is gericht op het beheersen, maar ook minimaliseren van de risico's voor omwonenden in de omgeving langs routes voor gevaarlijke stoffen. Dit gaat zowel om transportroutes op het spoor, water en weg.

Gemeenten kunnen terecht voor algemene informatie over transport van gevaarlijke stoffen maar ook over wetten, nota's en beleidsontwikkelingen. Het ministerie van V & W heeft ook de risicoatlas spoor ontwikkeld. Deze atlas geeft informatie over transportstromen, plaatselijke risico's en aandachtspunten t.a.v. groepsrisico, voor zover dat gaat om het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor uitsluitend op baanvlakken.

Ministerie van VROM

www.minvrom.nl

Het ministerie stelt beleid op aangaande externe veiligheid. Daarnaast zet zij verschillende beleidsinstrumenten in om haar beleid na te streven zoals subsidies en besluiten.

Gemeenten kunnen een beroep doen op het ministerie voor een toelichting op het uitgezette beleid, voor ondersteuning of voor medewerking in (proef)projecten die (deels) uitvoering geven aan beleidsdoelstellingen van het ministerie.

NIBRA

www.nibra.nl

Het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding stelt zich ten doel door verwerving en overdracht van kennis en kunde op het gebied van brandweer en rampenbestrijding een ondersteunende, stimulerende en toonaangevende rol te vervullen in de ontwikkeling van de Nederlandse brandweer en alle bij de rampenbestrijding betrokken organisaties.

Gemeenten kunnen terecht bij de NIBRA voor kennis over externe veiligheid in relatie tot de brandweer en rampenbestrijding.

NIROV

www.nirov.nl

Het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting geeft veel informatie over externe veiligheid. Gemeenten kunnen terecht voor publicaties, het dossier externe veiligheid, nieuws, laatste ontwikkelingen, etc.

Senter

www.senter.nl

Senter is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken dat verantwoordelijk is voor het uitvoeren van subsidie-, krediet- en fiscale regelingen en programma's op het gebied van technologie, energie, milieu, export en internationale samenwerking. Doelstelling hierbij is het duurzaam versterken van de positie van het bedrijfsleven en kennisinstellingen in Nederland.

Senter beheert de vuurwerkschadevergoedingsfaciliteit op grond van het vuurwerkbesluit.

Bedrijven die consumenten- of professioneel vuurwerk opslaan en die door de eisen uit het nieuwe Vuurwerkbesluit gedwongen zijn hun bedrijfsactiviteiten te beëindigen of te verplaatsen, kunnen in aanmerking komen voor de Schadevergoedingsfaciliteit Vuurwerk.

De faciliteit bestaat uit twee onderdelen:

- De Beleidsregeling Compensatie Meldingsplichtige Vuurwerkbedrijven. Deze regeling is gericht op vuurwerkbedrijven met een opslagcapaciteit tot 1000 kilogram. Vuurwerkbedrijven met een dergelijke opslagcapaciteit zijn verplicht hun activiteiten te melden bij de gemeente.
- De Schadevergoedingsfaciliteit Vergunningsplichtige Bedrijven. Deze faciliteit is bestemd voor vuurwerkbedrijven met een opslagcapaciteit groter dan 1000 kilogram. Deze bedrijven hebben op basis van de Wet milieubeheer een vergunning nodig voor hun activiteiten.

Slagen voor Veiligheid

www.slagenvoorveiligheid.nl

De organisatie geeft informatie vinden over alle actiepunten die naar aanleiding van de vuurwerkbrand in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam door het kabinet zijn opgesteld. Wie zijn erbij betrokken, wanneer is het actiepunt afgerond, wat is de stand van zaken enzovoort. De site is een initiatief van de Taskforce 'Slagen voor Veiligheid'. De Taskforce heeft een stimulerende en coördinerende rol op de uitvoering van deze actiepunten. Op de site staan nieuwsberichten over externe veiligheid, zoals brandveiligheid, rampenbestrijding, vuurwerk en gevaarlijke stoffen.

Databanken

CARAT

CARAT is een database van de OECD (NL: OESO) The Chemical Accident Risk Assessment Thesaurus (CARAT™) is een database van wet- en regelgeving, richtlijnen en definities van termen die worden gebruikt bij risicoinventarisaties van bestaande installaties waar chemische stoffen kunnen vrijkomen. De database bevat tevens informatie over de toepassing van methoden van risicoinventarisaties bij specifieke voorbeelden van potentiële vrijkomst van chemische stoffen.

Proteus

www.riskanalysis.nl/proteus

Het computerprogramma PROTEUS is een risicoanalyse-model voor het bepalen van de risico's voor het oppervlaktewater van stationaire inrichtingen en/of communale afvalwaterzuiveringsinstallaties. PROTEUS is ontwikkeld als opvolger van de modellen VERIS en RISAM. Het model kan toegepast worden voor het opstellen van de milieuparagraaf van het Veiligheids-

rapport. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (0320-29 84 11).

SERIDA

arch.rivm.nl/serida

SERIDA is een database, ontwikkeld door het RIVM en Royal Haskoning, waarmee de risico's /gevaaren van stoffen beoordeeld worden. Deze beoordeling geeft inzicht in:

- Het voldoen aan verplichtingen vanwege de EU-richtlijn Seveso II;
- Het voldoen aan een milieurisico-analyse;
- Het voldoen aan verplichtingen vanwege arbeidsveiligheidsrapportage.

Het computerprogramma SERIDA (Safety Environmental Risk Database) is een databestand met stofgegevens aangevuld met een rekenmodule. Het programma is een hulpmiddel bij het raadplegen van stofgegevens van een groot aantal stoffen voor externe veiligheid, arbeidsveiligheid en milieurisico's voor het oppervlaktewater.

SERIDA is ook gepubliceerd als CPR-richtlijn (CPR 19) en te bestellen bij SDU Uitgevers (070-378 98 80).

Besluiten en regelingen

Besluit aanwijzing wegennet vervoer gevaarlijke stoffen

23 juli 1997, Stcrt. 143, VROM

Besluit beoordeling en beperking risico's bestaande stoffen

20 februari 1995 Stb. 106, VROM, SZW

Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen

20 juni 1994, Stb. 463, BZK, VROM

Wijzigingen: 7 februari 1997, Stb. 74, 8 juni 1999, Stb. 238

Besluit LPG-tankstations milieubeheer 11 maart 1988

Stb. 95, VROM

Wijzigingen: 14 januari 1993, Stb. 42, 2 november 1993, Stb. 583 jo 14 december 1993, Stb. 675, 2 mei 1994, Stb. 398, 14 september 1994, Stb. 700, 5 juli 1999, Stb. 311, 5 juli 2001, Stb. 339

Besluit LPG-tankstations milieubeheer 11 maart 1988

Stb. 95, VROM, SZW

Wijzigingen: 14 januari 1993, Stb. 42, 2 november 1993, Stb. 583 jo 14 december 1993, Stb. 675, 2 mei 1994, Stb. 398, 14 september 1994, Stb. 700, 5 juli 1999, Stb. 311, 5 juli 2001, Stb. 339

Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer

15 juni 2000, Stb. 278, VROM

Wijzigingen: 15 maart 2001, Stb. 146, 18 oktober 2001, Stb. 487, 22 januari 2002, Stb. 33, 20 maart 2002, Stb. 169, 9 april 2002, Stb. 189

Besluit risico's zware ongevallen 1999

27 mei 1999, Stb. 234, VROM, BZK, SZW

Wijzigingen: 10 september 1999, Stb. 435, 1 juni 2001, Stb. 271

Besluit vervoer gevaarlijke stoffen

5 juni 1996, Stb. 297, V&W

Wijzigingen: 22 januari 2002, Stb. 33

Besluit vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht

14 maart 2002, Stb. 180, V&W

Ontwerpbesluit vaststelling kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen wet milieubeheer

22 februari 2002, Stcrt nr. 38, VROM

Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen

16 december 1998, Stcrt. 247, V&W

Wijzigingen: 16 december 1999, Stcrt. 250, 17 mei 2000, Stcrt. 97, 11 december 2000, Stcrt. 246, 18 januari 2001, Stcrt. 23, 27 juni 2002, Stcrt. 121

Regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen

2 december 1998, Stcrt. 241 (Rectificatie Stcrt. 250), V&W

Wijzigingen: 17 mei 2000, Stcrt. 97, 14 juni 2000, Stcrt. 116, 15 maart 2001, Stcrt. 59, 5 november 2001, Stcrt. 222

Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen

2 december 1998, Stcrt. 241 (Rectificatie Stcrt. 250), V&W

Wijzigingen: 15 februari 1999, Stcrt. 44, 17 mei 2000, Stcrt. 97, 15 maart 2001, Stcrt. 59, 4 december 2001, Stcrt. 2002, 1, 27 juni 2002, Stcrt. 121

Vuurwerkbesluit

22 januari 2002 Stb. 33 VROM, V&W, VWS, BZK, SZW

Wijzigingen: 9 april 2002, Stb. 189

Wetten**Kernenergiewet****21 februari 1963, Staatsblad 82**

Wijzigingen: 30 juni 1967, Stb. 377, 8 mei 1974, Stb. 291, 8 april 1976, Stb. 229, 23 juni 1976, Stb. 377, 13 juni 1979, Stb. 443, 17 mei 1985, Stb. 287, 17 mei 1985, Stb. 295, 17 december 1987, Stb. 640, 21 april 1988, Stb. 358, 16 november 1989, Stb. 535, 26 maart 1992, Stb. 148, 2 juli 1992, Stb. 414 jo 23 december 1992, Stb. 1993, 31, 2 juli 1992, Stb. 415 jo 23 december 1992, Stb. 1993, 31, 3 december 1992, Stb. 623 (Tekstplaatsing), 21 april 1993, Stb. 238, 14 oktober 1993, Stb. 581 jo 23 december 1993, Stb. 690, 16 december 1993, Stb. 650 jo 23 december 1993, Stb. 690, 22 december 1993, Stb. 748, 4 februari 1994, Stb. 95 en 135, 22 juni 1994, Stb. 573, 13 oktober 1994, Stb. 766, 26 april 1995, Stb. 250, 6 februari 1997, Stb. 63, 13 maart 1997, Stb. 142, 6 november 1997, Stb. 510, 28 januari 1999, Stb. 30, 5 juli 2000, Stb. 313, 12 oktober 2000, Stb. 468, 13 december 2000, Stb. 2001, 30

Wet milieubeheer**13 juni 1979, Staatsblad 442 (opnieuw vastgesteld bij de Wet van 2 juli 1992, Stb. 414)**

Wijzigingen: 2 juli 1992, Stb. 415, 15 oktober 1992, Stb. 551 (Tekstplaatsing), 24 december 1992, Stb. 711, 21 april 1993, Stb. 238, 13 mei 1993, Stb. 283 jo 15 december 1993, Stb. 712, 16 september 1993, Stb. 582, 14 oktober 1993, Stb. 581, 11 november 1993, Stb. 610, 15 december 1993, Stb. 667, 671 en 712, 16 december 1993, Stb. 650 jo 23 december 1993, Stb. 690, 23 december 1993, Stb. 690, 4 februari 1994, Stb. 90, 99 en 135, 10 februari 1994, Stb. 80 (Tekstplaatsing) (Verbeterblad), 21 april 1994, Stb. 311, 396 en 399, 27 april 1994, Stb. 420, 10 mei 1994, Stb. 331, 13 oktober 1994, Stb. 766, 2 november 1994, Stb. 798, 17 november 1994, Stb. 858, 23 december 1994, Stb. 924 jo 24 december 1993, Stb. 760, 23 maart 1995, Stb. 186, 26 april 1995, Stb. 250 en 270, 10 juli 1995, Stb. 375, 12 oktober 1995, Stb. 525, 13 december 1995, Stb. 669, 8 februari 1996, Stb. 184, 7 maart 1996, Stb. 163 jo 21 oktober 1996, Stb. 560, 24 mei 1996, Stb. 292, 20 juni 1996, Stb. 411, 6 februari 1997, Stb. 63, 10 april 1997, Stb. 170 en 189, 6 november 1997, Stb. 532 en 533, 4 december 1997, Stb. 580, 18 december 1997, Stb. 730, 5 maart 1998, Stb. 220, 26 maart 1998, Stb. 221, 25 mei 1998, Stb. 402 en 423, 25 juni 1998, Stb. 446, 28 januari 1999, Stb. 30, 25 februari 1999, Stb. 122, 29 april 1999, Stb. 208, 25 april 2000, Stb. 188, 13 december 2000, Stb. 2001, 30, 21 juni 2001, Stb. 346 jo 18 oktober 2001, Stb. 517, 16 juli 2001, Stb. 378, 27 september 2001, Stb. 481, 18 oktober 2001, Stb. 517, 1 november 2001, Stb. 548, 30 januari 2002, Stb. 102, 16 mei 2002, Stb. 239 Wet milieugevaarlijke stoffen 5 december 1985 Stb. 639

* Stb.: Staatsblad, Stcrt.: Staatscourant

30 maart 1988, Stb. 113, 3 september 1990, Stb. 478, 4 juni 1992, Stb. 422 jo 23 december 1993, Stb. 690, 2 juli 1992, Stb. 414 jo 23 december 1992, Stb. 1993, 31, 2 juli 1992, Stb. 415, 3 december 1992, Stb. 632 [Tekstplaatsing], 21 april 1993, Stb. 238, 13 mei 1993, Stb. 283 jo 15 december 1993, Stb. 712, 14 oktober 1993, Stb. 581, 11 november 1993, Stb. 609, 16 december 1993, Stb. 650, 22 december 1993, Stb. 748, 4 februari 1994, Stb. 135, 21 april 1994, Stb. 320, 13 oktober 1994, Stb. 766, 12 oktober 1995, Stb. 525, 6 november 1997, Stb. 510, 21 juni 2001, Stb. 346, 18 oktober 2001, Stb. 517

Wet op de Ruimtelijke Ordening

5 juli 1962, Staatsblad 286

Wijzigingen: 20 april 1964, Stb. 221, 23 juni 1964, Stb. 222 [Tekstplaatsing], 24 december 1970, Stb. 612, 27 oktober 1972, Stb. 578, 1 mei 1975, Stb. 283, 23 juni 1976, Stb. 377, 5 september 1984, Stb. 406, 21 november 1985, Stb. 623 jo 21 november 1985, Stb. 625, 4 december 1985, Stb. 626 [Tekstplaatsing] (Verbeterblad), 23 december 1988, Stb. 638, 3 juli 1989, Stb. 348, 25 oktober 1989, Stb. 490 jo 3 december 1991, Stb. 607, 3 september 1990, Stb. 473, 22 mei 1991, Stb. 394, 29 augustus 1991, Stb. 439 jo 4 juni 1992, Stb. 423 en 449 jo 18 juni 1992, Stb. 371, 31 oktober 1991, Stb. 703, 4 juni 1992, Stb. 422 jo 23 december 1993, Stb. 690, 24 juni 1992, Stb. 355, 2 juli 1992, Stb. 415, 16 september 1993, Stb. 582, 11 november 1993, Stb. 610, 15 december 1993, Stb. 667, 16 december 1993, Stb. 650 jo 23 december 1993, Stb. 690, 23 december 1993, Stb. 690, 22 december 1993, Stb. 1994, 28, 21 april 1994, Stb. 396, 22 juni 1994, Stb. 573, 13 oktober 1994, Stb. 766, 26 april 1995, Stb. 250 en 270, 10 oktober 1996, Stb. 551, 6 februari 1997, Stb. 63, 26 maart 1997, Stb. 154, 4 december 1997, Stb. 580, 25 mei 1998, Stb. 423, 28 januari 1999, Stb. 30, 1 juli 1999, Stb. 302 jo 2 december 1999, Stb. 520, 10 januari 2000, Stb. 8 [Tekstplaatsing], 18 oktober 2001, Stb. 518, 16 mei 2002, Stb. 292

Wet rampen en zware ongevallen

30 januari 1985, Staatsblad 88

Wijzigingen: 19 februari 1986, Stb. 47, 31 oktober 1986, Stb. 573, 4 juni 1992, Stb. 422, 16 september 1993, Stb. 503, 22 juni 1994, Stb. 573, 10 juli 1995, Stb. 355, 3 april 1996, Stb. 366, 13 maart 1997, Stb. 142, 28 januari 1999, Stb. 30, 25 februari 1999, Stb. 122, 11 april 2001, Stb. 192, 16 mei 2002, Stb. 292

Wet vervoer gevaarlijke stoffen

12 oktober 1995, Staatsblad 525

Wijzigingen: 29 maart 1996, Stb. 257 jo 24 mei 1996, Stb. 276, 3 april 1996, Stb. 366 jo 13 maart 1997, Stb. 142, 4 december 1997, Stb. 580, 29 januari 1998, Stb. 91, 5 juli 2000, Stb. 313, 18 april 2002, Stb. 244

Nota's en circulaires

Ministerie van VROM 1983-1984

Integrale Nota LPG, Tweede Kamer 1983-1984, 18233, nrs. 1 en 2.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1996

Nota risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (RNVGS). Tweede Kamer 24611 nr. 2, 15 februari 1996.

Ministerie van VROM 1984

Circulaire betreffende integrale nota LPG, DGMH/B/nr. 2724055, 21 maart 1984

Ministerie van VROM 1995

Circulaire Risicobenadering voor NS-goederenemplacementen DGM-SVS/04795001, 18 augustus 1995

Ministerie van VROM 1997

Circulaire CPR-15, DGM/SVS/97560078

Ministerie van VROM 1984

Circulaire inzake zonering langs hogedruk aardgas-transportleidingen. DGMH/B nr. 0104004, 26 november 1984

Ministerie van VROM 1991

Circulaire houdende bekendmaking van beleid ten behoeve van zonering langs transportleidingen van de K1- K2- en K3-categorie. DGM/SR nr. 1221254, 24 april 1991

Literatuur

AVIV

- De gemeentelijke voorlichting van risico's rampen en rampenbestrijdingsplannen 2002
- Risico's wegtransport gevaarlijke stoffen provincie Gelderland peiljaar 2001, 2002
- Risico's wegtransport gevaarlijke stoffen provincie Overijssel peiljaar 2002, 2003

Commissie Preventie Rampen

- Guidelines for Quantitative Risk Assessment, CPR 18E [ISBN 90-12-08796-1] 'Purple Book', 1999
- Rampen Rapport Informatie-eisen BRZO'99 (RIB) ook wel aangeduid als CPR 20 [isbn 90-12-08842-9], 1999

Gemeente Enschede

- Het externe veiligheidsbeleid van de gemeente Enschede, 2002

Gezondheidsraad

- Commissie Risicomaten en risicobeoordeling. Risico meer dan een getal: handreiking voor een verdere ontwikkeling van de risicobenadering in het milieubeleid, 1995

IPO/VNG

- Handreiking externe veiligheid voor inrichtingen, 1996

Ministerie van BZK

- Handleiding Veiligheidseffectrapportage, versie 2.0, 2000
- Leidraad Maatrap, versie 1.3, 2000

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

- Nota risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (RNVGS). Tweede Kamer 24611 nr. 2, 15 februari 1996
- Risicoatlas Spoor, 2001
- Risicoatlas Weg, 1997

Ministerie van VROM

- Circulaire inzake zonering langs hogedruk aardgas-transportleidingen. DGMH/B nr. 0104004, 26 november 1984
- Circulaire houdende bekendmaking van beleid ten behoeve van zonering langs transportleidingen van de K1- K2- en K3-categorie. DGM/SR nr. 1221254, 24 april 1991
- Handreiking Uitvoering BRZO'99 Overheden (HUBO), 2000
- Nationaal Milieubeleidsplan 4: Hoofdstuk 9 beleidsvernieuwing externe veiligheid, 2001
- Omgaan met risico's; de risicobenadering in het milieubeleid. Tweede Kamer 1988-1989 21137 nr.5, 1989
- Quick scan gevolgen beleidsvernieuwing externe veiligheid, 2002
- Registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen. Tweede Kamer 27628 nr. 1, 2001
- Registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen. Tweede Kamer 27628 nr. 2, 2001
- Brief kabinet inzake externe veiligheid en toekomstige ontwikkelingen, TF 2001-019, 19 september 2001
- Voortgangsbrief externe veiligheid, 7 november, VROM021002, 2002

Ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM

- Handreiking externe veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen, 1998

Opstal, M. van, L. Vermeer

- Risico's onder controle? Externe veiligheid bij risicovolle industriële activiteiten, 2002

Royal Haskoning

- Sanering ongewenste bestemmingen; evaluatie bestaand financieel instrumentarium, 2002

Slot, W.F. et al.

- Risico's: besluitvorming over veiligheid en milieu. Open Universiteit. cursusboek Risico's besluitvorming over veiligheid en milieu, 2002

Sociaal en Cultureel Planbureau

- Kijken naar gevaren, 2002

Vlek, C.A.J.

- Beslissen over risico-acceptatie, 1990

VNG

- Bedrijven en milieuzonering, 1999
- Gemeentelijk veiligheidsbeleid, 1994

Weterings, R.A.P.M

- Strategisch gebruik van risicoinformatie, 1992

Aanvalsplan

Plan van de brandweer voor de bestrijdingsopties bij brand in een specifiek gebouw of bedrijf.

ADR

Accord Européen relatif au transport international des Merchandises dangereuses par route; Internationale vervoersvoorschrift.

ADNR

Reglement pour le transport des matière dangereuses sur le Rhin; Internationale vervoersvoorschrift.

ALARA

As Low As Reasonably Achievable (zo laag als redelijkerwijs mogelijk). Uitgangspunt in het milieubeleid en de Wm-vergunningverlening dat stelt dat alle mogelijke maatregelen moeten worden genomen om het risico te reduceren, voor zover dat redelijk is wat kosten en andere aspecten betreft.

Amoveren

Weghalen, slopen, verplaatsen.

AMvB

Algemene Maatregel van Bestuur.

AVR

Arbeids Veiligheids Rapport.

BIR

Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen.

BIRK

Budget Investeringen Ruimtelijke Kwaliteit. Subsidie-regeling van het ministerie van VROM voor het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit.

Brongerichte maatregelen

Maatregelen waarmee de bronnen van risico's worden gewijzigd, zodanig dat de risico's worden teruggedrongen of weggenomen.

BRZO 1999

Besluit Risico's Zware Ongevallen. Bepaalt voor welke bedrijven een Veiligheidsrapport moet worden opgesteld. Dit vormt de basis voor het rampenbestrijdingsplan.

BVGS

Besluit vervoer gevaarlijke stoffen.

Commissie Oosting

Direct na de vuurwerkramp in Enschede van 13 mei 2000 is er een Commissie onderzoek vuurwerkramp geïnstalleerd die een onafhankelijk onderzoek heeft gedaan naar de ramp. De voorzitter van deze commissie was de heer Oosting, daarom wordt deze commissie ook wel commissie Oosting genoemd.

CPR

Commissie Preventie van Rampen.

CPR-15 opslag

Opslag van gevaarlijke stoffen die valt onder de richtlijn CPR 15-1 (tot 10 ton), CPR 15-2 (meer dan 10 ton) of CPR 15-3 (bestrijdingsmiddelen).

DCMR

Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, momenteel gebruikt men alleen de afkorting DCMR gevolgd door Milieudienst Rijnmond.

Effectafstand

De afstand tot waar een calamiteit een bepaald effect (overlijden, verwonding) heeft op een persoon die daar onbeschermd bevindt.

Externe veiligheid

Externe veiligheid betreft de risico's voor de omgeving veroorzaakt door de productie, de opslag, het transport en het gebruik van gevaarlijke stoffen. Ook risico's voor de omgeving verbonden aan luchtvaart vallen onder externe veiligheid.

F-N-Curve

De curve waarin het Groeps Risico wordt uitgedrukt. De F staat voor de kans op een ongeluk (F=frequentie per jaar). Deze wordt uitgezet tegen het aantal mensen dat omkomt, waarbij N staat voor het aantal mensen.

GHOR

Geneeskundige hulpverleningsorganisatie.

Grenswaarde

Een grenswaarde geeft het milieukwaliteitsniveau aan dat ten minste moet worden bereikt of gehandhaafd. De grenswaarde moet door het bevoegd orgaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden in acht worden genomen.

Groepsrisico (GR)

De kans dat per jaar in één keer een groep van ten minste een bepaalde grootte het slachtoffer wordt van een ongeval.

IPO-RBM

IPO Risico Berekenings Methodiek. De risicoberekeningsmethodiek is ontwikkeld binnen het IPO voor het evalueren van de externe veiligheidsrisico's.

ISV

Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

Ketenstudies

Integrale studies met als doel het wegnemen van veiligheidsknelpunten in de keten (productie, transport, opslag, gebruik, afval). Op dit moment worden ketenstudies uitgevoerd voor LPG, chloor en ammoniak.

Letaliteitsgrens

De grens van het gebied rond een risicobron waarin een bepaald percentage van de blootgestelde aanwezigen als gevolg van een ongeval kan komen te overlijden. De afstand tot de 1% 'letaliteitsgrens' wordt vaak aangehouden als de afstand waarbuiten zeer waarschijnlijk geen doden zullen vallen.

Maatrap

Samenvatting van de maatscenario's van een regio. Het gaat daarbij om een indicatief beeld waarin de grootste hulpvragen per discipline worden samengevat.

MCA

Maximum Credible Accident (het grootste geloofwaardige ongeval), beoordeling van het grootst mogelijke effect.

MTR

Maximaal Toelaatbaar Risico.

Nazorg

De vijfde schakel van de veiligheidsketen. NIBRA Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding.

NMP-4

In het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) wordt het Nederlandse milieubeleid beschreven. Om de vier jaar komt er een nieuw NMP uit. Momenteel is het vierde nationaal milieubeleidsplan (NMP4) in werking. Het externe veiligheidsbeleid maakt deel uit van het milieu beleid en wordt dus ook in het NMP-4 beschreven.

Oriënterende waarde

Een oriënterende waarde geeft het milieukwaliteitsniveau aan dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd. Het bevoegde orgaan moet bij de uitoefening van zijn bevoegdheden met de oriënterende waarde rekening houden. Van de waarde mag slechts gemotiveerd worden afgeweken.

Preventie Beleid Zware Ongevallen (PBZO)

Dit is een nadere concretisering van de 'zorgplicht' van het BZRO 1992. In het PBZO-rapport wordt, kort gezegd, het veiligheidszorgsysteem van het bedrijf beschreven. Een bedrijf is PBZO-plichtig wanneer de hoeveelheid gevaarlijke stoffen in een bepaalde categorie de eerste drempelwaarde overschrijdt (Bijlage 1 van de Seveso-2-richtlijn).

Plaatsgebonden Risico (PR)

De kans dat een persoon, die zich continu en onbeschermd op een bepaalde plaats in de omgeving van een risicobron bevindt, overlijdt door een ongeval met die bron.

PPS

Publiek Private Samenwerking.

Preparatie

De voorbereiding van de ongevalsbestrijding. Na proactieve en preventieve de derde schakel in de veiligheidsketen. De bij een calamiteit te verwachten ontwikkelingen en de inzet van middelen en diensten worden in een rampenbestrijdingsplan vastgelegd.

Preventie

De tweede schakel van de veiligheidsketen.

Pro-actie

De eerste schakel van de veiligheidsketen. Het structureel voorkomen van onveiligheid door bijvoorbeeld het ontstaan van risico's voor te zijn.

QRA

Quantitative Risk Assessment (kwantitatieve risicoanalyse), berekeningsmethode waarmee risicoafstanden worden bepaald op basis van kansen en effecten van mogelijke calamiteiten.

Rampenbestrijdingsplan

Gedetailleerd aanvalsplan voor de bestrijding en beheersing van calamiteiten voor een speciale situatie of inrichting. Rampenplan Gemeentelijk plan voor de coördinatie van hulpdiensten bij een omvangrijke calamiteit of ramp.

Ramptype

Een categorie van mogelijke rampen die qua soort effecten en qua ontwikkeling in de tijd op elkaar lijken. Er worden achttien verschillende ramptypen beschouwd. De indeling ervan sluit zoveel mogelijk aan bij die van de Handleiding Rampenbestrijding. Binnen een ramptype worden verschillende groottes (met in omvang verschillende hulpvraag) onderscheiden.

Repressie

De bestrijding en hulpverlening in acute noodsituaties door inzet van politie, brandweer en andere hulpverleningsdiensten. De vierde schakel van de veiligheidsketen.

RID

Regelgeving concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses; Internationale vervoersvoorschrift.

Risico

De ongewenste gevolgen van een activiteit verbonden met de kans dat deze zich kunnen voordoen.

Risico-contour

Lijn die op een kaart getrokken is door punten met een gelijk risico.

RNVGS

Nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen.

RRGS

Register Risico's Gevaarlijke Stoffen.

Seveso 2 Richtlijn 96/82/EG

Herziening van de richtlijn 82/501/EG, de zgn. Seveso-richtlijn.

Veiligheidsketen

Een denkmodel dat recht doet aan de omvattendheid van het begrip veiligheid. In alle fasen van een economische activiteit speelt het aspect veiligheid een rol bij beslissingen. Het keten-model brengt tot uiting dat de veiligheid wordt bepaald door de zwakste schakel. Een te kleine ruimtelijke scheiding tussen een kwetsbare bestemming en een risicobron kan niet volledig worden gecompenseerd door een gedegen preparatie, hoe perfect ook. De schakels van de veiligheidsketen zijn proactie (zijn er alternatieven voor deze activiteit?), preventie (onder welke voorwaarden kan de activiteit doorgang vinden?), preparatie (wanneer zich onverhoopt een calamiteit voordoet welke organisaties en middelen kunnen dan worden ingezet?), repressie (waar worden ten tijde van de calamiteit de opstelplaatsen toestand weer naar normaal functioneren hersteld, welke lessen/conclusies worden getrokken voor de verschillende schakels van de keten?).

Stationaire bronnen

Niet verplaatsbare risicobronnen, zoals bedrijven, opslagtanks e.d.

Streefwaarden

Een streefwaarden geeft het milieukwaliteitsniveau aan waar naar gestreefd wordt als eindsituatie.

Transportassen

Alle infrastructuur waarover of waardoor transport van personen of goederen plaatsvindt, zoals wegen, waterwegen, spoor en buisleidingen.

VER

Veiligheids Effect rapportage.

VR

Veiligheidsrapport. Verplicht voor bedrijven die onder het BRZO vallen en die een drempelwaarde van een stofhoeveelheid of -categorie (beschreven in het BRZO) overschrijden.

Wro

Wet op de Ruimtelijke Ordening.

WRZO

Wet Rampen en Zware Omgevallen.

WVGS

Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen; kaderwet die het vervoer van gevaarlijke stoffen regelt behalve door lucht en zee; luchtvervoer valt onder Wet Luchtvaart en Wet Scheepvaart. Hieronder valt het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen (BVGS) en drie ministeriële regelingen, te weten reglement vervoer over land van gevaarlijke stoffen (Vlg), reglement vervoer over binnenwateren van gevaarlijke stoffen (Vbg), reglement vervoer over spoorwegen van gevaarlijke stoffen (Vsg).

Zorgplicht

De algemene verplichting van het BRZO. De exploitant van de inrichting moet kunnen aantonen dat hij op de hoogte is van de risico's en maatregelen en voorzieningen heeft getroffen om risico's te beperken.

Bijlage 6. Veiligheid langs transportassen

Mogelijke maatregelen aan de bronkant

De onderstaande tabel bevat maatregelen die de risico's door transport over wegen en spoor kunnen beperken. De lijst is niet limitatief.

Maatregel	Stap in de Veiligheidsketen	Overheden		
		Rol gemeente*	Rijksniveau	Provinciaal niveau
Spoor (vrije baan)				
Wissels wegnemen	Pro-actie	T		V&W (RWS), provincie
Overwegen saneren/opheffen	Pro-actie	S		V&W (RWS) provincie
Gevaarlijke stoffentransport ongelijkvloers bij overwegen	Pro-actie	S	Railned, RIB Centraal	
Weg				
Inpassing wegen in stedelijke omgeving (tunnel, geluidsschermen, luifel, bunker)	Pro-actie	I/S	V&W (RWS Centraal)	V&W (RWS), provincie
Situering Verkeersknooppunten	Pro-actie	I/S	V&W (DGG)	provincie
Verplaatsen vervoer langs kantoren en openbare gebouwen naar avond- en nachturen	Pro-actie	S	V&W (RWS centr.), VROM (DGM)	V&W (RWS), VROM (DGM)
Routing vervoer gevaarlijke stoffen	Pro-actie	I/S	V&W (RWS centr., DGG), VROM (DGM)	V&W (RWS), VROM (DGM)
Spoor, vrije baan				
<i>Logistiek:</i>				
Reserveren van bepaalde sporen voor goederen/personenvervoer	Preventie	T	Railned, RIB Centraal	
Minder wissels meenemen in verkeersleidingproces	Preventie	T		
<i>Infrastructureel:</i>				
Creëren extra aansluiting om aantal te passeren wissels te verminderen	Preventie	T	Railned, RIB Centraal	
Hot box detectie + uitzetmogelijkheid trein	Preventie	S/T	Railned, RIB Centraal	
Barrière tussen sporen	Preventie	S/T	Railned, RIB Centraal	
Ontsporingseleiding (bv. 3e rail of verdiepte ligging)	Preventie	T	Railned, RIB Centraal	
<i>Materieel:</i>				
Sterker materieel	Preventie	T		
Materieel verbeteren (zelfremmend, detectie)	Preventie	T		
Compartimentering van gevaarlijke stoffen	Preventie	T	Railned, RIB Centraal	
Blok- in plaats van bonte treinen	Preventie	T	Railned, RIB Centraal	
Beveiliging overwegen verbeteren	Preventie	S/T	RIB Centraal	
Weg				
<i>Algemeen</i>				
Mensgericht (training/opleiding)	Preventie	T	V&W (DGG, RWS centr.)	
<i>Materieel:</i>				
Maatregelen voertuig actief (stabiliteit en bestuurbaarheid)	Preventie	T	V&W (DGG, RWS centr.)	

* Als rollen worden onderscheiden: Initiëren (I), Stimuleren (S), Toehoren (T)

Maatregel	Stap in de Veiligheidsketen	Overheden		
		Rol gemeente ²	Rijksniveau	Provinciaal niveau
Maatregelen voertuig passief (botsgedrag en letselpreventie)	Preventie	T	V&W (DGG, RWS centr.)	
Vervoer gevaarlijke stoffen duidelijk kenmerken	Preventie	S/T	V&W (DGG)	
<i>Logistiek:</i> Snelheidsregulering	Preventie	I/S		V&W (RWS), provincie
Verkeersbeheersing en begeleiding (telematica)	Preventie	I/T	V&W (DGG)	
Handhaving routing	Preventie	I/T		V&W (RWS), provincie
Kwaliteitseisen aan transportbedrijven	Preventie	T	V&W (DGG)	
Afsluiting vervoersconvenanten tussen gemeenten	Preventie	I		
Rijverbod bij slecht zicht en gladheid	Preventie	T		V&W (RWS), provincie
Aantal routeplichtige stoffen uitbreiden	Preventie	T	V&W (DGG), VROM (DGM)	
Logistiek plan (afstemming productie en bestemming)	Preventie	S		
<i>Infrastructuur:</i> Duurzaam Veilig ontwerp wegen bevorderen	Preventie	I/S	V&W (RWS centr.)	V&W (RWS), provincie
Inhaalverbod/selectief inhaalverbod	Preventie	S/T		V&W (RWS), provincie
Doelgroepstroken; scheiden vrachtverkeer	Preventie	S/T		V&W (RWS), provincie
Middenbermbescherming (geleiderails)	Preventie	S/T		V&W (RWS), provincie
ZOAB: voorkomen aquaplaning en opsproeien van regenwater	Preventie	I/S/T		V&W (RWS), provincie
Ongelijkvloers kruisingen hoofdwegennet	Preventie	T		V&W (RWS), provincie
Betere verlichting i.h.a., en van kruisingen	Preventie	I/S/T		V&W (RWS), provincie
Langere invoegstroken (reductie snelheidsverschillen)	Preventie	S/T		V&W (RWS), provincie
Stadsdistributiecentra (logistiek plan)	Preventie	I/S		
Weg en spoor (vrije baan)				
Bij verkeersongevallen met EV effecten: Telematica (bij calamiteiten snel ingrijpen)	Preparatie	I/S		V&W (RWS), provincie
Calamiteitenplan opstellen	Preparatie	I	BZK (DG00V)	
Bluswatervoorzieningen nabij wegen waarover vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt	Preparatie	S		

Bijlage 7. Nadere detaillering financiële regelingen

Hieronder staan regelingen* beschreven die in beginsel inzetbaar zijn voor saneringsoperaties rond externe veiligheidsknelpunten. De regelingen worden beschreven aan de hand van de volgende criteria:

- **Rechtswerking:**
Wat is de toepasbaarheid van de regeling? Gelden er beperkende omstandigheden ten aanzien van de inzet van de regeling?
- **Transparantie:**
Wat is de mate van toegankelijkheid van de regeling? Zijn de voorwaarden helder en toetsbaar indien middelen worden toegekend of geweigerd?
- **Financieel:**
Verschaffen de middelen van de regeling een totale vergoeding of is sprake van een tegemoetkoming in de kosten?
- **Duur:**
Gaat het om een regeling met een onbepaalde of bepaalde looptijd?

Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit

Doelstelling

Het geven van een impuls aan investeringsprojecten, die de beleidsdoelen van de 5e Nota ondersteunen, maar waarvoor vanuit de verschillende sectorale of lokale deelbelangen onvoldoende argumentatie is op te bouwen of middelen zijn te genereren en daardoor niet van de grond komen.

Rechtswerking

Breed

Transparantie

Laag (criteria en selectieprocedure in wording)

Financieel

Tegemoetkoming (impulsgeld)
Beschikbare middelen 2001-2010: 454 mln euro

Duur

Bepaalde tijd

Overig

Naar verwachting zal BIRK zijn wettelijk grondslag vinden in artikel 50A van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

Doelstelling

Vergroting aantrekkelijkheid, versterking leefbaarheid (grote) steden door het nemen van fysieke maatregelen op de terreinen wonen, ruimte, milieu, fysieke stadseconomie en grootschalig groen. Het kan ook gaan om duurzame milieumaatregelen, het opheffen van lokale milieuhinder, bodemsanering of het verbeteren van de fysieke condities voor stedelijke economische bedrijvigheid.

Doelgroep

Gemeenten

Rechtswerking

Beperkt

Transparantie

Hoog

Financieel

Tegemoetkoming (De hoogte van de bijdrage wordt per gemeente bepaald)
Beschikbare middelen 2002-2006: 2.4 mln euro (excl. IPSV); ISV2: 548 mln euro p/j

Duur

Onbepaalde tijd (m.i.v. 1-1-2000)

Overig

De middelen uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing worden als volgt verdeeld:

- Rechtstreekse gemeenten kunnen op basis van een ontwikkelingsprogramma een investeringsbudget ontvangen van het Rijk. Rechtstreekse gemeenten zijn grote steden die zijn geselecteerd op basis van de aard en omvang van hun stedelijke vernieuwingsopgave. Voor de duur van het eerste investeringstijdvak van 2000 tot en met 2004 zijn 30 gemeenten aangewezen. Het gaat om de 25 gemeenten van het Grote-stedenbeleid en Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad en Zaanstad;
- Programmameenten kunnen een investeringsbudget ontvangen via de provincie op basis van een vijf-jarig ontwikkelingsprogramma;

* Bron: Royal Haskoning, Sanering ongewenste bestemmingen; evaluatie bestaand financieel instrumentarium, 2002

- Projectgemeenten kunnen jaarlijks op projectbasis een investeringsbudget aanvragen via de provincie. ISV kent 2 investeringsperiodes: 1) 2000-2004 2) 2005-2009. Het is de bedoeling dat eind 2003 de hoofdlijnen vastgesteld zijn voor de tweede ISV-periode (2005-2009). In het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing zijn de middelen gebundeld op het gebied van de stads- en dorpsvernieuwing (WSDV), woninggebonden subsidies (BWS), locatiegebonden subsidies (BLS), herstructurering, geluidwerende voorzieningen, stedelijke knooppunten, grootschalig groen, kleinschalige bedrijvigheid, lokale milieuhinder en bodemsanering. De regeling is afkomstig van de ministeries van VROM, EZ en LNV. Het ministerie van VROM is aangewezen als coördinerend ministerie.

Wet Bodembescherming - Bijdragen voor Bodemonderzoek en Bodemsanering

Doelstelling

Bestrijden van ernstige gevallen van bodemverontreiniging en daardoor ontstane schadelijke gevolgen. Op grond van de Wet Bodembescherming (WBB) is in de eerste plaats de veroorzaker van de vervuiling verantwoordelijk voor het saneren van de bodem. Hierbij geldt het principe 'de vervuiler betaalt'. Wanneer het niet mogelijk is de vervuiler aansprakelijk te stellen, komt de verantwoordelijkheid, inclusief het dragen van de kosten, vervolgens bij de eigenaar of gebruiker van de verontreinigde grond te liggen. Onder bepaalde voorwaarden hoeft de eigenaar of gebruiker de kosten echter niet volledig te dragen. In die gevallen komen onderzoek en sanering geheel of gedeeltelijk voor rekening van:

- de betreffende gemeente, in geval van de sanering van landbodems;
- de betreffende waterkwaliteitsbeheerder, in geval van de sanering van waterbodems.

Naast steunverlening in de vorm van volledige of gedeeltelijke overname van de onderzoeks- en saneringskosten, bestaat ook de mogelijkheid van minnelijke schikking of schadeloosstelling. Het gaat hierbij om een vergoeding van schade die verband houdt met de noodzakelijke sanerings- of onderzoeksmaatregelen, bijvoorbeeld het toelaten van deskundigen of het gebruik van onroerende zaken op het terrein.

Doelgroep

Personen, bedrijven of instellingen die een vervuiling van de bodem hebben veroorzaakt of verantwoordelijk zijn gesteld voor de daardoor ontstane schade.

Rechtswerking

Breed

Transparantie

Laag

Financieel

De hoogte van de bijdrage wordt per project bepaald. De wet geeft geen eenduidige berekeningsmethode voor het vaststellen van de hoogte van de bijdrage per project.

Beschikbare middelen

2002: 132.7 mln. euro
2003: 160.5 mln. euro
2004: 166.0 mln. euro
2005: 227.9 mln. euro
2006: 227.9 mln. euro

Duur

Onbepaalde tijd (m.i.v. 15-05-1994)

Overig

De regeling is gebaseerd op de Wet Bodembescherming (art. 46, 50 en 73 t/m 75).

Investeringsbudget Innovatie Programma Stedelijke vernieuwing

Doelstelling

Stimuleren van innovatieve activiteiten op het gebied van stedelijke vernieuwing. Het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) is een onderdeel van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Subsidie is mogelijk voor vernieuwende projecten die een voorbeeldfunctie hebben. De meest innovatieve projecten krijgen prioriteit en maken kans op de voorbeeldstatus.

Doelgroep

Gemeenten, provincies en non-profitinstellingen (b.v. verenigingen van appartementseigenaren, bewonersorganisaties, milieuorganisaties, organisaties gericht op buurtbeheer). Marktpartijen kunnen alleen mee-

doen als ze met een van deze aanvragers een samenwerkingsverband aangaan.

Rechtswerking

Beperkt

Transparantie

Hoog

Financieel

Tegemoetkoming

Beschikbare middelen 2002-2006: 189 mln. euro

Duur

Onbepaalde tijd (m.i.v. 01-01-2001)

Overig

Het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (StIR) is in het IPSV opgenomen. In het kader van het StIR is sinds 1998 subsidie verleend aan 78 voorbeeldprojecten. Waar het doel van het StIR was om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door innovaties op het gebied van intensief ruimtegebruik, dekt het IPSV de hele breedte van stedelijke vernieuwing.

Programma Nieuwe Sleutelprojecten

Doelstelling

Het Ministerie van VROM stimuleert het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van stedelijke gebieden. Het rijksbeleid voor de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) wordt gecoördineerd binnen de interdepartementale projectorganisatie NSP. De inzet van het Rijk is gericht op het actief deelnemen in de planvorming en vervolgens het maken van uitvoeringsafspraken met wederzijdse prestatieverplichtingen.

Doelgroep

De zes NSP gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Arnhem en Breda) kunnen een verzoek indienen voor een subsidie in externe kosten t.b.v. voortgang van de Nieuwe Sleutelprojecten:

- locatiespecifiek onderzoek
- organisatie van ontwerpatelier en workshops.

Rechtswerking

Beperkt

Transparantie

Laag

Financieel

Tegemoetkoming

Beschikbare middelen 336 mln. euro tot 2010 (gereserveerd in FES)

Duur

Onbepaalde tijd

Schadevergoedingsregeling Wet milieubeheer(art. 15.20 en 15.21)

Doelstelling

Het voorkomen van onevenredig economisch nadeel door milieueisen. Hiertoe is een vergoeding mogelijk voor de kosten of de schade die ontstaan door een milieubeschikking of door algemene milieuvoorschriften van de overheid. Een vergoeding wordt alleen versprekt voor kosten die redelijkerwijs niet of niet geheel voor rekening van de vergunninghouder behoren te blijven. Daarnaast moet op geen enkele andere manier een voorziening in de kosten of de schade mogelijk zijn. Houders van een milieuvergunning kunnen schade ondervinden door:

- aanscherping van vergunningsvoorschriften;
- intrekking van een vergunning.

Doelgroep

Houders van een milieuvergunning.

Rechtswerking

Breed

Transparantie

Hoog

Financieel

Tegemoetkoming

Beschikbare middelen

In principe is voor de regeling geen aparte post opgenomen in de begroting van het Ministerie. Situaties zullen – in geval van toekenning van een schadevergoeding – per geval worden beoordeeld. Per geval zal naar financiële middelen worden gezocht.

Voor urgente veiligheidskwesties, bijvoorbeeld schadevergoedingen en sanering van risicosituaties is voor 2001 en 2002 een generaal reservering als pm-post opgenomen op de begroting van VROM.

Duur

Onbepaalde tijd (m.i.v. 01-01-1988)

Overig

De kosten van de schadevergoeding komen in eerste instantie voor rekening van het bevoegd gezag. Wanneer de minister van VROM echter instemt met de toekenning, dan zijn de kosten voor rekening van het ministerie. Hiertoe moeten B&W of GS zelf een verzoek indienen bij het ministerie. Voor de periode 2001-2005 heeft het Ministerie van VROM een bedrag van 113 mln. euro gereserveerd voor de implementatie van het Vuurwerkbesluit. Daaronder vallen ook bedragen ten gevolge van schadevergoedingen. Verguningsplichtige vuurwerkbedrijven kunnen een beroep doen op de regeling van de Wet Milieubeheer. Meldingsplichtige bedrijven kunnen schadevergoeding claimen door een beroep op de regeling bestuurscompensatie Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Schadevergoedingsregeling Wet op de Ruimtelijke Ordening (art. 31a en b, 49)**Doelstelling**

De artikelen 31a en b, 49 van de Wro bevatten bepalingen over het – onder voorwaarden – vergoeden van kosten aan gemeenten respectievelijk belanghebbenden ten gevolge van wijzigingen in planologische maatregelen (planschade).

Rechtswerking

Breed

Transparantie

Hoog

Financieel

Tegemoetkoming

Beschikbare middelen

In principe is voor de regeling geen aparte post opgenomen in de begroting van het Ministerie. Situaties zullen – in geval van toekenning van een schadevergoeding – per geval worden beoordeeld. Per geval zal naar financiële middelen worden gezocht.

Duur

Onbepaalde tijd

Overig

De benodigde financiële middelen worden geacht een integraal deel uit te maken van het betreffende projectbudget. Het gebruik van art. 31a en wordt, teneinde precedentwerking te voorkomen, zoveel mogelijk beperkt door het maken van schadevergoedingsafspraken in besprekingen tijdens de bestuurlijke voorfase van een project. Hierbij zij opgemerkt, dat veelal ook andere overheidsorganen (gemeente, provincie) belang hebben bij een noodzakelijke bestemmingsplanwijziging. Ook m.b.t. mogelijke planschadeclaims ex art. 49 wordt in de projectopzet rekening gehouden. Hetgeen resulteert in afwikkeling door de gemeente en betaling van het door de gemeente uitbetaalde bedrag door het Rijk of het in het leven roepen van een separaat schadeschap op basis van een gemeenschappelijke regeling, waarbij het Rijk de kosten draagt.

Fysieke Stadseconomie**Doelstelling**

Oplossen van knelpunten in grote steden via het grote stedenbeleid met accent op Fysieke stadseconomie.

Rechtswerking

Beperkt

Transparantie

Laag

Financieel

Tegemoetkoming

Beschikbare middelen 1999-2003: 115,9 mln. euro

Duur

Looptijd Tot 2003

Overig

Onderdeel van het Grotestedenbeleid (GSB). Het EZ-deel wordt via de wet Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing van VROM ingezet. Het budget wordt verdeeld over de 30 directe ISV-steden voor herstructurering bedrijventerreinen, renovatie bedrijfsruimten, functiemenging en bereikbaarheid van werklocaties.

Kernelementen van communicatie

Communicatie is een tweerichtingsproces; praten en luisteren. Het communicatieproces staat in het licht van de volgende algemene doelstellingen

'Beïnvloeden' van anderen: kennisniveau vergroten, doen en laten beïnvloeden, mentaliteit veranderen
Zelf 'beïnvloed' worden: meningen horen, kritiek en weerstanden onderzoeken, suggesties ontvangen, zelf geïnspireerd worden

Communicatie moet gestructureerd en planmatig worden opgezet. Een communicatieplan voorziet daarin.

Een aantal onderdelen voor zo'n plan zijn te onderscheiden.

Probleemanalyse

Met andere woorden: welk communicatie-probleem gaan we eigenlijk oplossen? Voorbeelden om het probleem te inventariseren zijn bijvoorbeeld interviews, enquêtes en hoorzittingen.

Doelstellingen

Als het probleem bekend is, kunnen communicatiedoelstellingen worden geformuleerd. Deze bevinden zich in het algemeen op de volgende gebieden:

- Het bevorderen van kennis waardoor de informatie-behoefte afneemt.
- Een verhoging van het bewustzijn waardoor draagvlak en betrokkenheid ontstaat.
- Een afname van weerstanden en het verkrijgen van medewerking.
- Het bijbrengen van besef over de eigen bijdrage en verantwoordelijkheden.
- Het overbrengen van een toekomstvisie en het bevorderen van vertrouwen.

Strategie

Met andere woorden: welke aanpak zal het meeste effect sorteren? Voorbeelden zijn:

- Meer luisteren of meer 'praten'?
- Eerst de bedrijven of eerst de burgers?
- Eerst de werkvloer of eerst het (midden)kader?
- Doelgroepen actief betrekken of niet?
- Met name schriftelijk, mondeling of digitaal communiceren?

Doelgroepen

Als bekend is wat de doelstellingen zijn en welke strategie voor de beste resultaten kan zorgen, komt de vraag aan de orde met wie gecommuniceerd moet worden. Dat zijn de zogenaamde doelgroepen. Om die vast te stellen moet men zich afvragen:

- Wat is het onderwerp van het project?
- In hoeverre kunnen doelgroepen een bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem, c.q. de realisatie van de doelstellingen?
- Welke zijn de kansen om de doelgroepen effectief te bereiken?
- Wat weten ze al over het onderwerp?
- Wat geloven ze?
- Waar zijn ze bang voor?
- Welke belangen staan er voor hen op het spel?
- Wat is hun interesse; wat willen ze te weten komen?
- Welke middelen slaan aan?
- Welke weerstanden zijn te verwachten?
- Welke medewerking is te verwachten?
- Welke mogelijke eerdere ervaringen (positief en negatief) heeft de groep opgedaan met belangrijke veranderingen?

Inhoud

Communicatie is in veel gevallen een proces van tweerichtingen: praten en luisteren. Als we het hebben over 'inhoud' moeten we vaststellen welke informatie de doelgroepen ontvangen en welke gegevens wij van hen willen krijgen. Met andere woorden: Welke informatie zal worden uitgewisseld? Bij dit punt hangt veel, zo niet alles af van de aard van het onderwerp.

Middelen

Als bekend is welke informatie met wie gecommuniceerd moet worden om de doelstellingen te bereiken, komt de vraag van communicatie-middelen aan de orde. Belangrijk is, dat een – op doelgroepen afgestemde – mix van instrumenten ontstaat. Het onderscheid hier is tweeledig.

Richtingen

- middelen om informatie over te dragen;
- middelen om reactie te ontvangen;
- middelen bedoeld voor tweerichtingsverkeer.

Vorm

- schriftelijke communicatie-middelen (bijv. folders, posters, nieuwsbrieven, etc.);
- mondelinge communicatie-middelen (bijv. hoorzittingen, bijeenkomsten, werkoverleg, projectmeetings, etc.);
- elektronische communicatie-middelen (e-mail, intra-/internet, digitale video, etc.).

Timing

Het heeft natuurlijk geen enkele zin om alle middelen voor alle doelgroepen op hetzelfde moment in te zetten. Een gedoseerde inzet van middelen voor afzonderlijke doelgroepen vraagt om een tijdplan of draaiboek waaruit duidelijk is welke communicatie-inspanningen wanneer plaatsvinden.

Meten van resultaten

Metten is weten. Dat geldt ook voor communicatie. Hebben we de doelstellingen bereikt? Daarvoor kunnen evaluatie methoden worden gebruikt. Als wordt besloten om te meten, dan is een 0-meting in ieder geval noodzakelijk. Een eindmeting (eventueel voorafgegaan door tussentijdse metingen) geeft dan een goed beeld van het resultaat.

Organisatie

Het onderdeel 'organisatie' van het communicatieplan maakt duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Wie ontwerpt, drukt en verspreidt de folder. Wie beheert de internet-site? Wie verzorgt de catering? Wie regelt de hoorzitting?

Tijdsinspanning en kosten

Uiteraard moet een overzicht ontstaan van met de uitvoering van het communicatieplan gemoeide kosten.

Voor de keuze voor een PPS zijn de volgende vragen relevant:

- Is er sprake van een substantieel publiek belang?
- Is het standaard publiekrechtelijk instrumentarium ontoereikend?
- Kan PPS tot een meerwaarde leiden?

Als op alle vragen een 'ja' beantwoord wordt, dan is een PPS te overwegen.

Navolgend zijn enkele PPS-principes en begrippen omschreven. Deze zijn ontleend aan het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën. Dit centrum propageert een aantal basisvoorwaarden voor een succesvolle PPS-aanpak.

PPS-principes

Output-gericht

Wil een PPS-project uitzicht hebben op succes, dan is 'output-gericht' werken een eerste vereiste. De overheid moet niet alle details van het project vooraf vastleggen, waardoor de markt wordt gereduceerd tot uitvoerder. Om de kennis, ervaring en creativiteit van het bedrijfsleven optimaal te benutten, moet de overheid niet vooraf de productspecificaties vastleggen, maar wat het product moet kunnen. Daarbinnen moet de overheid ruimte laten voor de inbreng van het bedrijfsleven. Er moeten controleerbare prestatienormen worden geformuleerd, om de private partijen te kunnen afrekenen op de gemaakte afspraken. De overheid is immers verplicht de publieke middelen zodanig te besteden dat democratische controle mogelijk is.

Optimale scope

Niet alleen bij het vaststellen van de productspecificaties moet ruimte worden geboden voor een eigen inbreng van de markt, ook bij de afbakening van het project - de 'scope' - moet de overheid de grenzen niet te strak vaststellen. Door integratie van verschillende (onderdelen van) projecten is soms een betere afstemming mogelijk, waardoor meerwaarde kan ontstaan. Wanneer de overheid bijvoorbeeld een station wil bouwen, zou samenwerking mogelijk zijn met de projectontwikkelaar van kantoren rond dat station. Beide partijen hebben belangen die op elkaar aansluiten en die beter tot hun recht kunnen komen als zij samenwerken.

De verbreding van de scope van een project kan ertoe leiden dat ook andere partijen financiële middelen inbrengen, omdat zij eigen belangen kunnen realiseren door deelname. Hierdoor komt uiteindelijk meer geld beschikbaar ('value capturing'), hetgeen de kwaliteit van de projecten ten goede kan komen. Natuurlijk is er een grens aan het verbreden van de scope van een project: de complexiteit en de omvang moeten wel beheersbaar blijven.

Er moet rekening worden gehouden met:

- wederzijds belang;
- maatschappelijk belang;
- democratische controle;
- evenwichtige verdeling.

Juiste samenwerkingsvorm

In elke fase van een PPS-project moet volstreekte duidelijkheid bestaan over de inbreng, taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen. Het Kenniscentrum PPS hanteert een aantal beleidsinstrumenten die de samenwerking in PPS-projecten in goede banen moet leiden:

- procesarchitectuur;
- contractmanagement;
- risicomangement;
- financiële instrumenten.

Procesarchitectuur

Per project moet worden bekeken wat de meest geschikte samenwerkingsvorm is en welke afspraken daaraan ten grondslag moeten liggen. In elke fase van het project moet een evenwicht worden gevonden tussen de mate van overheidssturing en inhoudelijke betrokkenheid van de markt. Een goede procesarchitectuur, toegesneden op het specifieke project, is noodzakelijk om de partijen bij elkaar te brengen en bij elkaar te houden. In elke fase van het project moet glashelder zijn wat het doel van de samenwerking is en hoe de zeggenschap en risico's verdeeld zijn. Tevens moet bijsturing gedurende het proces mogelijk zijn op basis van tevoren gedefinieerde beslismomenten.

Contractmanagement

De vorm waarin het contract tussen de betrokken partijen wordt gegoten, is afhankelijk van een groot aantal factoren. Het is denkbaar dat voor de verschillende fasen van een PPS-project verschillende afspraken worden gemaakt. In elk geval is voor het gehele pro-

ject een strak contractmanagement noodzakelijk. Uitgangspunt hierbij is dat voor elke activiteit en in elke fase wordt vastgelegd wie verantwoordelijk is en op welke wijze de geleverde prestatie zal worden beoordeeld.

Risicomanagement

Omdat in een PPS-project alle afspraken contractueel worden vastgelegd, is steeds duidelijk wie welke risico's draagt en hoe partijen kunnen worden afgerekend op hun prestaties. Een gedegen risicomanagement is gedurende alle fasen van het traject noodzakelijk om het project in goede banen te leiden en verrassingen te voorkomen.

Financiële instrumenten

Financiële afspraken moeten worden toegesneden op de aard en omvang van het project. De overheid beschikt over een aantal financiële instrumenten om dit vorm te geven. Bij de keuze voor het meest geschikte financiële instrument zal niet alleen gekeken worden naar de mogelijkheid voor de overheid om te delen in het resultaat, maar ook naar de consequenties van de ingezette instrumenten voor de gewenste taak- en risicoverdeling en voor de inbreng van andere partijen. Subsidieverlening kan bijvoorbeeld het verwachte rendement van een project verhogen en het daarmee aantrekkelijker maken voor private investeerders.

Subsidie

Een subsidie is een éénmalige of periodieke financiële rijksbijdrage die onder voorwaarden wordt toegekend. Het Rijk gebruikt subsidies om de ontvanger voor een concrete tegenprestatie te belonen of de ontvanger te stimuleren bepaalde activiteiten wel of niet te ondernemen. Is de subsidie toegekend, dan ziet het Rijk er op toe dat de ontvanger voldoet aan de voorwaarden waaronder de subsidie is verleend. Subsidies reduceren voor alle vermogensverschaffers het risico en hebben een positief effect op het rendement van de eigen vermogensverschaffers.

Subsidie met claw back

Een claw back is een voorwaarde waarin is vastgelegd dat onder bepaalde condities een deel van de subsidie terugbetaald moet worden. Toepassing van een claw back is zinvol wanneer er verschil van inzicht bestaat over de hoogte van het tekort. Dit verschil van inzicht

ontstaat in projecten met grote onzekerheden. Omdat de hoogte van de rijksbijdrage in deze gevallen niet goed valt vast te stellen, wil de overheid als het uiteindelijke tekort lager is dan verwacht (een deel van) haar subsidie terugkrijgen.

Beschikbaarheidsvergoeding

Een beschikbaarheidsvergoeding is een beloning voor het beschikbaar stellen van een product of dienst. Het aanbod (output) dient nauwkeurig te worden gespecificeerd. Verschil met subsidies is dat eerst het product/aanbod wordt gerealiseerd en daarna de beloning wordt toegekend. Deze beloningsvorm wordt veelal toegepast bij concessiemodellen.

Gebruiksvergoeding

Bij een gebruiksvergoeding vormt het daadwerkelijk gebruik van het product of de dienst de grondslag voor het toekennen van de beloning. De gebruiksvergoeding wordt toegepast in concessiemodellen. De vergoeding kan betaald worden door de gebruiker, zoals bij tolheffing, of door de overheid via schaduw-tol.

Garanties

Garanties worden ingezet om het risico voor investeerders en financiers te verlagen. Een garantie kan zowel de financiële verplichtingen als de inkomsten van een PPS-project betreffen. De garantiesteller kan garant staan voor de financiële verplichtingen; de betaling van rente en aflossing van leningen. Een afnamegarantie reduceert het exploitatierisico door de introductie van een zekere inkomstenstroom in het project.

Leningen

Door het verstrekken van een lening voorziet het Rijk een project voor een bepaalde tijd van middelen tegen een vergoeding die niet afhankelijk is van de projectresultaten. Aflossing van de lening kan ineens of in tranches plaatsvinden. De hoogte van de rente beïnvloedt het rendement van de risicodragende vermogensverschaffers (aandeelhouders). Door bijvoorbeeld te lenen tegen zachte voorwaarden (tegen een rentevergoeding die lager is dan de marktrente) wordt het verwachte rendement van de aandeelhouders verhoogd.

Achtergestelde leningen

Rente en aflossing op een achtergestelde lening zijn achtergesteld bij rente en aflossing op gewone leningen. Een achtergestelde lening beperkt het risico voor andere vreemd vermogensverschaffers, waardoor vreemd vermogen tegen aantrekkelijker condities kan worden aangetrokken. Een achtergestelde lening wordt daarom tot het garantiekapitaal gerekend.

Aandelen

Aandelen zijn het meest risicovolle financieringsinstrument. De aandeelhouders zijn bij de verdeling van de inkomsten als laatste aan de beurt (na de verstrekkers van leningen en andere crediteuren). In ruil voor deze positie krijgen aandeelhouders zeggenschap in het project en het recht te beschikken over alle inkomsten die over blijven nadat de andere financiers zijn betaald. Zijn de resultaten goed, dan krijgen de aandeelhouders een hogere vergoeding dan de andere financiers. Zijn de resultaten slecht dan is het mogelijk dat de aandeelhouders met niets eindigen. Bij de inzet van het aandeleninstrument door de overheid moet worden bedacht dat rendementsverwachtingen van andere risicodragende vermogensverschaffers niet verbeteren. De overheid neemt immers onder dezelfde voorwaarden deel als andere aandeelhouders en zal eenzelfde aanspraak op het rendement maken.

De opstelling van de leidraad heeft plaatsgevonden onder directe begeleiding van een werkgroep waarin vertegenwoordigers van de initiatiefnemende partijen waren vertegenwoordigd. Een stuurgroep bestaande uit bestuurders van deze partijen heeft de regie over het totstandkomingsproces van de leidraad gevoerd.

Leden stuurgroep externe veiligheid

Mevrouw A.J. van der Tas, wethouder Ruimtelijke Ordening, gemeente Apeldoorn (namens de VNG afdeling Gelderland)

De heer A.J. Le Loux, wethouder Ruimtelijke Ordening, gemeente Enschede (namens de VNG afdeling Overijssel)

De heer M.F. Kamperman, gedeputeerde Ruimtelijke Ordening, provincie Overijssel

De heer Th.H.C. Peters, gedeputeerde Ruimtelijke Ordening, provincie Gelderland

De heer C.M. Moons, directeur Projectdirectie Externe Veiligheid, ministerie van VROM

De heer G.M. van Weerd, secretaris stuurgroep, provincie Overijssel

Leden werkgroep externe veiligheid

De heer M. Bomhof, senior milieu-adviseur afdeling milieu, gemeente Apeldoorn

De heer R.B. van der Werff, projectleider externe veiligheid, gemeente Enschede

De heer C.J. Dijkens MSc, Afdelingshoofd Veiligheid en Risico's, VROM-inspectie Regio Oost

De heer van G.M. van Weerd, beleidsmedewerker Eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid, provincie Overijssel

De heer F. Koenders, beleidsmedewerker provincie Gelderland

De heer F.H.J. Duenk, Royal Haskoning

Mevrouw S. van Hamel, Royal Haskoning

Uitgave: Provincies Overijssel en Gelderland
Datum: Maart 2003
Opdrachtgever: Provincies Overijssel en Gelderland
Schrijvers: S. van Hamel, Royal Haskoning
B. Groffen, Royal Haskoning
M. ten Klooster, Royal Haskoning
M. van Eck, Royal Haskoning
H. Iserief, Royal Haskoning
F.H.J. Duenk, Royal Haskoning,
eindredactie
Oplage: 500

Deze leidraad is met de grootst mogelijke zorgvuldigheid samengesteld. Aan de teksten kunnen echter geen rechten worden ontleend.

De leidraad is zo actueel mogelijk. Actuele ontwikkelingen tot aan 31 januari 2003 zijn in de leidraad verwerkt.

Productie
Royal Haskoning, F.H.J. Duenk

Layout en druk
Thoben Offset Nijmegen

