



Gezamenlijk
een stapje
dichterbij

Verantwoordingsplicht groepsrisico

**SAXION**
Hogescholen

Gezamenlijk een stapje dichterbij

Verantwoordingsplicht groepsrisico

Opdrachtgever	: Advies- en ingenieursbureau DHV BV Unit Oost Nederland Adviesgroep Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM).
Dossier	: Afstudeerscriptie
Status	: Definitief rapport
Auteur	: Merle de Lange
Datum	: 25 juni 2007
Naam/Paraaf	:

(Bron afbeelding voorpagina: *afb.* Internet, VROM, BZK)

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van het afstudeeronderzoek naar de wijze waarop gemeenten omgaan met de verantwoordingsplicht van het groepsrisico. Dit afstudeeronderzoek is uitgevoerd in het kader van de afronding van de opleiding Milieukunde aan de Saxion Hogescholen.

Het afstudeeronderzoek heeft plaatsgevonden gedurende de periode van februari 2007 tot juli 2007 in opdracht van advies- en ingenieursbureau DHV BV Unit Oost Nederland adviesgroep Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM).

Graag wil ik mijn begeleiders van het advies- en ingenieursbureau DHV BV, dhr. Wim Smeitink en Simone van Dijk en mijn begeleiders dhr. Stef van der Zee en dhr. Harry Gerritsen bedanken voor de begeleiding. Daarnaast wil ik mijn dank uitspreken aan diegenen die ik heb geïnterviewd voor mijn onderzoek. Zonder hen had ik dit onderzoek niet uit kunnen voeren. Met name:

Gemeenten

Dhr. Herman Aalderink.	<i>Hengelo (OV)</i>
Mevr. Yvette Gerritsen	<i>Arnhem</i>
Dhr. Ton Keizers	<i>Venlo</i>
Dhr. Roy Kuipers	<i>Enschede</i>
Dhr. Mark - Olaf Sorkale	<i>Milieudienst Groningen</i>
Dhr. John Steegh	<i>Leiden</i>
Dhr. Bodes de Vries	<i>Regionale milieudienst West -Holland</i>

Regionale brandweren

Mevr. Lenneke Duindam
Mevr. Marieke van Ginkel
Mevr. Jancine Meerenburgh
Dhr. Jaap Meijer
Dhr. Erik Verbugt

<i>Gelderland Midden</i>
<i>Groningen</i>
<i>Twente</i>
<i>Hollands - Midden</i>
<i>Noord - Midden Limburg</i>

Provincies

Dhr. André Gijsendorffer	<i>Overijssel</i>
Dhr. Bram de Ruijter	<i>Zuid - Holland</i>
Dhr. Jos Veerkamp	<i>Groningen</i>

Deventer, 25 juni 2007

Merle de Lange

SAMENVATTING

Bij het werken en het in opslag hebben van in bedrijven en bij het transport ervan kunnen er gevaarlijke incidenten gebeuren met effecten voor de omgeving. Het gaat meestal om kleine kansen met soms grote gevolgen. De vuurwerkramp in Enschede (2000) is hier een voorbeeld van. De vuurwerkramp was de aanleiding om het beleid op het gebied van externe veiligheid van Nederland nader te bestuderen. Uit onderzoek van de vuurwerkramp zijn er een aaneenschakeling van tekortkomingen geconstateerd, gericht op externe veiligheid. Op basis van deze constatering heeft de rijksoverheid met het NMP-4 (het nationale milieubeleidsplan) een nieuw beleid externe veiligheid ingezet. In dit beleid speelt het begrip groepsrisico een belangrijkere rol dan in het vorige rijksbeleid externe veiligheid. Het groepsrisico geeft de hoogte van de kans weer, dat een groep mensen die indirect bij de calamiteit met gevaarlijke stoffen betrokken is, op hetzelfde moment komt te overlijden. Gericht op het groepsrisico wordt binnen het nieuwe externe veiligheidsbeleid extra aandacht geschonken aan de maatschappelijke ontwrichting bij een ramp. Het rijksbeleid vindt dat het bestuur en de politiek bewuster om moeten gaan met het accepteren van risico in relatie tot de omvang van mogelijke rampen, waarbij het beschikbaar zijn van veiligere alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding worden meegewogen. Om dit te bewerkstelligen heeft de rijksoverheid de verantwoordingsplicht van het groepsrisico opgesteld. De verantwoordingsplicht van het groepsrisico is een instrument waarmee het bevoegd gezag het groepsrisico afweegt tegen andere belangen. Om een richtwaarde voor de hoogte van het groepsrisico op te stellen heeft de rijksoverheid de oriëntatiewaarde opgesteld. De oriëntatiewaarde geeft aan wanneer volgens de rijksoverheid de kans dat bij een ongeval 10, 100 of 1000 doden vallen klein genoeg is. Echter, deze waarde dient volgens de rijksoverheid als ijkpunt te worden beschouwd en niet als toetsingswaarde.

Gericht op de ruimtelijke planvorming dienen de volgende aspecten in de verantwoordingsplicht van het groepsrisico opgenomen te worden:

- Het aantal personen in het invloedsgebied,
- de hoogte van het groepsrisico,
- de mogelijkheden tot risicovermindering,
- de mogelijke alternatieven,
- de mogelijkheden van bestrijdbaarheid,
- mogelijkheden van zelfredzaamheid.

De regionale brandweer en Gedeputeerde Staten spelen binnen de verantwoording een belangrijke rol. Het bevoegd gezag (college van burgemeester en wethouders) is verplicht het bestuur van de regionale brandweer in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen over de aspecten 'mogelijkheden van zelfredzaamheid' en de 'mogelijkheden van bestrijdbaarheid'. Gedeputeerde Staten is wettelijk verplicht gemeentelijke ruimtelijke plannen goed te keuren nadat het plan door het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld. Tevens kunnen projectontwikkelaars ook een rol spelen binnen de verantwoordingsplicht. De (mogelijke) betrokkenheid van deze actoren binnen de verantwoordingsplicht maakt zichtbaar dat actieve samenwerking tussen de actoren van belang is.

Voor de bovenstaande verplichte aspecten zijn geen wettelijke kaders opgesteld. Dit betekent dat het antwoord op de vraag "Wanneer is een risico aanvaardbaar?" per bevoegd gezag zal verschillen. Daarnaast hanteert de regionale brandweer een effectbenadering en gaat dus uit van scenario's waarbij behalve doden ook gewonden vallen en schade optreedt, terwijl het externe veiligheidsbeleid vooral is gebaseerd op het overlijden van mensen. Ook daardoor treden verschillen op bij de beoordeling of een risico binnen ruimtelijke plannen aanvaardbaar is. Vanuit deze problematiek is de volgende probleemstelling opgesteld:

Wanneer vindt het bevoegd gezag, binnen het externe veiligheidsbeleid van Nederland een risico aanvaardbaar gericht op de ruimtelijke besluitvorming, bij een verandering van het groepsrisico of overschrijding van de oriëntatiewaarde?

Conclusies

Uit het onderzoek zijn de volgende belangrijkste conclusies naar voren gekomen:

- Er kan geen eenduidig beeld worden geschetst wanneer gemeenten een situatie acceptabel vinden. De doorvertaling 'vind ik als gemeente de situatie aanvaardbaar ja of nee en op basis van welke argumenten' wordt bij de gemeenten nog niet eenduidig gemaakt en is sterk afhankelijk van de situatie. De verschillen in aanvaardbaarheid verschillen zowel binnen als tussen de gemeenten. Dit komt omdat de gemeenten de aanvaardbaarheid per situatie beoordelen. De acceptatie is dus van de situatie afhankelijk. Daarnaast verschilt de aanvaardbaarheid per situatie omdat de belangen van een ontwikkeling verschillend van aard zijn. Een ander gegeven dat leidt tot verschillen in acceptatie is dat de risicovolle situaties uit het westen van het land haast tot niet zijn te vergelijken met die van andere gebieden binnen Nederland (bevolkingsdichtheid). Daarnaast wordt de eindafweging in vele van de verantwoordingen niet duidelijk weergegeven. In de verantwoordingen wordt haast niet tot nauwelijks vermeld op basis van welke argumenten de situatie als aanvaardbaar wordt beoordeeld. De verplichte aspecten worden enkel benoemd. De verantwoording wordt nog iets te veel toegepast als een 'vraag antwoord' paragraaf. Kaders voor alle verplichte aspecten kunnen op basis van deze resultaten niet worden opgesteld. Voor de aspecten 'mogelijkheden zelfredzaamheid' en 'mogelijkheden bestrijdbaarheid' is dat wel mogelijk. Dat zijn de volgende kaders:

Mogelijkheden zelfredzaamheid

Een goede zelfredzaamheid volgens de gemeenten bestaat uit:

- Vluchtroutes van de risicovolle activiteit af.
- Liever geen objecten waarin zich minder zelfredzame mensen bevinden binnen invloedsgebied van de risicovolle activiteit(en).
- Plangebied binnen hoorbaarheidscirkel van het Waarschuwing en Alarmeringssysteem.
- Het plaatsvinden van communicatie naar de burger toe in het plangebied over hoe te handelen bij een grootschalig ongeval.

Mogelijkheden bestrijdbaarheid

- Een goede bestrijdbaarheid volgens de gemeenten bestaat uit:
 - De locatie dient bereikbaar te zijn middels twee zijden. Deze routes moeten aan de algemene randvoorwaarden voldoen.
 - Het plangebied moet voldoen aan gestelde eisen vanuit de richtlijnen bluswatervoorzieningen.
 - In geval van een calamiteit moet het hulpaanbod groter zijn dan de hulpvraag. De brandweer moet binnen zorgnorm in het plangebied aanwezig zijn.
- Het gebeurt nog regelmatig dat de verantwoording wordt toegepast als 'een doekje voor het bloeden'. Alvorens ruimtelijke plannen zich bij de afdeling Ruimtelijke Ordening aandienen, zijn over de ruimtelijke plannen beloftes gemaakt. Dit leidt ertoe dat er voor die plannen een verantwoording wordt opgesteld waar bij voorbaat al vaststaat dat het ruimtelijk plan wordt vastgesteld. De verantwoording wordt dan zodanig opgesteld dat de situatie als aanvaardbaar wordt beoordeeld. Dit is een verkeerde insteek. Externe veiligheid dient in een vroeg stadium betrokken te worden. Kortom, wanneer een projectontwikkelaar, het bevoegd gezag of private partijen een idee hebben voor een ruimtelijke ontwikkeling moet het onderwerp externe veiligheid worden betrokken. Op deze wijze kan er onderzocht worden of het idee kan worden uitgewerkt tot een ruimtelijk plan. Een externe veiligheidsvisie dat gebiedsgericht is ingedeeld, en waarin wordt opgenomen wat waar toelaatbaar is en onder welke voorwaarden, helpt hierbij.

Op deze wijze kunnen projectontwikkelaars, het college en private partijen zien of externe veiligheid een rol speelt binnen het idee en of het externe veiligheidsbeleid ruimte biedt om een idee uit te werken tot een ruimtelijk plan.

- Integraal denken is de basis om tot een goede verantwoording te komen. Dit geldt voor elke laag binnen gemeenten die in aanraking dienen te komen met de verantwoordingsplicht (dus ook voor het bevoegd gezag) en voor projectontwikkelaars en private partijen. De verantwoording geeft als het ware het proces weer waarin de onderhandelingen met alle betrokkenen hebben plaatsgebonden. De afspraken die daarin zijn gemaakt vormen de afweging en dat maakt een verantwoording een goede verantwoording. Hierdoor wordt het mogelijk dat de gemeenten een veiligheidspunt boeken zonder dat ze extra kosten moeten maken en/of een vertraging van het proces oplopen. Deze basis is echter nog niet bij alle gemeenten en projectontwikkelaars aanwezig.
- Gemeenten gaan al aardig goed om met de verantwoordingsplicht. Een stap in de goede richting is gezet. Maar een extra verdieplingslag is gewenst en noodzakelijk om tot een goede en weloverwogen verantwoording van het groepsrisico te komen.
-

Aanbevelingen

Onderstaand worden de belangrijkste aanbevelingen van het onderzoek weergegeven.

- De gemeenten worden aanbevolen om een externe veiligheidsbeleid op te stellen die gebiedsgericht is ingedeeld. Hierin moeten de gemeenten per gebied aangegeven wat ze toelaatbaar achten en onder welke voorwaarden (bijvoorbeeld door middel van kleurweergave). De toelaatbaarheid en de voorwaarden dienen algemeen van aard te zijn (voorbeeld: omgevingsvisie externe veiligheid van de gemeente Deventer). Een gebiedsgerichte omgevingsvisie dient ervoor te zorgen dat gemeenten de verantwoording niet meer vanuit een kleinschaligheid benaderen. Daarnaast leidt een gebiedsgerichte externe veiligheidsvisie ertoe dat gemeenten het groepsrisico al vroegtijdig en op een integrale wijze gaan toepassen. Voor het opstellen van een gebiedsgerichte omgevingsvisie dienen namelijk alle relevante partijen betrokken te worden.
- De gemeenten worden aanbevolen een stappenplan op te stellen en deze vervolgens binnen de gemeentelijke organisatie vast te stellen. Tevens dient het stappenplanplan als overeenkomst met projectontwikkelaars vastgesteld te worden.
Een integrale aanpak en integraal denken zijn de basis om tot een goede verantwoording te komen, gericht op de ruimtelijke planvorming. Alle lagen binnen gemeenten die in aanraking moeten komen met de verantwoordingsplicht dienen zich bewust te zijn dat de verantwoording een proces is. Dit geldt ook voor projectontwikkelaars en private partijen. Alleen deze wijze leidt tot een goede verantwoording waarin gemeenten een veiligheidspunt boeken zonder dat ze extra kosten moeten maken en/of een vertraging van het proces oplopen. Om de bewustwording, integraal denken, te borgen dient er een duidelijk en overzichtelijk stappenplan bij de gemeenten vastgelegd te worden waarbij de gemeenten het stappenplan als overeenkomst met projectontwikkelaars vaststellen. In het stappenplan moet voor gemeenten, projectontwikkelaars en privatenpartijen inzichtelijk worden gemaakt welke handelingen ze op welk moment in het planproces moeten uitvoeren. Door middel van dit plan wordt het proces telkens op dezelfde wijze doorlopen ongeacht de uitvoerenden.
Om het stappenplan te kunnen doorlopen is het van belang dat gemeenten een gebiedsgerichte externe veiligheidsvisie opstellen. Daarnaast is het van belang dat gemeenten een overzicht opstellen waarin inzichtelijk is gemaakt wat de invloedsgebieden van de risicovolle activiteiten binnen hun gemeente zijn. Deze twee middelen vormen de basis voor een integraal procesverloop en een niet ad-hoc benadering.

INHOUD	BLAD
VOORWOORD	2
SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	7
1.1 Situatieschets	7
1.2 Doelstelling	8
1.3 Probleemstelling	8
1.4 Kernbegrippen	8
1.5 Onderzoeksmethode	10
1.6 Leeswijzer	11
2 BELEIDS- EN WETTELIJK KADER	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Beleidskader	12
2.3 Wettelijk kader	16
2.4 Resumé	19
3 BEOORDELINGSKADERS	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Beoordelingskader groepsrisico	21
3.3 Beoordelingskader fysieke veiligheid	23
3.4 Toetsingskader groepsrisico's rondom transportassen	26
3.5 Resumé	28
4 RESULTATEN INTERVIEWS	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Gemeenten	30
4.3 Provincies	46
4.4 Regionale brandweren	49
4.5 Conclusies resultaten interviews	52
5 DISCUSSIE	56
6 EINDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	58
6.1 Eindconclusies	58
6.2 Aanbevelingen	60
BRONNENLIJST	61
BEGRIPPENLIJST	64

1 INLEIDING

1.1 Situatieschets

Bij het werken en het in opslag hebben van *gevaarlijke stoffen*¹ in bedrijven en bij het transport ervan kunnen er gevaarlijke incidenten gebeuren met effecten voor de omgeving. Het gaat om kleine kansen met soms grote gevolgen (Internet, gemeente Enschede)², de vuurwerkramp in Enschede (2000) is hier een voorbeeld van. Deze ramp heeft voor veel opschudding gezorgd. De vuurwerkramp was dan ook de aanleiding om het beleid van de externe veiligheid van Nederland nader te bestuderen. De ramp in Enschede is onderzocht door de commissie Oosting. De commissie signaleerde een aaneenschakeling van tekortkomingen gericht op externe veiligheid. Op basis van deze constatering is het externe veiligheidsbeleid van Nederland ingrijpend bijgesteld. (Internet, VROM) Dit heeft geresulteerd in het nationale milieubeleidsplan (NMP-4, 2001). Hierin staan de uitgangspunten en ambities voor het externe veiligheidsbeleid beschreven.

De risicobenadering voor gevaarlijke stoffen binnen *risicovolle inrichtingen* is wettelijk vastgelegd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi, 2004). Het besluit legt veiligheidsnormen op aan bedrijven die onder de noemer risicovolle inrichtingen vallen. Bedrijven die vuurwerk in opslag hebben vallen niet onder het Bevi. Voor opslag van vuurwerk geldt het Vuurwerkbesluit. De risicobenadering voor het *vervoer van gevaarlijke stoffen* zijn nog niet wettelijk verankerd zoals in het Bevi. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen gelden op dit moment de veiligheidsnormen uit de nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen en de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (circulaire Rnvgs). De veiligheidsnormen die binnen deze beleidsstukken zijn vastgesteld komen naar voren in het plaatsgebonden risico ('de kans dat iemand die zich een jaar lang continu op een plek bevindt, overlijdt door een ongeval met gevaarlijke stoffen' (Internet, VROM)) en het groepsrisico ('de kans dat een groep personen door een ongeval bij een risicovolle activiteit overlijdt' (Internet, VROM)). De veiligheidseisen die voor het plaatsgebonden risico gelden worden bepaald door het vaststellen van veiligheidsafstanden (*risicocontouren*). Voor het groepsrisico zijn geen harde normen vastgelegd, voor het groepsrisico heeft de rijksoverheid een *oriëntatiewaarde* opgesteld. De waarde geeft aan wanneer volgens de rijksoverheid de kans dat bij een ongeval 10, 100 of 1000 doden vallen voldoende klein is (Internet, VROM). Binnen het groepsrisicobeleid dat in het Bevi en de circulaire Rnvgs staat weergegeven geldt een verantwoordingsplicht van het groepsrisico (in het vervolg aangeduid als 'verantwoordingsplicht'). De verantwoording is een instrument waarmee de overheid het groepsrisico afweegt tegen andere belangen.

Bij het opstellen of veranderen van ruimtelijke plannen moet het *bevoegd gezag* bij een verandering van het groepsrisico of bij een overschrijding van de oriëntatiewaarde verantwoording afleggen over het genomen besluit. Het groepsrisico kan veranderen door het mogelijk maken van risicovolle activiteiten en/of de vestiging van (*beperkt*) *kwetsbare objecten* in een bestemmingsplan. Bij de verantwoording moet het bevoegd gezag in ieder geval aandacht besteden aan de hoogte van het groepsrisico ten opzichte van de oriëntatiewaarde, mogelijkheden zelfredzaamheid, mogelijkheden bestrijdbaarheid, mogelijke alternatieven en risicoreducerende maatregelen. Het bevoegd gezag is dan verplicht om de regionale brandweer in staat te stellen daar advies over uit te brengen. (internet, VROM, BZK) Tevens toetst Gedeputeerde Staten (GS) het uiteindelijke ruimtelijke plan aan het Bevi of de circulaire Rnvgs. Bij de verantwoording van de toename van het groepsrisico speelt de vraag: "Wanneer is een risico aanvaardbaar?" een belangrijke rol. Maar doordat er geen wettelijke kaders zijn voor de zelfredzaamheid,

¹ Schuin gedrukte woorden vormen begrippen die in de begrippenlijst zijn gedefinieerd.

² Klein gedrukte tekst tussen haakjes vormt de bronverwijzing.

beheerbaarheid, de mogelijkheden voor rampenbestrijding en hulpverlening kan het antwoord op deze vraag per bevoegd gezag verschillen.

De brandweer hanteert een effectbenadering en gaat dus uit van scenario's waarbij behalve doden ook gewonden vallen en schade optreedt, terwijl het externe veiligheidsbeleid vooral is gebaseerd op het overlijden van mensen. Ook daardoor treden verschillen op bij de beoordeling of een risico binnen ruimtelijke plannen aanvaardbaar is.

Het is dus van belang om hier inzicht in te krijgen omdat er geen duidelijke kaders geformuleerd zijn over de aanvaardbaarheid van risico's gericht op de ruimtelijke besluitvorming en de daaruit voortvloeiende maatregelen. De verantwoordingsplicht moet overheden aanzetten tot nadenken over de omvang van het groepsrisico in relatie tot de veiligheid van de risicovolle situatie, de gevolgen voor de omgeving, de hulpverlening en de zelfredzaamheid van omwonenden (Internet, VROM).

1.2 Doelstelling

In een adviesrapport beschrijven wanneer een risico door het bevoegd gezag als aanvaardbaar wordt beschouwd gericht op de ruimtelijke besluitvorming en een voorzet geven voor de vaststelling van een kader om deze afweging te kunnen maken, zodat DHV in de toekomst zelf een kader kan opstellen en deze mee kan nemen in hun advisering op het gebied van externe veiligheid.

1.3 Probleemstelling

Wanneer vindt het bevoegd gezag, binnen het externe veiligheidsbeleid van Nederland een risico aanvaardbaar gericht op de ruimtelijke besluitvorming, bij een verandering van het groepsrisico of overschrijding van de oriëntatiewaarde?

1.4 Kernbegrippen

<u>Wanneer:</u>	In welke situatie en op grond van welke argumenten
<u>Bevoegd gezag:</u>	College van Burgermeesters en Wethouders: gemeenten.
<u>Externe veiligheidsbeleid:</u>	Het gaat hierbij om het beleid voor inrichtingen met gevaarlijke stoffen en het vervoer van gevaarlijke stoffen via het spoor en wegen.
<u>Verandering:</u>	Een toename of afname, ongeacht de ligging ten opzichte van de oriëntatiewaarde (boven of onder).
<u>Aanvaardbaar:</u>	Acceptabele kleine kans met een beheersbaar effect.
<u>Groepsrisico:</u>	De kans dat een groep personen door een ongeval bij een risicovolle activiteit overlijdt.

Oriëntatiewaarde:

De waarde die aangeeft wanneer volgens de rijksoverheid de kans dat bij een ongeval 10, 100 of 1000 doden vallen voldoende klein is.

Ruimtelijke besluitvorming

Vaststelling/herziening van een bestemmingplan

1.5 Onderzoeksmethode

Fasen indeling

Het onderzoek bestaat uit drie fasen. De eerste fase is de inventarisatiefase. De eerste stap in deze fase is het inventariseren van kaders die vanuit de wetgeving en het rijksbeleid zijn gesteld voor de verantwoordingsplicht. De volgende stap is het afnemen van interviews.

Deze interviews worden bij zes gemeenten, vijf regionale brandweerkorpsen en drie provincies uitgevoerd. De gemeenten zijn: Arnhem, Hengelo, Enschede, Leiden, Venlo en Groningen. Vanuit de hypothese 'beleidsambtenaren externe veiligheid maken in feite de afwegingen voor het te nemen besluit waarna het college van Burgermeester en Wethouders (college van B&W) het definitieve besluit vaststelt' worden de interviews afgenomen.

De regionale brandweren die worden geïnterviewd zijn; Hollands Midden, Noord Midden Limburg, Groningen, Gelderland Midden en Twente. De personen die bij de regionale brandweren worden geïnterviewd zijn de personen die de adviestaak in uitvoering brengen.

De provincies die worden geïnterviewd zijn; Overijssel, Zuid- Holland en Groningen. Hierbij worden ambtenaren geïnterviewd die de plantoetsing van ruimtelijke plannen uitvoeren.

De interviews met de gemeenten hebben als doel om een beeld te kunnen schetsen van hoe deze gemeenten omgaan met de verantwoordingsplicht in ruimtelijke plannen. De verplichte aspecten vanuit het Bevi en de circulaire Rnvgv vormen daarbij de basis voor de interviewvragen. De input voor de gesprekken is een casus waarbij de gemeenten verantwoording hebben moeten afleggen of waarbij het plan nog in de procesfase zit. De interviews met de regionale brandweerkorpsen en provincies dienen inzicht te geven in de visie van hen op de wijze waarop de gemeenten omgaan met de verantwoordingsplicht.

De tweede fase is de analyse fase. De eerste stap in deze fase is het rapporteren van de interviews. Vervolgens worden de verslagen van de interviews naar de geïnterviewde personen gestuurd voor goedkeuring. Hierin kunnen de geïnterviewden op- en/of aanmerkingen plaatsen. Deze worden doorgevoerd en vormen een onderdeel van de bijlagen van het onderzoeksrapport. Op deze wijze is gewaarborgd dat de verslagen een juist beeld van de interviews weergeven. Na goedkeuring worden de verschillen en overeenkomsten van de interviews per actor in tabelvorm opgenomen. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de verantwoordingen die de gemeenten hebben opgesteld van de besproken casus. De tabellen en de verantwoordingen vormen onderdeel van de bijlagen van het onderzoeksrapport.

De derde fase is de synthesefase. In deze fase worden de resultaten en conclusies van de interviews en de verantwoordingen in beeld gebracht en gerapporteerd tot een onderzoeksrapport. Tevens worden de aspecten belicht die mogelijk invloed hebben gehad op de resultaten en conclusies van het onderzoek.

Interviewbenadering

Er is voor een interviewbenadering gekozen vanwege het open karakter. Op deze wijze kunnen er essentiële gegevens/ontwikkelingen naar voren komen die niet bij een enquêtebenadering naar voren komen. Er kan namelijk doorgevraagd worden. Bij een enquêtebenadering moeten alle mogelijk antwoorden alvorens de afname in zicht worden gebracht. Dit eist veel inspanning en creativiteit waarbij de kans groot is dat niet alle mogelijke antwoorden zijn geschetst.

Verslaglegging interviews

Zoals reeds is aangegeven vormen de verslagen van de interviews een onderdeel van de bijlagen. De verslagen geven een samenvatting van de gehouden interviews weer. Er is niet voor een gehele weergave van de interviews gekozen (de volledige uitspraken van de geïnterviewden) aangezien dat zeer tijdrovend is en de omvang van de verslagen op die wijze dusdanig groot worden dat het onoverzichtelijke weergaven van de interviews worden. Daarnaast zijn de interviews op basis van de aanbevolen wijze van Nel van Wageningen verwerkt in het onderzoeksrapport. De interviews zijn op een kwalitatieve wijze in het onderzoeksrapport verwerkt (door middel van tabel- en tekstweergave) en niet op een kwantitatieve wijze (rekenkundige benadering, grafieken).

Benadering vanuit de Ruimtelijke Ordening

Binnen het onderzoek wordt de verantwoordingsplicht vanuit het ruimtelijk perspectief benaderd. Dit betekent dat zowel de opslag van gevaarlijke stoffen binnen inrichtingen (Bevi) als het transport van gevaarlijke stoffen (circulaire Rnvgs) in het onderzoek worden meegenomen. Beide regelgevingen hanteren namelijk dezelfde systematiek voor de verantwoordingsplicht belicht vanuit de ruimtelijke ordening. Er is voor een ruimtelijke benadering gekozen aangezien deze verantwoordingen complexer van aard zijn en er meerdere belangen spelen. De verantwoordingsplicht benaderen vanuit de ruimtelijke ordening is vanwege deze gegevens veel interessanter.

1.6 Leeswijzer

Om te onderzoeken hoe gemeenten omgaan met de verantwoordingsplicht gericht van de ruimtelijke ordening is het van belang om eerst na te gaan welke wettelijke- en beleidskaders van toepassing zijn. In hoofdstuk 2 wordt het beleids- en wettelijk kader omtrent externe veiligheid, in het bijzonder de verantwoordingsplicht, geschetst. Hierbij is het uitgangspunt het Bevi en de circulaire Rnvgs. Het beleids- en wettelijk kader vormt zodoende de inleiding op het derde hoofdstuk.

In het derde hoofdstuk worden beoordelingskaders en een toetsingskader voor de verantwoordingsplicht weergegeven, deze vinden hun oorsprong in het beleids- en wettelijk kader. De beoordelingskaders zijn opgesteld vanuit het Bevi (inrichtingen met gevaarlijke stoffen in opslag) maar zijn ook toepasbaar voor het transport van gevaarlijke stoffen. Het toetsingskader richt zich geheel op transportassen.

In het vierde hoofdstuk worden de resultaten van de interviews met de gemeenten, provincies en regionale brandweren weergegeven. De regionale brandweren en provincies zijn binnen het onderzoek meegenomen vanuit het perspectief: hoe gaan gemeenten om met de verantwoordingsplicht gericht op de ruimtelijke planvorming. Tevens worden de overeenkomsten en verschillen per betrokken actor in dit hoofdstuk onder beschouwing genomen waarbij een relatie wordt gelegd met het beleids- en wettelijk kader, de beoordelingskaders en de werkprocessen van de verantwoordingsplicht. Het doel van de interviews met de provincies en regionale brandweren is om zicht te krijgen in de opvattingen van hen over de wijze waarop de gemeenten omgaan met de verantwoordingsplicht.

Hoofdstuk 5, discussie, geeft een beschrijving van aspecten die invloed kunnen hebben op de uitkomsten van het onderzoek. Op deze wijze kunnen de uitkomsten van het onderzoek in de juiste context worden gezien.

In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 6, worden de eindconclusies van onderzoek weergegeven en de aanbevelingen beschreven.

2 BELEIDS- EN WETTELIJK KADER

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het beleids- en wettelijk kader omtrent externe veiligheid, in het bijzonder de verantwoordingsplicht, geschetst. Hierbij is het uitgangspunt het Bevi en de circulaire Rnvgs. Het beleids- en wettelijk kader vormt zodoende de inleiding op het volgende hoofdstuk. Hierin wordt nader ingegaan op de beoordelingskaders. Deze vinden hun oorsprong in het beleids- en wettelijk kader.

2.2 Beleidskader

Met het NMP-4 (juni 2001) is de beleidsvernieuwing op het gebied van externe veiligheid ingetreden. In de voorgaande jaren stond er in de nationaal milieubeleidsplannen met name het plaatsgebonden risico centraal. De vuurwerkramp heeft hier verandering in gebracht. Binnen het nieuwe externe veiligheidsbeleid is er extra aandacht geschonken aan de maatschappelijke ontwrichting bij een ramp. Kortom, het groepsrisico heeft een belangrijkere plaats gekregen. (Bruin de, 2005, p 13) De sterkere nadruk op het groepsrisico vormt één van de zevental uitgangspunten van het NMP-4. Dit uitgangspunt wordt in het NMP-4 als volgt beschreven: 'Bestuur en de politiek zullen veel bewuster om moeten gaan met het accepteren van risico in relatie tot de omvang van mogelijke rampen, waarbij het beschikbaar zijn van veiligere alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding worden meegewogen'. (VROM, 2001, p 290) Zie bijlage 1 voor het gehele overzicht van de uitgangspunten van het NMP-4. Het Bevi en de circulaire Rnvgs geven uitvoering aan de uitgangspunten die in het NMP-4 beschreven staan met betrekking tot het externe veiligheidsbeleid, gericht op risicovolle inrichtingen en het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Plaatsgebonden risico

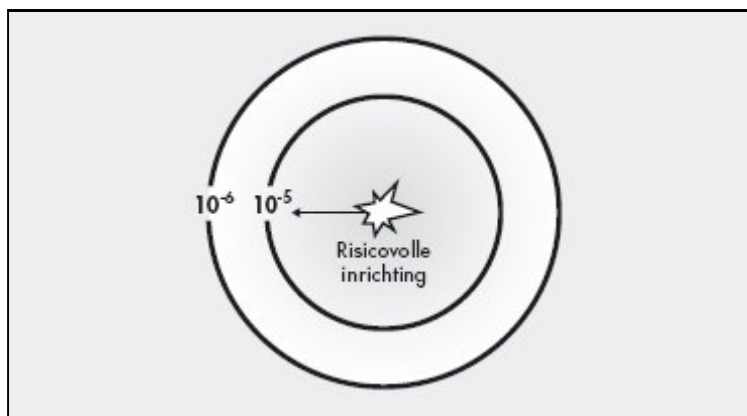
Zoals in de inleiding staat beschreven is het externe veiligheidsbeleid gebaseerd op twee pijlers, namelijk het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Om het begrip groepsrisico, waar dit rapport zich op richt, goed te kunnen definiëren, is het van belang om de verschillen tussen de beide pijlers in kaart brengen. Het onderstaande kader geeft de definitie van het begrip plaatsgebonden risico weer.

Plaatsgebonden risico

De kans per jaar dat een normaal persoon op een bepaalde plek in de nabijheid van een risicovolle activiteit komt te overlijden als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen van de risicovolle activiteit, waarbij die persoon zich onbeschermd en continu op die plek bevindt.

(Bruin de, 2005, p 23)

Het plaatsgebonden risico geeft de maat van het risico aan om te overlijden op een bepaalde locatie. De veiligheidseisen die voor het plaatsgebonden risico gelden, worden bepaald door het vaststellen van veiligheidsafstanden (risicocontouren, kans van één op de miljoen (10^{-6})). Dit betekent dat het plaatsgebonden risico het mogelijk maakt dat er een minimale verplichte afstand tussen risicovolle activiteiten ten opzichte van andere ruimtelijke functies en andersom wordt gerealiseerd. (Geel, 2006, p 2) De weergave van de risicocontouren vindt plaats door middel van een lijn op de kaart die punten met hetzelfde risico met elkaar linieert. Zie figuur 1 voor een weergave hiervan.



Figuur 1: Voorbeeld PR-contour van een risicovolle inrichting (Afb. Infomil, 2005, p 25)

Het risicocontour van 10^{-6} rondom een risicovolle activiteit geeft weer dat binnen die lijn zich in een *nieuwe situatie* geen beperkt kwetsbare objecten en kwetsbare objecten mogen bevinden. Het plaatsgebonden risico voor inrichtingen is als norm wettelijk vastgesteld in het Bevi. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is de norm in de circulaire Rnvgs opgenomen. Echter, de norm van het plaatsgebonden risico voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is nog niet wettelijk verankerd. De circulaire Rnvgs is een richtlijn die in de praktijk wordt aangehouden als een soort wettelijke regeling. Formeel is het geen wet. Voor extra (achtergrond) informatie wordt verwezen naar de Handleiding externe veiligheid inrichtingen.

Groepsrisico

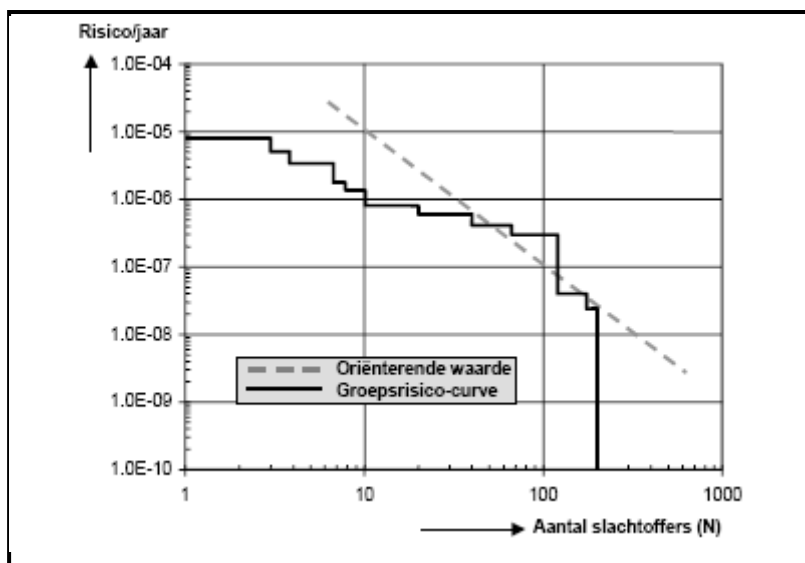
De andere pijler, het groepsrisico, is een totaal andere vorm van risicobenadering dan het plaatsgebonden risico. Het groepsrisico wordt als volgt omschreven:

Groepsrisico

Het risico is een maat voor de kans, dat door een calamiteit met gevaarlijke stoffen, een groep mensen (minimaal 10 personen) die indirect bij de calamiteit betrokken is, op hetzelfde moment komt te overlijden. (Geel, 2006, p 2)

Verkeersdeelnemers, werknemers van een naburig risicovolle activiteit en de eigen werknemers van een risicovolle activiteit hebben geen betrekking op het groepsrisico. Het groepsrisico dient bepaald te worden binnen het *invloedsgebied* van een risicovolle activiteit. Het invloedsgebied wordt aangeduid als het gebied tussen de risicovolle activiteit en de één procent letaliteitsgrens. Deze afstand geeft de grens weer waarop nog één procent van aanwezige individuen binnen dat gebied komt te overlijden. Het invloedsgebied is meestal groter dan het gebied binnen de plaatsgebonden risicocontour(en). (Bruin, 2005, p 28) Het groepsrisico legt dus een relatie tussen de kans op een ramp met het aantal mogelijke *slachtoffers* van de ramp. Dit wil zeggen dat deze vorm van risicobenadering zich niet zoals het plaatsgebonden risico richt op een specifieke locatie of op één enkel persoon. Bij de berekening van het groepsrisico wordt de kans op maatschappelijke ontwrichting in kaart gebracht. (Geel, 2006, p 2) Het groepsrisico kan dus niet in contouren worden weergegeven, zoals bij het plaatsgebonden risico. Het resultaat van de groepsrisicoberekening wordt door middel van een grafiek (fN-curve) weergegeven. In de grafiek staat op de x-as het aantal slachtoffers en op de y-as staat de kans op een ongeval. Voor het groepsrisico is door de rijksoverheid een zogenaamde oriëntatiewaarde opgesteld. De oriëntatiewaarde geeft aan wanneer volgens de rijksoverheid de kans dat bij een ongeval 10, 100 of 1000 doden vallen klein genoeg is. (Internet, VROM)

De oriëntatiewaarde wordt als een rechte lijn weergegeven, welke de cumulatieve frequenties per jaar van 10^{-5} met 10 dodelijke slachtoffers, van 10^{-7} met 100 dodelijke slachtoffers en van 10^{-9} met 1000 dodelijke slachtoffers met elkaar verbindt (dit geldt echter alleen voor inrichtingen). (Bruin, 2005, p 28) De waarde dient enkel als ijkpunt te worden gezien en niet als een toetsingswaarde (zie voor de oriëntatiewaarde en voor een voorbeeld van de fN-curve de onderstaande grafiek.)



Grafiek 1: Voorbeeldgrafiek fN-curve. (Grafiek VROM, 2004b, p 55)

De rijksoverheid heeft ervoor gekozen om voor het groepsrisico geen (harde wettelijke) norm vast te leggen zoals bij het plaatsgebonden risico het geval is. Echter, de overheid heeft wel een verantwoordingsplicht (wettelijk) voor het groepsrisico opgesteld. Voor risicovolle inrichtingen is de verantwoordingsplicht wettelijk geregeld in het Bevi. Voor het vervoer gevaarlijke stoffen is het niet wettelijk geregeld in de circulaire Rnvgs. Beide hanteren dezelfde systematiek bekeken vanuit de ruimtelijke ordening. De verantwoordingsplicht houdt in dat het bevoegd gezag een gemotiveerde afweging dient te maken over de aanvaardbaarheid van de kans op een ramp met een bepaalde omvang door een risicovolle activiteit. Hierbij is het belangrijk dat de risico's tegen de maatschappelijke baten en kosten van een risicovolle activiteit worden afgewogen op bestuurlijk niveau. (Bruin, 2005, p 29) Binnen deze beoordeling dient ook te worden meegewogen in hoeverre de gevolgen van een mogelijke calamiteit voorkomen/verminderd kunnen worden. (Geel, 2006, p 2). Specifieke lokale omstandigheden, bijvoorbeeld grote ruimtedruk of economische belangen, kunnen (grote) invloed uitoefenen op de eindbeoordeling. Beoordelingen waarbij de hoogte van het groepsrisico gelijk is, kunnen daardoor per locatie verschillen. Het bevoegd gezag moet oordelen of ze een toename of afname van het groepsrisico accepteert, waaronder ook de consequenties. (Geel, 2006, p 5).

De verantwoordingsplicht is van toepassing bij iedere relevante verandering van het groepsrisico zowel boven als onder de oriëntatiewaarde. Een verandering kan optreden door uitbreiding/afname van risicovolle activiteiten en/of door een verandering van de personendichtheid. Dit rapport richt zich alleen op veranderingen binnen de ruimtelijke besluitvorming. Hierbij moet vooral gedacht worden aan actualisatie van bestemmingsplannen en het opstellen ervan. Tabel 1 geeft een overzicht van de van toepassing verklaarde ruimtelijke besluiten (WRO) in het kader van het Bevi en Rnvgs.

▪ De vaststelling van een bestemmingsplan (art. 10 WRO);
▪ De wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan (art. 11 lid 1 WRO);
▪ De goedkeuring van een wijziging of uitwerking (art. 11 lid 2 WRO);
▪ De binnenplanse vrijstelling (art. 15 lid 1 WRO);
▪ De tijdelijke vrijstelling (art. 17 lid 1 WRO);
▪ De zelfstandige projectprocedure (art. 19 lid 1)
▪ De vrijstelling in door GS aan te geven gevallen (art. 19 lid 2 WRO);
▪ De vrijstelling voor 'kruimelgevallen' (art. 19 lid 3 WRO);
▪ De goedkeuring van bestemmingsplannen (art. 28 WRO);
▪ De aanwijzingsbevoegdheid (art. 37 WRO);
▪ Het rijksprojectenbesluit (art. 39b WRO);
▪ Vrijstellingsverzoek voor bovengemeentelijk belang (art. 40 lid 1 WRO) en;
▪ Vrijstelling van de bouwverordening (art. 11 Woningwet: Ww).

Tabel 1: overzicht van de van toepassing verklaarde ruimtelijke besluiten (WRO) in het kader van het Bevi en Rnvgs.
(Tabel Bruin, 2005, p 19)

Door middel van een verantwoordingsplicht wil de rijksoverheid overheden aanzetten tot nadenken over; de omvang van het groepsrisico in relatie tot de veiligheid van de risicovolle situatie, de gevolgen voor de omgeving, de hulpverlening en de zelfredzaamheid van omwonenden. Zie voor het gehele overzicht van de (wettelijke) onderdelen van de verantwoordingsplicht en voor verdere uitwerking van de onderdelen paragraaf 2.3 'Wettelijk kader'.

Om de groepsrisicobenadering werkbaar te maken, is er door het ministerie van VROM een beoordelingskader opgesteld. Deze bestaat uit drie stappen. In de eerste stap wordt er onderzocht of nader onderzoek noodzakelijk is. De volgende stap die genomen moet worden, is het uitvoeren van het nadere onderzoek; groepsrisicoberekening en de derde stap is het afleggen van de verantwoording. Voor verdere informatie van het beoordelingskader wordt verwezen naar hoofdstuk 3 "beoordelingskaders", paragraaf 3.2 'Beoordelingskader groeprisico'. Daarnaast is een toetsingskader voor groepsrisico's rondom transportassen opgesteld. Dit is een aanvulling op het beleid voor inrichtingen. Het toetsingskader is door de gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht met steun van het rijk ontwikkeld. Voor verdere (diepgaande) informatie van het toetsingskader groepsrisico's rondom transportassen wordt verwezen naar hoofdstuk 3 'Beoordelingskaders', paragraaf 3.4 'Toetsingskader groepsrisico's rondom transportassen'.

Een belangrijk onderdeel van de verantwoordingsplicht is de adviestaak van de regionale brandweer. De rijksoverheid heeft (wettelijk) vastgesteld dat het bevoegd gezag het bestuur van de regionale brandweer in de gelegenheid dient te stellen advies uit te brengen over de hoogte van het groepsrisico en de mogelijkheden van bestrijdbaarheid. (artikel 13.2 Bevi/ VROM, 2004c, p15) en zie kopje 'Adviestaak regionale brandweer' in paragraaf 2.3 'wettelijk kader' voor verdere uitwerking van de adviestaak van de regionale brandweer.

Een correcte invulling van de verantwoordingsplicht vereist een integrale aanpak vanuit de afdelingen milieu, ruimtelijke ordening en fysieke veiligheid (brandweer/regionale hulpdiensten). Bij de verantwoordingsplicht dienen namelijk diverse afdelingen van de gemeente/provincie, overige overheidsinstellingen en andere actoren betrokken te zijn. Hieruit kan worden opgemaakt dat intensieve communicatie en samenwerking essentieel is. De Handreiking verantwoordingsplicht groeprisico (in het vervolg aangeduid als 'Handreiking') beveelt aan om een kernteam samen te stellen. Dit kernteam dient met name te bestaan uit deskundigen op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, fysieke veiligheid, verkeer of economische zaken. (Bruin, 2005, p 30-31)

Het kernteam stelt dan uitgangspunten en de randvoorwaarden, met een programma van eisen op om zo in een latere fase van het proces tot een doeltreffende invulling van de verantwoordingsplicht te kunnen komen. Naast het gegeven dat de verantwoordingsplicht een integrale aanpak vereist is het ook van belang dat er niet gestreefd dient te worden naar een ad- hoc benadering van de verantwoordingsplicht. Het dient namelijk voorkomen te worden dat van geval tot geval een motivatie van het groepsrisico wordt gevonden waarbij de samenhang van de groepsrisico's in een groter verband niet wordt meegewogen. Aanleiding van het uitwerken van een verantwoordingsplicht zijn in de meeste gevallen kleinschalige situaties (bestemmingsplannen). Deze worden dan vanuit dezelfde kleinschaligheid benaderd, wat leidt tot versnippering. Om een integrale aanpak en een niet ad-hoc benaderring toe te passen wordt door het Bevi de mogelijkheid geboden om een omgevingsvisie op te stellen (artikel 13 lid 4 Bevi). Door middel van een omgevingsvisie externe veiligheid kan in het begin van het proces afstemming met alle betrokkenen plaatsvinden en afstemming met gelijk lopende ontwikkelingen in de planvorming rampenbestrijding. Het opstellen van een omgevingsvisie wordt dan ook sterk door de Handreiking aanbevolen. (Bruin, 2005, p 30-31)

2.3 Wettelijk kader

Zoals in de bovenstaande paragraaf staat beschreven stelt de rijksoverheid een aantal (wettelijke) eisen aan de verantwoordingsplicht. De minimum onderdelen die in ieder geval in de verantwoording voor risicovolle inrichtingen moeten worden opgenomen, staan beschreven in artikel 12.1 en 13.1 van het Bevi. Artikel 12.1 richt zich op oprichtingsvergunningen conform artikel 8.1, 1^e lid sub a Wet milieubeheer (Wm) of veranderingsvergunning conform artikel 8.1, 1^e lid sub b Wm. Artikel 13.1 richt zich op de vaststelling van het bestemmingsplan of verlening daarvan. Vanwege het feit dat dit rapport zich uitsluitend richt op de ruimtelijke besluitvorming zal slechts in worden gegaan op artikel 13.1 van het Bevi. De minimum eisen conform artikel 13.1 van het Bevi voor de verantwoordingsplicht zijn in figuur 2 weergegeven.

Minimum eisen verantwoordingsplicht groepsrisico conform artikel 13.1 van het Bevi

- Aanwezige dichtheid van personen in het invloedsgebied van de betrokken inrichting
Functie-indeling
Gemiddelde personendichtheid (totaal en per functielocatie)
Verblijfsduurcorrecties
Verschil tussen bestaande en nieuwe situatie
- De omvang van het groepsrisico
De omvang voor het van kracht worden van het besluit
De omvang na het van kracht worden van het besluit;
De verandering van het groepsrisico ten gevolge van het besluit
De ligging van de groepsrisicocurve ten opzichte van de oriëntatiewaarde
- De mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen ter beperking van het groepsrisico bij de betrokken inrichting(en).
- De mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen ter beperking van het groepsrisico in het ruimtelijke besluit
- De mogelijkheden tot voorbereiding op en bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval
Pro-actie
Preventie
Preparatie
Repressie/zelfredzaamheid
- De mogelijkheden van personen die zich in het invloedsgebied van de inrichting bevinden om zichzelf in veiligheid te brengen
- De voor- en nadelen van andere mogelijkheden tot ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico.
- De mogelijkheden en voorgenomen maatregelen ter beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst.
- De voorschriften die het bevoegd gezag voornemens is te verbinden in geval van het afgeven van een oprichtingsvergunning, in geval deze verhogend werkt op het groepsrisico van het betrokken gebied. (artikel 13 lid 1 Bevi)

Figuur 2: Minimum eisen verantwoordingsplicht groepsrisico conform artikel 13.1 van het Bevi

De minimum eisen die aan de verantwoordingsplicht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen worden gesteld, staan in de circulaire Rnvgs beschreven. Deze eisen zijn echter niet wettelijk vastgesteld zoals in het Bevi. De circulaire Rnvgs dient te worden gezien als richtlijn, dat betekent dat er vanaf mag worden geweken met een gegronde reden. De minimum eisen die aan de verantwoordingsplicht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen worden gesteld, zijn in het onderstaande figuur weergegeven.

Minimum eisen verantwoordingsplicht groepsrisico voor vervoer gevaarlijke stoffen conform circulaire Rnvgs

- Het groepsrisico.
- Indien van toepassing: het eerder vastgestelde groepsrisico
- Een aanduiding van het invloedsgebied.
- De aanwezige dichtheid van personen en de in de toekomst redelijkerwijs voorzienbare dichtheid per hectare in dit invloedsgebied.
- Een aanduiding van de vervoersstromen, in termen van de aard en de omvang van gevaarlijke stoffen die specifiek bijdragen aan de overschrijding van de oriëntatiewaarde, alsmede een aanduiding in hoofdlijnen van de bijdrage van de verschillende transportstromen aan het groepsrisico.
- Een aanduiding van de redelijkerwijs voorzienbare vervoersstromen in de toekomst (periode van tien jaar) met in begrip van een aanduiding van de invloed daarvan op het groepsrisico.
- De bijdrage in hoofdlijnen van de aanwezige en van de redelijkerwijs voorzienbare toekomstige (periode van tien jaar) (beperkt) kwetsbare objecten aan de hoogte van het groepsrisico.
- De mogelijkheden tot beperking van het groepsrisico, zowel nu als in de toekomst (periode van tien jaar), met betrekking tot het vervoer en de ruimtelijke ontwikkelingen en de voor- en nadelen hiervan.
- De mogelijkheden van de voorbereiding op de bestrijding van en de beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen.
- De mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied van de route of het tracé om zich in veiligheid te brengen indien zich een ramp of zwaar ongeval voordoet.

(VROM, 2004c, p 16)

Figuur 3: Minimum eisen verantwoordingsplicht groepsrisico voor vervoer gevaarlijke stoffen conform circulaire Rnvgs

Bij de vergelijking van de twee kaders kan worden opgemaakt dat de minimum eisen gelijksoortig zijn. Dit betekent dat voor de verantwoording van het groepsrisico voor zowel risicovolle inrichtingen als voor het vervoer gevaarlijke stoffen dezelfde systematiek kan worden gehanteerd, beschouwd vanuit de ruimtelijke ordening. Het enkele verschil betreft dat de minimum eisen voor de risicovolle inrichtingen wettelijke verplicht zijn, dit is niet het geval voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Adviestaak regionale brandweer

Paragraaf 2.1 'Beleidskader' gaf al weer dat de regionale brandweer een belangrijke rol speelt binnen de verantwoordingsplicht. Conform artikel 13 lid 3 van het Bevi is het bevoegd gezag verplicht het bestuur van de regionale brandweer in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen over het groepsrisico en over de mogelijkheden van bestrijdbaarheid. Opmerkelijk is dat volgens het Bevi de regionale brandweer geen advies hoeft uit te brengen over de mogelijkheden van zelfredzaamheid. Echter, de Handreiking geeft weer dat hier sprake is van nalatigheid. In een latere versie van het Bevi zal dit worden hersteld. De Handreiking beveelt dan ook aan om de regionale brandweer ook in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen over de mogelijkheden van zelfredzaamheid. (Bruin, 2005, p 30)

Zoals al in de voorgaande paragraaf duidelijk werd, staat de systematiek van het Bevi analoog aan de circulaire Rnvgs, bekeken vanuit de ruimtelijke ordening. Echter, de regionale brandweer wordt in de circulaire Rnvgs niet aangewezen als wettelijke adviseur maar als een orgaan waaraan advies gevraagd kan worden. Binnen paragraaf 4,3 van de circulaire Rnvgs staat vermeld dat het raadzaam is dat het bevoegd gezag het bestuur van de regionale brandweer moet consulteren bij de toetsing van het groepsrisico. (VROM, 2004c, p15) Ondanks dat de adviestaak van de regionale brandweer nog niet wettelijk is bij het vervoer gevaarlijke stoffen is het wel van belang dat de regionale brandweer betrokken wordt binnen de besluitvorming. Het bevoegd gezag heeft namelijk belang bij het op de juiste wijze verantwoorden van het te nemen besluit. (Provincie Noord Brabant, 2005, p 15)

Formeel gezien vraagt het bevoegd gezag de regionale brandweer om advies op het moment van de totstandkoming van een besluit of bij het afgeven van het ontwerp besluit. (Provincie Noord-Brabant, 2005, p 16) Om de adviestaak van de regionale brandweer op een goede wijze te laten verlopen en om optimaal gebruik te maken van de expertise van de regionale brandweer, is het vanuit de regionale brandweer gewenst dat het bevoegd gezag de regionale brandweer in de voorfase van de besluitvorming (tijdens het vooroverleg) te betrekken. Op deze wijze wordt de regionale brandweer gesprekspartner van het bevoegd gezag. Het uitgebrachte advies van de regionale brandweer moet door het bevoegd gezag in de besluitvorming worden betrokken. Op het moment dat het bevoegd gezag bij het ontwerp van het ruimtelijk besluit afwijkt van het advies kan de regionale brandweer bij de definitieve besluitvorming beroep instellen bij de bestuurder van de Raad van State. In het beroepsschrift dient te worden vermeld waarom er beroep wordt ingesteld. (Provincie Noord Brabant, 2005, p 15-16)

Plantoetsing Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten (ook wel de provincie) speelt naast de rol van regionale brandweer een belangrijke rol binnen het planproces van ruimtelijke plannen. De provincie dient namelijk op grond van artikel 28. lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) gemeentelijke ruimtelijke plannen goed te keuren nadat het plan door het college van B&W is vastgesteld. De plantoetsing dient op alle onderwerpen van een ruimtelijk plan te worden getoetst, ook het onderwerp externe veiligheid waaronder de verantwoordingsplicht van het groeprisico valt (indien van toepassing). De afweging en de motivatie waarom het plan vanuit veiligheidsoogpunt toelaatbaar is, wordt door GS beoordeeld in het kader van hun beslissing over het ruimtelijke plan. Provincies adviseren de gemeenten om de provincie tijdens het vooroverleg te betrekken. De provincie wordt dan net als de regionale brandweer gesprekspartner. (Provincie Overijssel, 2005, p 42) Gemeenten kunnen op basis van artikel 10 van het Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO) de provincie in de gelegenheid stellen om in het vooroverleg advies uit te brengen over het voorontwerpbestemmingsplan. Op deze wijze kunnen de provincies vroegtijdig aangeven of er aspecten ontbreken of niet goed zijn uitgewerkt.

2.4 Resumé

De rijksoverheid heeft met het NMP-4 een nieuw beleid externe veiligheid ingezet waarbij het groeprisico een belangrijkere rol in inneemt dan voorheen. Binnen het nieuwe externe veiligheidsbeleid wordt er extra aandacht geschonken aan de maatschappelijke ontwrichting bij een ramp. Het rijksbeleid vindt dat het bestuur en de politiek bewuster om moeten gaan met het accepteren van risico in relatie tot de omvang van mogelijke rampen, waarbij het beschikbaar zijn van veiligere alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding worden meegewogen. Hiervoor is de verantwoordingsplicht opgesteld. Binnen de verantwoordingsplicht dient het bevoegd gezag een eindafweging te maken waarbij een tal van verplichte aspecten in moeten worden meegewogen.

Volgens het Bevi en de circulaire Rnvgs moeten tenminste de volgende aspecten in de bestuurlijke afweging worden vermeld:

- Het aantal personen in het invloedsgebied
- Het groepsrisico
- De mogelijkheden tot risicovermindering
- De mogelijke alternatieven
- De mogelijkheden van bestrijdbaarheid
- De mogelijkheden van zelfredzaamheid

De regionale brandweer en GS spelen een belangrijke rol binnen de verantwoordingsplicht.

De regionale brandweer heeft een adviestaak binnen de verantwoordingsplicht op zich gekregen. Het bevoegd gezag dient de regionale brandweer in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen over:

- De verantwoording van het groepsrisico
- De mogelijkheden tot voorbereiding op bestrijdbaarheid en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval (bestrijdbaarheid)
- De mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied van de inrichting die het groepsrisico veroorzaakt, om zich in veiligheid te brengen indien zich in die inrichting een ramp of zwaar ongeval voordoet (zelfredzaamheid).

De regionale brandweer adviseert het bevoegd gezag de regionale brandweer vroegtijdig te betrekken, dit is tijdens het vooroverleg van een ruimtelijk plan op basis van artikel 10 BRO. GS, ook wel de provincie, dienen gemeentelijke ruimtelijke plannen goed te keuren nadat het plan door het college van B&W is vastgesteld. Dit gebeurt op alle onderwerpen van een ruimtelijk plan, waaronder ook de verantwoordingsplicht (indien van toepassing). GS adviseren het bevoegd gezag om de provincie tijdens het artikel 10 BRO vooroverleg van een ruimtelijk plan te betrekken, hierin kunnen GS het bevoegd gezag adviseren op het gebied van de verantwoordingsplicht.

3 BEOORDELINGSKADERS

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden beoordelingskaders en een toetsingskader voor de verantwoordingsplicht weergegeven, deze vinden hun oorsprong in het beleids- en wettelijk kader. De beoordelingskaders zijn opgesteld vanuit het Bevi (inrichtingen met gevaarlijke stoffen in opslag) maar zijn ook toepasbaar voor het transport van gevaarlijke stoffen. Het toetsingskader richt zich geheel op transportassen.

De kaders vormen zodoende de inleiding van het hoofdstuk dat hierop volgt. Deze kaders vormen voor het bevoegd gezag de basis/hulpmiddel om tot een verantwoording van het groepsrisico te komen.

3.2 Beoordelingskader groepsrisico

Het vorige hoofdstuk gaf weer dat het ministerie van VROM een beoordelingskader groepsrisico voor inrichtingen (Bevi) heeft opgesteld om invulling te kunnen geven aan de groepsrisicobenadering. Echter, dit beoordelingskader kan ook worden toegepast voor het transport van gevaarlijke stoffen. Het beoordelingskader bestaat uit drie fasen, namelijk: 1. aanleiding, 2. nader onderzoek, 3. verantwoording. (VROM, 2004b, p 24-25)

Fase 1: Aanleiding

De eerste stap die genomen moet worden is het onderzoeken of nader onderzoek noodzakelijk is. Om te kunnen vaststellen of nader onderzoek noodzakelijk is zijn de volgende twee vragen van belang:

Wat is het invloedsgebied? Wat is de afstand tot de risicovolle activiteit?

Zo is er geen nader onderzoek nodig wanneer kwetsbare objecten zich buiten het invloedsgebied bevinden.

Fase 2: Nader onderzoek

Binnen fase 2 wordt de werkelijke groepsrisicosituatie in kaart gebracht met de daarbij behorende aspecten. Deze fase is onderverdeeld in zes deeltappen;

2.1 De toets van het groepsrisico in de nulsituatie en uitgangssituatie

Binnen deze deeltap wordt onderzocht of er sprake is van een toename in de fN-curve. Dit wil zeggen dat het verschil tussen de nulsituatie (actuele situatie zonder ontwikkelingen) en de uitgangssituatie (actuele situatie met ontwikkelingen, maar exclusief de optimaliseringmogelijkheden) in kaart wordt gebracht. Wanneer uit de toetsing naar voren komt dat er een verandering of overschrijding van de oriëntatiewaarde plaatsvindt dient de verantwoordingsplicht te worden toegepast.

2.2 De mate van aanvaardbaarheid van de uitgangssituatie

De verantwoordingsplicht omvat een aantal (verplichte) beoordelingscriteria. De aspecten die het bevoegd gezag moet weergeven in haar bestuurlijke afweging zijn:

- Ligging groepsrisico ten opzichte van de oriëntatiewaarde.
- Toename van het groepsrisico ten opzicht van de nulsituatie.
- De mogelijkheden van zelfredzaamheid van de bevolking.

(zie voor verdere uitwerking van het begrip zelfredzaamheid paragraaf 3.3 'beoordelingskader fysieke veiligheid', kopje zelfredzaamheid)

- De mogelijkheden van bestrijdbaarheid.
(zie voor verdere uitwerking van het begrip bestrijdbaarheid paragraaf 3.3 'beoordelingskader fysieke veiligheid' onder het kopje zelfredzaamheid)
Naast deze verplichte aspecten sluit het Bevi eventuele andere aspecten niet uit binnen de verantwoording. De handreiking van het groepsrisico benoemt twee elementen die naast de verplichte aspecten onmisbaar zijn binnen de beoordeling. Deze twee elementen zijn: de nut en noodzaak van de ontwikkeling en het tijdsaspect. Indien relevant, kunnen de volgende aspecten mee worden genomen binnen de beoordeling: ontwrichting economie/samenleving, handhaafbaarheid, potentiële gewonden en uitgestelde slachtoffers.

Na het vaststellen van de relevante aspecten, volgt de beoordeling van de verantwoordingsplicht. De Handreiking benadrukt dat de beoordeling bewust kwalitatief is en niet kwantitatief. Bij de beoordeling is het niet de bedoeling dat het een rekenkundige optelling van oordelen per criterium wordt. Dit vanwege het feit dat de criteria onderling niet of moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Wanneer de beoordeling negatief is dient er voor de kleur 'rood' te worden gekozen, de kleur groen als het aspect zeer positief scoort. Voor de weergave van de conclusies kan de onderstaande tabel worden gebruikt.

A		Ligging groepsrisico t.o.v. oriëntatiewaarde
B		Toename groepsrisico t.o.v. nulsituatie
C		Mogelijkheden van de zelfredzaamheid
D		Mogelijkheden van de hulpverlening
E		Nut en noodzaak van de ontwikkeling
F		Tijdsaspect

Tabel 2: Verplichte en onmisbare aspecten met mogelijke weergave van de kwalitatieve beoordeling.

(Tabel VROM, 2004b, p. 25)

2.3 De optimaliseringmogelijkheden in kaart brengen

Binnen deze stap wordt er gekeken welke risicoreducerende maatregelen (optimaliseringmogelijkheden) zinvol en haalbaar zijn.

2.4 Effect van de optimaliseringmogelijkheden op de fN-curve

Deelstap 2.4 berekent de fN-curve inclusief de risicoreducerende maatregelen. Het effect van de optimaliseringmogelijkheden is te bepalen door deze fN-curve te vergelijken met de fN-curve van de uitgangssituatie.

2.5 Effect van de optimaliseringmogelijkheden op de aanvaardbaarheid

Deze deelstap staat gelijk aan deelstap 2.2. Het verschil met deelstap 2.2 moet hierbij worden gemotiveerd.

2.6 Confrontatie fN- curve en de aanvaardbaarheidscriteria

Hier wordt beoordeeld of de toename van het groepsrisico aanvaardbaar is. Hiermee wordt bedoeld dat de mate van toename moet worden afgezet tegen de relevante aanvaardbaarheidscriteria.

Fase 3 Verantwoording

De verantwoording van het groepsrisico dient voor de ruimtelijke planvorming te worden vastgelegd in een bestemmingsplan. Tevens is het mogelijk om het gewenste effect te ondersteunen door gebruik te maken van andere wettelijke middelen of planvorming.

3.3 Beoordelingskader fysieke veiligheid

In deze paragraaf worden de aspecten zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid, die deel uitmaken van de verantwoording, toegelicht. Verder wordt er binnen dit hoofdstuk voor de beide aspecten een beoordelingskader weergegeven volgens de Handreiking. (VROM, 2004b, p 44-52)

Zelfredzaamheid

Het aspect zelfredzaamheid is één van de aspecten die binnen de verantwoordingsplicht beoordeeld moet worden. Het aspect zelfredzaamheid houdt in dat personen kunnen vluchten aan een dreigend gevaar, zonder daarbij hulp te krijgen van *hulpverleningsdiensten*.

De zelfredzaamheid van personen in de omgeving van een risicovolle activiteit is één van de belangrijkste voorwaarde om grootschalige effecten van rampen te voorkomen. Echter, de mate van zelfredzaamheid hangt af van twee elementen;

- De mogelijkheden van zelfredzaamheid om het aantal gewonden/doden te voorkomen, gezien het *maatgevende scenario*.
- Is het gebied zodanig ingericht om de zelfredzaamheid van de personen te faciliteren?

Beiden elementen dienen beoordeeld te worden om tot een oordeel te komen of de zelfredzaamheid van de personen afdoende te waarborgen is. Tevens hangt de effectiviteit van de zelfredzaamheid af van de aspecten: urgentie en haalbaarheid. Met het aspect urgentie wordt bedoeld of maatregelen overwogen moeten worden. Met het aspect haalbaarheid wordt bedoeld of er voldoende tijd, middelen ect. voor de maatregelen zijn.

Naast de beoordeling of zelfredding bij een incident met een risicovolle activiteit mogelijk is, zijn de eigenschappen van de gebouwen en omgeving van de risicovolle activiteit van invloed op de vraag of de zelfredding van de personen optimaal kan plaatsvinden. Zo worden er in de bouwregelgeving eisen gesteld aan de minimale hoeveelheid vluchtwegen (twee). Op deze wijze kunnen personen in het kader van zelfredzaamheid veilig de risicovolle inrichting ontvluchten.



Afbeelding 1: vluchtsymbool bij brand. (afb. Internet, Peutz)

Bij de ontwikkeling van een nieuw ruimtelijk plan, waarin nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt, is er een tal van manieren om zelfredzaamheid binnen het nieuw te ontwikkelen gebied op basis van ruimtelijke aspecten te bevorderen. Dit kan op basis van functie-indeling, infrastructuur en basis van eisen die aan gebouwen gesteld kunnen worden.

Functie-indeling

Op het gebied van functie-indeling dient er gekeken te worden naar de mate van zelfredzaamheid van de personen. Dit betekent dat personen met een lage zelfredzaamheid binnen het effectgebied van een risicovolle activiteit zo veel mogelijk vermeden moet worden. Hierbij moet gedacht worden aan ziekenhuizen, kinderopvang, woonzorgcentra en scholen. Tevens is het van belang om op het gebied van functie-indeling te kijken of er zich binnen het te ontwikkelen gebied, hoog- of laagbouw gevestigd wil worden. Bij hoogbouw dient er rekening mee te worden gehouden dat personen moeilijker kunnen ontluchten dan bij laagbouw. Dit heeft dan ook een negatieve invloed op de zelfredzaamheid van de personen. Hierbij wordt de algemene regel gesteld dat hoogbouw zich zo ver mogelijk van de risicovolle activiteit dient te worden geprojecteerd.

Infrastructurele mogelijkheden

Op het gebied van infrastructuur dient er gekeken te worden naar de hoeveelheid vluchtwegen. Daarnaast ook naar de capaciteit van de vluchtwegen. Het is namelijk van belang dat de hulpdiensten de totale hoeveelheid slachtoffers uit het rampgebied kunnen evacueren en dat de hulpdiensten het gebied kunnen bereiken. Naast de capaciteit van de vluchtwegen is het op het gebied van infrastructuur ook van belang dat voor alle mogelijke scenario's de juiste vluchtwegen aanwezig zijn.

Bestrijdbaarheid

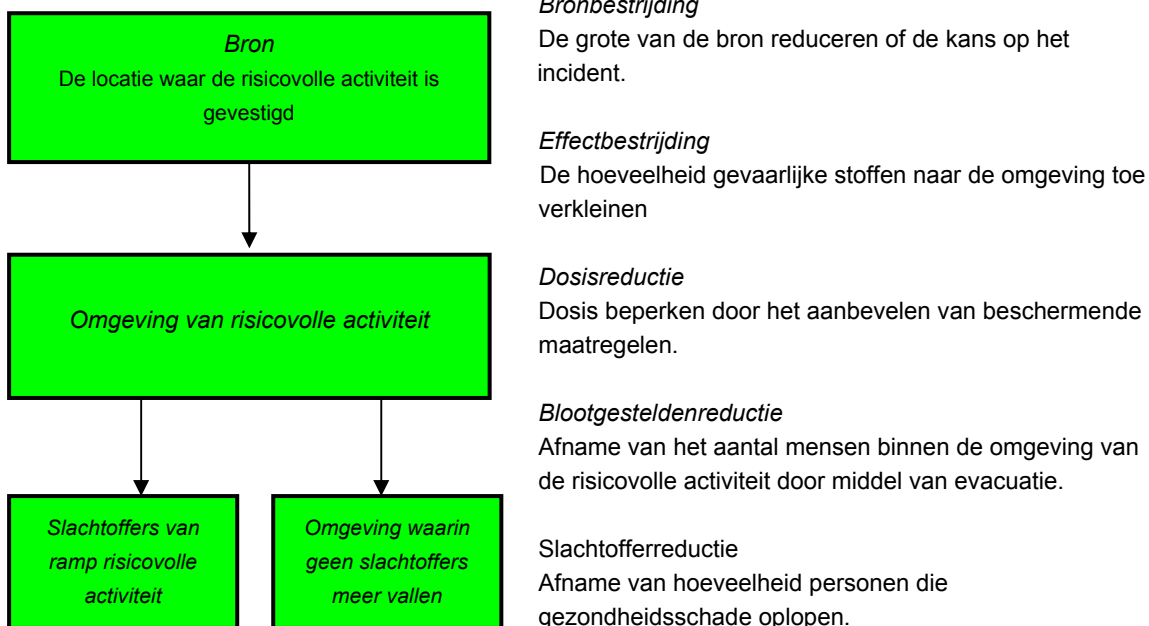
Bij de beoordeling van de mogelijkheden van bestrijdbaarheid van het rampscenario dient de volgende hoofdvraag beantwoord te worden:

Is het rampscenario in geval van een calamiteit en gezien de omstandigheden te bestrijden?



Afbeelding 2: Brandweerteam aan het blussen. (afb. Internet Oranjegewoud)

Om deze vraag te kunnen beantwoorden dient de beoordeling op elk niveau van de veiligheidsketen plaats te vinden. De veiligheidsketen kent vier niveaus:



Figuur 4: Veiligheidsketen (Fig .VROM, 2004b, p 49)

Bij deze beoordeling dient er ook te worden beoordeeld welke bestrijdingselementen effectief kunnen worden toegepast. Dit verschilt per scenario. De tabel die in bijlage 2 is opgenomen, is een hulpmiddel om dit beter te kunnen beoordelen. Daarnaast is het van belang dat het ruimtelijk gebied zodanig is ingericht dat het de bestrijdbaarheid positief beïnvloed. De volgende aspecten zijn daarbij van belang:

Bereikbaarheid

Hierbij moet gedacht worden aan:

- Brandweer binnen brandweezorgnorm aanwezig.
- Plangebied dient ten minste van twee zijden bereikbaar te zijn.
- Goede bereikbaarheid voor brandweervoertuigen en ziekenwagens.

Opstel mogelijkheden

Hierbij moet gedacht worden aan voldoende opstel mogelijkheden bij de bron voor de hulpverleningsinstanties.

Inzetbaarheid middelen

Hierbij moet gedacht worden aan:

- Mogelijkheid bieden voor inzetbaarheid van een hogedrukspuit.
- Aanwezigheid van voldoende schuimblusmiddelen.
- Aanwezigheid van voldoende bluswater. Het voorkomen van natuurlijk water in de nabije omgeving van een risicovolle activiteit biedt een voordeel. (zie ook Richtlijnen Bluswatervoorzieningen).
- Hulpverlening en liggend vervoer van gewonden is mogelijk, met name van ongevalplaats naar opstelplaats.

3.4 Toetsingskader groepsrisico's rondom transportassen

In aanvulling op het beleid voor inrichtingen is het toetsingskader groepsrisico's rondom transportassen ontwikkeld. Dit kader is ontwikkeld door de gemeente Dordrecht – Zwijndrecht en met steun van het rijk. Het toetsingskader is met name gericht op de spoorzone Dordrecht-Zwijndrecht. Echter, de ervaringen en leerpunten van dit toetsingskader worden op het moment ook bij andere vervoerssituaties in Nederland gebruikt. (Geel, 2006, p 6-7) Onderstaand wordt het toetsingskader toegelicht.

Het toetsingskader voor het groepsrisico rondom transportassen kent vier criteria.

Groepsrisico

Kans per jaar dat één enkel individu overlijdt door transport met gevaarlijke stoffen over de rails, indien dit individu zich continu onbeschermd op dezelfde plek bevindt.

Beheersbaarheid

De inzetbaarheid van de hulpverleningsdiensten en in hoeverre deze diensten hun taak goed in uitvoering kunnen brengen om daarmee verdere schade aan het getroffen gebied te voorkomen.

Zelfredzaamheid

Geeft inzicht in de mate waarin de omwonden van het transport met gevaarlijke stoffen zich zonder hulp in veiligheid kunnen brengen.

Resteffect, uitgedrukt in doden, gewonden en/of materiële schade.

Inschatting van de hoeveelheid doden, gewonden en materiële schade. (TNO, 2004, p 7-8)

Voor de bovenstaande criteria zijn referentieniveaus opgesteld. Op basis van de referentieniveaus kunnen de onderlinge verhoudingen tussen de criteria worden weergegeven. Onderstaand worden de referentieniveaus samengevat. Voor een volledig overzicht van de referentieniveaus wordt verwezen naar het rapport; "Toetsingskader spoorzone Dordrecht- Zwijndrecht" TNO, 2005.

Groepsrisico

De oriëntatiewaarde is het referentieniveau voor de hoogte van het groepsrisico.

Beheersbaarheid

Er is sprake van een goede beheersbaarheid indien er aan de volgende aspecten wordt voldaan:

- Bereikbaarheid en inzetbaarheid; plaats van ongeval moet van twee kanten bereikbaar zijn en moeten binnen 10 minuten voor de hulpdiensten aanwezig zijn.
- Opstel mogelijkheden moeten voldoende zijn voor de maatgevende scenario's.
- Maximale hulpvraag neemt niet toe door gewijzigde situatie.
- Het is noodzakelijk dat de aanwezige preventieve middelen en repressieve slagkracht van de hulpverleningsdiensten gelijk zijn met de bestrijding en voorkoming van escalatie van het incident.

(TNO, 2004, p 19)

Zelfredzaamheid

Er is sprake van een goede zelfredzaamheid indien er aan de volgende aspecten wordt voldaan:

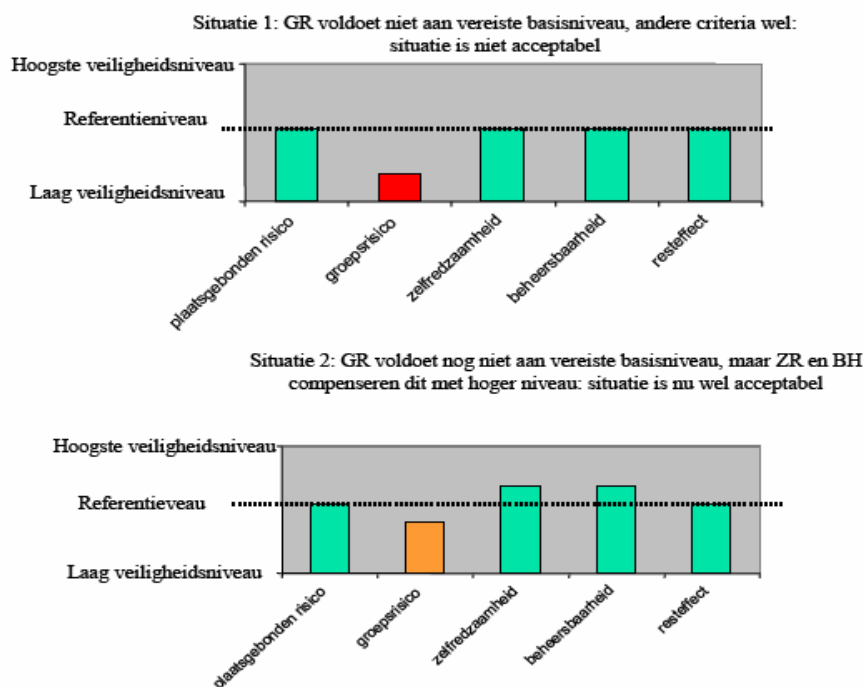
- Binnen de zone waar slachtoffers binnenshuis kunnen vallen:
 - Alleen functies waarbinnen zich hoog zelfredzame mensen bevinden.
 - Vluchtrichting van het spoor af gericht.
 - Vluchtwegen gericht van het spoor af.
- Binnen de zone waar ontruimd dient te worden geen minder zelfredzame mensen.
- Binnen de zone die blootgesteld kan worden aan toxische stoffen moeten functies zijn voorzien van een afsluitbaar ventilatiesysteem.
- Alarmsirenes binnen de functies hoorbaar.
- Jaarlijks de bewoners informeren over de risico's en mogelijkheden van zelfredzaamheid.

(TNO, 2004, p16)

Resteffect

Het vaststellen van een algemeen referentieniveau voor het criterium resteffect ligt niet voor handen. Het resteffect zal vooral in vergelijking moeten worden gesteld met het resteffect van het gebied zonder de nieuwe ontwikkeling. (TNO, 2004, p 20)

Figuur 5 geeft de verhoudingen tussen de criteria weer. Hieruit kan worden opgemaakt dat als één criterium niet aan het referentieniveau voldoet de situatie pas wordt geaccepteerd als een ander criterium boven het referentieniveau zit. De hoogte van het niveau kan toenemen door het stellen van extra maatregelen. Voor een overzicht van de mogelijke maatregelen wordt verwezen naar het rapport "Toetsingskader spoorzone Dordrecht- Zwijndrecht" TNO, 2005.



Figuur 5: voorbeeld van uitwisseling tussen criteria. (Fig. TNO, 2004, p 12)

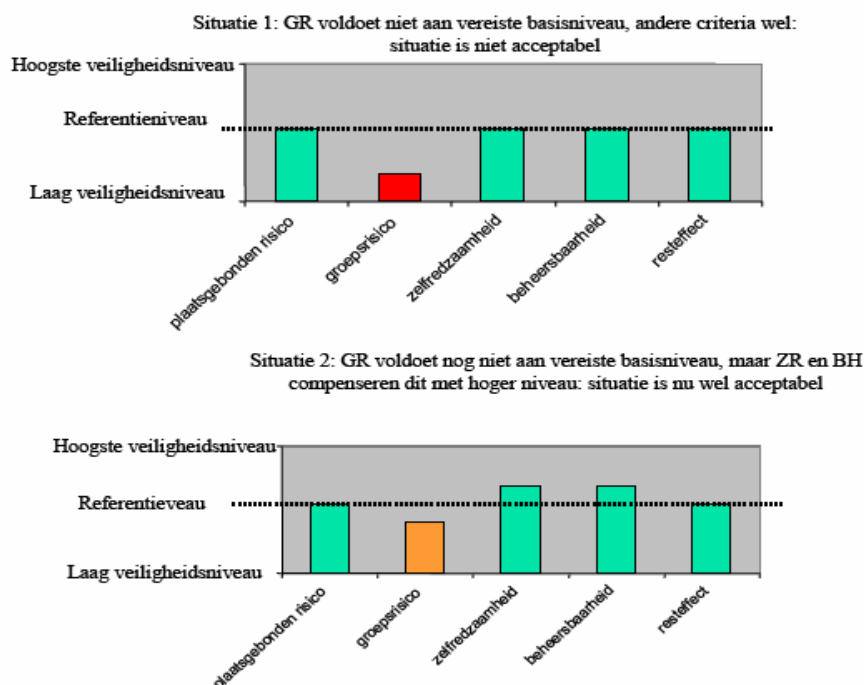
3.5 Resumé

Om de verantwoordingsplicht meer handvaten te bieden, heeft de rijksoverheid in samenwerking met andere instituten beoordelingskaders en een toetsingkader opgesteld voor de verantwoordingsplicht. De beoordelingskaders bestaan uit een 'beoordelingskader groepsrisico', deze is globaal van aard. In dit beoordelingskader wordt beschreven welke globale stappen er genomen moeten worden om tot een verantwoording te komen. De aspecten die volgens het beoordelingskader binnen de groepsrisicoafweging meegenomen moeten worden zijn:

- Ligging groepsrisico ten opzichte van oriëntatiewaarde
- Toename groepsrisico ten opzichte van nulsituatie
- Mogelijkheden van de zelfredzaamheid
- Mogelijkheden van de hulpverlening
- Nut en noodzaak van de ontwikkeling
- Tijdsaspect

De aspecten 'nut en noodzaak van de ontwikkeling' en 'tijdsaspect' zijn twee aspecten die volgens het Bevi of de circulaire Rnvgs niet verplicht in de verantwoording dienen te worden opgenomen. Echter, deze aspecten worden door de Handreiking sterk aanbevolen om binnen de afweging mee te nemen.

Het andere beoordelingskader is het 'beoordelingskader fysieke veiligheid'. Hierin worden kaders geschetst om de aspecten 'mogelijkheden van zelfredzaamheid' en 'mogelijkheden van bestrijdbaarheid' te kunnen beoordelen. Het toetsingskader groepsrisico is gericht op transportassen. Binnen dit toetsingskader wordt beschreven hoe een mogelijke groepsrisicoafweging van het transport van gevaarlijke stoffen over het spoor genomen kan worden. Het onderstaande figuur geeft hiervan een voorbeeld.



Figuur 5: voorbeeld van uitwisseling tussen criteria. (Fig. TNO, 2004, p 12)

Het toetsingskader is opgesteld voor de spoorzone Dordrecht- Zwijndrecht maar wordt op het moment ook bij andere vervoerssituaties in Nederland toegepast.

De beoordelingskaders zijn dusdanig globaal van aard dat er niet eenduidig kan worden aangegeven wanneer een situatie als acceptabel wordt beoordeeld . Het beleidskader groepsrisico stelt vast dat dit van de situatie afhangt. Op deze wijze hebben de gemeenten veel bewegingsvrijheid binnen de acceptatie van risico's. Het toetsingskader geeft wel duidelijk weer wanneer een situatie als acceptabel wordt beoordeeld. Dit geldt echter alleen voor transportassen.

4 RESULTATEN INTERVIEWS

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews met de gemeenten, provincies en regionale brandweren weergegeven. De regionale brandweren en provincies zijn binnen het onderzoek meegenomen vanuit het perspectief: hoe gaan gemeenten om met de verantwoordingsplicht gericht op de ruimtelijke planvorming. Tevens worden de overeenkomsten en verschillen per betrokken actor in dit hoofdstuk onder beschouwing genomen waarbij een relatie wordt gelegd met het beleids- en wettelijk kader, de beoordelingskaders en de werkprocessen van de verantwoordingsplicht. Het doel van de interviews met de gemeenten is om zicht te krijgen in wijze waarop de gemeenten omgaan met de verantwoordingsplicht in ruimtelijke plannen. Het doel van de interviews met de provincies en regionale brandweren is om zicht te krijgen in de opvattingen van hen over de wijze waarop de gemeenten omgaan met de verantwoordingsplicht. In de bijlagen 3 tot en met 20 zijn de gehele interviews met de betrokkenen opgenomen. De conclusies van de interviews worden in de paragraaf 'conclusies resultaten interviews' weergegeven.

4.2 Gemeenten

De zes gemeenten die deelnemen aan het onderzoek zijn: Arnhem, Enschede, Groningen, Hengelo (Overijssel), Leiden en Venlo. Dit zijn gemeenten van middel tot grote aard die de afgelopen jaren en op dit moment in aanraking zijn gekomen met de verantwoordingsplicht gericht op de ruimtelijke planvorming. (Voor een overzicht van de personen die geïnterviewd zijn zie bijlage 22) Een situatie waarbij de gemeente verantwoording heeft afgelegd of waarbij het opstellen van de verantwoording zich nog in de procesfase bevindt vormt de input van het gesprek. De verplichte aspecten op grond van het Bevi en de circulaire Rnvgs vormen de basis van de interviewvragen aan de gemeenten. Per aspect is zicht gebracht in de wijze waarop gemeenten met de benoemde aspecten omgaan. Daarbij is een relatie gelegd met het werkproces van de verantwoordingsplicht. In het werkproces spelen zowel actoren intern (adviseur externe veiligheid, lokale brandweer, afdeling milieu, afdeling Ruimtelijke Ordening (RO) en het college van B&W) als extern (regionale brandweer en Gedeputeerde Staten) een belangrijke rol. In bijlage 23 zijn de gestelde interviewvragen aan de gemeenten opgenomen. Tevens wordt er in deze paragraaf, waar mogelijk, een relatie gelegd met de verantwoordingen van de besproken situatie. Deze verantwoordingen zijn als bijlagen in het onderzoeksrapport opgenomen.

Om de verschillen en overeenkomsten duidelijk in beeld te krijgen wordt gebruik gemaakt van tabellen. Door de resultaten per gemeente en per aspect in tabelvorm op te nemen kan op een overzichtelijke wijze zicht worden gebracht in de verschillende/overeenkomstige vormen van werkwijze. Hierbij wordt gebruik gemaakt van twee tabelvormen. Één tabel vormt het algemene overzicht waarbij de verschillen en overeenkomsten door middel van kleurweergave tot uitdrukking komen. De andere tabelvorm geeft een gedetailleerd overzicht. Bij deze tabellen wordt ook gebruikt gemaakt van een kleurenbenadering. Specifieke vragen vormen de kern die door middel van kleurweergave wordt benaderd. Deze benaderingswijze geeft in één oogopslag weer in hoeverre er gelijkenissen tussen de gemeenten per specifiek aspect zijn. In deze paragraaf wordt er per aspect een tabel opgenomen. Op deze wijze kan er direct een visueel beeld worden gevormd van de resultaten van de interviews per aspect. De algemene tabel is weer te vinden in bijlage 24.

De opmerkelijke en belangrijke verschillen en overeenkomsten worden onderstaand per onderwerp/aspect weergegeven waarbij aan het slot van elk onderwerp/aspect een deelconclusie is opgenomen. In de deelconclusie worden de overeenkomsten en verschillen onder beschouwing genomen. Waar mogelijk wordt een relatie gelegd met het beleids- en wettelijk kader en de werkprocessen.

Kennis en capaciteit

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Hoe is de kennis en capaciteit op het gebied van de VPG binnen de gemeente?						
Is de kennis met name beperkt bij de afdeling RO?		-		-	-	
Is een verdiepingsslag (meer kennis en capaciteit) gewenst?	-				-	

Legenda

	Nee, nooit, onvoldoende, Onbelangrijk
	Zelden, soms, matig, redelijk
	Geregeld, voldoende,
	Vaak, ruim voldoende, belangrijk, bijna altijd
	Ja, altijd, goed, Zeer belangrijk
-	Onbekend
X	Niet van toepassing
Ar	Gemeente Arnhem
En	Gemeente Enschede
Gr	Gemeente Groningen
He	Gemeente Hengelo (OV)
Le	Gemeente Leiden
Ve	Gemeente Venlo
VPG	verantwoordingsplicht groepsrisico
GR	groepsrisico

Deze legenda is van toepassing op alle tabellen die in de paragraaf 'Gemeenten' worden weergegeven

Over het algemeen zijn de kennis en capaciteit bij de geïnterviewde gemeenten (in het vervolg aangeduid als 'gemeenten') op het gebied van externe veiligheid en in het bijzonder de verantwoordingsplicht volgens de gemeenten beperkt tot voldoende. De gemeenten Leiden en Venlo wijken van dit beeld af. Echter, de kennis en capaciteit worden bij de gemeente Leiden opgevangen door de regionale milieudienst West – Holland.

Het algemene beeld bij de gemeenten is dat met name de kennis bij de afdeling RO beperkt is. Dit uit zich in een soms moeizame samenwerking tussen de afdeling RO en andere afdelingen binnen de gemeente. Een deel van de gemeenten vindt een verdiepingsslag dan ook gewenst.

Deelconclusie

De kennis bij de gemeenten en met name de afdeling RO is nog niet optimaal. Dit komt naar waarschijnlijkheid omdat externe veiligheid een specialistisch onderwerp is en omdat het één van de vele onderwerpen is die in een ruimtelijk plan opgenomen moeten worden. De kennis bij kleinere gemeenten zal naar verwachting nog beperkter zijn door een capaciteit tekort.

Externe veiligheidsbeleid

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Is de gemeente in bezit van een externe veiligheidsbeleid?						
Is het beleid gelijkwaardig aan een omgevingsvisie externe veiligheid?					x	x

Zoals de bovenstaande tabel weergeeft hebben de gemeenten Hengelo, Enschede, Groningen en Arnhem een externe veiligheidsbeleid. Gemeente Venlo start binnenkort met het opstellen van een externe veiligheidsbeleid. Uit de verschillende externe veiligheidsbeleidstukken met betrekking tot de verantwoordingsplicht is te zien dat elke gemeente een andere vorm van benadering hanteert. Gemeente Hengelo hanteert de benadering dat het groepsrisico buiten bedrijfsterreinen niet significant mag toenemen als gevolg van nieuwvestiging van risicovolle activiteiten. Er wordt naar gestreefd om het groepsrisico buiten bedrijfsterreinen als gevolg van bestaande risicovolle activiteiten niet toe te laten nemen en zo mogelijk te verkleinen (Gemeente Hengelo, 2006a, p. 16). De gemeente Enschede richt zich binnen het beleid geheel op de oriëntatiewaarde, deze is bij hen leidend. De benadering van de gemeente Arnhem is eveneens anders. De gemeente Arnhem richt zich op gebiedstypen waarbij de oriëntatiewaarde de basis vormt. Daarbij mogen bepaalde gebieden onder voorwaarden afwijken van de oriëntatiewaarde. Gemeente Groningen benadert het beleid weer vanuit een ander perspectief. Gemeente Groningen benadert het groepsrisico vanuit een viertal denkbare scenario's. Daarnaast verschilt het beleid van de gemeente Groningen ook duidelijk ten opzichte van de anderen. Uit het beleid van de gemeente Groningen komt naar voren dat bij elke verandering van een ruimtelijk plan iets gevonden moet worden van het groepsrisico ook al is het plan conserverend van aard. Dit is niet het geval bij de andere beleidstukken. Een ander verschil is dat het beleid van de gemeente Groningen geen enkele geschetste situatie als het ware op slot zet. Dit betekent dat in het beleid geen randvoorwaarden aan situaties zijn gesteld. Bij de andere beleidsstukken is dit wel het geval.

Uit deze verschillende benaderingswijzen is af te leiden dat de gemeenten geen beleid hebben dat gelijkwaardig is aan een omgevingsvisie externe veiligheid. Echter, de gemeente Hengelo wil daarnaast in de toekomst (2008) een omgevingsvisie externe veiligheid opstellen waarbij de planvorming in het kader van de voorbereiding op de rampenbestrijding te betrekken (Gemeente Hengelo, 2006a, p. 21).

Deelconclusie

Uit de bevindingen kan worden geconcludeerd dat er verschillen in de benaderingwijze van het externe veiligheidsbeleid tussen de gemeenten zijn. Opvallend is het beleid van de gemeente Enschede. Gemeente Enschede beschouwt de oriëntatiewaarde als leidend. Met deze vorm van beleidsweergave dient voorzichtig mee te worden omgegaan. De oriëntatiewaarde behoort als ijkpunt te worden beschouwd en niet als toetsingswaarde, dit geeft het Rijksbeleid ook aan. Het dient niet zo te zijn dat de gebieden volgebouwd mogen worden tot de oriëntatiewaarde. Andere aspecten zoals de mogelijkheden van zelfredzaamheid en de mogelijkheden van bestrijdbaarheid behoren ook binnen de beoordeling meegewogen te worden.

Een positief gegeven binnen het beleid van de gemeente Groningen is dat in hun beleid vaststaat dat bij elke verandering van een ruimtelijk plan iets gevonden moet worden van het groepsrisico.

Op deze wijze wordt de gemeente zich ervan bewust welke risicovolle situaties er binnen de gemeente aanwezig zijn en wordt er op een bewuste wijze besloten of die situatie gewenst is.

Daarnaast valt uit de bevindingen te concluderen dat de beleidsvisies zeer algemeen van aard zijn. De verantwoordingen worden telkens vanuit dezelfde kleinschaligheid benaderd, per situatie.

De beleidsvisies zijn nog niet zodanig gebiedsgericht ingedeeld dat het versnippering tegengaat en er gesproken kan worden van een integraal strategisch beleidsniveau. Echter, de gemeente Hengelo wil in de toekomst (2008) een omgevingsvisie externe veiligheid opstellen. Dit een goede ontwikkeling. Op deze wijze wordt er gestreefd naar een integraal strategisch beleidsniveau en wordt de er geen ad-hoc benadering toegepast. Het Rijksbeleid (artikel 13 lid 4, Bevi) geeft ook de mogelijkheid om een omgevingsvisie externe veiligheid op te stellen. Dit wordt tevens sterk door de Handreiking aanbevolen.

Procesvoering intern

Zoals het Hoofdstuk 'Beleids- en wettelijk kader' weergeeft is een integrale aanpak en denkwijze vanuit de verschillende actoren vereist om tot een goede invulling van de verantwoordingsplicht te komen.

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Hoe verloopt de procesvoering binnen de gemeente op het gebied van VPG en met name bij de afdeling RO?						
Wordt de adviseur externe veiligheid vroegtijdig door de afdeling RO benaderd?						
Is de gemeente in het bezit van een processchema voor de procesvoering van de VPG?				-	-	
Is de geïnterviewde zich ervan bewust dat de VPG een integrale aanpak vereist?						

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeenten Venlo, Leiden en Arnhem van mening zijn dat de bewustwording, de verantwoordingsplicht vereist een integrale aanpak, bij de afdeling RO steeds beter wordt maar is nog niet dusdanig dat er gesproken kan worden van een optimale procesvoering. De afdeling RO benadert de adviseurs van deze drie gemeenten nog niet altijd vroegtijdig. De gemeenten Hengelo, Enschede en Groningen zijn van mening dat de procesvoering voldoende tot goed verloopt.

Om het proces meer handvaten te geven heeft de gemeente Groningen in samenwerking met andere partijen een procesoverzicht voor de ruimtelijke planvorming opgesteld. Het procesoverzicht van de gemeente Groningen, ook wel de 'veiligheidstoets' genoemd, is weer te vinden in bijlage 16. In deze toets is weergegeven welke betrokkene op welk moment bepaalde handelingen moet uitvoeren. Ook de gemeente Enschede heeft een processchema gemaakt. Het processchema van de gemeente Enschede, ook wel 'procesafspraken ten aanzien van verandering Bevi in bestemmingsplannen' genoemd, geeft stapsgewijs weer welke interne actoren op welk moment wat moet uitvoeren. De procesafspraken van gemeente Enschede zijn weer te vinden in bijlage 4. Echter, de processchema's van deze twee gemeenten zijn niet binnen de organisatie vastgelegd. Daarnaast is de gemeente Arnhem op het moment bezig met het opstellen van een protocol. Op deze wijze wil de gemeente de procesvoering verbeteren, met name voor de afdeling RO.

Deelconclusie

De bewustwording, de verantwoordingsplicht is een proces, is bij de adviseurs externe veiligheid aanwezig en bij de afdeling RO wordt het steeds sterker. Echter, de procesvoering verloopt nog niet optimaal.

Uit de gegevens kan worden opgemaakt dat het opstellen van een processchema helpt bij het verbeteren van de procesvoering. Het opstellen van een processchema is dan ook een goede ontwikkeling, door middel van deze schema's wordt de bewustwording, de verantwoording is een proces, binnen de

gemeenten steeds sterker. Dit leidt tot een betere (integrale) procesvoering, waardoor de kwaliteit van de verantwoording toeneemt. Echter, de processchema's zijn niet binnen de organisatie vastgesteld.

Doordat de schema's niet intern zijn vastgelegd bestaat de kans de schema's niet door alle medewerkers van de organisatie worden toegepast. Dit heeft tot gevolg dat de kwaliteit van de verantwoording per project kan verschillen, dit dient voorkomen te worden.

Naar alle waarschijnlijkheid is de bewustwording bij het college van B&W het minst aanwezig. Het college maakt namelijk regelmatig beloftes, in vele gevallen met projectontwikkelaars, waarbij nog niet is gekeken of de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk en/of gewenst is vanuit het externe veiligheidsoogpunt.

Betrokkenheid regionale- en locale brandweer

Zoals paragraaf 2.3 'Wettelijk kader' aangeeft speelt de regionale brandweer een belangrijke rol binnen de verantwoordingsplicht. De regionale brandweer heeft een adviserende taak met betrekking tot de zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid op zich gekregen. Formeel gezien vraagt het bevoegd gezag de regionale brandweer om advies op het moment van de totstandkoming van een besluit of bij het afgeven van het ontwerpbesluit.

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Wordt de regionale brandweer in het proces betrokken?						
Wordt de regionale brandweer in de initiatieffase betrokken?						
Wordt de regionale brandweer tijdens het vooroverleg betrokken?	-		-			-
Wordt de locale brandweer in het proces betrokken?					-	

Het moment waarop de gemeenten de regionale brandweer in het planproces van ruimtelijke ontwikkelingen betrekken is deels verschillend. Bij de gemeenten Enschede, Leiden en Hengelo wordt de regionale brandweer voor het overgrote deel tijdens het voorontwerpbestemmingsplan betrokken. Daarentegen is de locale brandweer bij de gemeenten Enschede en Hengelo al eerder betrokken, in de initiatieffase. De locale brandweer geeft als eerste advies over het ruimtelijk plan, waarop de regionale brandweer volgt met een formeel advies. Dit is op regionaal niveau afgesproken.

De gemeenten Arnhem, Venlo en Groningen proberen de regionale brandweer in de initiatieffase te betrekken. Bij de gemeente Arnhem en Venlo werd dit voorheen niet altijd in uitvoering gebracht. Maar op het moment verloopt de betrokkenheid volgens de gemeenten beter.

Deelconclusie

Geconcludeerd kan worden dat de gemeenten de regionale brandweer steeds vaker vroegtijdig in het proces betrekken, in de initiatieffase. Dit is een positief gegeven. Voor het procesverloop en voor een goede basis van het opstellen van een verantwoording is het cruciaal dat de regionale brandweer in samenwerking met de locale brandweer vroegtijdig in het proces worden betrokken, in de initiatieffase. Op deze wijze hoeven er geen extra kosten gemaakt te worden voor de te nemen maatregelen. De kosten voor de maatregelen zijn dan al binnen het project ingecalculeerd. Daarnaast voorkomt het een mogelijke vertraging van het proces. Late betrokkenheid van de regionale brandweer leidt namelijk in sommige gevallen tot procesvertraging, het advies dient dan nog te worden afgegeven.

Betrokkenheid provincie

Gedeputeerde Staten hebben een toetsende functie binnen het proces van de ruimtelijke planvorming. Formeel gezien beoordeelt de provincie het ruimtelijk plan nadat die door het college van B&W is vastgesteld. Tevens kunnen de gemeenten op basis van artikel 10 van het BRO de provincie in de gelegenheid stellen om in het vooroverleg advies uit te brengen over het voorontwerpbestemmingsplan.

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Wordt de provincie in de initiatieffase betrokken?						
Wordt de provincie tijdens het vooroverleg (art. 10 BRO) betrokken?						
Wordt de provincie tijdens de beoordelingsfase betrokken?					-	

Het moment waarop de gemeenten de provincies betrekken in de procedure van een planvorming is deels verschillend. Bij de gemeenten Hengelo en Enschede wordt de provincie tijdens het vooroverleg betrokken (op basis van artikel 10 BRO). De provincie kan dan op- en/of aanmerkingen plaatsen over het voorgelegde ruimtelijk plan. Vervolgens wordt er door deze gemeenten het door het college van B&W vastgestelde ruimtelijk plan ter toetsing naar de provincie gezonden. De gemeenten Arnhem, Groningen en Venlo betrekken de provincie alleen volgens de formele wijze, op het moment dat het vastgestelde ruimtelijk plan beoordeeld moet worden.

Deelconclusie

Het moment waarop de gemeenten de provincies betrekken in de procedure van een planvorming is deels verschillend. Om de provincie tijdens het artikel 10 BRO overleg te betrekken is een goede ontwikkeling. In dit stadium van de planprocedure is er voor de gemeenten nog relatief veel tijd om een plan aan te passen aan de in het advies van de provincie gemaakte opmerkingen. Wanneer dit niet het geval is, blijft er nog weinig tijd over om het ruimtelijke plan te repareren. Er kan dan vertraging van het proces optreden, dit is ongewenst.

Beoordeling

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Vindt de beoordeling plaats op basis van de verplichte aspecten vanuit het Bevi of Rnvgs?						
Wordt de Handreiking bij de beoordeling gebruikt?						-

Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling vormt het externe veiligheidsbeleid van de gemeente (indien aanwezig) de basis. Dit zijn de gemeenten: Arnhem, Hengelo, Enschede en Groningen.

Over het algemeen vindt de beoordeling bij de gemeenten plaats op basis van de verplichte aspecten vanuit het Bevi of Rnvgs. De gemeenten Hengelo, Enschede en Venlo benoemen de aspecten volledig. De gemeenten Leiden en Groningen benoemen de aspecten in algemene zin. Bijvoorbeeld: de mogelijkheden tot risicovermindering, mogelijke alternatieven, de mogelijkheden om de omvang en de effecten van de ramp te beperken en de mogelijkheden tot zelfredzaamheid. Daarnaast wordt er bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid de Handreiking door merendeel van de gemeenten af en toe gebruikt. Gemeente Leiden geeft hierbij aan dat geen enkele handleiding de kern van de verantwoording weergeeft; hoe de uiteindelijke afweging moet worden gemaakt.

Deelconclusie

Over het algemeen vindt de beoordeling bij de gemeenten plaats op basis van de verplichte aspecten vanuit het Bevi of Rnvgs. De Handreiking wordt door een deel van de gemeenten erbij gehaald, maar wordt niet volledig toegepast. Het beoordelingskader groepsrisico en de beoordelingskaders voor fysieke veiligheid worden niet geheel toegepast. Zie daarvoor de onderstaande aspecten. In hoeverre het toetsingskader groepsrisico van transportassen wordt toegepast is niet inzichtelijk.

Ligging groepsrisico ten opzichte van de oriëntatiewaarde

Het hoofdstuk 'Beleids- en wettelijk kader' geeft weer dat de oriëntatiewaarde als ijkpunt beschouwd dient te worden. Volgens het rijksbeleid behoort de waarde niet als een toetsingswaarde te worden gezien.

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Wordt de oriëntatiewaarde als leidend gezien?						
Wordt de oriëntatiewaarde als ijkpunt gezien?						
Wordt de oriëntatiewaarde de gemeente overschreden?	-					
Is acceptatie hoogte GR t.o.v. oriëntatiewaarde afhankelijk van de andere aspecten van de verantwoording?						

Uit de gesprekken met de gemeenten valt af te leiden dat het merendeel van de gemeenten de oriëntatiewaarde als ijkpunt ziet. De gemeente Enschede wijkt van dit beeld af, de gemeente Enschede ziet de oriëntatiewaarde als leidend. De reden waarom de gemeente Enschede deze waarde als leidend beschouwd is bij de geïnterviewde niet bekend.

Voor de gemeenten die oriëntatiewaarde als ijkpunt zien vormt de hoogte van het groepsrisico niet de doorslaggevende factor binnen de acceptatie van een situatie. De andere aspecten van de verantwoording spelen voor die gemeenten een belangrijke rol. De gemeenten Hengelo en Arnhem vinden de aspecten 'mogelijkheden van zelfredzaamheid' en 'mogelijkheden van bestrijdbaarheid' binnen de beoordeling zeer belangrijk. De gemeente Groningen vindt daarentegen de aspecten 'nut en noodzaak van de ontwikkeling' en 'toename groepsrisico ten opzichte van de nulsituatie' zeer belangrijk. Gemeente Leiden vindt de aspecten 'nut en noodzaak van de ontwikkeling' en 'mogelijkheden tot zelfredzaamheid' belangrijk. (zie voor de beoordeling van deze aspecten de hier onderstaande aspecten)

Deelconclusie

De oriëntatiewaarde wordt door het overgrote deel van de gemeenten als ijkpunt beschouwd. Dit is een juiste benadering. Het behoort namelijk niet zo te zijn dat gemeenten ruimtelijke gebieden volledig mogen volbouwen tot de oriëntatiewaarde. De hoogte van het groepsrisico geeft namelijk geen zicht in de veiligheidssituatie van de ruimtelijke ontwikkeling. Het vertelt enkel het aantal dodelijke slachtoffers met de bijbehorende kans.

Toename groepsrisico ten opzichte van de nulsituatie

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Wordt de toename van het groepsrisico als belangrijk ervaren?						-
Is acceptatietoename afhankelijk van de andere aspecten van de verantwoording?						
Wordt de nulsituatie duidelijk in de beoordeling van dit aspect meegenomen?	-				-	

Het aspect 'toename groepsrisico ten opzichte van de nulsituatie' wordt door een deel van de gemeenten als belangrijk ervaren. Gemeenten Hengelo en Leiden zijn erop gericht het groepsrisico niet te laten toenemen en willen het mogelijk verbeteren, ongeacht de ligging van de oriëntatiewaarde. De gemeente Groningen vindt de toename van het groepsrisico belangrijk omdat elke toename een stijging van het aantal mogelijk dodelijke slachtoffers betekent. Daarnaast neemt de gemeente Groningen en Venlo binnen deze beoordeling de hoogte van het groepsrisico van de nulsituatie duidelijk mee. Dit is niet het geval bij de andere gemeenten. De gemeenten Arnhem en Enschede beschouwen de toename als belangrijk ten opzichte van de ligging van de oriëntatiewaarde.

De gemeente Enschede accepteert een situatie waarbij er een toename van het groepsrisico onder de oriëntatiewaarde plaatsvindt, mits hiervoor een goede verantwoording wordt afgelegd.

De acceptatie van de toename hangt volgens de gemeenten af van de overige aspecten. Zoals de 'mogelijkheden van zelfredzaamheid', 'de mogelijkheden van bestrijdbaarheid' en 'nut en noodzaak van de ontwikkeling'. (Zie voor de beoordeling van deze aspecten de hier onderstaande aspecten).

Uit de verantwoordingen van de gemeenten Hengelo, Enschede en Venlo valt af te leiden dat de gemeenten de toename van het groepsrisico in kaart brengen. Echter, in de verantwoordingen van deze drie gemeenten wordt niet beargumenteerd waarom deze toename als acceptabel wordt beoordeeld, gezien de omgeving, het aantal mensen en de waakzaamheid en zelfredzaamheid van die mensen. Tijdens de gesprekken komt ook niet duidelijk naar voren waarom de toename als acceptabel wordt beoordeeld.

Deelconclusie

De toename van het groepsrisico wordt door de gemeenten als belangrijk ervaren. Deels vanuit verschillende perspectieven. De wijze waarop de gemeenten Venlo en Groningen de toename van het groepsrisico beoordelen is een goede wijze. Binnen deze beoordeling wordt namelijk de hoogte van de nulsituatie meegewogen. De nulsituatie kan namelijk dusdanig laag zijn dat elke ontwikkeling op die locatie een toename van het groepsrisico tot gevolg heeft. Daarnaast kan de nulsituatie dusdanig hoog zijn dat de toename van het groepsrisico haast tot niets verschilt ten opzichte van de hoogte van de nulsituatie. Dit zijn belangrijke gegevens die meewegen in de beoordeling.

Het gegeven dat in vele verantwoordingen van de gemeenten alleen de toename van het groepsrisico in kaart wordt gebracht en niet wordt weergegeven waarom die toename als acceptabel wordt beoordeeld, is geen goede ontwikkeling. De verantwoordingsplicht is namelijk ontwikkeld om de hoogte van de toename af te wegen tegen de andere aspecten. De acceptatie van de toename dient beargumenteerd te worden. Echter, deze beargumentering komt niet uit de verantwoordingen en uit de gesprekken naar voren.

Mogelijkheden zelfredzaamheid

Volgens de gemeenten spelen bij de beoordeling van de mogelijkheden van zelfredzaamheid de regionale brandweer en de lokale brandweer een belangrijke rol. Zij adviseren hierin de gemeenten. De gemeenten nemen het advies serieus. In hoeverre dit advies wordt opgevolgd, is te vinden onder het kopje 'Opvolging advies adviseurs externe veiligheid en regionale brandweer' binnen paragraaf 4.2 'gemeenten'.

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Vindt de gemeente de mogelijkheden van zelfredzaamheid belangrijk binnen de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een ruimtelijk plan?						
Heeft de gemeente als uitgangspunt; liever geen functies met groepen minder zelfredzame mensen binnen het invloedsgebied van een risicovolle activiteit?		-		-		-
Vindt de gemeente goede vluchtroutes belangrijk, zowel in gebouwen als het gebied?						
Vindt de gemeente goede risicocommunicatie belangrijk?						
Vindt de gemeente goede alarmeringsmogelijkheden (sirenes) belangrijk?						
Worden er ook eisen gesteld aan de bouw van functies binnen het plangebied?					-	

De mogelijkheden van zelfredzaamheid vinden de gemeenten een belangrijk aspect binnen de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een ruimtelijk plan. De situatie moet volgens de gemeenten dusdanig ingericht zijn dat individuen in de omgeving van de risicovolle activiteit, indien noodzakelijk, de mogelijkheid hebben om te kunnen vluchten. Uit de beoordelingen van het aspect 'mogelijkheden van zelfredzaamheid' komt naar voren dat door toepassing van de volgende aspecten dit bereikt wordt: Vluchtroutes, type personen binnen invloedsgebied, alarmering en informatievoorziening. Dit is voornamelijk gebaseerd op het advies dat de adviseurs externe veiligheid uitbrengen aan het college van B&W. Hierbij wordt de aanname gemaakt dat merendeel van de adviezen door het college worden opgevolgd. Deze aanname is deels bevestigd. Zie kopje 'Opvolging advies adviseurs externe veiligheid en regionale brandweer'.

De volgende pagina zal weergeven aan welke eisen de bovengenoemde aspecten volgens de gemeenten moeten voldoen.

De eisen die aan de bouw van de functie binnen het plangebied kunnen worden gesteld, worden door het merendeel van de gemeenten niet meegenomen. De gemeente Venlo verschilt hierin. De gemeente Venlo probeert ook eisen te stellen aan de bouw van functies binnen het plangebied. Hierbij moet gedacht worden aan afsluitbare ventilatiesystemen en brandwerende gevels/glas. Dit wordt opgenomen in de bouwvergunning van de desbetreffende functies.

Vluchtroutes

Bij het aspect vluchtroutes wordt door de gemeenten er naar gestreefd de vluchtroutes van de risicovolle activiteit af te positioneren.

Type personen binnen invloedsgebied

Bij het aspect 'type personen binnen invloedsgebied' wordt gekeken of zich minder zelfredzame personen binnen het invloedsgebied bevinden. Gemeente Groningen heeft hierbij als uitgangspunt om in nieuwe situaties geen objecten waarin zich minder zelfredzame mensen bevinden, binnen het invloedsgebied van een risicovolle activiteit te positioneren. Andere gemeenten hebben dit nog niet. Deze situaties hebben zich bij die gemeenten nog niet voorgedaan. Indien hier wel sprake van is, wordt door de adviseur van de gemeenten geadviseerd om dit type personen binnen het invloedsgebied te mijden. Hieruit kan worden opgemaakt dat de gemeenten liever geen minder zelfredzame personen binnen het invloedsgebied van een risicovolle activiteit willen hebben.

Alarmering

Het aspect alarmering richt zich op de alarmeringsinstallaties. Deze dienen volgens de gemeenten binnen het plangebied hoorbaar te zijn.



Afbeelding 3: Overzicht stappenplan sirene. (afb. Internet, Brandweerpost Drunen)

Informatievoorziening/risicocommunicatie

Informatievoorziening naar de burgers binnen het plangebied nabij een risicovolle activiteit wordt door de gemeenten als belangrijk ervaren. De informatievoorziening dient volgens de gemeenten dusdanig te zijn dat de burgers op de hoogte zijn van de handelingen die verricht moeten worden indien er zich een ramp voordoet.

Deelconclusie

De regionale brandweer en de lokale brandweer spelen bij de beoordeling van de mogelijkheden van zelfredzaamheid een belangrijke rol. Zij adviseren hierin de gemeenten. Het advies wordt door de adviseurs externe veiligheid serieus genomen.

Daarnaast valt uit de bovenstaande gegevens op te merken dat de gemeenten het beoordelingskader voor de mogelijkheden van zelfredzaamheid vanuit de Handreiking deels toepassen. De eisen aan bouwfuncties wordt voornamelijk niet door gemeenten binnen de beoordeling meegenomen. Dit komt omdat de gemeenten in de ruimtelijke plannen geen eisen kunnen opleggen aan de bouw van de objecten. Daarnaast is het beoordelingskader van de Handreiking zeer uitgebreid, dit leidt ertoe dat gemeenten maar een deel van het beoordelingskader toepassen.

Uit de gesprekken met de gemeenten en de verantwoordingen van de gemeenten kan worden opgemaakt dat een goede zelfredzaamheid bestaat volgens de gemeenten uit:

- Vluchtroutes van de risicovolle activiteit af.
- Liever geen objecten waarin zich minder zelfredzame mensen bevinden binnen het invloedsgebied van de risicovolle activiteit(en).
- Plangebied binnen hoorbaarheidscirkel van het waarschuwing en alarmeringssysteem.

- Het plaatsvinden van communicatie naar de burger toe in het plangebied over hoe te handelen bij een grootschalig ongeval.

Mogelijkheden bestrijdbaarheid

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Vindt de gemeente goede bereikbaarheid (twee aanrij routes voor eisen brandweerauto's) belangrijk?						
Vindt de gemeente voldoende bluswatervoorziening belangrijk?						
Worden bouwkundige veiligheidseisen in de verantwoording opgenomen?						
Vindt de gemeente voldoende hulpvraag belangrijk?						
Vindt de gemeente het op tijd bestrijden van de ramp belangrijk?						

De mogelijkheden van bestrijdbaarheid vormen evenals de mogelijkheden van zelfredzaamheid een belangrijk aspect bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een ruimtelijk besluit. Uit de gesprekken met de gemeenten komt naar voren dat de gemeenten de aspecten bereikbaarheid, bluswatervoorziening, capaciteit hulpverleningsdiensten en brandweezorgnorm als belangrijk ervaren. Dit is, net zoals bij de mogelijkheden van zelfredzaamheid, voornamelijk gebaseerd op het advies dat de adviseurs externe veiligheid uitbrengen aan het college van B&W. Als aanname wordt hierbij gesteld dat het merendeel van de adviezen bij alle gemeenten door het college wordt opgevolgd. Deze aanname is deels bevestigd. Zie kopje 'Opvolging advies adviseurs externe veiligheid en regionale brandweer'.

Bereikbaarheid

Volgens de gemeenten dient het plangebied te zijn ingericht zodat hulpverleningsdiensten (brandweerauto's/ ziekenauto's) toegang kunnen hebben tot het gebied. De locatie dient bereikbaar te zijn middels twee zijden. Deze routes moeten aan de algemene randvoorwaarden voldoen. Zie bijlage 27 voor de deze algemene voorwaarden.

Bluswatervoorzieningen

De gemeenten vinden het gewenst dat het ruimtelijk plan voldoet aan de gestelde eisen vanuit de richtlijnen bluswatervoorzieningen. Kortom, voldoende bluswatervoorzieningen worden als belangrijk ervaren. Bijlage 28 geeft een overzicht van de gestelde eisen voor bluswatervoorzieningen.

Brandweezorgnorm

De brandweezorgnorm houdt in dat de brandweer met voldoende capaciteit binnen een bepaalde tijd in het plangebied aanwezig moet zijn. Dit wordt ook wel benoemd als opkomsttijd of aanrijdtijd. Bij alle gemeenten wordt dit aspect binnen de beoordeling meegenomen. Echter, volgens de gemeenten kan niet in alle gevallen de brandweer tijdig aanwezig zijn.

Capaciteit hulpverleningsdiensten

Voor gemeenten is het belangrijk om inzicht te krijgen of de hulpverleningsdiensten voldoende voorbereid zijn op de omvang van het mogelijke incident. Onder hulpverleningsdiensten wordt verstaan; de brandweer, geneeskundige hulpverleningsketen en de politie. Dit wordt afgeleid van het maatgevende scenario en het maatramptype. De gemeenten geven aan dat in niet alle gevallen de hulpverleningsdiensten de situatie qua capaciteit aankunnen.

Dit is echter voor de gemeente niet de doorslaggevende factor om de situatie als onaanvaardbaar te bestempelen.



Afbeelding 4: Ambulanceteam in actie

(afb. Internet VROM,BZK)

Deelconclusie

De regionale brandweer en de lokale brandweer spelen bij de beoordeling van het aspect 'mogelijkheden van bestrijdbaarheid' een belangrijke rol. Zij adviseren hierin de gemeenten. De gemeenten nemen het advies van de regionale- en lokale brandweer serieus.

Daarnaast valt op te merken dat de gemeenten het beoordelingskader voor de mogelijkheden van bestrijdbaarheid deels toepassen. Dit komt omdat het beoordelingskader zeer uitgebreid van aard is. Het beoordelingskader dient volgens de gehele veiligheidsketen beoordeeld te worden.

Uit de gesprekken met gemeenten en de verantwoordingen van de gemeenten kan worden opgemaakt dat een goede bestrijdbaarheid bestaat volgens de gemeenten uit:

- De locatie dient bereikbaar te zijn middels twee zijden. Deze routes moeten aan de algemene randvoorwaarden voldoen. Zie voor algemene randvoorwaarden bijlage 27.
- Het plangebied moet voldoen aan de gestelde eisen vanuit de richtlijnen bluswatervoorzieningen. Zie bijlage 28 voor eisen bluswatervoorzieningen.
- In het geval van een calamiteit moet het hulpaanbod groter zijn dan de hulpvraag.
- De brandweer moet binnen de zorgnorm in het plangebied aanwezig zijn.

Alternatieven

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Wordt er naar alternatieven gekeken?						
Wordt er naar alternatieve locaties gekeken?						
Zijn voor de meeste projecten de locatie bepalend waardoor kijken naar alternatieve locaties doelloos is?			-		-	-
Wordt er ook naar alternatieven met een lager GR op de locatie zelf gekeken?						
Is het moeilijk binnen de gemeente te kijken naar alternatieve locaties omdat binnen de gemeente ruimte gebrek heerst?			-			-

Onder alternatieven wordt door het overgrote deel van de gemeenten verstaan: alternatieve locaties met een lager groepsrisico. De gemeente Groningen kijkt bij het aspect alternatieven verder dan alternatieve locaties. De gemeente Groningen bekijkt ook de alternatieven op de locatie zelf. Hierbij moet worden gedacht aan; niet bouwen, minder bouwen, lager bouwen en verder weg van de bron bouwen. De andere gemeenten plaatsen deze mogelijkheden onder het aspect risicoreducerende maatregelen in de ruimtelijke zin. Zie daarvoor het kopje 'Risicoreducerende maatregelen'.

Daarnaast komt uit de gesprekken met de gemeenten naar voren dat het merendeel van de gemeenten het aspect alternatieven als moeilijk ervaart. De gemeenten kijken wel naar alternatieve locaties maar de mogelijke alternatieve locaties zijn merendeels niet realistisch. Gemeenten kiezen er namelijk bewust voor om op die locatie te bouwen. Daarnaast speelt ruimtegebrek bij de gemeenten Leiden en Arnhem ook een belangrijke rol. Doordat er ruimtegebrek binnen de gemeente heerst is het moeilijk om naar alternatieve locaties te kijken.

Deelconclusie

Alternatieve locaties worden onderzocht door de gemeenten maar vormen voor het merendeel van de gemeenten geen realistische alternatieven omdat de locatie bepalend is. Op deze wijze worden de alternatieven wel benoemd maar vervolgens 'weg geschreven'. Dit is geen goede wijze. Het heeft namelijk geen meerwaarde alternatieven te benoemen en vervolgens weg te schrijven wanneer vaststaat dat de locatie bepalend is. In dit soort gevallen dient er met name te worden gekeken naar de mogelijkheden van zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid. De wijze waarop de gemeente Groningen het aspect alternatieven benaderd is een goede wijze. Door stapsgewijs ook de alternatieven op de locatie zelf te onderzoeken en deze vervolgens in de verantwoording te benoemen, kan duidelijk worden onderbouwd waarom welke alternatieven wel of niet zijn doorgevoerd om de veiligheidssituatie te verbeteren.

Risicoreducerende maatregelen

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Wordt er naar risicoreducerende maatregelen aan de bron gekeken?						
Wordt er naar risicoreducerende maatregelen in ruimtelijke zin gekeken?						
Wordt de risicoreducerende maatregel; minder hoog bouwen in de afweging meegenomen?						
Wordt de risicoreducerende maatregel; minder bouwen in de afweging meegenomen?						
Wordt de risicoreducerende maatregel; verder weg bouwen in de afweging meegenomen?						
Wordt het als nadeel ervaren dat het effect van de risico reducerende maatregelen in ruimtelijk zin niet kwantitatief kunnen worden weergegeven?	-	-			-	

Alle gemeenten betrekken de mogelijke risicoreducerende maatregelen in de beoordeling. Zowel risicoreducerende maatregelen aan de bron als maatregelen in ruimtelijke zin. De risicoreducerende maatregelen in ruimtelijke zin zijn volgens de gemeente Arnhem alleen mogelijk wanneer het onderwerp externe veiligheid vroegtijdig in het planproces wordt betrokken. Wanneer dat niet gebeurt, zijn er alleen nog maar maatregelen aan de bron mogelijk. Daarnaast geeft de adviseur van de gemeente Leiden aan dat ze minder bouwen wel als een optie zien om het risico te verminderen. Echter, in de praktijk heeft het volgens de adviseur van de gemeente Leiden weinig kans om iets in de ruimtelijke zin te wijzigen. De bebouwing een paar meter opschuiven in verband met een bepaalde zonering is het maximaal haalbare. Daarna wordt er direct gedacht aan bronmaatregelen.

De gemeente Leiden heeft als voorkeur om bronmaatregelen toe te passen. Dit in verband met het ruimtegebrek binnen de gemeente. Maatregelen door middel van zoneringafstanden leidt tot ruimte verlies. Dit wil de gemeente Leiden voorkomen.

Gemeente Hengelo past in hun externe veiligheidsbeleid risicoreducerende maatregel in ruimtelijke zin toe. Dit doet de gemeente door middel van zoneringafstanden rondom bedrijfsterreinen (zoneringgebied is gelijk aan invloedsgebied).

Het nadeel van mogelijke maatregelen in ruimtelijk zin is dat het effect van de maatregelen niet kwantitatief weer te geven is, volgens een deel van de gemeenten. Hierbij moet gedacht worden aan minder hoog bouwen en verder weg bouwen (binnen invloedsgebied).

Deelconclusie

De gemeenten bekijken zowel of risicoreducerende maatregelen aan de bron als in ruimtelijke zin mogelijk en noodzakelijk zijn. Waar mogelijk worden merendeels maatregelen aan de bron toegepast. Risicoreducerende maatregelen in ruimtelijke zin zijn in de meeste gevallen niet kwantitatief weer te geven en alleen mogelijk als het plan nog niet op hoofdlijnen is vastgelegd. Daarnaast spelen naar waarschijnlijkheid andere belangen (het economische belang) een belangrijkere rol waardoor deze maatregelen niet in een ruimtelijk plan worden opgenomen.

Nut en noodzaak van de ontwikkeling

Nut en noodzaak van de ontwikkeling is een niet verplicht aspect van de verantwoordingsplicht. Het wordt echter wel door de Handreiking aanbevolen om dit aspect in de beoordeling mee te nemen.

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Wordt het aspect nut en noodzaak binnen verantwoording meegenomen?						
Speelt het economische/algemene belang een belangrijke rol voor acceptatie nieuwe situatie?						
Vormt het belang van de ontwikkeling de basis van een verantwoording voor een nieuwe situatie?						

Het overgrote deel van de gemeenten zeggen dat ze het aspect 'nut en noodzaak' in de verantwoording meenemen. Echter, het merendeel van de gemeenten neemt dit aspect niet dusdanig op, dat in de verantwoording duidelijk zichtbaar is waarom deze ontwikkeling moet plaatsvinden. Gemeente Hengelo, Leiden en Groningen doen dit wel. Met name de gemeente Groningen legt de nadruk op dit aspect. Het eerste wat de adviseur externe veiligheid aan het college van B&W vraagt, is: Waarom moet deze ontwikkeling op die locatie plaatsvinden?

Wanneer het college duidelijke argumenten heeft en er geen minder zelfredzame objecten binnen het invloedsgebied gebouwd worden, kan er volgens de adviseur een verantwoording worden opgesteld. Wanneer er geen concrete argumenten zijn die een ontwikkeling met een sterke toename van het groepsrisico gunstig maakt, wordt aan de overige betrokken partijen binnen de gemeente duidelijk gemaakt, dat voor die ontwikkeling geen verantwoording kan worden opgesteld omdat er geen punt te bedenken is wat daarvoor spreekt.

Deelconclusie

Het niet verplichte aspect 'nut en noodzaak van de ontwikkeling' wordt door een groot deel van gemeenten niet tot nauwelijks in de verantwoordingen opgenomen. De wijze waarop de gemeente Groningen het aspect 'nut en noodzaak' binnen de beoordeling betreft is een goede wijze. Zonder goede argumenten voor de ontwikkeling kan er geen verantwoording worden opgesteld.

Op deze wijze wordt op een bewuste wijze nagedacht waarom deze ontwikkeling op die locatie moet plaatsvinden. Wanneer er niet op een dusdanige wijze naar de ontwikkeling wordt gekeken kan er onnodig een risicovolle situatie worden gecreëerd. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat het beoordelingskader groepsrisico niet geheel wordt toegepast, het aspect 'nut en noodzaak van de ontwikkeling' ontbreekt merendeels binnen de beoordelingen.

Opvolging van advies adviseurs externe veiligheid en regionale brandweer

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Wordt het advies van de regionale brandweer opgevolgd door B&W?	–		–			–
Wordt het advies van de adviseurs door B&W opgevolgd?						
Wordt het advies van de regionale brandweer door de adviseurs?					–	

Het advies van de regionale brandweer of lokale brandweer wordt door merendeel van de adviseurs externe veiligheid van de gemeenten opgevolgd. In hoeverre het advies van de adviseurs door het college van B&W wordt opgevolgd is verschillend. Bij de gemeente Hengelo en Enschede wordt het advies altijd opgevolgd (het heeft zich bij deze gemeenten nog niet voor gedaan dat het college van het advies afweek). Bij de gemeente Groningen wordt het advies met betrekking tot de ruimtelijke planvorming opgevolgd. In hoeverre de overige aspecten worden opgevolgd is op het moment nog onduidelijk.

Adviseur externe veiligheid van de gemeente Arnhem heeft tot op heden nog niet in beeld in hoeverre haar adviezen door zowel de afdeling RO als door het college van B&W worden opgevolgd.

Deelconclusie

De hypothese: beleidsambtenaren (voornamelijk adviseurs externe veiligheid) maken in feite de afwegingen waarna het college van B&W het definitieve besluit vaststelt, is deels bevestigd. Het advies wat de adviseurs externe veiligheid uitbrengen aan het college van B&W wordt door een deel van de geïnterviewde gemeenten opgevolgd. Daarnaast is het nog onduidelijk in hoeverre het advies van regionale brandweer en/of lokale brandweer door het college van B&W wordt opgevolgd. Bij de gemeente Hengelo en Enschede is vastgesteld dat het advies tot op heden altijd nog is opgevolgd.

Eindafweging

Vraag/ Gemeente	Ar	En	Gr	He	Le	Ve
Kan de gemeente duidelijk met argumenten aangeven waarom ze een situatie acceptabel vinden?						
Hangt de acceptatie van de situatie af?						

Uit de gesprekken en uit de verantwoordingen van de gemeenten wordt de eindafweging niet tot nauwelijks duidelijk weergegeven. In de meeste gevallen staat en wordt niet duidelijk vermeld op basis van welke argumenten de situatie acceptabel is. De aanvaardbaarheid verschilt zowel binnen als tussen de gemeenten. Dit ligt volgens de gemeenten met name aan de situatie.

De gemeente Enschede vindt een situatie acceptabel wanneer de hoogte van het groepsrisico onder de oriëntatiewaarde ligt, mits hiervoor een goede verantwoording wordt afgelegd. Deze argumentatie komt daarentegen niet duidelijk uit de verantwoordingen naar voren. Daarnaast wordt er bij deze gemeente niet een duidelijke eindafweging gemaakt, op basis van alle verplichte aspecten.

De gemeente Groningen maakt wel een duidelijke eindafweging op basis van alle verplichte aspecten. In deze eindafweging vindt de gemeente de aspecten: 'nut en noodzaak van de ontwikkeling' en 'toename van het groepsrisico ten opzichte van de nulsituatie' een belangrijke rol. Deze eindafweging komt ook duidelijk in de verantwoording naar voren door middel van een paragraaf 'conclusie verantwoordingsplicht'. Echter, binnen de gemeente Groningen wordt er per situatie naar de aanvaardbaarheid van de situatie gekeken. De gemeente kan dus niet eenduidig weergeven wanneer ze situaties als acceptabel beoordelen. De acceptatie verschilt per situatie binnen de gemeente Groningen.

De gemeente Hengelo maakt duidelijk dat de gemeente geen eenduidig antwoord kan geven op de vraag: Op basis van welke argumenten wordt een situatie als acceptabel beoordeeld. Volgens de gemeente Hengelo is de acceptatie van het groepsrisico een afweging van de aard van het risico, de brandveiligheidsmaatregelen die getroffen kunnen worden, de zelfredzaamheid, de maatregelen die voor zelfredzaamheid mogelijk zijn en het belang van de voorgenomen ontwikkeling. Of iets acceptabel is zal volgens de gemeente Hengelo van deze afweging afhangen tevens ook van het advies dat de regionale brandweer zal geven. De gemeente Hengelo vindt met name de aspecten 'mogelijkheden voor zelfredzaamheid' en 'mogelijkheden voor bestrijdbaarheid' belangrijk binnen de beoordeling. Vanwege het gegeven dat de hierboven benoemde elementen per situatie verschillend zijn, is de acceptatie van het groepsrisico ook per situatie verschillend. Op basis van deze gegevens kan worden opgemaakt dat aanvaardbaarheid van het groepsrisico binnen de gemeente Hengelo per situatie verschillend is. Daarnaast wordt in de verantwoording van deze gemeente de doorvertaling 'op basis van welke argumenten is deze situatie acceptabel' niet duidelijk weergegeven. Een slotconclusie is binnen de verantwoording niet opgenomen.

De overige gemeenten (Leiden, Arnhem, en Venlo) kunnen eveneens niet met eenduidige argumenten aangeven waarom ze een situatie als acceptabel beoordelen. Dit hangt ook bij deze gemeenten van de situatie af. Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid binnen de gemeente Leiden speelt het aspect 'nut en noodzaak van de ontwikkeling' een zeer belangrijke rol. Dit komt omdat deze gemeente dichtbevolkt is. Bij de gemeente Arnhem speelt met name de aspecten 'mogelijkheden van zelfredzaamheid' en de mogelijkheden van bestrijdbaarheid' een belangrijke rol.

De verantwoording van de gemeente Venlo geeft, net als de verantwoording van de gemeente Hengelo, niet duidelijk weer waarom de situatie als acceptabel wordt beoordeeld.

De verplichte aspecten worden benoemd maar de argumentatie; op basis van welke argumenten wordt de situatie als acceptabel beoordeeld, wordt niet weergegeven.

Deelconclusie

Een duidelijke eindafweging, op basis van welke argumenten wordt een situatie als acceptabel beoordeeld, wordt bij het merendeel van de verantwoordingen niet tot nauwelijks gemaakt. Uit de gesprekken komt deze eindafweging ook niet eenduidig naar voren. Daarnaast verschilt de beoordeling van de aanvaardbaarheid zowel binnen de gemeenten als tussen de gemeenten. De gemeenten kunnen niet met eenduidige argumenten weergeven waarom situaties als acceptabel worden beoordeeld. Dit is per situatie verschillend.

De gemeenten zien de verantwoording nog iets te veel als een „vraag antwoord paragraaf“. De verplichte aspecten worden benoemd maar weergegeven op basis van welke argumenten ze een situatie acceptabel vinden wordt niet duidelijk benoemd.

Daarentegen maakt gemeente Groningen wel een duidelijke eindafweging. Dit doet de gemeente door middel van een eindparagraaf 'conclusie verantwoordingsplicht'. Dit is een goede wijze. Het is van belang dat de gemeenten de verantwoording zodanig opstellen dat duidelijk in beeld is gebracht waarom de ontwikkeling vanuit externe veiligheid als aanvaardbaar wordt beoordeeld. Dit ontbreekt binnen de verantwoordingen nog te veel.

4.3 Provincies

In het kader van de rol 'plantoetser' en gesprekspartner van gemeenten in het planproces worden er interviews met drie provincies afgenomen. De drie provincies die hebben deelgenomen aan het onderzoek zijn: Groningen, Overijssel en Zuid-Holland. Door middel van interviewafname wordt onderzocht hoe de provincies aankijken tegen de wijze waarop gemeenten omgaan met de verantwoordingsplicht. Zie bijlage 22 voor de personen die zijn geïnterviewd.

Om de verschillen en overeenkomsten tussen de provincies duidelijk in beeld te krijgen is net zoals bij de gemeenten wordt gebruik gemaakt van tabellen. Door de resultaten per provincie en per onderwerp in tabelvorm op te nemen kan op een overzichtelijke wijze bekeken worden in hoeverre er verschillen/overeenkomsten in de visie van provincies zijn. Hierbij wordt gebruik gemaakt van twee tabelvormen. Één tabel vormt het algemene overzicht waarbij de verschillen en overeenkomsten door middel van kleurweergave tot uitdrukking komen. De andere tabelvorm geeft een gedetailleerd overzicht. Bij deze tabellen wordt ook gebruikt gemaakt van een kleurenbenadering. Specifieke vragen vormen de kern die door middel van kleurweergave wordt benaderd. Deze benaderingswijze geeft in één oogopslag weer in hoeverre er gelijkenissen tussen de gemeenten per specifiek aspect zijn. In deze paragraaf wordt er per aspect een tabel opgenomen. Op deze wijze kan er direct een visueel beeld worden gevormd van de resultaten van de interviews per aspect. De algemene tabel is weer te vinden in bijlage 25.

De opmerkelijke en belangrijke verschillen en overeenkomsten worden onderstaand per onderwerp/aspect weergegeven waarbij aan het slot van elk onderwerp/aspect een deelconclusie is opgenomen. In de deelconclusie worden de overeenkomsten en verschillen onder beschouwing genomen. Waar mogelijk wordt een relatie gelegd met het beleids- en wettelijk kader en de werkprocessen.

Rol provincie

Vraag/ Provincie	Gr	Ov	ZH
Heeft de provincie de rol 'plantoetser'?			
Heeft provincie naast de rol 'plantoetser' nog een andere rol?			

Legenda

	Nee, nooit, onvoldoende, Onbelangrijk
	Zelden, soms, matig, redelijk
	Geregeld, voldoende,
	Vaak, ruim voldoende, belangrijk, bijna altijd
	Ja, altijd, goed, Zeer belangrijk
-	Onbekend
X	Niet van toepassing
Ov	Provincie Overijssel
Gr	Provincie Groningen
ZH	Provincie Zuid Holland

VPG	verantwoordingsplicht groepsrisico
GR	groepsrisico

Deze legenda is van toepassing op alle tabellen die in paragraaf 'Provincies' worden weergegeven

De rollen die de drie geïnterviewde provincies (in het vervolg aangeduid als 'provincies') uitvoeren is deels verschillend. Overeenkomstig is dat alle drie de provincies een toetsende rol (plantoetsing) hebben. Zij dienen namelijk de ruimtelijke plannen goed te keuren. Ook op het gebied van externe veiligheid. De provincie Groningen heeft naast de toetsende functie een adviserende functie op het gebied van externe veiligheid. Deze adviesrol wordt uitgevoerd door het steunpunt externe veiligheid en vormt een onderdeel van de provincie. De provincie gaat zover in deze advisering dat ze voor de gemeenten de gehele externe veiligheidsparagraaf willen schrijven als de gemeenten hierom vragen. Echter, dit is puur adviserend, het is niet bestuurlijk onderschreven. De provincie Zuid-Holland heeft meer een 'meedenkende rol'. De gemeenten kunnen de provincie vragen mee te denken over de indeling van het ruimtelijke plan gericht op externe veiligheid.

Deelconclusie

Alle drie de provincies voeren de toetsende taak uit op het gebied van externe veiligheid. Daarnaast voert een deel van de provincies een adviserende rol uit op het gebied van externe veiligheid.

Moment van betrokkenheid

Vraag/ Provincie	Gr	Ov	ZH
Wordt de provincie tijdens het artikel 10 overleg betrokken in het planproces?			
Wordt de provincie in de beoordelingsfase betrokken?			

Het moment waarop de provincies worden betrokken, gericht op de toetsende rol, is verschillend. Bij de provincie Zuid-Holland en Groningen is dit in de beoordelingsfase. Dit is nadat het ontwerpbestemmingsplan door de raad is vastgesteld. Bij de provincie Overijssel is dit niet het geval. De provincie Overijssel is meestal bij het artikel 10 BRO overleg van het voorontwerpbestemmingsplan betrokken.

In deze fase kunnen de ruimtelijke plannen nog tijdig worden aangepast, zodat het plan geen vertraging oploopt. Wanneer gemeenten de provincie niet tijdens het vooroverleg betrekken en het plan dient aangepast te worden, is er volgens de provincie Overijssel nog maar weinig tijd om deze aanpassingen door te voeren. Vertraging van het proces is dan mogelijk.

Deelconclusie

De provincies worden op verschillende momenten betrokken in het planproces, gericht op de toetsende functie. Het moment waarop de provincie Overijssel in de planprocedure betrokken wil worden, tijdens het vooroverleg en in de meeste gevallen ook wordt betrokken, is een goede ontwikkeling. Op deze wijze kunnen gewenste aanpassingen vanuit de provincie in een vroegtijdig stadium worden doorgevoerd. Hierdoor kan een mogelijke vertraging van het plan deels worden uitgesloten. Vroegtijdige betrokkenheid van de regionale brandweer en lokale brandweer beïnvloedt dit ook.

Wijze van toetsing

Vraag/ Provincie	Gr	Ov	ZH
Vindt de toetsing van de verantwoording plaats op basis van de verplichte aspecten vanuit het Bevi of de circulaire Rnvgs?			
Zijn er nog overige aspecten die de provincie belangrijk vindt binnen de beoordeling?			

De wijze waarop de drie provincies de toetsing uitvoeren is gelijksoortig. De provincies vinden het belangrijk dat de verplichte aspecten worden benoemd. Daarnaast maakt de provincie Zuid-Holland gebruik van de CHAMP -plicht. Dit is een procesbeschrijving van het groepsrisico.

Hierin gaat het vooral om hoe gemeenten (college van B&W) een besluit hebben genomen over een ruimtelijke ontwikkeling. Kortom, waarom die ontwikkeling op deze manier, op deze plek, op dit moment, ontwikkeld moet worden. Zie bijlage 21 de CHAMP plicht.

De provincie Overijssel vindt de aanwezigheid van het advies van de regionale brandweer belangrijk. Wanneer het advies niet is opgenomen, wordt het plan teruggezonden.

Verder vinden de provincies het belangrijk dat het een goed lopend verhaal is, waarin duidelijk naar voren komt waarom de situatie acceptabel is. (dit wordt echter niet vaak uitgevoerd, zie kopje toetsing).

Daarnaast vindt de provincie Zuid-Holland het vooral belangrijk, dat er naar alternatieven wordt gekeken. Indien de alternatieven niet zijn benoemd, kan het ruimtelijk plan worden teruggezonden. Dit vanwege het ruimtegebrek binnen de provincie.

Deelconclusie

De manier waarop de provincies de paragraaf externe veiligheid beoordelen is soortgelijk, op basis van de verplichte aspecten vanuit het Bevi of de circulaire Rnvgs. De belangrijke aspecten zijn: alle verplichte aspecten; met name de alternatieven en het advies van de regionale brandweer. Daarnaast vinden de provincies dat de verantwoording een goed lopend verhaal moet zijn met een duidelijke afweging.

Toetsing

Vraag/ Provincie	Gr	Ov	ZH
Ontbreekt de eindbeoordeling regelmatig in de verantwoordingen?			
Ontbreekt het advies van regionale brandweer regelmatig?			
Dienen de gemeenten de verplichte aspecten ook in samenhang bezien en een slotconclusie te trekken?			

De aspecten die gemeenten regelmatig vergeten om op te nemen binnen de verantwoording zijn tussen de provincies deels overeenkomstig. De eindconclusie ontbreekt in de meeste gevallen. De provincies zien liever dat de gemeenten er een duidelijk verhaal van maken waarbij de verplichte aspecten worden benoemd. Dit komt niet tot nauwelijks voor, de provincie Zuid Holland is van mening dat de gemeenten de verantwoording nog iets te veel zien als een "vraag antwoord paragraaf". Volgens de provincies moeten de gemeenten de verplichte aspecten ook in samenhang bezien en een slotconclusie trekken (aangeven waarom je als gemeente een voorliggend geval vanuit veiligheidsoogpunt toelaatbaar acht). Opmerkelijk is dat de gemeenten van de provincie Overijssel over het algemeen in bestaande situaties onvoldoende invulling geven aan de verantwoording van het groepsrisico. Dit is niet het geval bij de andere twee provincies. Tevens ontbreekt het advies van de regionale brandweer regelmatig binnen de provincie Overijssel.

Daarnaast geeft de provincie Zuid Holland aan dat de risico's binnen hun provincie groter zijn dan die van andere provincies. Dit komt door de hoge bevolkingsdichtheid.

Deelconclusie

Geconcludeerd kan worden, dat provincies vinden dat gemeenten nog niet voldoende de doorvertaling naar 'vind ik als gemeente iets acceptabel, ja of nee' maken. De gemeenten moeten de verplichte aspecten ook in samenhang bezien en een slotconclusie trekken (aangeven waarom je als gemeente een voorliggend geval vanuit veiligheidsoogpunt toelaatbaar acht). Daarnaast kan geconcludeerd worden dat de risicovolle situaties binnen de provincie Zuid - Holland niet te vergelijken zijn met die van andere provincies binnen Nederland. Dit heeft te maken met de hoge bevolkingsdichtheid in het westen van het land.

Visie provincie op gemeenten

Vraag/ Provincie	Gr	Ov	ZH
Hoe is de kennis en capaciteit op het gebied van de VPG bij de gemeenten?	-		
Is integraal denken de basis om tot een goede verantwoordingsplicht te komen?	-	-	

De provincies verschillen onderdeling in opvatting over de kennis en capaciteit van gemeenten gericht op de verantwoordingsplicht. De provincie Overijssel is van mening dat de kennis en capaciteit van de gemeenten voldoende is op het gebied van de verantwoordingsplicht. De gemeenten doen het volgens de provincie Overijssel steeds beter. De provincie Zuid-Holland is van mening dat de kennis nog niet overal voldoende is. Volgens de provincie Zuid-Holland is integraal denken de basis om tot een goede verantwoording te komen. Vele gemeenten en andere overheden zijn zich hiervan nog niet bewust. De verantwoording geeft als het ware het proces van de verantwoording weer. De afspraken die in het procesverloop met de betrokkenen zijn gemaakt vormen dan de afwegingen. Dat verhaal vormt een duidelijke verantwoording. Provincie Groningen kan over de kennis en capaciteit van gemeenten nog geen opinie geven. De provincie Groningen geeft wel aan dat grote gemeenten op het moment enigszins tijd vrij kunnen maken voor dit specialistische onderwerp. Kleine gemeenten kunnen dit doorgaans niet.

Deelconclusie

De kennis en capaciteit op het gebied van de verantwoordingsplicht zijn naar waarschijnlijkheid onvoldoende tot voldoende bij de gemeenten. Met name bij kleine gemeenten zal de kennis en capaciteit beperkt zijn. Zoals al eerder in dit hoofdstuk is aangegeven is integraal denken de basis om tot een goede verantwoordingsplicht te komen. Externe veiligheid dient direct bij een idee voor een ruimtelijk plan betrokken te worden.

4.4 Regionale brandweren

De regionale brandweren die deelnemen aan het onderzoek zijn: Twente, Gelderland -Midden, Groningen, Noord – Midden Limburg en Hollands Midden. Door middel van interviewafname wordt onderzocht hoe de regionale brandweren aankijken tegen de wijze waarop gemeenten omgaan met de verantwoordingsplicht. Zie bijlage 22 voor de geïnterviewde personen.

Om de verschillen en overeenkomsten tussen de regionale brandweren duidelijk in beeld te krijgen wordt net zoals bij de gemeenten en provincies gebruik gemaakt van tabellen. Door de resultaten per provincie en per onderwerp in tabelvorm op te nemen kan op een overzichtelijke wijze bekeken worden in hoeverre er verschillen/overeenkomsten in de visie van provincies zijn. Hierbij wordt gebruik gemaakt van twee tabelvormen. Één tabel vormt het algemene overzicht waarbij de verschillen en overeenkomsten door middel van kleurweergave tot uitdrukking komen. De andere tabelvorm geeft een gedetailleerd overzicht. Bij deze tabellen wordt ook gebruikt gemaakt van een kleurenbenadering.

Specifieke vragen vormen de kern die door middel van kleurweergave wordt benaderd. Deze benaderingswijze geeft in één oogopslag weer in hoeverre er gelijkenissen tussen de gemeenten per specifiek aspect zijn. In deze paragraaf wordt er per aspect een tabel opgenomen. Op deze wijze kan er direct een visueel beeld worden gevormd van de resultaten van de interviews per aspect. De algemene tabel is weer te vinden in bijlage 26.

De opmerkelijke en belangrijke verschillen en overeenkomsten worden onderstaand per onderwerp/aspect weergegeven waarbij aan het slot van elk onderwerp/aspect een deelconclusie is opgenomen. In de deelconclusie worden de overeenkomsten en verschillen onder beschouwing genomen. Waar mogelijk wordt een relatie gelegd met het beleids- en wettelijk kader en de werkprocessen.

Moment van betrokkenheid

Vraag/ Regionale brandweer	Tw	HM	Gr	GM	ML
Verschilt de betrokkenheid van de regionale brandweer per gemeente?					
Heeft de regionale brandweer een middel ontworpen en/of gaat ontwerpen om de betrokkenheid te verbeteren?	-				-
Wil de regionale brandweer het liefst tijdens de initiatieffase worden betrokken?					

Legenda

	Nee, nooit, onvoldoende, Onbelangrijk
	Zelden, soms, matig, redelijk
	Geregeld, voldoende,
	Vaak, ruim voldoende, belangrijk, bijna altijd
	Ja, altijd, goed, Zeer belangrijk
-	Onbekend
X	Niet van toepassing
Tw	Regionale brandweer Twente
HM	Regionale brandweer Hollands Midden
Gr	Regionale brandweer Groningen
GM	Regionale brandweer Gelderland Midden
ML	Regionale brandweer Noord- Midden Limburg
VPG	verantwoordingsplicht groepsrisico
GR	groepsrisico

Deze legenda is van toepassing op alle tabellen die in de paragraaf 'Regionale brandweren' worden weergegeven

Het moment waarop de geïnterviewde regionale brandweren (in het vervolg aangeduid als 'regionale brandweren') worden betrokken verschilt per gemeente. De ene gemeente betreft de regionale brandweer in de initiatieffase de andere gemeente op het moment dat het ruimtelijk plan al is vastgelegd. De regionale brandweer Groningen heeft door middel van een stappenplan het proces meer handvaten gegeven. Dit plan wordt de 'veiligheidstoets' genoemd. Deze toets heeft wel geleid tot een betere procesvoering maar het verloopt nog niet optimaal. De regionale brandweer Gelderland Midden wil door middel van werkafspraken met gemeenten ervoor zorgen dat zij tijdig in de planprocedure worden betrokken, de initiatieffase. In bijlage 14 is een voorbeeld van een werkafpraak opgenomen.

Het vijftal regionale brandweren ziet liever dat ze in de initiatieffase worden betrokken. Op deze wijze worden de regionale brandweer gesprekspartner van de gemeente.

Deelconclusie

Er kan geconcludeerd worden dat de regionale brandweren niet in alle gevallen tijdig worden betrokken, in de initiatieffase. Het is over het geheel genomen zeer verschillend. Uit dit gegeven valt af te leiden dat gemeenten zich er nog niet voldoende van bewust zijn dat de verantwoording een integraal proces is/behoort te zijn. Stappenplannen verbeteren deze bewustwording maar niet zodanig dat het proces optimaal verloopt. Het is met name van belang dat er een duidelijk en overzichtelijk stappenplan wordt opgezet die binnen de gemeenten wordt vastgesteld. Op deze wijze wordt het proces binnen de gemeenten geborgd. Het proces wordt dan telkens op dezelfde wijze doorlopen, ongeacht de uitvoerders.

Visie rol regionale brandweer

Vraag/ Regionale brandweer	Tw	HM	Gr	GM	ML
Zien het merendeel van de gemeenten het nut van de rol van de regionale brandweer in?					

De regionale brandweren zijn van mening dat nog niet alle gemeenten het nut van de rol van de regionale brandweer inzien. Dit heeft volgens de regionale brandweer Noord – Midden Limburg te maken met het feit dat die gemeenten de verantwoording nog niet als een integraal proces beschouwen. Daardoor zien die gemeenten het nut van de rol van de regionale brandweer ook niet in.

Volgens de regionale brandweer Groningen zien de gemeenten, die het nut van het Bevi/Circulaire Rnvgs niet inzien, het nut van de rol van de regionale brandweer ook niet .

Verschil in optiek regionale brandweer en gemeente

Vraag/ Regionale brandweer	Tw	HM	Gr	GM	ML
Is er groot verschil van mening tussen de regionale brandweer en gemeenten over de wijze van benadering?					

Over het algemeen zijn de regionale brandweren het onderling eens over het gegeven dat er geen meningsverschillen ontstaan tussen gemeenten over hun benaderingswijze. (Gemeenten gaan uit van een risicobenadering, de regionale brandweren van een effectbenadering. De wijze waarop de regionale brandweren aankijken tegen een situatie (effectbenadering) worden namelijk door de gemeenten serieus genomen. Echter, de regionale brandweer Hollands Midden wijkt van dit beeld af. De regionale brandweer Hollands Midden is van mening dat er binnen hun regio nog vele discussies zijn tussen gemeenten over hun benaderingswijze.

Belangrijke aspecten

Vraag/ Regionale brandweer	Tw	HM	Gr	GM	ML
Wordt het aspect 'vroegtijdige betrokkenheid' als belangrijk ervaren?	–			–	–
Wordt het aspect 'zelfredzaamheid' als belangrijk ervaren?			–	–	–
Wordt het aspect 'duidelijke eindafweging' als belangrijk ervaren?					

De aspecten die de regionale brandweren belangrijk vinden binnen een verantwoording(proces) zijn deels verschillend en deels overeenkomstig. De aspecten: zelfredzaamheid, 'vroegtijdige betrokkenheid' en een 'duidelijke eindafweging' vinden de regionale brandweren belangrijk.

Visie regionale brandweer op de gemeenten

Vraag/ Regionale brandweer	Tw	HM	Gr	GM	ML
Is de regionale brandweer tevreden met de wijze waarop de gemeenten verantwoording afleggen?					
Liggen de verbeterpunten met name bij de doorvertaling en de vroegtijdige betrokkenheid?			-		-

Over het algemeen zijn de regionale brandweren redelijk tevreden over de wijze waarop de gemeenten omgaan met de verantwoordingsplicht.

Verbeterpunten liggen volgens regionale brandweren bij de doorvertaling. De doorvertaling 'vind ik als gemeente de situatie acceptabel ja of nee' wordt in de meeste gevallen niet gemaakt. Daarnaast moet er volgens de regionale brandweren nog een verbeterslag worden gemaakt in de betrokkenheid van zowel de regionale brandweer als de lokale brandweer. De regionale brandweer Noord – Midden Limburg vindt het daarnaast zeer belangrijk dat gemeenten zich ervan bewust worden dat de verantwoordingsplicht een proces is. Integraal denken bij de afdelingen is daarbij het thema. Door middel van een vastgesteld stappenschema binnen gemeenten zal het proces geborgd zijn. Hierdoor zullen de regionale brandweren tijdig worden betrokken en kunnen gemeenten een veiligheidspunt boeken zonder dat gemeenten extra kosten moeten maken en/of een vertraging van het proces oplopen, aldus de regionale brandweer Noord Midden Limburg.

Deelconclusie

Er kan worden opgemaakt dat gemeenten volgens de regionale brandweren al een eind in de goede richting zijn. Echter, een verbeteringsslag is gewenst. Dit is vooral gericht op de interne werkprocessen bij de gemeenten en het integraal denken (de verantwoording als een proces beschouwen). Borging van een stappenschema binnen elke gemeente zou een mogelijke oplossing bieden. Gemeenten betrekken de regionale brandweer dan vroegtijdig waardoor gemeenten een veiligheidspunt boeken zonder dat ze extra kosten moeten maken en/of een vertraging van het proces oplopen. Wanneer het werkproces intern is vastgelegd, kan de gemeente ook een goede verantwoording opstellen waarbij er duidelijk wordt aangegeven op basis van welke argumenten ze een situatie acceptabel vinden. Integraal denken is namelijk de basis om tot een goede verantwoording te komen.

4.5 Conclusies resultaten interviews

- De doorvertaling naar 'vind ik als gemeente de situatie acceptabel en op grond van welke argumenten' wordt door de gemeenten niet tot nauwelijks gemaakt. De verplichte aspecten worden benoemd maar een eindafweging wordt niet eenduidig gemaakt. De acceptatie van het groepsrisico verschilt zowel binnen als tussen de gemeenten. De verantwoording wordt door de gemeenten nog iets te veel toegepast als een 'vraag antwoord' paragraaf.
- De volgende conclusies kunnen per aspect van de verantwoording worden getrokken:
 - Hoogte groepsrisico ten opzichte van de oriëntatiewaarde*
De oriëntatiewaarde wordt door merendeel van de gemeenten als ijkpunt beschouwd. Dit is een goede benadering. Het behoort namelijk niet zo te zijn dat gemeenten ruimtelijke gebieden volledig volbouwen tot de oriëntatiewaarde. De hoogte van het groepsrisico geeft geen zicht in de veiligheidssituatie van de ruimtelijke ontwikkeling. Het vertelt enkel het aantal dodelijke slachtoffers met de bijbehorende kans.

○ *Toename groepsrisico ten opzichte van nulsituatie*

Toename van het groepsrisico ten opzichte van nulsituatie wordt door de gemeenten als belangrijk ervaren. Elke toename betekent een toename van het aantal doden. De acceptatie van de toename hangt af van de overige aspecten. Echter, deze beargumentering komt niet duidelijk uit de gesprekken en de gemaakte verantwoordingen naar voren. De toename wordt alleen benoemd. De gemeente Groningen neemt de nulsituatie binnen dit aspect mee in de beoordeling. Dit is een goede wijze. De nulsituatie kan namelijk dusdanig laag zijn dat elke ontwikkeling op die locatie een toename van het groepsrisico tot gevolg heeft.

Daarnaast kan de nulsituatie dusdanig hoog zijn dat de toename van het groepsrisico haast tot niets verschilt ten opzichte van de hoogte van de nulsituatie. Dit zijn belangrijke gegevens die meewegen in de beoordeling.

○ *Mogelijkheden zelfredzaamheid*

Volgens de gemeenten speelt de regionale brandweer (bij de gemeente Enschede en Hengelo de lokale brandweer) binnen deze beoordeling een belangrijke rol. Zij adviseren hierin de gemeenten.

Uit de gesprekken met de gemeenten en de verantwoordingen van de gemeenten kan worden opgemaakt dat een goede zelfredzaamheid volgens de gemeenten bestaat uit:

- Vluchtroutes van de risicovolle activiteit af.
- Liever geen objecten waarin zich minder zelfredzame mensen bevinden binnen het invloedsgebied van de risicovolle activiteit(en).
- Plangebied binnen hoorbaarheidscirkel van het Waarschuwing en Alarmeringssysteem.
- Het plaatsvinden van communicatie naar de burger toe in het plangebied over hoe te handelen bij een grootschalig ongeval.

○ *Mogelijkheden bestrijdbaarheid*

De regionale brandweer (bij de gemeente Enschede en Hengelo de lokale brandweer) speelt binnen deze beoordeling een belangrijke rol. Zij adviseren hierin de gemeenten.

Uit de gesprekken met de gemeenten en de verantwoordingen van de gemeenten kan worden opgemaakt dat een goede bestrijdbaarheid volgens de gemeenten bestaat uit:

- Locatie dient bereikbaar te zijn middels twee zijden. Deze routes moeten aan de algemene randvoorwaarden voldoen. Zie voor algemene randvoorwaarden bijlage 27.
- Het plangebied moet voldoen aan gestelde eisen vanuit de richtlijnen bluswatervoorzieningen.
- In geval van een calamiteit moet het hulpaanbod groter zijn dan de hulpvraag.
- De brandweer moet binnen zorgnorm in het plangebied aanwezig zijn.

• *Alternatieven*

Alternatieve locaties worden onderzocht door de gemeenten maar vormen in vele situaties geen realistische alternatieven omdat de locatie bepalend is. Op deze wijze worden de alternatieven wel benoemd maar vervolgens 'weg geschreven'. Dit is geen goede wijze. Het heeft namelijk geen meerwaarde alternatieven te benoemen en vervolgens weg te schrijven wanneer vaststaat dat de locatie bepalend is. In dit soort gevallen dient er met name te worden gekeken naar de mogelijkheden van zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid.

- *Risicoreducerende maatregelen*

De gemeenten bekijken zowel of risicoreducerende maatregelen aan de bron als in ruimtelijke zin mogelijk en noodzakelijk zijn. Waar mogelijk worden merendeels maatregelen aan de bron toegepast. Risicoreducerende maatregelen in ruimtelijke zin zijn in de meeste gevallen niet kwantitatief weer te geven en alleen mogelijk als het plan nog niet in hoofdlijnen is vastgelegd. Daarnaast spelen meestal andere belangen (het economische belang) een belangrijkere rol waardoor deze maatregelen niet in een ruimtelijke plan worden opgenomen.

- *Nut en noodzaak van de ontwikkeling*

Het niet verplichte aspect 'nut en noodzaak van de ontwikkeling' wordt door een groot deel van de gemeenten niet tot nauwelijks in de verantwoordingen opgenomen. De wijze waarop de gemeente Groningen het aspect 'nut en noodzaak' binnen de beoordeling betreft, is een goede wijze. Zonder duidelijke argumenten voor de ontwikkeling kan er geen verantwoording worden opgesteld.

Op deze wijze wordt op een bewuste wijze nagedacht waarom deze ontwikkeling op die locatie moet plaatsvinden. Wanneer er niet op een dusdanige wijze naar de ontwikkeling wordt gekeken, kan er onnodig een risicovolle situatie worden gecreëerd.

- De beleidsvisies externe veiligheid van de gemeenten zijn niet dusdanig opgesteld dat er gesproken kan worden van een omgevingsvisie die de Handreiking aanbeveelt. De visies zijn globaal van aard waardoor er nog steeds een ad-hoc benadering wordt toegepast. De verantwoording wordt vanuit de kleinschaligheid benaderd.
- De beleidsvisies externe veiligheid van de gemeenten zijn niet zodanig dat er gesproken kan worden van een integraal beleidsniveau. Dit komt met name omdat de visies te globaal van aard zijn, niet gebiedsgericht. Wanneer gemeenten een gebiedsgerichte visie opstellen, worden de actoren vroegtijdig betrokken.
- De hypothese: beleidsambtenaren (voornamelijk adviseurs externe veiligheid) maken in feite de afwegingen waarna het college van B&W het definitieve besluit vaststelt, is deels bevestigd. Het advies wat de adviseurs externe veiligheid uitbrengen aan het college van B&W wordt door een deel van de geïnterviewde gemeenten opgevolgd.
- In hoeverre het advies van regionale brandweer en/of lokale brandweer door het college van B&W wordt opgevolgd, is niet altijd duidelijk. Bij de gemeente Hengelo en Enschede is vastgesteld dat het advies bijna altijd wordt opgevolgd.
- Het moment waarop de regionale brandweren door de gemeenten worden betrokken, is wisselend. Bij de geïnterviewde gemeenten was dit beeld redelijk constant, in de initiatieffase. Naar alle waarschijnlijkheid komt dit doordat de geïnterviewde gemeenten al regelmatig in aanraking zijn gekomen met de verantwoordingsplicht en omdat de gemeenten middel tot groot van aard zijn (voldoende capaciteit).
- De basis van een goede verantwoording is integraal denken. Dit geldt voor elke laag binnen gemeenten die in aanraking dienen te komen met de verantwoordingsplicht (dus ook voor het college van B&W) en voor projectontwikkelaars en private partijen. De verantwoording geeft als het ware het proces weer waarin de onderhandelingen met alle betrokkenen hebben plaatsgebonden.

De afspraken die daarin zijn gemaakt, vormen de afweging en dat maakt een verantwoording een goede verantwoording. Hierdoor wordt het mogelijk dat de gemeenten een veiligheidspunt boeken zonder dat ze extra kosten moeten maken en/of een vertraging van het proces oplopen. Deze basis is echter nog niet bij alle gemeenten en projectontwikkelaars aanwezig.

5 DISCUSSIE

Influenceren van de resultaten

- Het onderzoeksrapport beschrijft slechts het beeld van de geïnterviewde gemeenten, regionale brandweren en provincies. Dit betekent dat de resultaten van het onderzoek niet zondermeer doorvertaalt mogen worden naar een landelijk beeld. Deelname van andere gemeenten, provincies en regionale brandweren aan het onderzoek had mogelijk geleid tot andere resultaten.
- Binnen het onderzoek is enkel één persoon van de desbetreffende organisatie geïnterviewd. Het is hierbij mogelijk dat die persoon geen objectief beeld heeft weergegeven van de organisatie. Dit heeft mogelijk het resultaat van het onderzoek beïnvloed.
- De geïnterviewden van het onderzoek hebben wijzigingen in het verslag van het interview mogen aanbrengen. Deze wijzigingen hebben mogelijk geleid tot nuancering van het gehouden interview. De verslagen van de interviews en dus ook de resultaten van het onderzoek kunnen mogelijk geen juist beeld van de werkelijkheid weergeven.
- De interviewer heeft geen dusdanige ervaring met afname van interviews dat de interviewer als journalist betiteld kan worden. Binnen het onderzoek is het mogelijk dat de interviewer niet de juiste (door)vragen heeft gesteld om tot een gewenst antwoord te komen. Dit heeft mogelijk het resultaat van het onderzoek beïnvloed.

Behalen doelstelling

- De doelstelling van het onderzoek is deels niet bereikt. Een aanzet gegeven voor het maken van kaders is op dit moment nog niet mogelijk. Gemeenten geven op dit moment nog niet duidelijk weer op basis van welke argumenten een situatie als aanvaardbaar wordt beoordeeld. De verschillen tussen en binnen gemeenten zijn nog te groot.

Uitvoering werkplan

- De uitvoering van de synthesefase binnen het onderzoek is niet geheel volgens de strategie van het werkplan uitgevoerd. Dit heeft betrekking op de te houden brainstormsessies met medewerkers van het advies- en ingenieursbureau DHV en met het lectorraad risicobeheersing van de Saxion Hogescholen. Deze brainstormsessies hebben niet plaatsgevonden. De reden dat de sessies niet hebben plaatsgevonden is tijdsgebrek. De sessies voorbereiden en vervolgens uit werken zou niet binnen de beschikbare tijd passen. Dit komt omdat de verslaglegging van de interviews meer tijd in beslag heeft genomen dan was ingeschat. In een mogelijk vervolgonderzoek, waarbij interviews de basis vormen, dient in de planning meer tijd voor de verslaglegging van de interviews worden opgenomen.
- Reflecterend op het onderzoek is het voor een vervolgonderzoek, waarbij interviews de basis vormen, de gevolgde onderzoeksmethode een basis. Een toevoeging om de interviews volledig te benutten is het inpassen van een stap voorafgaand aan de afname van de interviews. In deze stap dient er een vragenlijst te worden opgesteld. Deze vragen dienen aan de personen te worden opgestuurd die geïnterviewd moeten worden. Deze dienen schriftelijk beantwoord te worden.

Op basis van deze antwoorden worden de interviewvragen opgesteld. Op deze wijze kan er tijdens de interviews gerichter vragen worden gesteld waardoor het onderzoek diepgaander is en de resultaten concreter van aard zijn.

6 EINDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Eindconclusies

Naar aanleiding van het gedane onderzoek kunnen er een aantal conclusies worden getrokken. Naast de beantwoording van de probleemstelling geven deze conclusies ook de belangrijkste resultaten weer die af te leiden zijn uit het onderzoek. De probleemstelling is als volgt:

Wanneer vindt het bevoegd gezag, binnen het externe veiligheidsbeleid van Nederland een risico aanvaardbaar gericht op de ruimtelijke besluitvorming, bij een verandering van het groepsrisico of overschrijding van de oriëntatie waarde?

- De eerste conclusie is dat er geen eenduidig beeld kan worden geschetst wanneer gemeenten een situatie acceptabel vinden. De doorvertaling 'vind ik als gemeente de situatie aanvaardbaar ja of nee en op basis van welke argumenten' wordt bij de gemeenten nog niet eenduidig gemaakt en is sterk afhankelijk van de situatie. De verschillen in aanvaardbaarheid verschillen zowel binnen als tussen de gemeenten. Dit komt omdat de gemeenten de aanvaardbaarheid per situatie beoordelen. De acceptatie is dus van de situatie afhankelijk. Daarnaast verschilt de aanvaardbaarheid per situatie omdat de belangen van een ontwikkeling verschillend van aard zijn. Een ander gegeven dat leidt tot verschillen in acceptatie is dat de risicovolle situaties uit het westen van het land haast tot niet zijn te vergelijken met die van andere gebieden binnen Nederland (bevolkingsdichtheid). Daarnaast wordt de eindafweging in vele van de verantwoordingen niet duidelijk weergegeven. In de verantwoordingen wordt haast niet tot nauwelijks vermeld op basis van welke argumenten de situatie als aanvaardbaar wordt beoordeeld. De verplichte aspecten worden enkel benoemd. De verantwoording wordt nog iets te veel toegepast als een 'vraag antwoord' paragraaf. Kaders voor alle verplichte aspecten kunnen op basis van deze resultaten niet worden opgesteld. Voor de aspecten 'mogelijkheden zelfredzaamheid' en 'mogelijkheden bestrijdbaarheid' is dat wel mogelijk. Voor de overige aspecten dienen nog de globale beoordelingskaders en toetsingkaders te worden toegepast die de rijksoverheid heeft opgesteld om tot een verantwoording van het groepsrisico te komen.

Mogelijkheden zelfredzaamheid

Een goede zelfredzaamheid bestaat volgens de gemeenten uit:

- Vluchtroutes van de risicovolle activiteit af.
- Liever geen objecten waarin zich minder zelfredzame mensen bevinden binnen invloedsgebied van de risicovolle activiteit(en).
- Plangebied binnen hoorbaarheidscirkel van het Waarschuwing en Alarmeringssysteem.
- Het plaatsvinden van communicatie naar de burger toe in het plangebied over hoe te handelen bij een grootschalig ongeval.

Mogelijkheden bestrijdbaarheid

Een goede bestrijdbaarheid bestaat volgens de gemeenten uit:

- De locatie dient bereikbaar te zijn middels twee zijden. Deze routes moeten aan de algemene randvoorwaarden voldoen. Zie voor algemene randvoorwaarden bijlage 27.
- Het plangebied moet voldoen aan gestelde eisen vanuit de richtlijnen bluswatervoorzieningen.
- In geval van een calamiteit moet het hulpaanbod groter zijn dan de hulpvraag.
- De brandweer moet binnen zorgnorm in het plangebied aanwezig zijn.

- De tweede conclusie is dat binnen de gemeenten soms niet de benodigde kennis aanwezig is om een juiste beoordeling van het externe veiligheidsrisico te kunnen maken. Naar waarschijnlijkheid speelt dit het meest bij kleine gemeenten. Deze kennis ontbreekt vooral bij de afdeling RO en vormt zodoende een belemmering om te komen tot een weloverwogen eindoordeel.
- De derde conclusie is dat de hypothese: beleidsambtenaren (voornamelijk adviseur externe veiligheid) maken in feite de afwegingen waarna het college van B&W het definitieve besluit vaststelt, is deels bevestigd. Het advies wat de adviseurs externe veiligheid uitbrengen aan het college van B&W wordt door een deel van de geïnterviewde gemeenten opgevolgd.
- De vierde conclusie is dat het nog regelmatig gebeurt dat de verantwoording wordt toegepast als 'een doekje voor het bloeden'. Alvorens ruimtelijke plannen zich bij de afdeling RO aandienen, zijn over de ruimtelijke plannen beloftes gemaakt. Dit leidt ertoe dat er voor die plannen een verantwoording wordt opgesteld waar bij voorbaat al vaststaat dat het ruimtelijk plan wordt vastgesteld. De verantwoording wordt dan zodanig opgesteld dat de situatie als aanvaardbaar wordt beoordeeld. Dit is een verkeerde insteek. Externe veiligheid dient in een vroeg stadium betrokken te worden. Kortom, wanneer een projectontwikkelaar, het college van B&W of private partijen een idee hebben voor een ruimtelijke ontwikkeling moet het onderwerp externe veiligheid worden betrokken. Op deze wijze kan er onderzocht worden of het idee kan worden uitgewerkt tot een ruimtelijk plan. Een externe veiligheidsvisie dat gebiedsgericht is ingedeeld, en waarin wordt opgenomen wat waar toelaatbaar is en onder welke voorwaarden, helpt hierbij. Op deze wijze kunnen projectontwikkelaars, het college en private partijen zien of externe veiligheid een rol speelt binnen het idee en of het externe veiligheidsbeleid ruimte biedt om een idee uit te werken tot een ruimtelijk plan.
- De vijfde conclusie is dat integraal denken de basis is om tot een goede verantwoording te komen. Dit geldt voor elke laag binnen gemeenten die in aanraking dienen te komen met de verantwoordingsplicht (dus ook voor het college van B&W) en voor projectontwikkelaars en private partijen. De verantwoording geeft als het ware het proces weer waarin de onderhandelingen met alle betrokkenen hebben plaatsgebonden. De afspraken die daarin zijn gemaakt vormen de afweging en dat maakt een verantwoording een goede verantwoording. Hierdoor wordt het mogelijk dat de gemeenten een veiligheidspunt boeken zonder dat ze extra kosten moeten maken en/of een vertraging van het proces oplopen. Deze basis is echter nog niet bij alle gemeenten en projectontwikkelaars aanwezig.
- De zesde conclusie is dat de gemeenten nog te veel een ad-hoc benadering toepassen. De verantwoordingen worden nog door vele gemeenten vanuit een kleinschaligheid benaderd. Dit komt omdat de beleidsvisies externe veiligheid van de gemeenten nog te globaal van aard zijn.
- De laatste conclusie is dat de gemeenten al aardig goed omgaan met de verantwoordingsplicht. Een stap in de goede richting is gezet. Maar een extra verdiepingslag is gewenst en noodzakelijk om tot een goede en weloverwogen verantwoording van het groepsrisico te komen.

6.2 Aanbevelingen

- De gemeenten worden aanbevolen om een externe veiligheidsbeleid op te stellen die gebiedsgericht is ingedeeld. Hierin moeten de gemeenten per gebied aangegeven wat ze toelaatbaar achten en onder welke voorwaarden (bijvoorbeeld door middel van kleurweergave). De toelaatbaarheid en de voorwaarden dienen algemeen van aard te zijn (voorbeeld: omgevingsvisie externe veiligheid van de gemeente Deventer). Een gebiedsgerichte omgevingsvisie dient ervoor te zorgen dat gemeenten de verantwoording niet meer vanuit een kleinschaligheid benaderen. Daarnaast leidt dit ertoe dat gemeenten het groepsrisico al vroegtijdig en op een integrale wijze gaan toepassen. Voor het opstellen van een gebiedsgerichte omgevingsvisie dienen namelijk alle relevante partijen betrokken te worden.
- De rijksoverheid wordt aanbevolen middelen te ontwikkelen voor betrokken actoren om een gebiedsgericht externe veiligheidsvisie te ontwikkelen waarbij wordt aangegeven welke situaties al dan niet binnen de gebieden verantwoord zijn en onder welke voorwaarden. Hierbij kan gedacht worden aan een verbeterde versie van de Handreiking en het verplicht stellen van het volgen van cursussen.
- De gemeenten worden aanbevolen een stappenplan op te stellen en deze vervolgens binnen de gemeentelijke organisatie vast te stellen. Tevens dient het stappenplanplan als overeenkomst met projectontwikkelaars vastgesteld te worden.

Een integrale aanpak en integraal denken zijn de basis om tot een goede verantwoording te komen, gericht op de ruimtelijke planvorming. Alle lagen binnen gemeenten die in aanraking moeten komen met de verantwoordingsplicht dienen zich bewust te zijn dat de verantwoording een proces is. Dit geldt ook voor projectontwikkelaars en private partijen. Alleen deze wijze leidt tot een goede verantwoording waarin gemeenten een veiligheidspunt boeken zonder dat ze extra kosten moeten maken en/of een vertraging van het proces oplopen. Om de bewustwording, integraal denken, te borgen dient er een duidelijk en overzichtelijk stappenplan bij de gemeenten vastgelegd te worden waarbij de gemeenten het stappenplan als overeenkomst met projectontwikkelaars vaststellen. In het stappenplan moet voor gemeenten, projectontwikkelaars en privatenpartijen inzichtelijk worden gemaakt welke handelingen ze op welk moment in het planproces moeten uitvoeren. Door middel van dit plan wordt het proces telkens op dezelfde wijze doorlopen ongeacht de uitvoerenden.

Om het stappenplan te kunnen doorlopen is het van belang dat gemeenten een gebiedsgerichte externe veiligheidsvisie opstellen. Daarnaast is het van belang dat gemeenten een overzicht opstellen waarin inzichtelijk is gemaakt wat de invloedsgebieden van de risicovolle activiteiten binnen hun gemeente zijn. Deze twee middelen vormen de basis voor een integraal procesverloop en een niet ad-hoc benadering. Kortom, de gemeenten dienen over de volgende middelen te beschikken om het stappenplan binnen hun gemeente te kunnen toepassen:

- Gebiedsgericht externe veiligheidsvisie
- Invloedsgebieden kaart

De nadruk in het stappenplan dient gelegd te worden op de ideefase, dit is de eerste fase in een planprocedure. Het college van B&W en projectontwikkelaars moeten in het stappenplan meer verantwoordelijkheden krijgen.

- Het advies- en ingenieursbureau DHV BV wordt aanbevolen gemeenten hulp en steun te bieden bij het opstellen van gebiedsgerichte externe veiligheidsvisies en bij het opstellen van het hierboven aanbevolen stappenplan. Dit kan zowel door het bieden van kennis en door middel van procesbewaking.

BRONNENLIJST

Rapporten

Bruin de, M, 2005. *Besluit externe veiligheid inrichtingen en het bestemmingsplan*. Verkregen via: <http://www.milieurecht.net/ScriptieBevi.pdf> op 1- 06 - 2007

DHV, 2005, *Externe veiligheid in bestemmingsplannen, checklist en procedure*.

Geel van, P., 2006. *Beleidskader groepsrisico*. Den Haag: VROM. Verkregen via: <http://www.relevant.nl/display/DOC/Beleidskader+omgang+met+groepsrisico%27s> op 1-06- 2007.

Gemeente Arnhem, 2006. *Beleidsplan Externe veiligheid, gemeente Arnhem*. Arnhem: gemeente Arnhem. Verkregen via: [http://www.arnhem.nl/sites/internet_nieuw/wonen_leven/veiligheid/externe veiligheid](http://www.arnhem.nl/sites/internet_nieuw/wonen_leven/veiligheid/externe_veiligheid) op 1-06- 2007.

Gemeente Deventer, 2007. *Omgevingsvisie externe veiligheid*. Deventer: gemeente Deventer. Verkregen via: <http://www.deventer.nl/NR/rdonlyres/481E510B-97ED-4100-B669-3CF24DF7D13B/10765/OmgevingsvisieExterneVeiligheid.pdf> op 1-06- 2007.

Gemeente Hengelo, 2006a. *Beleid Externe Veiligheid, gemeente Hengelo*. Hengelo: Gemeente Hengelo

Gemeente Hengelo, 2006b. *Milieuaspectenstudie, Deelplan Brouwerijterrein*, Hengelo: Gemeente Hengelo.

Infomil, 2005. *Handleiding besluit externe veiligheid inrichtingen*. Den Haag: Infomil. Verkregen via: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=w503> op 1-06-2007.

Ir. J. Vermaesen, 2006. *Handleiding "afstuderen voor studenten en opdrachtgevers 2006-2007"* Deventer: Saxion Hogescholen. Verkregen via: http://twp02.saxion.nl/QuickPlace/ropmo34/PageLibraryC12571FF0044D9C7.nsf/h_AA9F0E7B3C8344E7C12571FF0044E9FE/4EC19ED0922290DFC12571FF005C7E80/?OpenDocument op 1-06- 2007.

Provincie Overijssel, 2005. *Werkboek verantwoordingsplicht groepsrisico*. Provincie Overijssel. Verkregen via: <http://provincie.overijssel.nl/contents/pages/71851/werkboekvgr.pdf> op 1- 06 - 2007.

Provincie Noord-Brabant, 2005. *Adviestaak regionale brandweer inzake Wet op de Ruimtelijke Ordening*. Provincie Noord-Brabant. Verkregen via: <http://www.relevant.nl/display/DOC/Adviestaak+brandweer+RO> op 01-06-2007.

Provincie Groningen, 2005. *Samen werk samen sterk, de veiligheidstoets, Een toets op externe veiligheid in ruimtelijke plannen*. Provincie Groningen.

Provincie Utrecht, 2005. *Pilotprojecten verantwoordingsplicht groepsrisico*. Provincie Utrecht. Verkregen via: <http://www.relevant.nl/display/DOC/Pilotprojecten+verantwoording+groepsrisico> op 1- 06 – 2007.

RMB, 2006. *De verantwoordingsplicht in de praktijk*. Cuijk: RMB. Verkregen via: <http://www.groepsrisico.nl/doc/aMvB04%20brabant%20veiliger%202004-2006.pdf> op 1- 06 - 2007.

VROM, 2001. *Nationaal Milieubeleidsplan 4*, Een wereld en een wil werken aan duurzaamheid. Den Haag: VROM. Verkregen via: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=1076> op 1-06-2007.

VROM, 2004a. *Besluit externe veiligheid inrichtingen*. Den Haag: VROM. Verkregen via: <http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/deeplink/law1/title=BESLUIT%20EXTERNE%20VEILIGHEID%20INRICHTINGEN> op 1-06-2007.

VROM, BZK, 2004b. *Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico (concept)*. Den Haag: VROM. Verkregen via: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=w502>. Op 27-02-2007.

VROM, V&W en BZK, 2004c. *Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen*. Den Haag: VROM. Verkregen via: <http://www.rws.nl/rws/bwd/home/www/cgi-bin/index.cgi?site=15&doc=2196>. op 1-06-2007.

VROM, 2006. *Informatieblad groepsrisico*. Den Haag: VROM. Verkregen via: <http://www.relevant.nl/display/DOC/Informatieblad+Groepsrisico> op 1-06-2007.

V&W, 2004. *Nota vervoer gevaarlijke stoffen*. Den Haag: V&W. Verkregen via: <http://www.relevant.nl/display/DOC/Nota+vervoer+gevaarlijke+stoffen> op 1-06-2007.

Interviews

Aalderink, Herman. Gemeente Hengelo afdeling, sector Brandweer, Veiligheid en Leefomgeving onder de afdeling beleid en advies. Adviseur specialistische milieuzaken, coördinator externe veiligheid. 04-04-2007.

Duindam, Lenneke. Regionale brandweer Gelderland Midden, Beleidsmedewerker pro-actie. 16-04-2007.

Gerritsen, Yvette. Gemeente Arnhem, Dienst Stadsbeheer afdeling Milieu, senior beleidsmedewerker milieu, in het bijzonder externe veiligheid. 20-04-2007.

Gijssendorffer, André. Provincie Overijssel. Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening. 10-04-2007

Ginkel, van, Marieke. Regionale brandweer Groningen, afdeling risicobeheersing, Veiligheidsmanager pro-actie. 5-04-2007.

Keizers, Ton. Gemeente Venlo, senior sectie beleid, specialisme externe veiligheid. 23-04-2007.

Kuipers, Roy. Gemeente Enschede. Adviseur Externe veiligheid. 15-04-2006.

Meerenburgh, Jancine. Regionale brandweer Twente, teamleider risicobeheersing. 02-04-2007.

Ruijter, de, Bram. Provincie Zuid – Holland. Beleidsmedewerker, externe veiligheid. 13-04-2007.

Sorkale, Mark-Olaf. Milieudienst gemeente Groningen afdeling Milieu. Adviseur externe veiligheid. 27-04-2007.

Veerkamp, Josh. Provincie Groningen. Beleidsmedewerker externe veiligheid. 19-04-2007.

Verbugt, Erik. Regionale brandweer Noord- Middel Limburg, afdeling brandweer, Medewerker Proactie en preventie. 01-05-2007.

Internetsites

Brandweerpost Drunen. <http://www.brandweer-drunen.nl/sirene.gif>. *Sirene*. Brandweerpost Drunen. Op 1-06-2007

Gemeente Enschede. [http://cms3.enschede.nl/gemeente/veiligheid/externe veiligheid/](http://cms3.enschede.nl/gemeente/veiligheid/externe_veiligheid/). *Externe veiligheid*. Gemeente Enschede. Op 1-06-2007.

Peutz, http://www.peutz.nl/nieuws/PeutzActueel/2006_03/PA_brand_maart_2006_B.gif. Peutz actueel. Peutz. Op 1-06-2007

VROM, BZK, IPO. <http://www.groepsrisico.nl/>. *Verantwoordingsplicht groepsrisico, veiligheid ligt voor de hand*. VROM. Op 1.-06-2007

VROM, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=20709>. *Externe veiligheid*. VROM. Op 1-06-2007

BEGRIPPENLIJST

Bevoegd gezag

De overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor de naleving van bepaalde wetgeving. Merendeels zijn dit gemeenten en provincies maar een waterschap of een ministerie kunnen ook bevoegd gezag zijn. In relatie met die rapport zijn dat de gemeenten. (VROM, 2004b, p 86)

Effect afstand

'De effectafstand is de afstand tussen het insluitsysteem waarbinnen de gevaarlijke stof zich bevindt (bron) en de contour waarop bepaalde effecten te verwachten zijn. Bij "effecten" kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een overdruk, warmtestraling of intoxicatie'. (DHV, 2005, bijlage 3 p 2)

Externe veiligheid

'Het beheersen van de risico's voor de omgeving bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen als vuurwerk, lpg en munitie over weg, water en spoor en door buisleidingen'.

Gevaarlijke stoffen

'En stof die of preparaat dat is als gevaarlijke stof is aangewezen bij of krachtens het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen of op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen'. (DHV, 2005, bijlage 3 p 2)

Hulpverleningsdiensten

Hulpverleningsdiscipline: brandweer, geneeskundige hulpverleningsketen en de politie.

Invloedsgebied

'De afstand waarover de effecten van een calamiteit met gevaarlijke stoffen nog merkbaar zijn. In het externe veiligheidsbeleid wordt hiervoor doorgaans de 1%- letaliteitsafstand gehanteerd. Dit is de afstand waarop 1% van de aanwezigen zou overlijden ten gevolge van die calamiteit. Voor LPG-tankstations wordt de 100%-letaliteitsafstand gehanteerd'. (DHV, 2005, bijlage 3 p 3)

Kwetsbaar- en beperkt kwetsbare objecten

<i>Kwetsbaar objecten</i>	<i>Beperkt kwetsbare objecten</i>
▪ woningen	▪ verspreid liggende woningen van derden, maximaal 2 woningen per hectare
▪ ziekenhuizen, verpleeginrichtingen en ▪ zorginstellingen	▪ dienst- en bedrijfswoningen van derden
▪ onderwijsinstellingen en dagopvang minderjarigen	▪ kantoorgebouwen met b.v.o. < 1500 m ²
▪ kantoorgebouwen en hotels met bruto vloeroppervlak (b.v.o.) > 1500 m ²	▪ hotels en restaurants met b.v.o. < 1500 m ²
▪ complexen waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk b.v.o. > 1000 m ² bedraagt	▪ overige winkels
▪ winkels met een totaal b.v.o. > 2000 m ² per winkel, voorzover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd	▪ sporthallen, zwembaden en speeltuinen
▪ kampeer- en andere recreatieterreinen bestemd voor het verblijf > 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen	▪ sport- en kampeer- en recreatieterreinen
▪ andere gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot deel van de dag aanwezig zijn	▪ overige bedrijfsgebouwen
	▪ overeenkomstige objecten waar mensen gedurende langere tijd verblijven
	▪ objecten met hoge infrastructurele waarde welke wegens de aard van de gevaarlijke stof bescherming verdienen

(Fig, Bruin, 2005, p 23)

Maatgevende scenario

De onderstaande scenario's zijn de mogelijke scenario's die kunnen ontstaan bij een ramp met gevaarlijke stoffen.

- Hittebelasting brand.
- Drukbelasting ten gevolge van een explosie.
- Druk- en hittebelasting ten gevolge van een BLEVE.
- Toxische belasting ten gevolge van giftig gas/damp.

(VROM, 2004b, p 44)

Nieuwe situatie

'Nieuwe situaties zijn situaties waarin een nieuw ruimtelijk besluit wordt genomen. Uit de systematiek van het Bevi kan een onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties worden afgeleid. Het gaat hierbij om zowel conserverende plannen die slechts de bestaande fysieke situatie vastleggen als ontwikkelingsgerichte plannen, die nieuwe ontwikkelingen in het plangebied mogelijk maken'.

(DHV, 2005, bijlage 3 p 3)

Oriëntatiewaarde

Eén van de verplichte criteria die betrokken moet worden bij de verantwoording van het groepsrisico.

Risicocontour

'Plaatsen met een gelijke plaatsgebonden risico die door een lijn met elkaar verbonden worden'.

(Bruin, 2005, p 86)

Risicovolle inrichtingen

Risicovolle inrichting

- a Een inrichting waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo '99) van toepassing is.
- b Een inrichting die bestemd is voor de opslag in verband met vervoer van gevaarlijke stoffen, al dan niet in combinatie met andere stoffen en producten.
- c Een door de Minister van VROM (in overleg met de Minister van Verkeer en Waterstaat) aangewezen spoorwegemplacement dat wordt gebruikt voor het rangeren van wagons met gevaarlijke stoffen.
- d Andere door de Minister van VROM aangewezen categorieën van inrichtingen dan inrichtingen als bedoeld onder a tot en met c, waarvan het plaatsgebonden risico, berekend volgens bijregeling van Onze Minister te stellen regels, hoger is of kan zijn dan 10^{-6} per jaar, niet zijnde inrichtingen waarvoor regels gelden krachtens artikel 8.40 van de Wm.
- e Een LPG-tankstation zijnde een inrichting (volgens de Wm), die dient tot het afleveren van LPG aan motorvoertuigen voor het wegverkeer voor zover de doorzet van LPG meer bedraagt dan 50 m^3 per jaar en het LPG-reservoir kleiner of gelijk is aan 80 m^3 .
- f Een inrichting voor het opslaan van gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen in emballage (zie definities Bevi) in een hoeveelheid van meer dan 10.000 kg per opslagplaats, niet zijnde een inrichting:
 - a waarop het Brzo van toepassing is; of
 - b die door de Minister van VROM apart is aangewezen als inrichting als bedoeld onder d.
- g Een inrichting waarin een koel- of vriesinstallatie aanwezig is met een inhoud van meer dan 400 kilogram ammoniak, niet zijnde een inrichting:
 - a waarop het Brzo van toepassing is; of
 - b die door de Minister van VROM apart is aangewezen als inrichting als bedoeld onder d.
- h Andere door de Minister van VROM aangewezen categorieën van inrichtingen dan inrichtingen als bedoeld onder e tot en met g, waarvan het plaatsgebonden risico hoger is of kan zijn dan 10^{-6} per jaar, en waarvoor bij die regeling afstanden tot al dan niet geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten zijn vastgesteld, niet zijnde inrichtingen waarvoor regels gelden krachtens artikel 8.40 van de Wm.

(Infomil, 2005, p 14)

Slachtoffer

Personen die gewond zijn geraakt of zijn overleden als gevolg van een ongeval of ramp.

