

Verantwoord omgaan met groepsrisico

Handreiking voor ruimtelijke plannen in de provincie Limburg



provincie limburg



pag. 3	DOEL VAN DEZE HANDREIKING
pag. 5	WANNEER HEB IK MET GROEPSRISICO TE MAKEN?
pag. 7	TE NEMEN STAPPEN
pag. 9	TOELICHTING VAN DE STAPPEN
	Stap 1: Bepaal of het besluit onder het BEVI of de Circulaire valt
pag. 11	Stap 2: Bepaal of het groepsrisico verandert
pag. 13	Stap 3: Bepaal de mate van verandering van het groepsrisico
pag. 17	Stap 4: Vraag de regionale brandweer om advies
pag. 21	Stap 5: Stel de schriftelijke verantwoording op
pag. 23	Stap 6: Bepaal of het groepsrisico verandert

1 DOEL VAN DEZE HANDREIKING

Met deze handreiking wordt aangegeven op welke wijze de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico (GR) doorlopen kan worden bij ruimtelijke planvorming.

In deze handreiking wordt specifiek ingegaan op de verantwoordingsplicht bij ruimtelijke plannen binnen de Provincie Limburg. Welke stappen zijn te zetten, wat is de volgtijdelijkheid daarbij, welke partijen zijn daarbij te betrekken, welke deelproducten moet het bevoegd gezag leveren en welke eigen beleidsruimte heeft het bevoegd gezag ten aanzien van het omgaan met groepsrisico? Antwoorden op deze en soortgelijke vragen zijn in deze handreiking terug te vinden.

Achterin de handreiking wordt via een aantal voorbeelden ingegaan op de dagelijkse praktijk in Limburg.

Waarom deze handreiking

De constatering dat verantwoording over het groepsrisico bij Limburgse gemeenten nog onderbelicht is de reden om binnen de Programmafinanciering Externe Veiligheid 2006-2007 een handreiking voor gemeenten op te stellen.

Aanvullende relevante achtergrondinformatie ten aanzien van externe veiligheid, in het algemeen en de verantwoordingsplicht in het bijzonder, staat op onderstaande plaatsen:

- www.relevant.nl
- www.groepsrisico.nl
- www.infomil.nl

Een toelichting op BEVI-gerelateerde vragen staan in het VROM rapport “Een half jaar BEVI-ervaringen”, april 2006.

Specialistische achtergrondinformatie over de verantwoordingsplicht is te vinden in de ‘Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico’. Deze handreiking is in augustus 2004 opgesteld in opdracht van het Ministerie van BZK en het Ministerie van VROM. Zie hiervoor www.minvrom.nl.



BEVI

Voor het plaatsgebonden risico is een wettelijke norm vastgesteld, voor het groepsrisico alleen een oriënterende waarde. Van de oriënterende waarde voor de hoogte van het groepsrisico kan worden afgeweken. Bij een **verandering** van het groepsrisico moet het bevoegd gezag zich verantwoorden.

RNVGS

Ook de Circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (RNVGS) kent de verantwoordingsplicht van het groepsrisico. Over elke **toename** van het groepsrisico moet verantwoording worden afgelegd. De oriëntatiewaarde van het groepsrisico in de Circulaire wijkt af van de oriënterende waarde van het groepsrisico uit het BEVI.

Invloedsgebied

In het algemeen wordt dit bepaald door de 1% letaliteitsgrens. Voor categoriale inrichtingen kan dit worden afgelezen uit tabellen van het REVI. Voor niet categoriale inrichtingen moet dit worden berekend.

Voor ontwikkelingen die binnen dit gebied plaatsvinden moet een wijziging van het groepsrisico verantwoord worden.

Plaatsgebonden risico

Dit is de kans dat één persoon -die onbeschermd en permanent aanwezig is op een plaats buiten een risicovolle inrichting of transportas- overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen binnen de inrichting of op de transportas.

Groepsrisico

Groepsrisico is de cumulatieve kans per jaar dat een groep personen overlijdt, die aanwezig is in het invloedsgebied van een risicovolle inrichting of transportas door een ongeval met gevaarlijke stoffen.

2 WANNEER HEB IK MET GROEPSRISICO TE MAKEN?

Ondermeer de vuurwerkramp in Enschede van mei 2000 heeft het nationale beleid rond het omgaan met gevaarlijke stoffen prominent op de agenda gezet. Het destijds bestaande beleid voor het verwerken, opslaan en transporteren van gevaarlijke stoffen, zoals onder meer ammoniak, chloor en LPG, heeft sinds 2000 een wettelijke inbedding gekregen.

Het **besluit externe veiligheid inrichtingen** (BEVI) stelt wettelijke regels ten aanzien van stationaire inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. De **Circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen** (RNVGS) stelt regels voor het transport van gevaarlijke stoffen. Het betreft het transport over weg, water, spoor en door buisleidingen. Beide documenten richten zich op het onderwerp 'externe veiligheid' en gaan over risico's van gevaarlijke stoffen voor personen die zich binnen het invloedsgebied van een **inrichting of transportas** bevinden.

Normstelling

De regelgeving kent een systematiek waarin voor Nederland een basis veiligheidsniveau voor burgers wordt vastgesteld.

Er geldt een grenswaarde voor het zogenaamde **plaatsgebonden risico** (PR). De grens die hiervoor gehanteerd wordt betreft een kans van 10⁻⁶. Dit is op een kaart te visualiseren als een PR-contour. Binnen deze contour worden stringente eisen gesteld aan de aanwezigheid van bebouwing (en dus de aanwezigheid van mensen).

Naast PR wordt het zogenaamde **groepsrisico** (GR) in de regelgeving als begrip vastgesteld. De gestelde waarde voor het groepsrisico is een oriënterende waarde waar -door bevoegd gezag- gemotiveerd van kan worden afgeweken.

Locale beleidsruimte

De omvang van groepsrisico wordt direct bepaald door de mate van ruimtelijke verweving van bebouwing waarin mensen verblijven en bedrijven en transportassen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn of worden vervoerd. Het Rijk schrijft niet voor hoe met die ruimtelijke verweving moet worden omgegaan. Vele factoren van uiteenlopende orde bepalen immers het antwoord op de vraag of een ruimtelijke ontwikkeling waarin het groepsrisico verandert maatschappelijk aanvaardbaar is of niet. De lokale overheid heeft het beste inzicht in deze factoren en kan daarom het best besluiten over een ontwikkeling.

De verantwoordingsplicht

Om er zeker van te zijn dat de lokale overheid de externe veiligheidsproblematiek in haar ruimtelijke besluitvorming op een goede manier meeweegt, kennen het BEVI en de Circulaire een procedurevereiste, de zogenaamde verantwoordingsplicht voor het groepsrisico. Deze verantwoordingsplicht stelt eisen ten aanzien van gegevens over het groepsrisico die bevoegd gezag, voorafgaand aan een ruimtelijk besluit, moet verzamelen. Op basis van deze informatie moet een schriftelijke verantwoording worden opgesteld door het bevoegd gezag. Uit deze verantwoording moet duidelijk blijken waarom een verandering van het groepsrisico, gezien voordelen op andere terreinen, aanvaardbaar wordt gevonden.

In de ruimtelijk onderbouwing / het bestemmingsplan moet verwezen worden naar het genomen besluit van het bevoegd gezag of moet een korte samenvatting hiervan gemaakt worden.



3 TE NEMEN STAPPEN



In hoofdlijnen bestaat de procedure van verantwoording voor het groepsrisico uit de volgende stappen:

1. Bepaal of het besluit onder het BEVI of de Circulaire valt?

Signaleer of het voorgenomen ruimtelijke besluit onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI) of de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen valt. Bekijk vervolgens of de te ontwikkelen locatie zich bevindt binnen het invloedsgebied van het groepsrisico van inrichtingen of transportassen zoals een LPG tankstation of een spoor.

2. Bepaal of het groepsrisico verandert

Bepaal of het aantal personen in het invloedsgebied verandert. Dit kan door verandering van aard of aantal kwetsbare objecten, of door verandering van aard of aantal risicobronnen (bijvoorbeeld inrichtingen).

3. Bepaal de mate van verandering van het groepsrisico

Als er sprake is van een verandering van het groepsrisico, dan is respectievelijk in het BEVI (art. 13) en in de Circulaire (art. 3.2.1) aangegeven over welke risico-informatie het bevoegd gezag moet beschikken voor het verkrijgen van inzicht in de risicosituatie. Dit inzicht moet het bevoegd gezag hebben voordat een ruimtelijk besluit genomen kan worden.

4. Vraag de regionale brandweer om advies

Op basis van artikel 13 van het BEVI moet de regionale brandweer om advies worden gevraagd. In de Circulaire wordt aangeraden dit advies in te winnen bij de regionale brandweer (art. 4.3). Afhankelijk van met de regionale brandweer gemaakte afspraken kan hiervoor ook de lokale brandweer worden benaderd. Daarnaast dient bij een ruimtelijk besluit overleg plaats te vinden met het bevoegd gezag van een aanwezige BEVI inrichting (bijvoorbeeld een bedrijf waar veel gevaarlijke stoffen worden opgeslagen) in het kader van de Wet milieubeheer. Tenslotte wordt aangeraden de provincie vroegtijdig te informeren over het voornemen om zo opmerkingen na het doorlopen van de verantwoordingsplicht te voorkomen.

5. Stel de schriftelijke verantwoording op

Op basis van de ingewonnen adviezen en het inzicht in de risico situatie stelt het bevoegd gezag de verantwoording op. Hierin wordt gemotiveerd waarom een verandering van het groepsrisico wordt toegestaan.

6. Besluit over het ruimtelijke plan

B&W nemen een besluit met daarin een expliciete afweging. De borging van de maatregelen zoals ondermeer door de brandweer aangegeven zal via het bestemmingsplan en de bouwvergunning verder geregeld worden. De provincie toetst tenslotte of de besluitvorming zorgvuldig heeft plaatsgevonden.



4 TOELICHTING VAN DE STAPPEN

Tabel 1: artikel 5 BEVI

Wet Ruimtelijke Ordening		
Artikel	Inhoud	Bevoegd gezag
art. 10	Vaststelling bestemmingsplan	Raad
art. 11, lid 1	Uitwerking of binnenplanse vrijstelling	Raad of B&W
art. 15, lid 1	Binnenplanse wijziging	B&W
art. 17, lid 1	Tijdelijke vrijstelling	B&W
Art. 19 lid 1	vrijstelling voor project	Raad
art. 19, lid 2	Buitenplanse vrijstelling o.b.v. (VGB) met de provinciale lijst (GS)	B&W
art. 19, lid 3	Buitenplanse vrijstelling o.b.v. art. 20 Bro-lijst 1985	B&W
art. 39b	Projectbesluit Minister VROM	Minister
art. 40, lid 1	Vrijstelling projecten bovengemeentelijk belang (verzoek GS of Minister)	B&W
Woningwet		
Artikel	Inhoud	Bevoegd gezag
art. 11	Vrijstelling van bepalingen uit gemeentelijke bouwverordening	B&W

Tabel 2: aanvulling artikel 6.1.2 circulaire

Wet Ruimtelijke Ordening		
Artikel	Inhoud	Bevoegd gezag
art. 19, lid 4	Niet verlenen van vrijstelling	Raad of B&W
art. 33, lid 2	Vrijstelling structuurplan/bestemmingsplan	GS

Voor een juiste begripsvorming van de procedure zijn de stappen achtereenvolgens toegelicht.

Stap 1:

Bepaal of het besluit onder het BEVI of de Circulaire valt

De wettelijke status van het BEVI en de Circulaire is verschillend. Het BEVI is een Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB) en heeft een verplichtend karakter. De Circulaire is een nadrukkelijk advies om te voldoen aan bepaalde regels, maar heeft geen wettelijke status. Aangezien een wettelijke verplichting van de Circulaire momenteel wordt overwogen (art. 1.1.2) zijn in deze handreiking beide documenten genoemd.

Welke ruimtelijke besluiten vallen onder het BEVI?

De in artikel 5 van het BEVI aangewezen ruimtelijke besluiten waarvoor verantwoording voor het groepsrisico is vereist zijn in tabel 1 opgenomen.

Welke besluiten vallen onder de Circulaire?

Artikel 6.1 en 6.2 van de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen geven aan voor welke besluiten verantwoording van het groepsrisico wordt aanbevolen. De aanbeveling is gericht op omgevingsbesluiten en vervoersbesluiten.

De omgevingsbesluiten betreffen de in artikel 5 van het BEVI genoemde besluiten (tabel 1), aangevuld met de in artikel 6.1.2 van de Circulaire aangegeven besluiten (tabel 2).

De vervoersbesluiten waarvoor verantwoordingsplicht geldt, staan vermeld in artikel 6.1.1 van de Circulaire. Voorbeelden zijn vaststelling van een tracé, aanleg van infrastructuur of buisleidingen en het bouwen naast of boven een transportas.



EEN OGENSCHIJNLIJK EENVOUDIGE BEDRIJFSVERPLAATSING

Op de Woonboulevard in Heerlen is op dit moment een vestiging van Intratuin gelegen direct aan het spoor naast een vestiging van IKEA. Intratuin heeft het voornemen de vestiging te verplaatsen naar een nieuwbouwlocatie op dezelfde Woonboulevard, maar dan aan de andere zijde van de IKEA. Een gedeelte van de beoogde nieuwbouw-locatie laat momenteel vanuit het bestemmingsplan geen bebouwing toe. Om nieuwbouw van Intratuin toch mogelijk te maken is een artikel 19.2 procedure (buitenplanse vrijstelling) in het kader van de Wet Ruimtelijke Ordening noodzakelijk. Dit vereist ondermeer een verantwoording van het groepsrisico.

André van den Boorn is projectleider bij de afdeling Stedelijke Project Ontwikkeling van de gemeente Heerlen. Hij is namens de gemeente projectleider van de bedrijfsverplaatsing. 'Nieuwe wetgeving, ondermeer op het gebied van externe veiligheid, is een aspect waarmee we in onze projecten nadrukkelijk rekening moeten houden', zegt André van den Boorn.

Kleine wijziging maakt verantwoording noodzakelijk

Dit project heeft, door de noodzakelijke verantwoording van het groepsrisico een behoorlijke vertraging opgelopen. Pas in een later stadium werd duidelijk dat verantwoording over het groepsrisico noodzakelijk was. Op dat moment is ook contact opgenomen met de provincie Limburg en de (regionale) brandweer.

Informatievoorziening is complex

Provincie en (regionale) brandweer hebben aangegeven welke informatie essentieel was voor het opstellen van de verantwoording van het groepsrisico. Achteraf vindt André van den Boorn het jammer dat het zo gelopen is. "Als vanaf het begin duidelijk was geweest welke informatie voor de artikel 19 procedure op het gebied van externe veiligheid moest worden aangeleverd hadden wij sneller kunnen acteren".

Afstemming wetgeving laat te wensen over

André van den Boorn vindt dat de onderlinge afstemming van wetgeving in Nederland op het gebied van externe veiligheid nog verbeterd kan worden. "Indien het planconcept gepast had binnen het bouwvlak van het vigerend bestemmingsplan, dan hadden we - formeel bekeken - helemaal niet naar externe veiligheid hoeven te kijken", aldus Van den Boorn. Duidelijk een hiaat in de wetgeving volgens André van den Boorn dat hopelijk op korte termijn wordt aangepast. Dit is namelijk richting de burgers moeilijk uit te leggen.

Duidelijk stappenplan gewenst

Paul Vaessen is werkzaam bij de afdeling Bouw, Wonen en Milieu van de gemeente Heerlen en begeleidt de bouwvergunning en de bijbehorende beoordeling van de ruimtelijke onderbouw. "Achteraf gezien hadden wij kostbare tijd kunnen besparen wanneer we een duidelijk stappenplan hadden gehad waarin overzichtelijk is aangegeven welke informatie voor de verantwoording benodigd is".

De oplossing

Ber Kesselaer is een collega van Paul Vaessen. Hij is technisch medewerker milieu en centraal aanspreekpunt externe veiligheid. "De nieuwbouw van Intratuin heeft ons ten aanzien van externe veiligheid nogal wat hoofdbrekers gekost", zegt hij. Het feit dat het invloedgebied van het tankstation over de nieuwbouw locatie reikt, heeft te maken met de positie van het vulpunt voor LPG in combinatie met het tijdstip waarop LPG gelost wordt. Een bronmaatregel die leidt tot aanzienlijke beperking van het groepsrisico is ervoor te zorgen dat het lossen van LPG niet tijdens de openingstijden van de Intratuin gebeurt wanneer daar veel mensen aanwezig zijn. Dit is een afspraak die we formeel gaan maken met Intratuin en het LPG leveringsbedrijf.

Stap 2: Bepaal of het groepsrisico verandert

Het uitgangspunt dat geldt voor het al dan niet verantwoord van het groepsrisico is in het BEVI en de Circulaire verschillend.

Overeenkomstig het BEVI dient verantwoording voor het groepsrisico plaats te vinden indien er sprake is van een **verandering** van het groepsrisico of een overschrijding van de oriënterende waarde.

Vanuit de Circulaire dient verantwoording plaats te vinden bij **toename** van het groepsrisico of een overschrijding van de oriëntatie waarde.

Om te kunnen beoordelen of het groepsrisico verantwoord moet worden moet op de eerste plaats het invloedsgebied bepaald worden.

Het groepsrisico verandert indien ruimtelijke besluiten leiden tot een toe- of afname van omvang of aantal van zogenaamde (**beperkt**) **kwetsbare objecten binnen het invloedsgebied** van risicobronnen. Dergelijke wijzigingen leiden namelijk tot een toe- of afname van het aantal personen in het invloedsgebied.

Voor de vaststelling van het invloedsgebied van stationaire inrichtingen en voor transportassen gelden verschillende regels.

Bij **stationaire inrichtingen** maakt men onderscheid in categoriale en niet-categoriale inrichtingen.

- Voor categoriale inrichtingen (zoals LPG-tankstations, CPR/PGS opslag en ammoniak-koelinstallaties) van een bepaalde omvang is het bijbehorende invloedsgebied in de regeling externe veiligheid inrichtingen (REVI) weergegeven.
- Voor complexere bedrijven (zogenaamde niet categoriale inrichtingen) dient het invloedsgebied via een Kwantitatieve risico-analyse (QRA) te worden berekend.

Voor **transportassen** (weg, water, spoor en buisleidingen) als risicobron wordt de vuistregel aangehouden dat voor initiatieven die binnen 200 meter van de rand van de transportas zijn voorzien, de verantwoordingsplicht geldt.

Hiervan wordt afgeweken als uit bestaande informatie, bv uit een risicoatlas of RBM-II berekening, blijkt dat het invloedsgebied kleiner/groter is.

Verantwoording van de wijziging van het groepsrisico is in de regel noodzakelijk als:

- Er een risicobron gepland is, verandert of uitbreidt. Risicobronnen zijn wegen, spoorwegen, waterwegen, luchthavens, buisleidingen of bedrijven waar gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen.
- Een nieuwe ontwikkeling voorziet in het toevoegen van extra personen binnen het invloedsgebied van een risicobron. Bijvoorbeeld een geplande woonwijk in de nabijheid van een risicobron.

Deze stap in het verantwoordingsproces eindigt met het bepalen of verantwoording van het groepsrisico al dan niet noodzakelijk is.



Stap 3:

Bepaal de mate van verandering van het groepsrisico

Indien het aantal personen in het invloedsgebied wijzigt (in het kader van het BEVI) of (significant) toeneemt (in het kader van de Circulaire) is verantwoording van het groepsrisico noodzakelijk. Een essentieel element voor deze verantwoording is een beeld van de mate waarin het groepsrisico verandert als gevolg van een ruimtelijk plan.

De bepaling van de omvang van het groepsrisico vindt in de regel plaats met behulp van een rekenmodel. Voor het vaststellen van groepsrisico rondom transportassen wordt bijvoorbeeld het RBM II model gebruikt. Voor het vaststellen van het groepsrisico voor inrichtingen zijn momenteel meerdere rekenmodellen hanteerbaar (bijvoorbeeld SAFETI).

Naast de bepaling van de omvang van het groepsrisico dient het bevoegd gezag, overeenkomstig artikel 13 van het BEVI, inzicht te hebben in:

- De dichtheid van personen in de buurt van het risicovolle bedrijf en de verandering daarin als het initiatief wordt uitgevoerd.
- Het groepsrisico op het moment waarop een ruimtelijk initiatief wordt genomen en de verandering daarin door realisatie van het initiatief. In beide gevallen moet het groepsrisico worden vergeleken met de oriënterende waarde van het groepsrisico.
- De eventuele maatregelen die door het risicovolle bedrijf kunnen worden getroffen om het groepsrisico te beperken en, indien van toepassing, de voorschriften die in de Wet milieubeheervergunning van dat bedrijf zijn of worden opgenomen om die maatregelen te waarborgen. Deze bepaling geldt zowel voor de situatie dat een bedrijf al aanwezig is, en het besluit dus resulteert in de aanwezigheid van meer personen in de buurt van het bedrijf, als in de situatie waarin het ruimtelijke besluit voorziet in de mogelijkheid van vestiging van een risicobedrijf.
- Indien mogelijk, de maatregelen in het ruimtelijke initiatief zelf om het groepsrisico te beperken.
- De voor- en nadelen van andere mogelijkheden voor het ruimtelijke initiatief die tot een lager groepsrisico zouden leiden.
- De mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen om het groepsrisico in de nabije toekomst te verlagen.
- De mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval waarvan de gevolgen buiten het bedrijfsterrein merkbaar zouden zijn.
- De mogelijkheden voor personen die zich in de buurt van het bedrijf bevinden om zichzelf bij een calamiteit in veiligheid te brengen (zelfredzaamheid).

Moet het bevoegd gezag zelf de gegevens verzamelen?

Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat in artikel 13 van het BEVI genoemde risico-informatie beschikbaar komt. Bij de opstelling van een ruimtelijk plan is de gemeente zelf in eerste instantie de partij die deze gegevens moet aanleveren.



GEEN SKYLINE VOOR ROERMOND

Tegenover het centraal station van Roermond aan de oostzijde van het spoor, ligt een braakliggend terrein. Op deze locatie bevonden zich vroeger verouderde appartementen. Inmiddels is deze bebouwing gesloopt en is herontwikkeling van het stationsgebied aan de orde. De gemeente Roermond heeft op deze locatie kantoren, woningen en een parkeergarage gepland. Tot realisatie is het echter nog niet gekomen. Ondermeer omdat de bouwlocatie direct naast het spoor, waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, is gelegen. Hierdoor moet verantwoording van het groepsrisico plaatsvinden.

Erik Verbugt adviseert, als medewerker proactie en preventie van de Sector Veiligheid Noord- en Midden Limburg, de gemeente. "Als zich een ramp of ongeval met een giftige- of brandbare stof voordoet op het naastgelegen spoor, hebben de hulpverleningsdiensten, bij de huidige plannen, samen te weinig capaciteit om alle slachtoffers adequate hulp te kunnen bieden", aldus Verbugt. De regio streeft naar hulpverleningsniveau "Maatrap III". Dit betekent dat de hulpverleningsdiensten hulp kunnen bieden aan maximaal 100 slachtoffers. Met de huidige plannen kunnen wij dit niveau niet garanderen.

Stationsgebied nu reeds een knelpunt

De oriëntatiewaarde voor het groepsrisico wordt op dit moment, dus zonder realisatie van nieuwe plannen, al overschreden. De huidige situatie dateert immers van ver voor de vaststelling van het BEVI. Ook de hulpverleningsvraag is in de huidige situatie groter dan het beschikbare hulp-aanbod. Dit wordt veroorzaakt door zowel het doorgaand vervoer van gevaarlijke stoffen als door rangeerbewegingen met gevaarlijke stoffen.

Advies regionale brandweer

Bij elke ontwikkeling waardoor het groepsrisico verandert in dit gebied zal het groepsrisico moeten worden verantwoord. Vanuit de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen is het daarbij wenselijk om advies te vragen aan de Regionale Brandweer. Op het moment dat een actuele risicoanalyse voor het stationsgebied beschikbaar was heeft de gemeente Roermond direct om dit advies gevraagd. De Regionale Brandweer heeft ondermeer geadviseerd geen hoogbouw te plegen. Hoogbouw bemoeilijkt namelijk preparatie en repressie aanzienlijk.

Op zoek naar een oplossing

Oplossingsrichtingen voor ontwikkeling van het gebied zijn nu nog niet concreet. Op dit moment bespreekt de gemeente met Prorail de mogelijkheid tot opheffing van het emplacement. Prorail stelt hieraan echter een aantal voorwaarden die op dit moment door de gemeente op hun waarde worden geschat. Als het emplacement verdwijnt, zal het risico door het wegvallen van rangeeractiviteiten kleiner worden.

Vroegtijdige betrokkenheid

De gemeente ziet de meerwaarde van het vroegtijdig inschakelen van de regionale brandweer. Bouwkundige- en installatietechnische voorzieningen die de zelfredzaamheid vergroten kunnen al bij een ontwerp worden meegenomen. Dit voorkomt aanpassingen in het ontwerp en daardoor vertraging in het proces.

Erik Verbugt geeft tenslotte aan dat de Regionale Brandweer graag wil meedenken in oplossingsrichtingen. "Wij zien het als een belangrijke taak om door middel van onze kennis en ervaring gemeenten te adviseren zodat zij een keuze kunnen maken die leidt tot een situatie die zij verantwoord vinden".

De rol van het bevoegd gezag.

Het BEVI en de Circulaire wijzen het bevoegd gezag Ruimtelijke Ordening aan als partij die zorg draagt voor het doorlopen van de stappen die in het kader van de verantwoordingsplicht in deze handreiking benoemd zijn.

Dit is in de meeste gevallen de gemeente. Bij uitzondering zijn provincie of rijk bevoegd gezag. Zie hiervoor tabel 1 en 2 van stap 1.

En verder.....

Artikel 13 van het BEVI vermeldt dat -alvorens het ruimtelijk besluit genomen wordt- overleg dient plaats te vinden met het bevoegd gezag in het kader van de Wet milieubeheer van een inrichting die mede bepalend is voor de hoogte van het groepsrisico in het gebied waarop het ruimtelijke besluit betrekking heeft. Daarnaast is het aan te raden ook de provincie Limburg en de regionale brandweer vroegtijdig op de hoogte te stellen van uw voornemens tot het nemen van een ruimtelijk besluit en zonedig met hen in overleg te treden.



GEBIEDSONTWIKKELING ROND FORTUNASTADION

De gemeente Sittard-Geleen wil het gebied rond het Fortuna stadion verder ontwikkelen. Momenteel liggen in het gebied het stadion van voetbalclub Fortuna en enkele bedrijven in de nabijheid van het spoor. Recent is hieraan het Europese hoofdkantoor van de firma Sabc toegevoegd. Zoals op meer locaties in Nederland die gelegen zijn langs het spoor waarover transport van gevaarlijke stoffen plaatsvindt wordt ook hier de oriëntatiewaarde van het groepsrisico overschreden.

De heer Ruud Guyt is wethouder stadsontwikkeling van de gemeente Sittard-Geleen. Het onderwerp externe veiligheid behoort tot zijn portefeuille. Hoe gaat hij om met de verantwoording van het groepsrisico?

Overschrijding oriëntatiewaarde

Externe veiligheid is een relatief jong vakgebied, zegt hij. Het spoor door de stad Sittard-Geleen stamt van ver voor de tijd dat wij in Nederland rekening hielden met externe veiligheid. Over het spoor worden sinds jaren gevaarlijke stoffen vervoerd, ondermeer ten behoeve van bedrijven als DSM en Sabc. Veel gemeenten in Nederland zitten met het gegeven dat transport van gevaarlijke stoffen per spoor door woonkernen plaatsvindt. Volgens wethouder Guyt is dit verre van ideaal, maar "er is nu eenmaal een historische situatie gegroeid". Bij iedere ontwikkeling waarbij meer mensen in het gebied rond het spoor gebracht worden, moet je dus rekening houden met de normen die ondermeer op het gebied van externe veiligheid gelden. Langs het spoor in Sittard wordt momenteel op diverse plaatsen de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico overschreden. Dit geldt ook nu reeds voor het gebied rond het Fortuna stadion. Ontwikkeling van dit gebied zal leiden tot een nog grotere overschrijding wanneer we niet de juiste maatregelen treffen.

Wat zegt zo'n getal?

De wetgever benadert externe veiligheid momenteel te cijfermatig, vindt Guyt. "Ik heb weinig gevoel bij de oriëntatiewaarde". Wat zegt nu zo'n getal? Waar het om gaat is dat er mensen gewond kunnen raken bij een incident met gevaarlijke stoffen en dat we binnen alle redelijkheid maatregelen treffen om de kans op een incident en de gevolgen van een incident zoveel mogelijk te beperken.

Optimale balans tussen wensen en wettelijke verplichtingen.

De gemeente wil enerzijds maximaal gebruik maken van de ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied, maar anderzijds ongewenste situaties zoveel mogelijk voorkomen door ondermeer het treffen van de juiste voorzieningen. Daarbij kijkt de gemeente eerst naar het zoveel mogelijk voorkomen van risico's en pas daarna naar maatregelen ter beperking van nadelige effecten. In het plan is niet alleen aandacht besteed aan de gebruiksfase, maar ook aan de veiligheid tijdens de bouw.

Aandacht voor de risicobron

Met Prorail wordt bekeken op welke manieren de risico's van het transporteren van gevaarlijke stoffen over het spoor beperkt kunnen worden. Er zijn technisch mogelijkheden om de risico's aan de bron te beperken maar daarvoor is draagvlak en uiteindelijke medewerking van ProRail en de uiteindelijke vervoerders essentieel. Dat heeft momenteel de volle aandacht van de gemeente.

Externe veiligheid, een lust of een last?

Wethouder Guyt hanteert een pragmatische insteek bij de invulling van zijn verantwoordelijkheden op het gebied van externe veiligheid. "Het liefst zou je natuurlijk alle risico's verbannen. Dat zou misschien kunnen als we een gebied vanaf niets opnieuw zouden inrichten. Dat is echter vrijwel nooit mogelijk. We moeten nu eenmaal uitgaan van een gegeven situatie, zoals bijvoorbeeld rond het Fortuna stadion. Het gebied niet ontwikkelen is geen optie. Er is een grote maatschappelijke behoefte aan ontwikkeling van bestemmingen voor bedrijven, sport en vrije tijd. De druk op ruimte in een stad als Sittard-Geleen is dus enorm. We moeten daarom tot bepaalde hoogte accepteren dat het leven en werken in een dichtbevolkt land als Nederland bepaalde risico's met zich meebrengt. Doen we dit niet, dan zijn vele projecten onuitvoerbaar."

Zorgvuldige afweging

Over de keuzes die de gemeente maakt bij de inrichting van het gebied rond het Fortuna stadion moet het bestuur zich verantwoorden, ondermeer in de vorm van de verantwoordingsplicht rond het groepsrisico. Dat doet het bestuur zo zorgvuldig mogelijk. De uiteindelijke goedkeuring van het plan moet gegeven worden door de gemeenteraad. In de raad is de mening van de burgers van Sittard-Geleen vertegenwoordigd.

Zelfredzaamheid

Alle handelingen die door burgers worden verricht voor en tijdens rampen en zware ongevallen om zichzelf en anderen te helpen.

Stap 4:

Vraag de regionale brandweer om advies

Bij de ruimtelijke besluitvorming waarbij verantwoording van het groepsrisico moet plaatsvinden dient men de regionale brandweer om advies te vragen als er sprake is van ontwikkelingen binnen het invloedsgebied van inrichtingen.

Wanneer er ontwikkelingen zijn binnen het invloedsgebied van transportassen kan de regionale brandweer –of bij daarover gemaakte afspraken- de lokale brandweer om advies worden gevraagd.

De adviestaak van de regionale brandweer

De adviestaak over het groepsrisico, de zelfredzaamheid en de mogelijkheden voor preventie en de voorbereiding op de rampbestrijding is door de wetgever expliciet en doelbewust bij de regionale brandweer neergelegd. De regionale brandweer is de wettelijke adviseur in het kader van het BEVI die het ontwerpplan van een definitief advies voorziet. Alleen een schriftelijk advies van de regionale brandweer, of eventueel een bericht dat beargumenteerd van een advies wordt afgezien, is afdoende om aan de verplichting van het BEVI te voldoen. Vanuit de Circulaire wordt aangeraden advies in te winnen bij de regionale brandweer in verband met ondermeer de zelfredzaamheid.

In geen geval zal de regionale brandweer de benodigde gegevens, zoals genoemd in artikel 13 van het BEVI, zelf verzamelen. Bij hen ligt uitsluitend de adviserende taak.

Vroegtijdige betrokkenheid

Het is aan te bevelen om de regionale brandweer al in de initiatieffase te betrekken. Aandachtspunten die zij inbrengen kunnen dan verwerkt worden in het beoogde plan zonder dat herstel achteraf nodig is. De meeste maatregelen om bijvoorbeeld de zelfredzaamheid te vergroten zijn in de initiatiefase van het project goed te verwerken. Bijvoorbeeld door een handige positionering van de vluchtwegen van een kwetsbaar object ten opzichte van de risicobron.

De opbouw van het advies

De regionale brandweer kijkt naar de consequenties van een plan voor de hoogte van het groepsrisico. Op basis van deze consequenties kan de regionale brandweer suggesties doen om het groepsrisico omlaag te brengen. Ter ondersteuning van het advies wordt ook een inschatting van het aantal (gewonde) slachtoffers gemaakt.

Als onderdeel van het advies kunnen maatregelen worden voorgesteld die zijn toegespitst op de betreffende situatie en die ten doel hebben de zelfredzaamheid van burgers te vergroten en de voorbereiding op de bestrijding van een eventuele ramp of calamiteit te bevorderen.



Status advies regionale brandweer

Het advies van de regionale brandweer moet worden gezien tegen de achtergrond van de systematiek van besluitvorming die de wetgever voor ogen heeft over ruimtelijke plannen. De gemeente heeft daarin een eigen autonome besluitvormingsruimte. De integrale afweging van uiteenlopende factoren die samen het eindoordeel over plan of beschikking bepalen is 'des gemeentes'.





TOETSINGSKADER GROEPSRISICO VOOR GEMEENTEN

De provincie Limburg wordt, net als gemeenten, regionale brandweer en andere overheidsdiensten, geconfronteerd met taken op het gebied van externe veiligheid. De rol die de provincie speelt is afhankelijk van het onderwerp. Op het gebied van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico speelt de provincie een toetsende rol. Hierdoor komen de meest uiteenlopende verantwoordingen voorbij en constateert de provincie dat de benadering die gemeente en (regionale) brandweer kiest verre van uniform is. Diverse gemeenten zijn nog compleet verrast wanneer de provincie hen informeert over het feit dat over een genomen besluit verantwoording ten aanzien van het groepsrisico moet plaatsvinden indien de oriëntatiewaarde overschreden wordt het groepsrisico verandert (zowel boven als onder de oriëntatiewaarde!).

Esther Temme is werkzaam bij de afdeling Milieu en Duurzame Ontwikkeling van de provincie Limburg als beleidsmedewerker externe veiligheid. Vanuit deze functie is zij ondermeer verantwoordelijk voor de toetsing ruimtelijke ontwikkelingen ten aanzien van het externe veiligheidsbeleid. verantwoording groepsrisico, waaronder de verantwoording van de toename van het groepsrisico. Het feit dat deze verantwoording moet plaatsvinden is nog niet bij alle gemeenten bekend. Regelmatig verrassen wij gemeenten nog met onze vraag of een verantwoording heeft plaatsgevonden. Indien de verantwoording heeft plaatsgevonden blijkt regelmatig nog dat deze niet voldoet aan de in artikel 12 en 13 van het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (Bevi) gestelde criteria, of de criteria zoals vermeld in hoofdstuk 4.3 uit de circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen artikel . We moeten dan de betreffende gemeente wijzen op het feit dat een afweging en bijbehorende verantwoording niet of onvoldoende zorgvuldig heeft plaatsgevonden en dus aangepast opnieuw moet worden. Vaak brengt dit vertraging in projecten en irritatie bij de betreffende gemeente teweeg.

Waarom een toetsingskader groepsrisico

De constatering dat verantwoording over het groepsrisico bij gemeenten nog onderbelicht is heeft ons op het idee gebracht dit 'toetsingskader groepsrisico bij ruimtelijke ontwikkelingen voor gemeenten in Limburg' op te stellen. We willen met behulp van dit toetsingskader het feit dat verantwoording ten aanzien van groepsrisico dient plaats te vinden bij toename van het groepsrisico overschrijding van de oriëntatiewaarde extra onder de aandacht brengen. Op deze manier proberen we te voorkomen dat we gemeenten moeten terugsturen doordat dit onderdeel geen of onvoldoende aandacht heeft gekregen bij het nemen van een besluit. Natuurlijk kunnen we de gemeenten wijzen op het feit dat de verantwoordingsplicht beschreven is in het Bevi en de 'handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico' van VROM, maar in de praktijk blijkt dat men hiervan in onvoldoende mate kennis neemt, mede door de ontoegankelijkheid van deze documenten. Dit toetsingskader geeft op een toegankelijke manier beknopt de verplichtingen ten aanzien van de verantwoording weer in duidelijke opeenvolgende stappen. De gemeenten kunnen daarmee op een eenvoudige en effectieve manier kennis opdoen.

De Limburgse praktijk belicht

Om het document specifiek en daarmee hopelijk aansprekend voor Limburg te maken zijn interviews en cases over de omgang met verantwoordingsplicht in de Limburgse praktijk opgenomen. Ik hoop dat deze informatie onze doelgroep (medewerkers bij afdelingen milieu, ruimtelijke ordening, brandweer en bestuurders) aanspreekt en hen (meer) bewust maakt ten aanzien van dit onderwerp. Uit de interviews blijkt duidelijk dat we op diverse plaatsen de nodige ervaringen hebben opgedaan met de verantwoordingsplicht. Op deze manier wordt de kennis ten aanzien van dit onderwerp uitgebreid en gaan we hopelijk meer gebruik maken van de expertise die bij diverse gemeenten inmiddels is opgedaan.

De rol van de provincie

De rol van ons als provincie ten aanzien van de verantwoordingsplicht is heel beperkt. Vanuit het Bevi en de circulaire RVGS hebben wij een uitsluitend toetsende rol gekregen. Deze toetsing beperkt zich tot het procedurele aspect. Wij kijken dus of, in besluiten die gemeenten nemen waarbij sprake is van een toename van het groepsrisico overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico, de juiste partijen (regionale brandweer, ruimtelijke ordening, milieu, provincie) betrokken zijn en of de verplichte onderdelen op een juiste wijze in het afweging zijn meegenomen. Waar we vooral naar kijken is of er voldoende informatie aanwezig is om het bestuur een goed onderbouwde afweging te laten maken over het aanvaarden van het aanwezige risico ter plaatste van de geplande ontwikkeling. Uiteraard hebben wij wel een mening over de bestuurlijke keuzes die door gemeenten worden gemaakt, maar uiteindelijk neemt het college van B&W van de betreffende gemeente het besluit. Daarover is men geen verantwoording aan de provincie schuldig.

Stap 5: Stel de schriftelijke verantwoording op

Op basis van de ingewonnen adviezen en het inzicht in de risicosituatie stelt het bevoegd gezag de zogenaamde veiligheidsparagraaf op als onderdeel van het ruimtelijk plan. De kern van deze paragraaf dient te bestaan uit een heldere schriftelijke verantwoording door het bevoegd gezag, gekoppeld aan het ruimtelijke besluit, waarin duidelijk wordt gemaakt waarom een verandering van het groepsrisico gezien voordelen op andere terreinen aanvaardbaar is.

De verantwoordingsplicht houdt in dat het bevoegd gezag, naast de rekenkundige hoogte van het groepsrisico, in haar bestuurlijke afweging onderstaande punten moet meenemen:

- De mogelijkheden van zelfredzaamheid van personen in de omgeving van de risicobron (ontvluchting) op basis van het advies van de regionale brandweer.
- De mogelijkheden van bestrijdbaarheid van een incident of ramp op basis van het advies van de regionale brandweer.
- Mogelijke alternatieven voor de ontwikkeling / activiteit.
- Mogelijke risicoreducerende maatregelen.

Daarnaast zijn onmisbare elementen om rekening mee te houden ondermeer:

- Nut en noodzaak van de ontwikkeling / activiteit.
- Mogelijke veranderingen in de tijd.

Een volledige checklist ten aanzien van de onderdelen die in de verantwoording moeten worden opgenomen vindt u in hoofdstuk 8 van de 'Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico'.

De in de veiligheidsparagraaf genoemde maatregelen moeten in het ruimtelijk plan en bij de latere uitvoering eenduidig worden geborgd. Dit kan bijvoorbeeld in het bestemmingsplan en de bouwvergunning.

Kennis delen

Naast de toetsende rol bedienen wij de gemeenten ook regelmatig met procedureel advies. Wij geven bijvoorbeeld aan op welk moment partijen het best betrokken kunnen worden, of op welke wijze de verantwoording het beste aangepakt kan worden of geborgd kan worden in de ruimtelijke plannen. Hierdoor ervaren we dat veel gemeenten nog worstelen met de verantwoordingsplicht van het groepsrisico. Ook merken we dat partijen zoals ruimtelijke ordening, milieu en brandweer binnen een gemeente nog niet in elkaars communicatienetwerk zitten. Het zou goed zijn als de kennis op het gebied van externe veiligheid die binnen een gemeente bij verschillende afdelingen aanwezig is wat intensiever gedeeld zou worden.

Verantwoordingsplicht wordt gezien als noodzakelijk kwaad

Mede doordat wij betrekkelijk laat in het traject van toetsing zitten, zegt Temme, wordt het feit dat wij nog regelmatig verantwoordingen rondom groepsrisico als onvoldoende moeten bestempelen als lastig ervaren. Een gemeente moet dan feitelijk een deel van haar huiswerk opnieuw doen en in de regel levert dit vertraging op in het besluitvormingstraject over bijvoorbeeld de uitbreiding van een woonwijk nabij een spooremplacement. Regelmatig heeft zo'n vertraging natuurlijk ook de nodige financiële consequenties. Hiervan zijn we ons terdege bewust. Dit is echter geen reden om een afweging dan maar minder zorgvuldig uit te voeren. De afweging over het groepsrisico gaat namelijk over de toekomstige bewoners. Zij hebben recht op een zorgvuldige afweging. Daarnaast is het zo dat de meeste winst ten aanzien van externe veiligheid te behalen is in de ontwerpfase. Het vanuit het ontwerp aanbrenge van bijvoorbeeld veiligheidsvoorzieningen is ook veel goedkoper dan dit achteraf, na realisatie, te moeten doen. Ik hoop dat gemeenten zich dit realiseren en dat men daardoor de verantwoording ook kan gaan zien als een kans. Een kans op het creëren van een veiligere omgeving voor de burgers.

Tips van Temme:

- Ga vroegtijdig met de betrokken partijen aan tafel.
- Geef in de afweging rondom groepsrisico veiligheid een volwaardige plaats. Te vaak wordt het nog gezien als een sluitpost waarover eenvoudig beslist wordt.
- De betrokken partijen moeten elkaars taal leren spreken.
- Ken je EV collega's en maak gebruik van elkaars expertise ook buiten de gemeente.

Stap 6: Besluit over het ruimtelijke plan

Ter afronding van het proces van de verantwoording van het groepsrisico neemt het bevoegd gezag (meestal de gemeente) een besluit over de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling waarin expliciet de afweging ten aanzien van het groepsrisico naar voren komt.

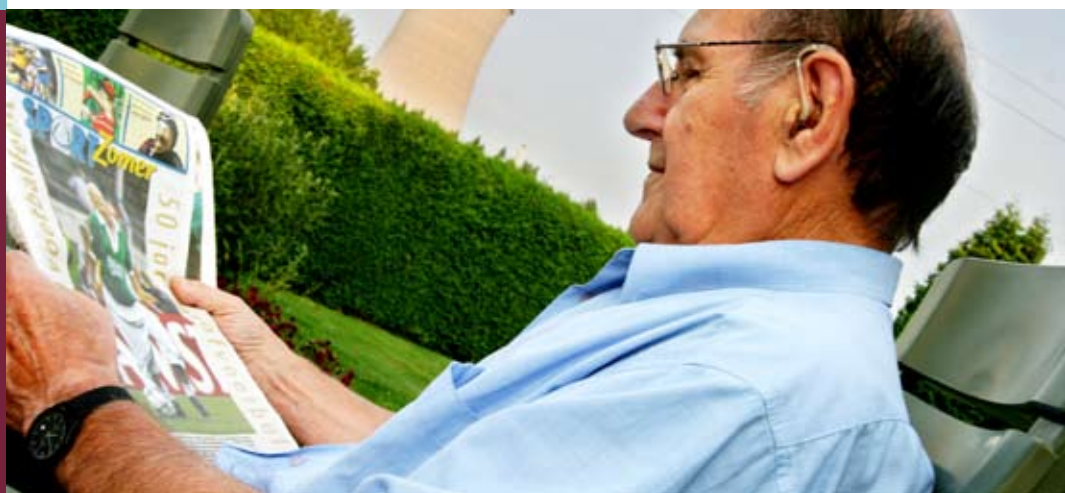
Dit kan weergegeven worden in de toelichting van het ruimtelijk plan of in een separaat besluit van het College van B&W of de Raad.

De Provincie Limburg (GS) beoordeelt ruimtelijke plannen die door gemeenten, in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, worden opgesteld. Als onderdeel van deze beoordeling wordt naar externe veiligheid gekeken en naar de verantwoording van het groepsrisico als onderdeel daarvan.

De provincie toetst de verantwoording op onderstaande punten:

- Zijn de juiste stappen doorlopen om te komen tot verantwoording?
- Zijn de juiste partijen betrokken in het proces? Is de regionale brandweer gevraagd om advies en hoe is dit advies verwerkt in de verantwoording?
- Is aan alle verplichte onderdelen van de verantwoording voldoende aandacht besteed?
- Zijn er voldoende gegevens voorhanden om tot een goed overwogen verantwoording te komen?

Een gemeente dient de procedure voor verantwoording van het groepsrisico zorgvuldig te doorlopen om te voorkomen dat bij de uiteindelijke besluitvorming een ruimtelijk plan wordt afgekeurd. Vandaar dat het goed is om in een vroeg stadium de provincie erbij te betrekken, dit voorkomt vertraging van de procedure.



Colofon

Uitgave Provincie Limburg, afdeling Milieu & Duurzame Ontwikkeling Tekst Royal Haskoning Fotografie Diana Scheilen

Vormgeving Provincie Limburg afdeling BSEB, Communicatie Druk Provincie Limburg, afdeling Facilitair

com7221