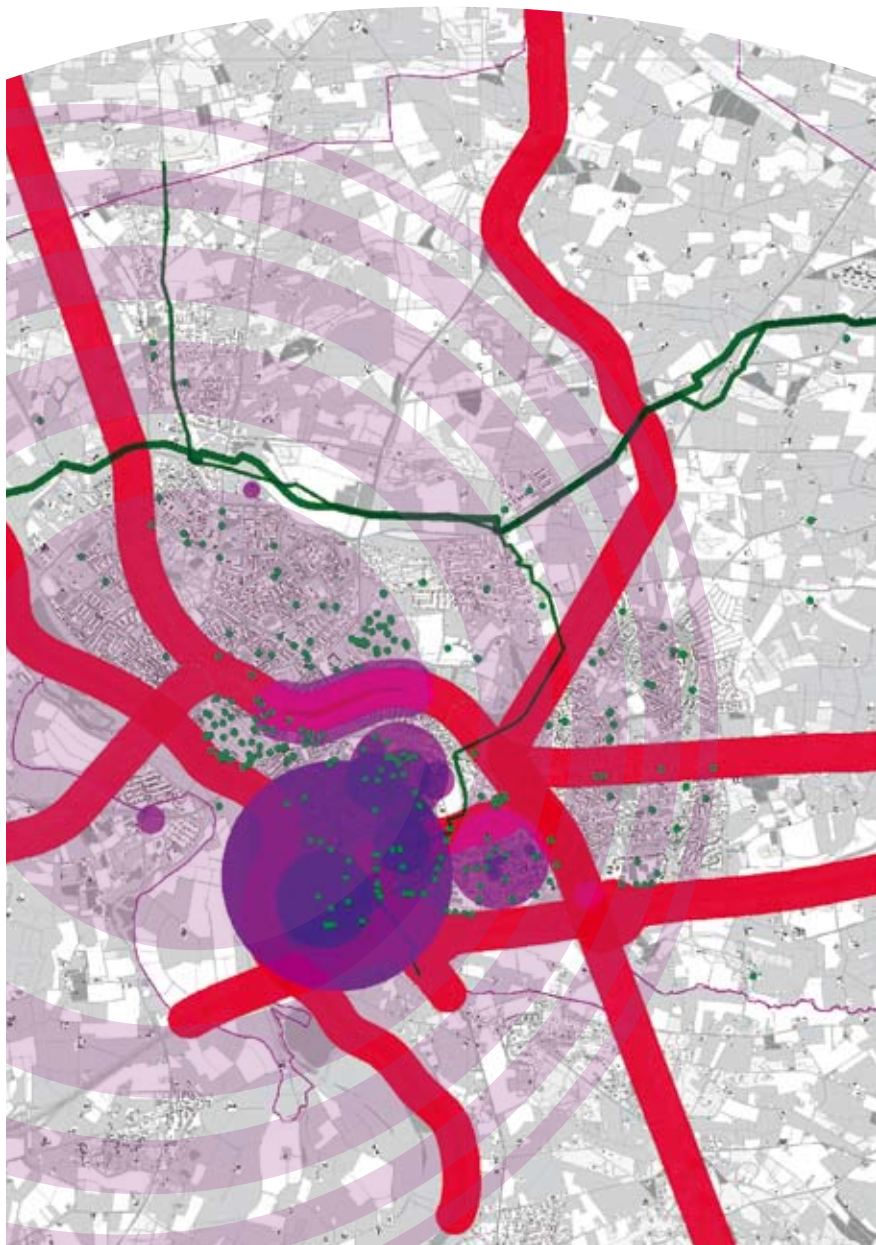




Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Samenwerken aan externe veiligheid

EEN HANDREIKING VOOR GEMEENTEN



Samenwerken aan externe veiligheid

Een handreiking voor gemeenten

Colofon

Samenstelling

Jasper van Gaalen (SGB0)

Wim Vos (SGB0)

Begeleidingscommissie

Marnis Rothert (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Richard van Vliet (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Foto omslag

De kaart is afkomstig van de 'Omgevingsvisie externe veiligheid d.d. juli 2007' van de gemeente Deventer



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Wat is externe veiligheid?	7
3	Gemeentelijke verantwoordelijkheid: de rode draad in de wetgeving	17
	3.1 Inventarisatie risicobronnen	17
	3.1.1 Register en kaart	17
	3.1.2 Risicoanalyse	19
	3.2 Integrale afweging	20
	3.3 Communicatie van risico's	25
	3.4 Maatregelen	27
	3.5 Risicoveroorzakers activeren	29
4	Gemeentelijk beleid en organisatie	31
	4.1 Beleidsvisie EV	31
	4.2 Structuurvisie EV	34
	4.3 Beleidsvisie of structuurvisie? Enkele praktijkvoorbeelden	37
	4.4 Organisatorische borging	46
	4.5 EV en de rampenbestrijdingsorganisatie	48
	4.6 Risicocommunicatie	49

5	Risicofactoren	51
5.1	LPG-inrichtingen	51
5.2	Brzo-bedrijven	53
5.3	Vuurwerkbedrijven	55
5.4	Spoorwegemplacements	56
5.5	Vervoer gevaarlijke stoffen	58
5.6	Buisleidingen	66
6	Bijlagen	69
6.1	Documenten en websites	69
6.2	Respondenten	72



1 Inleiding

Deze handreiking geeft inzicht in de gemeentelijke taken op het terrein van externe veiligheid. Aspecten als risico-inventarisatie en -analyse, verantwoording groepsrisico en doorwerking in ruimtelijke ordening worden belicht. In het bijzonder wordt stilgestaan bij de actuele regelgeving rond externe veiligheid, de zwaartepunten in het landelijk beleid en de beschikbare instrumenten en websites.

Op een aantal thema's wordt in afzonderlijke paragrafen ingegaan; het betreft de LPG-stations, Brzo-bedrijven, vuurwerkbedrijven, spoorwegemplacements, het vervoer van gevaarlijke stoffen en buisleidingen.

Rode draad in deze handreiking is samenwerking: een verantwoorde aanpak van de externe veiligheid vereist samenwerking. Samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen, met de veiligheidspartners, met risicoveroorzakers en met andere overheden. Nieuwe wetgeving en instrumenten gaan nadrukkelijk van deze samenwerking uit.

Door dit thema telkens, bij de beschrijving van gemeentelijk taken en van de inhoudelijke EV-thema's terug te laten keren, hoopt de VNG via deze publicatie bij te dragen aan de verdere versterking van de samenwerking.

Deze handreiking betreft een actualisatie van de handreiking die onder dezelfde titel in november 2005 verscheen. De nog actuele onderdelen van die versie zijn in deze nieuwe handreiking behouden. De opzet is ook onveranderd:

- in hoofdstuk 2 worden begrippen toegelicht;
- in hoofdstuk 3 worden de taken van gemeenten beschreven;
- hoofdstuk 4 bevat aanbevelingen voor gemeentelijk beleid en organisatie rond EV;
- en in hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op de hierboven reeds genoemde, inhoudelijke thema's.



2 Wat is externe veiligheid?

Begripsafbakening

Externe veiligheid gaat over het beheersen van de risico's die ontstaan voor de omgeving bij het gebruik, de opslag en het vervoer van gevaarlijke stoffen zoals vuurwerk, LPG en munitie over weg, water en spoor en door buisleidingen.

De term 'externe' veiligheid wordt gehanteerd omdat het risico van derden (de omgeving) hierin centraal staat. Zij nemen geen deel aan de activiteit die het risico met zich meebrengt. Het gaat dus om mensen die extern zijn ten opzichte van die activiteit.

De twee doelen van externe veiligheidsbeleid zijn te zorgen dat:

- 1 de kans op incidenten zo klein mogelijk is;
- 2 het schadelijke effect zo klein mogelijk is in het geval van een incident.

Betrokken partijen

- Rijksoverheid: bepaalt de wettelijke ondergrens van het veiligheidsniveau en is systeemverantwoordelijk.
- Provincies voeren de regelgeving uit en formuleren hun beleid en ambities binnen de ruimte die de wettelijke ondergrens biedt. Daarnaast is de provincie voor enkele typen inrichtingen het bevoegd gezag en daarmee vergunningverlener en handhaver. Ook speelt de provincie een begelei-

dende en toetsende rol bij het tot stand komen van bestemmingsplannen (met de invoering van de nieuwe Wro medio 2008 verandert dit). Provincies ondersteunen en stimuleren gemeenten bij de uitvoering van EV-taken, onder meer in het kader van de programmafinanciering (zie ook hierna).

- Gemeenten zijn op andere onderdelen van de Wet milieubeheer het bevoegd gezag en ze zijn degenen die de bestemmingsplannen maken. De gemeente maakt verder de integrale afweging bij bepaalde veiligheidsrisico's.
- Adviseurs, zoals de regionale brandweer en inspectie-instellingen. De regionale brandweer heeft uit hoofde van het Bevi, het Vuurwerkbesluit en het Brzo een verplichte adviesfunctie bij vergunningverlening en bestemmingsplan.
- Regionale Milieudiensten; deze voeren op verzoek van gemeenten gemeentelijke taken op het terrein van externe veiligheid uit.
- Risicoveroorzakers: bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken¹. Deze bedrijven dienen zich te houden aan regels en veiligheidseisen van Rijk, provincie en gemeente. Fundamenteel: ze hebben een verantwoordelijkheid te zorgen dat de bedrijfsmatige activiteiten een minimaal gevaar voor de omgeving opleveren.

Belangrijke begrippen

Inrichtingen

Het woord inrichting komt onder andere uit de Wet milieubeheer. Het betreft bedrijven die vallen onder de AMvB ex. 8.40 van de Wet milieubeheer of inrichtingen waarvoor een milieubeheervergunning noodzakelijk is. Binnen externe veiligheid gaat het om bedrijven die gevaarlijke stoffen opslaan, verwerken en/of verkopen.

Een specifiek type inrichtingen zijn de Brzo- (Besluit risico's zware ongevallen) bedrijven. Dit zijn inrichtingen waar met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen wordt gewerkt en waarvoor dus specifieke regels gelden (zie paragraaf 5.2).

¹ Vanuit de gemeente gezien zijn de bedrijven de risicoveroorzakers. De gemeente kan echter zelf ook een risico veroorzaken, bijvoorbeeld bij het uitbreiden van bebouwing, waardoor deze binnen de effectcontouren van een inrichting komt te liggen. In deze publicatie wordt het begrip risicoveroorzaker echter gebruikt voor bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken.

Effect

De gevolgen van een eventueel incident waarbij gevaarlijke stoffen een rol spelen. Dit kan weergegeven worden in termen van aantallen doden en gewonden, maar ook in termen van economische en materiële schade.

Invloedsgebied

Het gebied rond een risicobron waarin circa 1% van de mensen kan komen te overlijden bij een ernstig ongeval met gevaarlijke stoffen. Het invloedsgebied wordt berekend bij neutrale weersomstandigheden, geen storm of heftige regenval.

Risico

Het effect van een incident, in relatie tot de kans dat een dergelijk incident zich voordoet.

$\text{Risico} = \text{kans} * \text{effect}.$

Risicobenadering

De risicobenadering is de term die wordt gebruikt voor het proces van systematische analyse van de risico's van activiteiten met gevaarlijke stoffen tot en met maatregelen om dit risico te verkleinen. Hierbij vindt een objectieve bepaling van het risico plaats door via een kwantitatieve analyse (risicoanalyse) het PR (Plaatsgebonden risico) en/of het GR (Groepsrisico) te berekenen. Vervolgens worden op basis van een integrale afweging al dan niet maatregelen genomen.

Plaatsgebonden risico (PR)

Het risico op een bepaalde plaats, uitgedrukt als de kans per jaar dat een gemiddelde persoon op die plaats in de omgeving van een inrichting of transportroute overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen in die inrichting of op die transportroute, er vanuit gaande dat die persoon onbeschermd en permanent op die plaats aanwezig zou zijn. Het plaatsgebonden risico kan worden weergegeven door een lijn op een kaart die punten met een gelijk risico met elkaar verbindt. Aan het plaatsgebonden risico worden wettelijke eisen gesteld, onder andere in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en in het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo).

Risicocontour

De risicocontour geeft aan waar er een bepaalde effectkans is op een incident met een of meer (afhankelijk van de specifieke risicocontour, zie groepsrisico en plaatsgebonden risico) dodelijke slachtoffers. Vanaf de rand van de risicocontour neemt het risico in de richting van de bron toe. Veelgebruikte contouren zijn 10^{-6} (een kans van één op een miljoen) en 10^{-5} (een kans van één op honderdduizend).

Groepsrisico (GR)

Het groepsrisico² drukt de kans per jaar uit dat een groep mensen van minimaal bepaalde omvang overlijdt als direct gevolg van een ongeval in een inrichting waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Hoe meer personen per hectare in het schadegebied van het ongeval aanwezig zijn, hoe groter het aantal (potentiële) slachtoffers. Het groepsrisico kan worden weergegeven in een grafiek met op de horizontale as het aantal dodelijke slachtoffers en op de verticale as de cumulatieve kansen per jaar op tenminste dat aantal slachtoffers.

Voor het groepsrisico geldt een oriëntatiewaarde. De gemeente heeft een verantwoordingsplicht (artikel 12 en 13 Bevi³) om aan te geven in welke mate zij aan die oriëntatiewaarde voldoet en waarom zij die keuze heeft gemaakt. Zij kan zelf een integrale kosten/baten afweging maken (NMP4 – Nationaal milieu-beleidsplan 4). Meer informatie over het groepsrisico en de verantwoording, kunt u vinden in hoofdstuk 3 en 4 van deze handreiking en in de handreiking verantwoording groepsrisico (www.groepsrisico.nl).

Integrale afweging

Op lokaal niveau vindt een integrale afweging plaats van het risico van activiteiten met gevaarlijke stoffen, onder andere door het GR te toetsen aan de hiervoor gestelde oriëntatiewaarden. Bij de integrale afweging spelen andere belangen ook expliciet een rol, zoals economische en maatschappelijke. Ook de mogelijk haalbare veiligheid, bijvoorbeeld door het versterken van de rampenbestrijding en de zelfredzaamheid, kan hier in ogenschouw worden genomen. De uitkomst van een integrale afweging kan zijn dat er risicoreducerende maatregelen worden genomen, maar ook dat een milieuvergunning of bijvoorbeeld een vrijstelling voor het bestemmingsplan niet wordt verleend.

2 Zie voor meer informatie over het groepsrisico: www.groepsrisico.nl

3 Op de website van Infomil (www.infomil.nl) is een wetswegwijzer Bevi te vinden; deze gaat in op het te volgen Bevi-spoor bij een te verlenen milieuvergunning.

Van ALARA naar BBT

ALARA: As low as reasonably achievable: het veiligheidsrisico moet zo laag zijn als redelijkerwijs haalbaar. In plaats van het ALARA-principe wordt nu (onder meer in de Wet milieubeheer) het BBT-principe gehanteerd: Beste Beschikbare Technieken.

Maatregelen-trits

Maatregelen worden veelal ingedeeld naar het aangrijpingspunt: brongericht, overdrachtgericht of effectgericht. Dit onderscheid is van belang vanwege:

- a de verschillende impact op de ruimtelijke ordening of de risicobron;
- b de partij die direct gevolgen ondervindt van de te nemen maatregel.

Brongerichte maatregelen worden veelal door de risicoveroorzaker genomen: de bron van het risico kan worden verminderd, weggenomen of verplaatst. De kans op het incident wordt hiermee verkleind. In het kader van ALARA (BBT) rust op een bedrijf de verplichting om zo veilig mogelijk te functioneren. Via de vergunningverlening zal daarom al een aantal risicoreducerende maatregelen voorgeschreven zijn. Extra maatregelen die de externe veiligheid verbeteren, zijn soms toch mogelijk. Hier valt te denken aan het verplaatsen van inrichtingen of installaties, het verminderen van de activiteiten met gevaarlijke stoffen, het verkleinen van de opslag van gevaarlijke stoffen of het aanbrengen van extra beveiligingen zoals lekbakken of detectoren. Verder kan in sommige gevallen de risicocontour op papier worden verkleind door een (te) ruime vergunning aan te passen aan de praktijksituatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een te hoog ingeschatte benodigde doorzet- of opslagcapaciteit van een LPG-station. Een andere bronmaatregel is routing van het transport van gevaarlijke stoffen. De bevoegdheid tot routeren over de gemeentelijke wegen ligt bij de gemeente. Een aandachtspunt is de redelijkheid waarmee een bestaand bedrijf maatregelen opgelegd kunnen worden ten behoeve van bijvoorbeeld nieuwbouw in de omgeving van dat bedrijf. Maatregelen van een dergelijk type hebben een zeer beperkte impact op de ruimtelijke ordening. De bestaande omgeving en de bestaande of te wijzigen bestemmingsplannen blijven veelal onaangetast. De impact op de inrichting is echter groot. De risicoveroorzaker dient soms ingrijpende aanpassingen (bijvoorbeeld aan de inrichting, geplande of bestaande activiteiten of een transportroute) uit te voeren.

Overdrachtgerichte maatregelen zijn maatregelen die de verspreiding van het risico dienen te verminderen of voorkomen. Bijvoorbeeld het opwerpen van een fysieke barrière, zoals een tunnel of een waterscherm. Deze maatregelen

hebben een beperkt effect op de ruimtelijke ordening: zowel de inrichting als de omgeving dient (beperkt) te worden aangepast. Zowel partijen die de omgeving beheren of er deel van uitmaken als de risicoveroorzaker ondervinden hiervan gevolgen. Lang niet voor alle ongevalsscenario's zijn overdrachtgerichte maatregelen mogelijk of wenselijk. Een fysieke barrière zoals het ondertunnelen of overkluizen van transportroutes (bijvoorbeeld spoor) kan de onveiligheid binnen die tunnel vergroten. Hier dient een afweging te worden gemaakt welke kosten (in dit geval uitgedrukt in een geldbedrag en een vermindering van de interne veiligheid, dat wil zeggen de veiligheid binnen de tunnel) acceptabel zijn om de externe veiligheid met een bepaald niveau te vergroten.

Effectgerichte maatregelen kenmerken zich door een vermindering van de gevolgen van een incident (de kans op het incident wordt dus niet verminderd). Voorbeelden zijn aanpassingen in bestemmingsplannen of bestaande bebouwing, het aanleggen van vluchtroutes of het inrichten van bluspunten. Hoe later in het planproces, hoe moeilijker externe veiligheidsmaatregelen zijn in te passen in het plan. Vroegtijdig overleg met de gemeentelijke partners en regionale brandweer kan knelpunten in een later stadium voorkomen.

Kwantitatieve risicoanalyse (QRA)

Berekening van het risico van een geplande of bestaande situatie. Een QRA kan zowel voor het plaatsgebonden risico als voor het groepsrisico uitgevoerd worden. De uitkomst van een QRA wordt getoetst aan de PR-norm cq. de GR-oriëntatiewaarde. Voor bepaalde gevaarlijke stoffen kunnen standaardnormen voor de PR-afstanden in acht worden genomen. De te hanteren rekenmethode bij de QRA van Bevi-inrichtingen is medio 2007 geünificeerd en treedt in 2008 in werking via de tweede tranche wijzigingen van de Revi.

Safeti-NL

Rekenprogramma voor de uitvoering van QRA's volgens 'Rekenmethodiek Bevi'.

Kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten

In de circulaire Route Normering Vervoer Gevaarlijke Stoffen en het Bevi is sprake van 'kwetsbare' en 'beperkt kwetsbare' objecten. Kwetsbare objecten onderscheiden zich van beperkt kwetsbare objecten doordat in kwetsbare objecten een groot deel van de tijd veel mensen aanwezig zijn. Bij beperkt kwetsbare objecten is het aantal aanwezigen beperkt en/of zijn de aanwezigen meer verspreid of slechts een deel van de dag aanwezig. De gemeente heeft

een zekere beleidsvrijheid om objecten waarin doorgaans grote aantallen mensen aanwezig zijn (bijvoorbeeld een fabriek met veel medewerkers) als een kwetsbaar object te beschouwen. In principe zijn alle objecten waar mensen werkzaam zijn tenminste 'beperkt kwetsbare' objecten. Een bedrijf dat zelf onder de werkingssfeer van het Bevi valt, wordt niet als een (beperkt) kwetsbaar object beschouwd. De aanwezigheid van 'kwetsbare' en 'beperkt kwetsbare' objecten in de buurt van Bevi-inrichtingen of vervoersroutes van gevaarlijke stoffen doet het groepsrisico rond deze bronnen toenemen.

Risicocommunicatie

Gemeenten spelen een grote rol in de communicatie naar andere organisaties en de bevolking over de locatie en omvang van externe veiligheidsrisico's en de maatregelen die worden genomen om deze risico's te beperken. De risicokaart en het risicoregister (zie paragraaf 3.1) zijn hierbij enkele belangrijke instrumenten.

Bevi, Revi

Op 27 oktober 2004 is het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) in werking getreden. Het doel van het Bevi is om individuele burgers en groepen mensen een minimum beschermingsniveau te bieden tegen een ongeval met gevaarlijke stoffen. Essentieel aan het Bevi is dat daarmee een expliciete relatie wordt gelegd tussen externe veiligheid, ruimtelijke ordening en rampenbestrijding.

Het Bevi (en Revi, de Regeling Externe Veiligheid Inrichtingen) legt veiligheidsafstanden vast tussen bedrijven die risicovolle activiteiten met gevaarlijke stoffen verrichten en zogenoemde kwetsbare objecten (zoals huizen, ziekenhuizen, scholen of winkels). Bij bedrijven met risicovolle activiteiten kan worden gedacht aan chemische fabrieken, LPG-tankstations en – op termijn ook - spoorwegemplacements waar goederentreinen met gevaarlijke stoffen rangeren. Gemeenten en provincies zijn met de inwerkingtreding van het besluit wettelijk verplicht om bij het verlenen van milieuvergunningen en het maken van bestemmingsplannen rekening te houden met het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Op de website van Infomil, in de wetswegwijzer, is meer informatie te vinden over welke inrichtingen onder het Bevi vallen en welke gemeentelijke taken daar bij horen.

Programmafinanciering

Door middel van programmafinanciering wordt voor de periode 2006-2010 door het Rijk jaarlijks € 20 miljoen ingezet voor de versterking van het externe veiligheidsbeleid door andere overheden. Dit geschiedt op basis van jaarlijkse programma's die door de provincies worden opgesteld. De programma's worden beoordeeld door het Ministerie van VROM. De programma's bevatten actiepunten en maatregelen met betrekking tot de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid door provincies, gemeenten en partners. Over 2006 is door de provincies voor het eerst een overkoepelende rapportage opgesteld over de uitvoering van de programmafinanciering.

Uit die rapportage blijkt dat de versterking van de uitvoering van het EV-beleid vorm krijgt. De risico-inventarisaties zijn afgerond, op ambtelijk niveau vinden provincies, gemeenten, brandweer en veiligheidsregio's elkaar steeds beter en de integratie van EV in de ruimtelijke ordening komt op gang. De structurele borging van de kwaliteitsslag vormt nu een belangrijk aandachtspunt. De Maatlat EV is in dat kader een belangrijke, nieuwe voorziening. Vanaf 2011 zal het budget van de programmafinanciering worden overgeheveld naar het provincie- en gemeentefonds naar rato van de daadwerkelijke taken van gemeenten en provincies.

Maatlat EV

Aanleiding voor het opstellen van de Maatlat EV is de constatering van de Commissie Hendriks (Gemengde Commissie Gevaarlijke Stoffen/risicobeleid) dat veel gemeenten en sommige provincies op het gebied van Externe Veiligheid (EV) onvoldoende kwaliteit kunnen opbouwen voor de uitvoering van bepaalde EV-taken. VROM, IPO en VNG zijn het project Maatlat EV gestart om deze constatering nader te onderzoeken. De Maatlat stelt gemeenten en provincies in staat de kritische massa voor de uitvoering van externe veiligheidstaken te interpreteren voor de eigen organisatie en moet hen helpen bij het beoordelen of er eventueel maatregelen nodig zijn om te voldoen aan deze kritische massa. De Maatlat geeft een minimum aan - het instrument is niet geschikt om te berekenen hoeveel fte's een organisatie idealiter nodig heeft om alle werkzaamheden op het gebied van externe veiligheid uit te voeren. Daarnaast doet de Maatlat ook geen uitspraken over de manier waarop een gemeente of provincie de uitvoering georganiseerd heeft.

In de Maatlat zijn de EV-taken opgenomen die nodig zijn voor de uitvoering van de volgende wetten/regelingen: Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi); Circulaire vervoer gevaarlijke stoffen (RNVGS); het Registratiebesluit; de

buisleidingencirculaires van 1984 en 1991. De Maatlat beschrijft zes deskundigheidsgebieden en de bijbehorende kennis, ervaring, opleiding en borging voor de uitvoering van externe veiligheidstaken.

De zes deskundigheidsgebieden zijn:

- het vaststellen van de EV-situatie op basis van het Bevi/RNVGS;
- het toetsen van de ontvankelijkheid van een QRA;
- het inhoudelijk beoordelen van een QRA;
- maken van QRA's in het kader van het Bevi/de RNVGS;
- verantwoorden groepsrisico;
- interpreteren PGS-voorschriften.

Concreet zal er in 2008 een VNG-webapplicatie beschikbaar komen met een digitale vragenlijst. Met behulp daarvan kan de gebruiker (gemeente, provincie) zelf de aanwezige kritische massa interpreteren.

Veiligheidsregio

Waarschijnlijk treedt op 1 januari 2009 de Wet op de Veiligheidsregio's in werking. Deze wet verplicht gemeenten door middel van een gemeenschappelijke regeling een veiligheidsregio te vormen. De gemeenten zijn een belangrijke actor binnen de veiligheidsregio: zij vormen het bestuur en geven sturing aan beleid en uitvoeringstaken van de veiligheidsregio. Het bestuur van de veiligheidsregio dient elke vier jaar een beleidskader risicobeheersing en een risicoprofiel op te stellen; op basis daarvan wordt het regionaal crisisplan gerealiseerd.



3 Gemeentelijke verantwoordelijkheid: de rode draad in de wetgeving

Dit hoofdstuk beschrijft de speerpunten van de actuele en op stapel staande Rijks wet- en regelgeving die door regionale en lokale overheden dienen te worden omgezet in beleid en uitvoering. De gemeente wordt door de wetgever een belangrijke rol toebedeeld in de beleidsvorming voor externe veiligheid en de uitvoering hiervan. Het gaat daarbij om vijf opgaven voor gemeenten:

- inventarisatie van risico's;
- integrale afweging op lokaal niveau;
- communicatie van risico's;
- maatregelen en handhaving;
- risicoveroorzakers activeren.

3.1 Inventarisatie risicobronnen

Inzicht in risicobronnen is een voorwaarde om EV-beleid te kunnen ontwikkelen en uitvoeren én om de risicocommunicatie met burgers te kunnen verbeteren. Rijk, provincies en gemeenten zijn alle verantwoordelijk voor het uitvoeren van de risico-inventarisaties.

3.1.1 Register en kaart

In maart 2007 is het Registratiebesluit in werking getreden. Het Registratiebesluit heeft als doel uitvoering te geven aan artikel 12.12 Wet milieubeheer,

waarin de registratieplicht voor risicovolle situaties wordt geregeld. Het Besluit bevat voorschriften voor het aanwijzen van risicovolle situaties bij inrichtingen, transportroutes en buisleidingen, het inrichten van een register, de inhoud van te verstrekken gegevens en termijnen daarbij. De ministeriële regeling voor de risicokaart geeft aanvullende voorschriften voor het aanwijzen van risicovolle situaties bij inrichtingen.

De risicosituaties worden vastgelegd in het landelijke Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS), dat door het RIVM wordt beheerd. In het RRGs wordt onder meer per bedrijf de PR10⁻⁶-contour vastgelegd. Voor een aantal bedrijfscategorieën (o.a. LPG-tankstations, ammoniakkoelinstallaties en PGS15-bedrijven die gevaarlijke stoffen opslaan) gelden standaardafstanden tot de PR10⁻⁶-contour, zoals vastgelegd in de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi).

Belangrijk hulpmiddel bij de inventarisatie van stationaire activiteiten (bedrijven) is de 'Leidraad risico-inventarisatie gevaarlijke stoffen' (VROM/BZK 2006). In de Leidraad is gedefinieerd welke activiteiten geïnventariseerd moeten worden. Bovendien bevat de Leidraad een inventarisatiemethodiek en indicatieve effect- en risicoafstanden. Voor sommige bedrijven (zoals Brzo-bedrijven) moet een kwantitatieve risicoanalyse (QRA) worden uitgevoerd om de PR10⁻⁶-contour te bepalen.

De gegevens in het register worden ontsloten via de provinciale risicokaarten, die ook gedeeltelijk toegankelijk zijn voor burgers. Naast risico's door opslag van gevaarlijke stoffen zijn op deze kaarten o.a. ook risico's als gevolg van natuurrampen, zoals overstromingen en bijvoorbeeld ernstige verstoring van de openbare orde weergegeven. De risicokaarten worden ingevolge artikel 6a van de Wro beheerd door de provincies. Gegevens anders dan die uit het register, worden verkregen van gemeenten, provincies en waterschappen.

De publieksversie van de risicokaarten geeft geen effectafstanden weer. Burgers kunnen informatie over effectafstanden bij het bevoegd gezag verkrijgen. De publieksversie van de risicokaarten is te bekijken via www.risicokaart.nl. De effectafstanden worden wel getoond op de professionele versie van de risicokaart. Toegang tot de professionele versie van de risicokaart kan opgevraagd worden bij de provinciale beheerder van de risicokaart.

Voor zowel de risicokaart als het register zijn gemeenten de belangrijkste gegevensbron. Via één invoermodule leveren de gemeenten voor beide de informatie aan de provincie en het RIVM aan.

Een groot deel van de inrichtingen waarover informatie verstrekt moet worden, is bekend bij de gemeente door de gemeentelijke taken in het kader van vergunningverlening en handhaving. Uitgangspunt voor zowel het register als de kaart is de vergunde situatie en niet de werkelijk benutte capaciteit. Dit kan een vertekend beeld ten aanzien van de risico's opleveren aangezien inrichtingen niet altijd de maximale, vergunde capaciteit realiseren/benutten. Dit kan aanleiding zijn om de milieuvergunningen te actualiseren.

Gemeenten moeten een volledige risico-inventarisatie uitvoeren. Dit houdt in dat van alle bedrijven bezien moet worden of ze een mogelijk risico vormen voor werknemers, omwonenden en/of milieu en hoe groot deze risico's zijn.

3.1.2 Risicoanalyse

Medio 2007 is door de betrokken partijen een methode vastgesteld voor de kwantitatieve risicoanalyse (QRA) van Bevi-inrichtingen. Tot op dat moment werden verschillende methoden naast elkaar gehanteerd. De 'Rekenmethodiek Bevi' wordt begin 2008 via de tweede tranche wijzigingen in het Revi vastgelegd.

Voor de toepassing van de rekenmethodiek heeft VROM exclusief het rekenprogramma Safeti-NL aangewezen. Het Centrum Externe Veiligheid van het RIVM verzorgt de verspreiding van Safeti-NL en organiseert cursussen. Tevens heeft het RIVM een Helpdesk-Safeti-NL geopend; deze is per e-mail bereikbaar.

Een eerste indruk van de risico's van vervoersstromen kan worden verkregen aan de hand van de risicoatlassen van het Ministerie van V en W. Als er geen actuele risicoatlas beschikbaar is, kan een beeld van de risico's worden verkregen door vervoersstromen te vergelijken met de zogenoemde vuistregels. Die zijn vastgelegd in de 'Guidelines for quantitative risk assessment'. Indien het (geprognosticeerde) aantal transportbewegingen per jaar op een route lager is dan de in dit boek vermelde drempelwaarden, is het niet noodzakelijk om het externe veiligheidsrisico te kwantificeren.

Voor de kwantificering van de risico's van transportstromen dient de rekenmethode RMB II te worden gebruikt. Deze is toepasselijk op elk type doorgaand transport, met uitzondering van vervoer op zeeroutes.

3.2 Integrale afweging

Gemeenten dienen volgens het Bevi zelf een afweging te maken of het veiligheidsrisico van een bepaalde activiteit aanvaardbaar is. De termen groepsrisico (GR) en plaatsgebonden risico (PR) spelen hierin een belangrijke rol (zie ook hoofdstuk 2).

De Rijkswetgeving stelt strikte eisen aan het plaatsgebonden risico. Echter, voor het groepsrisico geldt een grote mate van beleidsvrijheid voor gemeenten. Hier heeft de Rijksoverheid namelijk geen normen gesteld, maar geldt een verantwoordingsplicht: in het geval van ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van risicovolle inrichtingen of routes en bij aanvragen voor vestiging of uitbreiding van inrichtingen, dient de gemeente een eigen afweging en onderbouwing te geven van de aanvaardbare omvang van het groepsrisico.

In deze afweging spelen de rampenbestrijding en zelfredzaamheid een belangrijke rol maar ook criteria die buiten het veiligheidsdomein vallen, zoals economische, maatschappelijke en financiële aspecten. De oriëntatiewaarde voor het groepsrisico wordt hierbij als referentiewaarde gehanteerd.

De verantwoordingsplicht ten aanzien van inrichtingen is geregeld in artikel 12 en 13 Bevi. De verantwoordingsplicht ten aanzien van vervoer is opgenomen in de circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen.

Een belangrijk hulpmiddel bij de verantwoording over het groepsrisico vormt de handreiking verantwoording groepsrisico (VROM); deze is te vinden op www.groepsrisico.nl.

In de verantwoording over het groepsrisico dienen in elk geval de volgende elementen terug te keren:

- 1 Aanwezige dichtheid van personen in het invloedsgebied van de betrokken inrichting;
- 2 De omvang van het groepsrisico;
- 3 De mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen ter beperking van het groepsrisico bij de betrokken inrichting(en);

- 4 De mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen ter beperking van het groepsrisico in het ruimtelijke besluit;
- 5 De mogelijkheden tot voorbereiding op de bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval;
- 6 De mogelijkheden van personen die zich in het invloedsgebied van de inrichting bevinden om zichzelf in veiligheid te brengen;
- 7 De voor- en nadelen van andere mogelijkheden tot ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico;
- 8 De mogelijkheden en voorgenomen maatregelen ter beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst;
- 9 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;
- 10 Het advies van de regionale brandweer/veiligheidsregio.

Het belang van een beleidsvisie op het groepsrisico

Om de verantwoording over het groepsrisico goed te kunnen uitvoeren, doet de gemeente er goed aan om een visie te ontwikkelen op hoe zij omgaat met het groepsrisico: welk niveau is over het algemeen aanvaardbaar? Hoe wordt omgegaan met overschrijdingen in de bestaande situatie? Op welke wijze worden nieuwe plannen beoordeeld? Welk soort veiligheidsmaatregelen zijn te prefereren? Ligt het primaat hierin bij de gewenste ontwikkelingen vanuit ruimtelijke ordening, of gaat veiligheid voor alles? En welke maatregelen kan de gemeente zich financieel gezien veroorloven?

In een dergelijke visie kan worden benoemd hoe de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico wordt gehanteerd, bijvoorbeeld dat deze waarde als norm wordt gesteld. Het hanteren van een 'harde' norm voor het groepsrisico legt echter een claim op de ruimte. De effecten hiervan op de bestaande situatie kunnen groot zijn. Het is dan ook van belang dat er eerst goed zicht is op de ruimtelijke claims en de gevolgen daarvan, alvorens het groepsrisico als 'harde' norm te definiëren.

Een belangrijk voordeel van een vastgestelde visie is dat het gemeentelijk toetsingskader voor het groepsrisico helder is waardoor een eventuele schijn van willekeur kan worden voorkomen.

Van beleidsvisie naar structuurvisie

Eventueel kan de beleidsvisie worden geconcretiseerd tot een structuurvisie conform Bevi artikel 13 lid 4. Deze structuurvisie geeft voor het hele gemeentelijk grondgebied richting toekomst aan welk risiconiveau en welke scenario's acceptabel worden geacht door de gemeente, hoe de gemeente dit verantwoordt vanuit rampenbestrijding, zeldzaamheid en andere overwegingen en welke criteria voor toekomstige ruimtelijke ontwikkeling hier uit voortvloeien. Een dergelijke structuurvisie is concreet en normzettend. Voordelen van een dergelijke structuurvisie zijn dat de visie op risico's vanuit een integraal overzicht tot stand is gekomen en dat bij nieuwe ruimtelijke plannen die binnen de uitgangspunten van de structuurvisie blijven, geen aparte verantwoording over het groepsrisico hoeft te worden afgelegd; een verwijzing naar de structuurvisie volstaat dan. Daar staat tegenover dat de realisatie van een structuurvisie conform Bevi 13.4 veel ambtelijke inzet vergt en dat het risico bestaat dat de visie na niet al te lange tijd bijgesteld moet worden aangezien de regels veranderd zijn of doordat de situatie in de gemeente is veranderd. Daarbij komt dat een dergelijke structuurvisie de speelruimte van het bestuur op het gebied van ruimtelijke ordening inperkt. Afhankelijk van de omstandigheden is het meer of minder aantrekkelijk om een structuurvisie conform Bevi 13.4 vast te stellen (zie hoofdstuk 4 van deze handreiking).

Beleidsvrijheid plaatsgebonden risico

Ook op het gebied van het plaatsgebonden risico heeft de gemeente enige beleidsvrijheid, namelijk de keuze voor een maatregel. Bijvoorbeeld: als de maatregelen die een bedrijf kan nemen gepaard gaan met onevenredig hoge kosten, kan de gemeente er voor kiezen om objecten in de omgeving te verplaatsen. Voor risicosituaties rond bepaalde categorieën van bedrijven is het Besluit externe veiligheid inrichtingen van toepassing. Volgens dit besluit moeten ook bestaande situaties, waarbij kwetsbare bestemmingen binnen de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour van een (Bevi-)bedrijf liggen, vóór 2010 gesaneerd zijn. In het geval van extreem hoge kosten of het ontbreken van mogelijke maatregelen om het plaatsgebonden risico onder de norm te brengen, maakt de gemeente een afweging op grond van het BBT-principe.

Doorwerking ruimtelijke ordening

Doorwerking van het wettelijk kader in de ruimtelijke ordening betekent dat de consequenties van de contouren van de norm voor het PR en de oriëntatiewaarde van het GR worden doorgevoerd in de bestaande ruimtelijke ordening

of in nieuwe plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het gaat hier dan met name om het uitvoeren van de zogenaamde 'effectgerichte maatregelen' (zie hoofdstuk 2).

Echter, het uitvoeren van effectgerichte maatregelen kan op gespannen voet staan met het beleid dat sommige provincies hanteren, namelijk dat er zoveel mogelijk binnen de bestaande bebouwingscontouren gebouwd dient te worden. Dit betekent dat er in de doorwerking van het EV-beleid in het RO-beleid een evenwicht zal moeten worden gevonden tussen de strategie van de compacte stad en de eisen die vanuit het wettelijk kader EV worden gesteld. Hierbij geldt overigens dat het spanningsveld pas ontstaat als de ruimtelijke plannen in de invloedssfeer van risicovolle inrichtingen of bij vervoersassen van gevaarlijke stoffen vallen of als het groepsrisico door een nieuwe ontwikkeling sterk toeneemt. Indien dit niet het geval is, worden er vanuit het EV-beleid geen eisen gesteld aan de ruimtelijke ordening.

Indien het plaatsgebonden risico wordt overschreden, zijn aanpassingen verplicht die de overschrijding wegnemen. Hiervoor kunnen maatregelen worden genomen die niet doorwerken in de ruimtelijke ordening. Dit is vaak het geval bij maatregelen aan de risicobron. Ook kunnen maatregelen worden genomen die wel doorwerken in de ruimtelijke ordening, zoals bij effectgerichte maatregelen vaak het geval is.

Op plaatsen waar het groepsrisico wordt verhoogd (al dan niet met een overschrijding van de oriëntatiewaarde), heeft de gemeente twee keuzen:

- 1 de (toekomstige) situatie wordt dusdanig aangepast dat de verhoging van het GR vervalt;
- 2 de gemeente verantwoordt de verhoging (al dan niet met een overschrijding van de 'oriëntatiewaarde') van het GR met behulp van een integrale afweging.

Voor keuze 1 geldt wederom dat er maatregelen kunnen worden genomen met een verschillende impact op de ruimtelijke ordening. Voor keuze 2 geldt dat de motivering expliciet onderdeel is van de besluitvorming en dat de afweging een aantal verplichte elementen bevat, waaronder een advies van de regionale brandweer

Het inpassen van EV-normen in de geplande en bestaande ruimtelijke ordening is complex. Gemeenten zullen de koppeling tussen ruimtelijke ordening en

externe veiligheid slim moeten inrichten om niet telkens op nieuwe knelpunten te stuiten. Een meerjarige beleidsvisie en eventueel structuurvisie op de relatie tussen EV en RO is aan te bevelen (zie ook hiervoor en in hoofdstuk 4).

Bij ruimtelijke planvormingsprocessen dient in een vroeg stadium inzichtelijk gemaakt te worden welke eisen er vanuit de externe veiligheid gesteld worden gezien de aanwezige risico's. Indien er geen beleidsvisie of structuurvisie is opgesteld, dient dit voor elk plan afzonderlijk gedaan te worden. Bij de inventarisatie van risico's is het verstandig om van grof naar fijn te werken: in het allereerste stadium van het planvormingsproces kan al een inschatting worden gemaakt van de plandelen die op gespannen voet staan met de externe veiligheidsnormen. Ten behoeve hiervan kunnen in een risicokaart de maximale EV-contouren worden aangegeven. Bij het opstellen van deze contouren wordt dan uitgegaan van een situatie waarin nog helemaal geen aanpassingen zijn gepleegd om eventuele risico's te verkleinen. Hierdoor worden twee dingen bereikt:

- a voor de plandelen die voldoen aan de normen, hoeven geen extra studies in het kader van externe veiligheid te worden gedaan;
- b voor de plandelen die niet voldoen aan de normen, zijn nog veel mogelijkheden om ze zodanig aan te passen dat ze alsnog kunnen voldoen aan de normen.

Verder wordt aanbevolen om in een vroeg stadium contact te zoeken met de regionale brandweer (veiligheidsregio) in het kader van de adviesplicht. Zij kunnen ook mogelijke knelpunten signaleren en oplossingen aandragen.

Plannen die in eerste instantie niet voldoen, kunnen in een iteratief proces van aanpassen en toetsen steeds verder worden ingevuld en aangepast. Hierbij loopt het planproces van de ruimtelijke ordening dus parallel aan het invullen van de eisen vanuit externe veiligheid. Tijdens dit proces dient contact te worden gezocht met de inrichting(en) die een risico vormen. Het bedrijf kan informatie verstrekken om de exacte risico's te bepalen en indien nodig kan overleg gevoerd worden over te nemen maatregelen. En wellicht heeft het bedrijf plannen om te verhuizen of juist uit te breiden.

3.3 Communicatie van risico's

Belangrijk is dat de gemeente naar buiten treedt over inzichten en afwegingen over externe risico's. Hierbij gaat het niet alleen om communicatie naar burgers en bedrijven, maar ook om communicatie naar veiligheidspartners, andere afdelingen van de gemeente en andere overheden.

Communicatie naar burgers

Wanneer burgers op de hoogte zijn van risico's en – vooral – wat zij kunnen ondernemen om de risico's te verkleinen, vergroot dit hun zelfredzaamheid. Echter, communicatie naar burgers dient wel doordacht te gebeuren, om te voorkomen dat er een 'paniekgevoel' of juist ongeloof ontstaat over de risico's die gelopen worden.

Verder verplicht het verdrag van Aarhus de overheid om milieu-informatie openbaar en transparant te maken. De gemeente moet dus over veiligheid communiceren; dit is niet vrijblijvend. Meer informatie hierover kan worden gevonden in de Handreiking risicocommunicatie van het ministerie van BZK (2003), de Wegwijzer Risicocommunicatie (2006) van het IPO en bij het Expertisecentrum Risico- en crisiscommunicatie van BZK.

Communicatie naar burgers over risico's is niet gemakkelijk. Alleen het beschikbaar stellen van technische gegevens zoals risicocontouren en groepsrisico's is niet wenselijk. Risicocommunicatie naar burgers is namelijk een vorm van perceptiemanagement; het gaat niet zozeer om wat gevaarlijk is, maar wat de burger als gevaarlijk ervaart. Bepaalde risico's, zoals treinrampen en vliegtuigongevallen, kunnen in de beleving van de burger veel groter zijn dan de wetenschappelijke berekeningen aangeven. Daarom is het belangrijk om tot interactie te komen door extra aandacht te geven aan die onderwerpen die door de burgers belangrijk worden gevonden. Instrumenten als enquêtes en publieksmonitors kunnen hiervoor benut worden.

Naast het inzichtelijk maken van de bestaande risico's is het van belang om te communiceren over de maatregelen die gemeente en bedrijf nemen om de veiligheid te vergroten. Liefst wordt dit gezamenlijk gepresenteerd, zodat voor bewoners duidelijk is dat de zaken goed zijn geregeld. Daarnaast is voorlichting nodig over wat burgers zelf kunnen doen om hun veiligheid te vergroten.

Wellicht is er in uw gemeente momenteel nauwelijks behoefte onder de bevolking aan dergelijke informatie. Echter, bij het daadwerkelijk plaatsvinden

van een ramp ontstaat deze behoefte wel degelijk, en op dat moment moet de informatie aanwezig zijn.

Communicatie naar (werknemers van) bedrijven

Ook bedrijven, niet zijnde risicoveroorzakers, dienen goed op de hoogte te zijn van de risico's en de mogelijkheden van zelfredzaamheid. De BHV-organisaties van bedrijven dienen op de hoogte te zijn van scenario's en te treffen maatregelen.

Communicatie naar veiligheidspartners

In het kader van rampenbestrijding is communicatie naar en overleg met veiligheidspartners, zoals de brandweer, regionale brandweer, ambulance en politie erg belangrijk. De hulpverleningsdiensten moeten weten welke risico's hun medewerkers lopen en hoe ze hierop het best kunnen inspelen.

De risicokaart kan hierin een rol spelen, maar geeft slechts een globaal beeld. In het rampenplan en de rampenbestrijdingsplannen wordt nadere informatie opgenomen.

Een andere vorm van communicatie met partners gebeurt in het kader van Brzo 1999. De veiligheidsrapporten worden gezamenlijk door het bevoegd gezag (gemeente of provincie), de arbeidsinspectie en de regionale brandweer beoordeeld. Het is wenselijk dat deze partijen al tijdens het opstellen van het VR-rapport bij het proces betrokken zijn. Ook de veiligheidsinspecties bij het bedrijf zullen veelal gezamenlijk worden uitgevoerd. Het bestuur van de veiligheidsregio dient over alle relevante veiligheidsinformatie te beschikken met het oog op de voorbereiding van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De veiligheidsrapporten van Brzo-bedrijven en de reactie van het bevoegd gezag zijn openbaar, met uitzondering van vertrouwelijke onderdelen uit het oogpunt van concurrentieoverwegingen of het voorkomen van terroristische aanslagen.

Naast communicatie over de aanwezige risico's kan de gemeente haar partners informeren over het Rijks- en provinciaal beleid en natuurlijk over haar eigen beleid en voorgenomen maatregelen.

Communicatie binnen de gemeente

Externe veiligheid is vaak ondergebracht bij de afdeling milieu of vergunningverlening van de gemeente. Externe veiligheid heeft echter een sterke relatie met ruimtelijke ordening: bijna alle eisen en maatregelen die vanuit

externe veiligheid worden gesteld/genomen, hebben impact op de ruimtelijke ordening. Het is dan ook van belang om de lijnen tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening kort te houden.

De interne communicatie van risico's dient zorgvuldig te gebeuren. Zoals eerder aangegeven, is een risicokaart vaak een hele grove inschatting van de daadwerkelijk aanwezige risico's als er risicobeperkende maatregelen worden genomen. Het verdient dan ook aanbevelingen dat er bij de informatieoverdracht over risicocontouren een medewerker van de afdeling die de contouren heeft opgesteld, aanwezig is om een toelichting te geven.

Communicatie met andere overheden

In veel gevallen kunnen besluiten die de gemeente neemt gevolgen hebben voor buurgemeenten. Bijvoorbeeld als het gaat om routing van het transport van gevaarlijke stoffen of het verplaatsen van inrichtingen, is het van belang dat gemeenten overleggen en gezamenlijke oplossingen vinden. Het routeren van gevaarlijke stoffen werkt bijvoorbeeld niet als de route in de buurgemeente niet aansluit. Maar ook de hogere overheid speelt hierin een belangrijke rol. Zeker bij extern veiligheidsbeleid voor het transport van gevaarlijke stoffen is een regiefunctie van de landelijke overheid onontbeerlijk. Ook ontbreekt het de gemeente vaak aan sturingsinstrumenten als zij zelf geen bevoegd gezag of beheerder van de infrastructuur is. Regelmatige contacten met Rijk en provincie om hierover afspraken te maken zijn dan ook van belang.

Daarnaast is de provincie in veel gevallen het bevoegd gezag bij bedrijven die onder het Brzo vallen. In het Brzo is vastgelegd dat de gemeente betrokken moet zijn bij de (beoordeling van) veiligheidsrapporten.

3.4 Maatregelen

Wanneer de risico's op het gebied van externe veiligheid onaanvaardbaar hoog zijn, dient de gemeente maatregelen te nemen om dit risico te verkleinen. Het soort maatregelen dat de gemeente kan nemen is afhankelijk van de vraag of zij het bevoegd gezag is, of zij beheerder is van de infrastructuur en of zij maatregelen kan nemen op basis van Rijkswet- en regelgeving.

Maatregelen die de gemeente kan nemen variëren van 'hard' naar 'zacht': zij kan een vergunning weigeren, een inrichting saneren of een routing instellen als zij daarvoor bevoegd is. Wanneer projecten zich nog in de planvormingfase

bevinden, kunnen de plannen zo aangepast worden dat zij binnen de EV-normen vallen.

Maatregelen aan de bron, zoals bijvoorbeeld saneren, worden in de praktijk door de meeste risicoveroorzakers welwillend uitgevoerd. In een enkel geval kan het nodig zijn om te dreigen met een onteigeningsprocedure of is het nodig om de in een vergunning opgenomen maatregelen af te dwingen met behulp van handhaving.

Ook kan overwogen worden om de ontvanger van het risico (bijvoorbeeld woningen) te verplaatsen en daarmee het effect te verkleinen. Soms is het weghalen van één of enkele woningen voordeliger dan het verplaatsen van een bedrijf, zeker als de situatie historisch gegroeid is. Echter, ook bij een dergelijke maatregel zullen de kosten en het tijdsbestek aanzienlijk zijn.

In sommige andere gevallen zijn de beïnvloedingsmogelijkheden beperkt tot het sluiten van convenanten.

Kader voor maatregelen

De beleidsvisie EV en de eventuele structuurvisie EV van de gemeente vormen het kader voor besluiten. Zo kan op basis van de visie besloten worden om al dan niet een vergunning te verlenen voor het plaatsen van een inrichting. Op basis van de structuurvisie kan bij de inrichting (bestemming) van de gemeente rekening worden gehouden met de vestiging van risico- (of overlast-) veroorzakende bedrijven. Bijvoorbeeld door zonering van nieuwe industrieterreinen: de 'zwaarste' bedrijven het verst van de woonbebouwing en het dichtst bij transportroutes. Dit vermindert ook de risico's en de overlast op het bedrijven-terrein zelf.

Ook kunnen onderdelen van het beleid worden opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening. In de APV worden punten opgenomen die:

- niet zijn geregeld in hogere wetgeving, zoals de Wet milieubeheer, het Bevi, etc. en/of:
- wel zijn geregeld in hogere wetgeving, maar met een ander motief dan de openbare orde.

Een voorbeeld: een vuurwerkbedrijf kan aan alle regels uit het Vuurwerkbesluit voldoen en mag zich dus vestigen. Uit dit oogpunt moet het bedrijf een vergunning krijgen. In de APV kan echter geregeld worden dat in een bepaalde wijk uit oogpunt van openbare orde slechts een beperkt aantal verkooppunten van vuurwerk geaccepteerd wordt. Op basis hiervan kan een verkoopvergunning

geweigerd worden. Voorwaarde is wel dat zo'n bepaling gemotiveerd is in vastgesteld beleid van de gemeente (bijvoorbeeld een Vuurwerknota).

De APV kan dus aanvullend op de landelijke regelgeving ingezet worden. Ook in het bestemmingsplan kunnen restricties gesteld worden, in dit geval aan het type activiteiten dat op een locatie toegestaan wordt.

3.5 Risicoveroorzakers activeren

Het fundament onder het gemeentelijke beleid is het activeren van ondernemers om hun verantwoordelijkheid voor externe veiligheid te nemen. Veiligheid begint bij de risicoveroorzaker, dus de gemeente is het meest effectief als ze bij de bron zit en die betrokken houdt. Zo bezien zou het nemen van maatregelen en de handhaving hiervan niet alleen een instrument moeten zijn voor het bevorderen van de naleving van regelgeving van de eigenaren van risicovolle activiteiten: slimme handhaving stimuleert ondernemers bij voorbaat de regels na te leven.

Veel bedrijven zijn zich bewust van het risico dat zij voor de omgeving brengen. De ondernemers die werken met gevaarlijke stoffen komen hier immers dagelijks mee in aanraking en zijn zich daardoor terdege bewust van de risico's. Zij zijn dan ook vaak bereid om in overleg met de gemeente de mogelijkheden te onderzoeken om risico's te beperken. Vooral voor de grotere bedrijven geldt dit. Bij kleine bedrijven ontbreekt het soms aan kennis van en bewustzijn omtrent de stoffen waar men mee werkt en de bijbehorende risico's. Niet alle zwembadexploitanten en -medewerkers kennen bijvoorbeeld de consequenties van het foutief mengen van chloor.

De risicokaart en de daarmee samenhangende openbaarheid van risico-informatie over bedrijven blijkt (nog) geen argument voor risicoveroorzakers om op eigen initiatief maatregelen te nemen. Kleine Brzo-bedrijven willen hun (opslag)capaciteit wel eens verkleinen, om niet langer aan de de Brzo-eisen te hoeven voldoen. Dit komt echter zelden voor.



4 Gemeentelijk beleid en organisatie

De gemeente heeft een belangrijke taak in het kader van de externe veiligheid. Deze taak omvat activiteiten als risico-inventarisatie en -analyse, vergunningverlening en handhaving, verantwoording over het groepsrisico en doorwerking van EV in de ruimtelijke ordening. Om deze taak op een goede manier te kunnen uitvoeren is het essentieel dat de gemeente een beleidsvisie heeft op wat EV betekent en hoe ermee wordt omgegaan in flankerend beleid en bij ruimtelijke en milieubesluiten. Een mogelijkheid is deze beleidsvisie nader te concretiseren tot een structuurvisie die als meerjarig kader dient voor de verantwoording over het groepsrisico (conform Bevi artikel 13.4). Daarnaast is het natuurlijk van belang dat de gemeente externe veiligheid goed in de organisatie (in relevante procedures) borgt en over de benodigde capaciteit en competenties ('kritische massa') beschikt om de EV-taak te kunnen uitvoeren. Ook dient de visie op EV nadrukkelijk door te werken in de inrichting van de rampenbestrijdingsorganisatie. Ten slotte dient de gemeente actief en alert invulling te geven aan de risicocommunicatie.

4.1 Beleidsvisie EV

Een gemeentelijke beleidsvisie op EV heeft als belangrijke voordelen dat:

- duidelijk is hoe de gemeente met het groepsrisico omgaat; dit is zowel voor de gemeente zelf als voor de doelgroepen verhelderend; in procedures heeft niet telkens opnieuw 'het wiel te worden uitgevonden';

- EV gepositioneerd wordt in het beleid en als zodanig bestuurlijk 'op het netvlies' blijft;
- interne partners (beleidsafdelingen) EV in beeld hebben en er invulling aan kunnen geven in hun beleid en processen;
- externe partners vat krijgen op de gemeentelijke prioriteiten in dit kader; dit vergemakkelijkt samenwerking.

Een beleidsvisie EV wordt vervat in een nota en via reguliere besluitvorming vastgesteld. Elementen van de beleidsvisie zijn bijvoorbeeld:

- relatie van EV met andere beleidsvelden en organisaties;
- hoe omgegaan wordt met de richtwaarde voor het plaatsgebonden risico;
- hoe omgegaan wordt met de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico;
- overzicht risico's in de gemeente;
- uitgangspunten voor ruimtelijke ontwikkeling: in welke gebieden wordt welk groepsrisico toegestaan? welke territoriale concentratie van functies wordt eventueel nagestreefd? welke ruimtelijke ontwikkeling is mogelijk?
- visuele weergave van risico's en ruimtelijke uitgangspunten op een kaart;
- onderbouwing van en verwijzing naar eventuele doorvertaling van de visie in een structuurvisie conform Bevi 13.4;
- hoofdlijnen van de organisatorische borging van de samenwerking tussen relevante afdelingen en met externe partners;
- hoofdlijnen van de risicocommunicatie.

Partijen die betrokken dienen te worden bij de totstandkoming van de beleidsvisie zijn:

- gemeenteraad;
- college van B&W;
- ambtelijk coördinator EV;
- afdelingen/taakvelden:
 - milieu (beleidsmedewerker en vergunningverlener);
 - ruimtelijke ordening (bestemmingsplan);
 - integrale veiligheid;
 - rampenbestrijding;
 - verkeer;
 - economische zaken;
- regionale brandweer/veiligheidsregio;
- eventueel andere gemeenten.

Stappen in de ontwikkeling van de beleidsvisie zijn:

- 1 bestuurlijke opdracht;
- 2 opstellen plan van aanpak door ambtelijk en bestuurlijk coördinator;
- 3 oriënterende bijeenkomst met afdelingen en brandweer/veiligheidsregio;
- 4 informatieverzameling (risico's, ruimtelijk beleid, regionale planvorming, evt. regionale en provinciale visies EV)
- 5 opstellen conceptvisie; bespreking met partners;
- 6 besluitvorming.

Spil in het proces zijn de bestuurlijk en een ambtelijk coördinator. Als bestuurlijk coördinator wordt de portefeuillehouder aangewezen die de meeste betrokkenheid heeft met het thema, bijvoorbeeld degene die integrale veiligheid in portefeuille heeft. Ook de portefeuillehouders rampenbestrijding, milieu en RO hebben een verantwoordelijkheid als het gaat om externe veiligheid. De ambtelijk coördinator kan bij de bestuursdienst gepositioneerd worden, bijvoorbeeld in de persoon van de beleidsmedewerker integraal veiligheidsbeleid. In sommige gemeenten is reeds op directieniveau iemand met veiligheid belast, in het kader van de gemeentelijke ('oranje') kolom van de veiligheidsregio. Positionering op deze afdeling verdient de voorkeur omdat hier het totaaloverzicht over de gehele veiligheidssituatie (inclusief rampenbestrijding) in de gemeente moet zijn en omdat vanuit de bestuursdienst de relevante afdelingen goed te betrekken zijn. Maar ook een beleidsmedewerker milieu zou deze coördinerende rol kunnen vervullen. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ambtelijk en bestuurlijk coördinator dienen concreet te worden benoemd en helder te worden gepositioneerd ten opzicht van de reguliere taakverdeling van de betrokken gemeentelijke diensten voor externe veiligheid.

In het plan van aanpak wordt beschreven welke stappen doorlopen zullen worden en welke partijen worden betrokken. Verder wordt in het plan van aanpak ingegaan op de eventuele intergemeentelijke of regionale samenwerking bij de visieontwikkeling en de wijze van bekostiging van de beleidsontwikkeling. Door de programmafinanciering kan in sommige gevallen de ambtelijke capaciteit worden uitgebreid, bijvoorbeeld door een regionaal projectleider aan te stellen. Maar er dient structurele formatie te zijn voor EV-beleid, met voldoende omvang om de deskundigheid te hebben en bij te houden. Veel kleine gemeenten kiezen ervoor om externe veiligheid regionaal op te pakken, bijvoorbeeld door dit bij een regionale milieudienst onder te brengen. Ook

in dat geval zal er een ambtelijk coördinator bij de gemeente moeten zijn die overzicht behoudt en de diverse afdelingen bij elkaar brengt. Een andere vorm die gekozen kan worden is intergemeentelijke samenwerking.

4.2 Structuurvisie EV

Een structuurvisie EV conform Bevi 13.4 geeft voor het hele gemeentelijk grondgebied richting toekomst aan welke groepsrisico's en scenario's acceptabel worden geacht door de gemeente en wat de daaruit voortvloeiende uitgangspunten (toetspunten) voor ruimtelijke ontwikkeling zijn. De gemeente verantwoordt deze risico's 'in één keer' op basis van randvoorwaarden voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid en economische en andere overwegingen. Een dergelijke structuurvisie geldt als algemene verantwoording voor het groepsrisico; ten aanzien van ruimtelijke plannen die voldoen aan de in de visie geformuleerde uitgangspunten, hoeft niet telkens afzonderlijk verantwoording over het groepsrisico te worden afgelegd.

Voordelen van een structuurvisie zijn:

- de keuzes met betrekking tot groepsrisico's zijn gebaseerd op een samenhangende, integrale visie op het gehele gemeentelijk grondgebied;
- bij elk ruimtelijk plan is vanaf het eerste begin duidelijk wat de eisen vanuit de externe veiligheid zijn;
- tevens zijn bij elk ruimtelijk plan de randvoorwaarden vanuit rampenbestrijding en zelfredzaamheid helder;
- er hoeft niet telkens opnieuw verantwoording over het groepsrisico te worden afleggen.

De reikwijdte van een structuurvisie wat betreft planhorizon wordt door de gemeente zelf bepaald. Voor de hand ligt het aan te sluiten op die van bijvoorbeeld streekplannen. Gemeenten kunnen de structuurvisie ook gezamenlijk opstellen, al dan niet in regionaal verband.

Ruimtelijke uitgangspunten in een structuurvisie hebben bijvoorbeeld betrekking op:

- concentratie van risico's in bepaalde gebieden binnen de gemeente;
- toegestane bevolkingsdichtheden;
- vervoersrichtingen;
- locaties van kwetsbare objecten.

De verantwoording ten aanzien van de rampenbestrijding en zelfredzaamheid in de structuurvisie wordt vertaald in generieke uitgangspunten; die hebben bijvoorbeeld betrekking op infrastructurele vereisten voor rampenbestrijding.

Beleidsvisie of structuurvisie?

Vanzelfsprekend is een structuurvisie gedetailleerder dan een beleidsvisie EV (zoals besproken in paragraaf 4.1). Feitelijk betreft de structuurvisie een 'totaalplaatje' van het gemeentelijk grondgebied wat betreft risicobronnen, geaccepteerde scenario's, ruimtelijke uitgangspunten en randvoorwaarden voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid. De benodigde inspanningen voor de realisatie van de structuurvisie zijn dan ook van een andere orde dan die ten aanzien van een beleidsvisie. Zo is veel inzet gemoeid met het verkrijgen van alle noodzakelijke gegevens en het doorrekenen van scenario's. Ook het benoemen van concrete toetspunten voor ruimtelijke plannen en de randvoorwaarden ten aanzien van rampenbestrijding en zelfredzaamheid is complex en vraagt veel van betreffende partijen (onder meer de regionale brandweer). Het risico bestaat daarbij dat de visie na een of twee jaar alweer geactualiseerd blijkt te moeten worden doordat de landelijke regelgeving (bijvoorbeeld m.b.t. transport of buisleidingen) is veranderd of omdat de situatie in de gemeente is gewijzigd (nieuwe risicobronnen – 'bovenmatige scenario's'). Ten slotte is er het effect dat de bestuurlijke speelruimte op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling ingeperkt wordt door een structuurvisie; in de visie worden immers criteria ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling geformuleerd.

Afhankelijk van de omstandigheden in de gemeente is het meer of minder aantrekkelijk om een structuurvisie op te stellen. Met name spelen een rol:

- het risicoprofiel van de gemeente in combinatie met de ruimtelijke dynamiek – hoe vaak zal er in de toekomst verantwoording over het groepsrisico moeten worden afgelegd indien er geen structuurvisie zou zijn?
- het belang dat wordt gehecht aan bestuurlijke speelruimte ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling;
- beschikbare ambtelijke capaciteit bij gemeente maar ook bij hulpverleningsregio voor het opstellen van de visie;
- beschikbare middelen om scenario's te laten doorrekenen;
- het stadium waarin de gemeente verkeert wat betreft ambtelijke en bestuurlijke bewustwording ten aanzien van externe veiligheid; indien er in dat opzicht nog veel voorwerk verricht moet worden, is een structuurvisie al snel 'een brug te ver'.

Stappenplan

De totstandkoming van een structuurvisie externe veiligheid ziet er grofweg als volgt uit:

- 1 bestuurlijke opdracht;
- 2 opstellen plan van aanpak voor de realisatie van de structuurvisie;
- 3 informatieverzameling met betrekking tot de huidige en voorziene/geplande:
 - risicobronnen
 - populatiedichtheden (GBA-gegevens versus X/Y-coördinaten; zowel bewoners als werknemers van bedrijven)
 - kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten
 - spreiding functies wonen, werken, recreatie, industrie, transport
 - overige ruimtelijke en infrastructurele kenmerken
 - PR- en GR-contouren
 - mogelijke scenario's en de gevolgen daarvan
 - mogelijkheden van zelfredzaamheid
 - mogelijkheden van hulpverlening/rampenbestrijdingal deze informatie wordt vastgelegd op een overzichtskaart;
- 4 knelpuntenanalyse: waar liggen de knelpunten in het gebied, hoe kunnen die worden opgelost (bijvoorbeeld d.m.v. 'slimmer ontwerpen', clusteren van risicovolle activiteiten, scheiden van kwetsbare en niet-kwetsbare bestemmingen, zelfredzaamheid vergroten of constructieve voorzieningen ter bescherming tegen effecten);
- 5 afweging aanvaardbaarheid scenario's;
- 6 opstellen concept van de structuurvisie, met een overzicht van de geaccepteerde groepsrisico's/scenario's en de verantwoording daarvan op basis van rampenbestrijding, zelfredzaamheid en andere overwegingen; de structuurvisie bevat een heldere beschrijving van de consequenties voor de ruimtelijke ordening c.q. de uitgangspunten voor nieuwe ruimtelijke plannen en de consequenties voor aan te pakken bestaande situaties (saneringen); criteria ten aanzien van rampenbestrijding en zelfredzaamheid worden generiek omschreven;
- 7 besluitvorming.

Partijen die in elk geval betrokken dienen te worden bij de ontwikkeling van de structuurvisie EV zijn:

- ambtelijk en bestuurlijk coördinator EV;
- raad en College;

- relevante afdelingen van de gemeentelijke organisatie (in elk geval integrale veiligheid, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieu, economie en rampenbestrijding);
- regionale brandweer/veiligheidsregio.

De Milieudienst Rijnmond (DCMR) heeft in samenwerking met partners een handreiking opgesteld voor gemeenten die een structuurvisie conform Bevi 13.4 willen opstellen. Deze handreiking ('Leven met risico's') is te verkrijgen bij de DCMR.

Ook elders, in andere regio's en provincies worden initiatieven ontwikkeld met betrekking tot de structuurvisie EV. Dit betreft nadrukkelijk een onderdeel van EV dat in ontwikkeling is en waar de komende jaren veel aandacht naar zal uitgaan. Op basis van de ervaringen van gemeenten, regio's en provincies zal duidelijkheid gaan ontstaan over het wenselijke profiel en proces van de structuurvisie.

Structuurvisie EV als onderdeel van een bredere, gemeentelijke structuurvisie
In het bovenbeschreven stappenplan staat de realisatie van de structuurvisie externe veiligheid centraal; daarvoor wordt onder meer informatie met betrekking tot ruimtelijke en economische ontwikkelingen verzameld en gesystematiseerd. Het kan natuurlijk ook zijn dat deze ontwikkelingen juist het vertrekpunt vormen: de gemeente is bezig een brede toekomstvisie op de gemeente te ontwikkelen en als onderdeel daarvan wordt een structuurvisie EV ontwikkeld. Deze structuurvisie EV is dan als het ware een uitwerking en toetsing van de bredere visie voor wat betreft het element externe veiligheid.

4.3 Beleidsvisie of structuurvisie? Enkele praktijkvoorbeelden

Hierboven, in paragraaf 4.2, zijn factoren benoemd die meewegen in de beslissing van gemeenten of zij een beleidsvisie dan wel een structuurvisie (cf. Bevi 13.4) opstellen.

In deze paragraaf wordt dit nader geïllustreerd aan de hand van praktijkvoorbeelden. In de beschrijving wordt tevens de aanpak en wat daarbij opviel, kort geschetst.

Casus Deventer – ‘Omgevingsvisie externe veiligheid’ (2007)

Aanleiding

De aanleiding voor de gemeente Deventer om een visie op externe veiligheid te ontwikkelen bestond uit de combinatie van aan de ene kant het risicoprofiel van de gemeente (met name het vervoer en rangeren per spoor van gevaarlijke stoffen) en aan de andere kant de frequentie van ruimtelijke plannen in de directe omgeving van de risico's. De ervaring was dat bij deze ruimtelijke ontwikkelingen externe veiligheid niet vanuit een geïntegreerde visie werd doorvertaald. De structuurvisie zou hier verandering in kunnen brengen. De visie is in maart 2007 door de raad vastgesteld. De planhorizon is dezelfde als die van het structuurplan: 2025.

Profiel

In eerste instantie werd een structuurvisie conform Bevi 13.4 beoogd. Al vrij snel constateerde men dat de realisatie van een dergelijke visie een grote ambtelijke inzet zou vergen, alsmede tot omvangrijke kosten zou leiden in verband met het doorrekenen van scenario's door externen. Andere nadelen die men zich realiseerde, waren de mogelijk beperkte 'houdbaarheid' van de visie (in verband met bijvoorbeeld de bijstelling van ruimtelijke plannen of ontwikkelingen in de EV-regelgeving) en de inperking van de bestuurlijke ruimte op RO-gebied. Gaandeweg is om deze redenen de ambitie bijgesteld en is gekozen voor een algemenere beleidsvisie EV waarin uitgangspunten zijn geformuleerd met betrekking tot de omgang met de oriëntatiewaarde van het groepsrisico, de specificatie dienaangaande per type gebied in de gemeente en infrastructurele randvoorwaarden voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid. De drie typen gebieden die de gemeente onderscheidt zijn: woonwijken (oriëntatiewaarde van het groepsrisico = maximum), industriegebied (oriëntatiewaarde van het groepsrisico = niet het maximum) en 'ruimte voor ontwikkeling' (oriëntatiewaarde van het groepsrisico = in principe niet het maximum). Ruimtelijke plannen worden aan deze algemene uitgangspunten getoetst; per ruimtelijk plan worden risico's doorgerekend en vindt indien nodig verantwoording plaats. De visie is geconcretiseerd in een aantal kaarten waarop de risicocontouren zijn gevisualiseerd. Deze kaarten zijn digitaal beschikbaar voor de ambtenaren; in de praktijk blijkt er veel gebruik van te worden gemaakt.

Aanpak

De werkzaamheden voor de visie hebben vooral in de tweede helft van 2006

hun beslag gehad. Eerst is een werkgroep geformeerd met vertegenwoordigers vanuit de taakvelden integrale veiligheid, milieu, ruimtelijke ordening, economie, verkeer, gebiedsontwikkeling en de lokale en regionale brandweer. De werkgroep heeft de risico's geïnventariseerd en geanalyseerd (zo zijn de risico's rond spoorvervoer doorgerekend). Vervolgens heeft men alle bestaande ruimtelijke plannen van de gemeente naast elkaar gelegd en een totaaloverzicht gecreëerd. Risico's en ruimtelijke plannen zijn vervolgens op een kaart gemarkeerd; aan de hand daarvan heeft men gezamenlijk verkend wat de hoofdlijnen van de visie behoorden te zijn.

Opvallend

Vooraf de bijstelling van de ambitie van een structuurvisie conform Bevi 13.4 naar een algemenere beleidsvisie gaandeweg het proces. Men verhelderde de voor- en nadelen van een structuurvisie en constateerde dat dit niet wenselijk was. Daarnaast de meerwaarde van een brede samenstelling van de werkgroep: hierdoor sloot de uiteindelijke visie goed aan op het bestaande beleid én waren alle relevante taakvelden goed op de hoogte.

Casus Veenendaal - 'Structuurvisie Externe veiligheid' (2006)

Aanleiding

Een van de beweegredenen voor de gemeente om een visie op externe veiligheid te formuleren was de uitkomst van een onderzoek naar de risico's rond de route voor gevaarlijke stoffen in de gemeente; de informatie daarover (c.q. de vele 'cirkels op de kaart') leidde tot een politieke en bestuurlijke behoefte aan meer overzicht en een duidelijke beleidslijn. Andere factoren die speelden, waren het gegeven dat de gemeente zo'n tien Bevi-inrichtingen heeft en de stimulans die door de provincie is gegeven ten aanzien van de ontwikkeling van beleidsvisies EV. De visie is in november 2006 door het college vastgesteld.

Profiel

De structuurvisie van Veenendaal betreft geen structuurvisie in de zin van Bevi 13.4. Het betreft een visie met uitgangspunten ten aanzien van gebieden in de gemeente waar wel of juist geen Bevi-inrichtingen zijn toegestaan, de wijze waarop met de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico wordt omgegaan en

de soorten gevallen/situaties waarin een uitgebreide, een beknopte dan wel geen verantwoording over het groepsrisico zal plaatsvinden. Een structuurvisie conform Bevi 13.4 is wel overwogen maar men constateerde dat dit (zeer) veel inzet zou vergen, dat het tot een ongewenste inperking van bestuurlijke ruimte zou leiden en dat het opstellen van een dergelijke visie, gezien de op dat moment (eind 2005) relatief jonge ambtelijke, bestuurlijke en politieke bewustwording met betrekking tot EV, in feite een 'brug te ver' zou zijn. De visie zoals die uiteindelijk vorm heeft gekregen, is nu nadrukkelijk een van de vertrekpunten bij het opstellen van bestemmingsplannen; in 2007 heeft de ruimtelijke doorvertaling van de visie nadrukkelijk gestalte gekregen. Ambtenaren van RO en de brandweer houden in hun beleid en procedures rekening met EV en vragen de betreffende ambtenaar ook regelmatig om advies.

Aanpak

In eerste instantie is een werkgroep samengesteld met als deelnemers milieu (tevens voorzitter), RO, de lokale en regionale brandweer, verkeer en vervoer en de ambtenaar rampenbestrijding. De afdeling Economische Zaken is regelmatig geraadpleegd. De werkgroep heeft ter voorbereiding van de visie een overzicht gemaakt van de risico's in de gemeente in relatie tot de ruimtelijke situatie en plannen. Vervolgens is het denkproces op gang gekomen: wat accepteren we? Waar willen we naartoe qua risico's en ruimtelijke ordening? Een extern bureau heeft de visie geschreven. Die is ambtelijk, op afdelingsniveau vastgesteld en vervolgens gepresenteerd aan het college.

Opvallend

Met name opvallend is de ambtelijke en bestuurlijke bewustwording met betrekking tot EV die eigenlijk in een vrij kort tijdsbestek, als gevolg van het proces rond de structuurvisie, heeft plaatsgevonden. Ambtenaren en bestuurders hebben EV op het netvlies, 'verstaan' de taal ervan beter en integreren EV in hun werk.

Casus Spijkenisse – ‘Externe veiligheidsvisie’ (naar verwachting 2008)

Aanleiding

In Spijkenisse spelen verschillende overwegingen om een structuurvisie EV op te stellen. De gemeente werkt aan een brede toekomstvisie op Spijkenisse (planhorizon 2020). De toetsing aan externe veiligheid heeft daarbij bijzondere aandacht vanwege de vele risicobronnen in deze Rijnmondse gemeente. De structuurvisie EV vormt een onderdeel van de bredere toekomstvisie. Daarnaast ervaren provincie en gemeente de risicoanalyse en verantwoording daarover van afzonderlijke ruimtelijke plannen als onvolkomen en weinig efficiënt, gegeven de complexe risicosituatie in de gemeente. Deze analyse en verantwoording zouden beter vanuit een integrale visie kunnen geschieden.

Planning

Eind 2007 is het milieudeel van de visie klaar: bestaande en toekomstige risico's zijn dan bekend, alsmede en de daaruit voortvloeiende toetspunten voor ruimtelijke ordening. Naar verwachting zal de visie medio 2008 in besluitvorming gebracht worden.

Beoogd

Beoogd wordt een structuurvisie in de zin van Bevi 13.4 – een visie die als generieke verantwoording over het groepsrisico functioneert ten aanzien van ruimtelijke plannen die binnen de uitgangspunten zoals verwoord in de visie blijven. De planhorizon is 2020; deze valt samen met die van de bredere toekomstvisie en met die van het streekplan. Ruimtelijk heeft de visie betrekking op het gehele gemeentelijk grondgebied.

Aanpak

De visie wordt gerealiseerd door een projectteam met interne en externe partners. Interne deelnemers zijn de afdelingen ruimtelijke ordening, milieu, verkeer, economische zaken, communicatie en OOV. Externe deelnemers zijn de veiligheidsregio, de provincie, het Havenbedrijf Rotterdam en de DCMR. Na de bestuurlijke opdrachtverlening en planning van de aanpak is eerst een brede inventarisatie verricht van de risicobronnen en risicocontouren, populatiedichtheden, de ruimtelijke situatie en de mogelijkheden voor hulpverlening, rampenbestrijding en zelfredzaamheid. Het hieruit resulterende overzicht is de basis geweest voor het bepalen van geaccepteerde scenario's; deze vormen input voor het formuleren van de ruimtelijke uitgangspunten.

Opvallend

Een complexe stap bleek het verkrijgen van een goed overzicht van de verdeling van populatiedichtheden (GBA-gegevens versus X/Y-coördinaten). Gedetailleerde informatie daarover is essentieel voor de verantwoording over het groepsrisico. Het gaat daarbij zowel om bewoners als werknemers van aanwezige bedrijven. Met name de exacte lokatie van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten c.q. de personen daarbinnen, is daarbij relevant. Voor het verkrijgen van het overzicht hebben ambtenaren van de gemeente situaties ter plekke onderzocht. Momenteel vindt (landelijk) instrumentontwikkeling plaats voor de verkrijging en grafische verbeelding van deze informatie.

Casus Dalfsen – ‘Externe veiligheidsvisie’ (2006)

Aanleiding

Aanleiding voor de gemeente Dalfsen om een visie externe veiligheid op te stellen was aan de ene kant de constatering dat van de gemeente meer inzet én beleid wordt gevraagd met betrekking tot EV, gegeven ontwikkelingen in de regelgeving, en aan de andere kant de concrete stimulerende impulsen in dit kader vanuit de provincie in het kader van de programmafinanciering. De visie is eind 2006 door de gemeenteraad vastgesteld.

Profiel

De visie van de gemeente Dalfsen is nadrukkelijk een beleidsvisie: zij bevat uitgangspunten met betrekking tot de omgang met de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico en de territoriale keuzes dienaangaande. Economische aspecten hebben een duidelijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de visie; de wettelijke normen ten aanzien van de risico's vormden vanzelfsprekend het kader maar daarbinnen was het streven bedrijvigheid 'niet op slot te gooien'. Tegelijk is vastgesteld dat er geen risico's bij mogen komen.

Aanpak

Voor de realisatie van de visie is een interdisciplinaire werkgroep gevormd, met als deelnemers de gemeentelijke brandweer, milieu, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en integrale veiligheid (tevens voorzitter van de werkgroep). In eerste instantie hebben leden van de werkgroep deelgenomen aan een aantal regionale kringbijeenkomsten over externe veiligheid. Deze

werden geleid door een extern bureau. De kringbijeenkomsten hadden als doel de kennis ten aanzien van externe veiligheid op het vereiste peil te brengen. Tamelijk vroeg in het proces heeft de werkgroep geconstateerd dat het wenselijk was dat een externe deskundige de visie zou schrijven. De keus is gevallen op de regio IJssel/Vecht aangezien daarmee reeds op diverse milieu-onderwerpen werd samengewerkt. De inhoudelijke ambities zijn door de werkgroep gekozen en vervolgens door de regio verder uitgewerkt en vervat in de visie. Het concept daarvan is gepresenteerd aan het college. Daarna is de visie in besluitvorming gebracht bij de gemeenteraad.

Opvallend

Door het technisch gehalte van de EV-materie en sowieso de kennisachterstand bij niet direct betrokkenen, heeft het sommige partners binnen de gemeente soms moeite gekost de doorvertaling naar het eigen terrein te maken en van daaruit mee te denken over een gezamenlijke visie. Gaandeweg het proces kwam hier echter verbetering in. Hetzelfde deed zich voor in de fase van besluitvorming; zonder een goed begrip van de principes van EV is het lastig consequenties van keuzes te overzien en richting te geven aan het beleid i.e. gebruik te maken van de beleidsvrijheid. De inhoudelijke procesbegeleiding door de regio bleek belangrijk.

Casus Breda – ‘Koepelnota Externe veiligheid’ (naar verwachting 2008)

Aanleiding

Overwegingen om een structuurvisie EV op te stellen waren met name: (a) de wenselijkheid van duidelijke uitgangspunten over de wijze waarop de gemeente met de oriëntatiewaarde ten aanzien van het groepsrisico omgaat; (b) het belang dat de gemeente hecht aan communicatie met bewoners over risico's (de structuurvisie is daarvoor een instrument); en (c) het streven van de gemeente naar een doordachte en structurele koppeling van externe veiligheid en ruimtelijke ordening – ook voor dit laatste vormt de structuurvisie EV bij uitstek een instrument. Procesmatig speelde daarnaast het gegeven dat de provincie van de Brabantse gemeenten verwacht dat zij een visie EV opstellen. Gemeenten worden daarin ondersteund door het programmabureau Brabant Veiliger.

Planning

In de eerste helft van 2007 is begonnen met het nogmaals inventariseren van gegevens, aangezien de nulsituatie dateerde van 2005 en in de tussentijd onder andere de afstanden voor LPG-tankstations zijn veranderd. Naar verwachting wordt de visie in het eerste kwartaal van 2008 in besluitvorming gebracht.

Beoogd

Beoogd wordt een beleidsvisie die algemene uitgangspunten bevat met betrekking tot de wijze waarop met het groepsrisico wordt omgegaan, de territoriale accenten wat betreft functies (wonen, recreatie, industrie, transport) en de waarborgen voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid. Deze 'Koepelnota EV' zal geen structuurvisie zijn in de zin van Bevi 13.4. De gemeente heeft bewust gekozen voor een visie die ruimte laat voor latere, nadere invulling van accenten in de ruimtelijke ontwikkeling; men wil zich in dit opzicht niet voor een lange periode vastleggen. Een overweging daarbij is dat het wettelijk kader rond externe veiligheid nog in beweging is; de gemeente oordeelt dat een gedetailleerde lange termijnvisie (in de zin van Bevi 13.4) hierdoor eigenlijk niet goed mogelijk is. De planhorizon van de Bredase Koepelnota EV is 2025. Deze valt samen met die van de Ontwikkelingsvisie van Breda.

Aanpak

In eerste instantie is een inventarisatie uitgevoerd van de bestaande risico's in de gemeente en de ruimtelijke situatie en plannen. Vervolgens is in workshops met verschillende gemeentelijke afdelingen (onder meer ruimtelijke ordening, economische zaken, milieu) nagegaan wat wenselijke uitgangspunten richting toekomst zijn, gegeven het risicoprofiel ('waar willen we naartoe?'). Zo is onder meer gekeken naar mogelijke concentratiegebieden (zonering) van functies. In een volgende stap zijn de knelpunten vanuit de externe veiligheid benoemd en mogelijke oplossingen verkend. In de laatste fase zullen de uitgangspunten ten aanzien van het groepsrisico geformuleerd worden: welk risico wordt geaccepteerd in welk gebied? Een belangrijke partner in het gehele proces vormt de (regionale) brandweer; deze toetst in verschillende stadia de inhoudelijke correctheid van de visie.

Opvallend

Complicerend bleek de betrekkelijke onbekendheid van de interne partners met het terrein van externe veiligheid. Door de ambtelijk trekkers van het traject is daarom nadrukkelijk geïnvesteerd in uitleg en toelichting van begrip-

pen, vooral aan de hand van voorbeelden. Daarna werden de workshops vruchtbaarder; de verschillende disciplines konden elkaar beter 'verstaan'.

Casus Wierden – 'Externe veiligheidsbeleid' (2007)

Aanleiding

Het Externe veiligheidsbeleid van de gemeente Wierden is een uitvloeisel van het zogenaamde MEVO 2006 – 2010 van de provincie Overijssel (Meerjarenprogramma Externe Veiligheid Overijssel). De totstandkoming van gemeentelijke visies externe veiligheid vormt een zwaartepunt in het MEVO. De provincie heeft daartoe een lijst van criteria waaraan de visies dienen te voldoen, opgesteld. De visie van de gemeente Wierden is in februari 2007 vastgesteld door de raad.

Profiel

In eerste instantie streefde de gemeente naar een gedetailleerde visie met concrete toetspunten en beperkingen voor ruimtelijk ontwikkeling op de langere termijn (conform Bevi 13.4). Gaandeweg het proces stelde men vast dat een dergelijke visie een zeer intensief traject zou vergen én dat de bestuurlijke ruimte op RO-gebied behoorlijk ingeperkt zou worden. Om deze redenen heeft men de ambitie bijgesteld en gekozen voor een algemenere beleidsvisie met uitgangspunten voor de wijze waarop met het groepsrisico wordt omgegaan bij ruimtelijke planvorming en de invulling van infrastructuurele randvoorwaarden voor rampenbestrijding.

Aanpak

Op basis van een bestuurlijke opdracht is begin 2006 een projectstructuur bepaald en een werkgroep samengesteld. Deelnemers in de werkgroep waren de gemeentelijke brandweer, de zogenaamde 'clusterbrandweer' (samenwerkingsverband van drie gemeenten), de afdelingen milieu, ruimtelijke ordening en civiele techniek en de coördinator integrale veiligheid (tevens projectcoördinator). De eerste stap betrof het verkrijgen van overzicht over de risico's en de ruimtelijke situatie en plannen. Deze gegevens zijn gevisualiseerd op een kaart. De werkgroep heeft aan de hand van deze kaart gepoogd de gemeentelijke ambities met betrekking tot externe veiligheid en ruimtelijke ontwikkeling te detailleren. De in deze fase participerende externe deskun-

digen concretiseerden aan de hand van voorbeelden de implicaties van een dergelijke gedetailleerde structuurvisie. De werkgroep koos daarop voor een algemenere beleidsvisie. Deze visie is gepresenteerd aan het voltallige college in aanwezigheid van de relevante afdelingen; bij deze gelegenheid zijn de mogelijke keuzes wederom geïllustreerd aan de hand van concrete voorbeelden. Bij deze presentatie heeft het college richting gegeven aan de visie, die vervolgens schriftelijk is vastgelegd en in besluitvorming is gebracht.

Opvallend

Op verschillende momenten in het proces is op basis van deskundigheid en uitgekristalliseerde ideeën de betekenis van voorliggende keuzes zo concreet mogelijk gecommuniceerd. Ook in de uiteindelijke visie is dit terug te vinden. Deze verheldering is essentieel gebleken voor de richtinggeving in het proces en het daadwerkelijk betrekken van zowel de ambtenaren als bestuurders. Externe veiligheid is ingewikkelde materie voor de meeste beleidsmakers; voor het bewust en weloverwogen invullen van de beleidsvrijheid met betrekking tot het groepsrisico is verheldering noodzakelijk.

4.4 Organisatorische borging

De uitvoering van EV-taken zoals risico-inventarisatie, (beoordeling van) risico-analyse, verantwoording groepsrisico en vergunningverlening, vereist capaciteit en deskundigheid. Daarnaast is borging van de afstemming tussen EV, RO en rampenbestrijding essentieel in verband met de samenhang tussen deze disciplines. Beleidsmatig kan deze afstemming worden geborgd in de beleidsvisie en/of de structuurvisie (zie hiervoor). Organisatorisch geschiedt dit via het structureren van overleg tussen betreffende afdelingen en bestuurders én door het structureel inbouwen van EV in milieu- en RO-procedures.

Maatlat EV

Voor het toetsen en verbeteren van de 'kritische massa' in de eigen organisatie – d.w.z.: kennis, ervaring, opleiding en borging – kunnen gemeenten in de loop van 2008 gebruik gaan maken van de Maatlat EV. Deze VNG-webapplicatie stelt gemeenten in staat via een eenvoudige procedure te bepalen of er verbeteringen nodig zijn. De Maatlat EV concentreert zich op zes deskundigheidsgebieden:

- het vaststellen van de EV situatie op basis van het Bevi/RNVGS;

- het toetsen van de ontvankelijkheid van een QRA;
- het inhoudelijk beoordelen van een QRA;
- maken van QRA's in het kader van het Bevi/RNVGS;
- verantwoorden groepsrisico;
- interpreteren PGS-voorschriften.

Milieu- en RO-procedures

Het structureel inbouwen van EV in milieu- en RO-procedures vergt een kritische toetsing van deze procedures aan wet- en regelgeving en het gemeentelijke beleidskader. Het gaat om de volgende procedures:

- vaststellen/wijzigen bestemmingsplan;
- vergunningverlening WRO (vanaf medio 2008: Wro);
- vergunningverlening Wm.

Tevens dient de relatie van deze procedures en de rol van EV daarin aan de ene kant met de organisatie van de rampenbestrijding aan de andere kant, bewaakt te worden. Zodra er sprake is van risicobronnen in genoemde procedures, dient er doorvertaling naar de rampenbestrijding plaats te vinden.

Bestemmingsplannen

Ten aanzien van de verankering van EV in bestemmingsplanprocedures heeft de VNG eind 2007 de handreiking 'Naar een veilige bestemming' gepubliceerd. Deze handreiking bevat het volgende stappenplan:

- 1 inventarisatie huidige en gewenste situatie in het plangebied wat betreft risico's, objecten, populatieverdeling en -dichtheid, evt. benodigde saneringen;
- 2 inventarisatie ruimtelijke rechten in het plangebied (van bijv. eigenaren);
- 3 'ordenen met veiligheidselementen': wettelijke normen, gemeentelijk EV-beleid, verantwoordingsplicht;
- 4 opzet bestemmingsplan;
- 5 bestemmingstoedeling en voorschriften;
- 6 de plankaart;
- 7 nadere eisen en plantoelichting;
- 8 financiën;
- 9 vaststelling plan.

In het geval de gemeente een beleidsvisie of structuurvisie externe veiligheid (zie de paragrafen 4.1 en 4.2) heeft opgesteld, zijn de stappen 1 t/m 3 reeds

grotendeels gezet. De visie c.q. de daarin geformuleerde uitgangspunten voor ruimtelijke plannen vormen dan input bij stap 4. Wel is het van belang te verifiëren hoe actueel de aannames van de visie zijn, zeker als die al meerdere jaren geleden is vastgesteld. Ook kan het zijn dat bij het opstellen van de visie de inventarisatie niet in alle opzichten gedetailleerd genoeg is geweest voor het bestemmingsplan (bijvoorbeeld wat betreft de ruimtelijke rechten); in dat geval dient aanvullende informatie verzameld te worden.

4.5 EV en de rampenbestrijdingsorganisatie

De organisatie van de rampenbestrijding speelt op verschillende manieren en momenten in de processen met betrekking tot EV. De risico-inventarisatie en -analyse vormen natuurlijk belangrijke input voor de rampenbestrijdingsorganisatie. Bij de verantwoording over groepsrisico is de rampenbestrijding een van de pijlers; de brandweer adviseert ook over de inhoud van de verantwoording. In beleidsvisie en structuurvisie wordt veel aandacht besteed aan de mogelijkheden van de rampenbestrijdingsorganisatie. En in milieu- en RO-procedures vinden afstemming en doorwerking plaats, eventueel tot en met het opstellen van rampbestrijdingsplannen voor specifieke risico's.

De coördinator rampenbestrijding en de regionale brandweer (veiligheidsregio) zijn dan ook in algemene zin belangrijke partners in het EV-beleid.

Met de inwerkingtreding van de Wet op de Veiligheidsregio's in 2009 wordt dit in nog sterkere mate het geval. De regionale brandweer behoudt een centrale rol in de gehele veiligheidsketen rond gevaarlijke stoffen. Uitgangspunt is een vroege betrokkenheid van de veiligheidsregio bij gemeentelijk beleid en procedures rond EV.

De afstemming met de veiligheidsregio is voor een groot deel geregeld in wetgeving. Anderdeels vormt de gemeentelijk coördinator rampenbestrijding daarin een belangrijke schakel. Voor een gedegen borging van EV in de rampenbestrijding is structureel overleg tussen de ambtenaren die zich bezighouden met respectievelijk EV en rampenbestrijding wenselijk.

4.6 Risicocommunicatie

Zoals beschreven in paragraaf 3.3 van deze handreiking, is communicatie over risico's met burgers, bedrijven, veiligheidspartners en andere overheden essentieel. Burgers en werknemers van bedrijven kunnen op basis van kennis van risico's en mogelijke maatregelen gerichter in hun zelfredzaamheid voorzien. En de samenwerking met veiligheidspartners en andere overheden kan effectiever vorm krijgen op basis van een gedeeld en gedetailleerd inzicht in de risico's.

De communicatie via de Risicokaart is vastgelegd in regelgeving. Met betrekking tot andere initiatieven zijn geen regels geformuleerd; de gemeente kan haar visie hierop vastleggen in de Beleidsvisie EV.

Behulpzaam bij het bepalen welke initiatieven mogelijk en wenselijk zijn onder welke omstandigheden, zijn de beschikbare handreikingen op dit terrein:

- Handreiking Risicocommunicatie (VNG, BZK, VROM; 2004)
- Wegwijzer Risicocommunicatie (IPO; 2006)

Ook kan informatie worden ingewonnen bij het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie van het Ministerie van BZK (www.risicoencrisis.nl).



5 Risicofactoren

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het Rijksbeleid op de belangrijkste risicofactoren met betrekking tot de externe veiligheid in een gemeente. Per risicofactor wordt aangegeven welke consequenties het Rijksbeleid heeft voor de gemeentelijke bevoegdheden en taken.

Achtereenvolgens worden de volgende factoren behandeld:

- LPG-inrichtingen;
- Brzo-bedrijven;
- vuurwerkbedrijven;
- spoorwegemplacements;
- vervoer van gevaarlijke stoffen over weg en spoor;
- buisleidingen.

5.1 LPG-inrichtingen

Bij LPG gaat het zowel om de tankstations die veelal risico's vormen voor omwonenden, als om transporten van LPG over weg, water en spoor. Het vervoer van LPG wordt nader behandeld in de paragraaf 5.5; deze paragraaf behandelt de vaste inrichtingen.

De eisen rond LPG-tankstations zijn vastgelegd in het Bevi en het Revi. Nederland kent een groot aantal LPG-stations, waarvan een deel te grote risico's met

zich meebrengt. In 2002 zijn de Ketenstudies uitgevoerd. In dit onderzoek is gekeken naar de productketens (productie, vervoer, opslag en verwerking) van een drietal gevaarlijke stoffen: LPG, ammoniak en chloor. Uit deze ketenstudies bleek dat bij 400 LPG-stations het plaatsgebonden risico te hoog was volgens de normen uit het Bevi en dat bij 548 tankstations het groepsrisico hoger was dan wenselijk. Bij 200 stations was de situatie zo urgent (er stonden kwetsbare objecten binnen de contour van het plaatsgebonden risico 10-5) dat ze met spoed moesten worden gesaneerd. Deze sanering is eind 2007 voltooid.

Als gevolg van nieuwe, technische veiligheidsmaatregelen door de sector zijn de externe veiligheidsrisico's rond LPG-stations kleiner geworden. In verband met deze ontwikkeling zijn de saneringsafstanden voor bestaande situaties gewijzigd. De nieuwe afstanden zijn medio 2007 opgenomen in het Revi. Bij deze wijziging is ervan uitgegaan dat gebruik wordt gemaakt van verbeterde vulslangen en dat de tankauto's zijn voorzien van een hittewerende coating. In 2010 worden de afstanden ook voor nieuwe situaties verkleind, indien de hittewerende coating op de LPG-autogastankauto's is aangebracht.

De wijziging van het Revi is een uitvloeisel van het convenant LPG-autogas dat eind 2005 tussen Rijk en de LPG-sector is gesloten. Dit convenant is een concrete uitwerking van het kabinetsstandpunt Ketenstudies.

LPG-inrichtingen en de gemeente

In het convenant LPG-autogas is afgesproken dat de LPG-sector verantwoordelijk is voor het oplossen van de knelpunten die overblijven na het treffen van de genoemde veiligheidsmaatregelen. Met de LPG-sector is afgesproken dat de vergunninghouders in overleg treden met het bevoegd gezag (meestal de gemeente). Hiertoe is het van belang dat de gemeente kan beschikken over de doorzetgegevens.

De gemeente toetst de feitelijke afstand aan het Bevi en de Revi en stelt vast of er een knelpunt PR en/of GR is. Vergunninghouder en gemeente bezien in goed overleg hoe eventuele knelpunten het beste kunnen worden opgelost. Een knelpunt kan worden opgelost door een beperking van de doorzet in de Wm-vergunning, het verplaatsen van het vulpunt of het verplaatsen van het gehele tankstation. Indien deze oplossingen niet mogelijk zijn, dan zal LPG-verkoop op de betreffende locatie beëindigd moeten worden. Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat de Wm-vergunning in overeenstemming wordt gebracht met de gekozen oplossing op verzoek van de vergunninghouder. In het geval dit

beëindiging van verkoop van LPG betreft, kan er, conform het convenant, geen financiële compensatie uit overheidsmiddelen plaatsvinden.

Het ministerie van VROM en de LPG-sector bewaken, op basis van het convenant, de voortgang van het oplossen van knelpunten. Aangezien de gemeente als bevoegd gezag vaak een goed beeld heeft van de knelpunten op haar eigen grondgebied, is het raadzaam om medio 2008 na te gaan of het overleg met de vergunninghouder daadwerkelijk tot stand is gekomen en tot resultaat heeft geleid.

NB: sanering op grond van het GR is geen verplichting op grond van het Bevi of Revi. In de loop van 2008 zal via de website www.groepsrisico.nl een rekentool beschikbaar komen voor het bepalen van het GR van LPG-stations.

5.2 Brzo-bedrijven

Volgens het Besluit risico's zware ongevallen uit 1999 moeten bedrijven met majeure risico's een preventiebeleid zware ongevallen (PBZO), een veiligheidsbeheerssysteem (VBS) en een intern noodplan hebben. Een deel van deze bedrijven moet ook een veiligheidsrapport (VR) opstellen, om betrokken overheden inzicht te verschaffen in de:

- op de inrichting voorkomende installaties en activiteiten;
- geïdentificeerde gevaren voor mens en milieu en het preventiebeleid;
- maatregelen die zijn genomen om zware ongevallen te voorkomen en, indien een zwaar ongeval heeft plaatsgevonden, de maatregelen om de gevolgen te beperken.

Het Brzo '99 komt voort uit de Seveso-II-richtlijn: een Europese richtlijn om zware ongevallen met gevaarlijke stoffen te voorkomen en te beperken. De Seveso-II-richtlijn stelt eisen aan het veiligheidsbeleid van bedrijven die op grote schaal met gevaarlijke stoffen werken. Deze richtlijn was ook de aanleiding tot het Besluit rampenbestrijdingsplannen inrichtingen (Bri) en tot wijziging van het Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen (Bir). Beide besluiten zijn gebaseerd op de Wet rampen en zware ongevallen.

Over de inhoud en resultaten van hun veiligheidsbeleid moeten Brzo-bedrijven aan het bevoegd gezag rapporteren. Het bevoegd gezag moet een rampbestrijdingsplan opstellen voor deze bedrijven.

Eind 2004 is het verbeterprogramma 'Uitvoering Brzo' gestart, om de uitvoering van het Brzo te verbeteren: BeteRZO. Dit programma is in 2006 afgerond. Momenteel zijn gemeenten, provincies, Arbeidsinspectie en brandweer intensief bezig met de implementatie van de BeteRZO-producten. Toegewerkt wordt naar het reeds vastgestelde 'Eindbeeld 2010'.

De diverse actoren worden ondersteund en gestimuleerd door het landelijke afstemmingsteam Brzo (het LAT). Hierin participeren IPO, VNG, de Ministeries van VROM en SZW, AI en NVBR. Ondersteunende informatie en tools en dergelijke worden aangereikt via de site www.brzo99.nl.

Een belangrijk instrument in de kwaliteitsslag vormt de 'Maatlat kritische massa Brzo'. De Maatlat concretiseert de kwaliteitseisen om op een verantwoorde manier uitvoering te geven aan Brzo-taken. In 2006 hebben de gemeenten zich getoetst aan de Maatlat. Op basis van de uitkomsten zijn gemeenten in de loop van 2007 verschillende soorten samenwerkingsverbanden aangegaan om aan de criteria te voldoen, dat wil zeggen: een 'Maatlatorganisatie' te kunnen zijn; schaalgrootte bleek namelijk een belangrijke factor voor de mate waarin aan de criteria kan worden voldaan. Gemeenten hebben samenwerking gezocht in regionale samenwerkingsverbanden (met provincie of milieudienst) of schakelen het landelijk steunpunt Brzo bij de DCMR in. (Dit steunpunt is te bereiken onder tel. nr. 010 – 2468123 en via brzo@dcmr.nl.)

NIM en GIR

In het project Nieuwe Inspectie Methode (NIM) is een nieuwe inspectiemethode voor het Brzo ontwikkeld. De overheden die bevoegd gezag zijn in het kader van de Wet milieubeheer, de arbeidsinspectie en de brandweer werken hierin samen, op grond van een inspectieprogramma waarin de frequentie en inhoud van de inspecties is vastgelegd. Zo wordt toezicht gehouden op het preventiebeleid ten behoeve van zware ongevallen, het veiligheidsbeheerssysteem en de preventiemaatregelen van Brzo-bedrijven.

Per 31 maart 2007 waren voor alle betrokken organisaties 5-jarige inspectieprogramma's opgesteld en ambtelijk vastgesteld. De meeste waren eind 2007 ook bestuurlijk vastgesteld. In 2006 was er bij inspecties veel aandacht voor de kwaliteit van toezicht en handhaving, in 2007 vooral voor de tijdigheid van terugkoppeling door het bevoegd gezag naar bedrijven. De uitkomsten totnogtoe wijzen erop dat er wat dit betreft sprake is van vooruitgang.

In de loop van 2007 heeft de opleiding van functionarissen plaatsgevonden; in 2008 wordt de NIM geïmplementeerd. De uitvoering van de inspecties wordt softwarematig ondersteund door de zgn. GIR: Gezamenlijke Inspectieruimte.

Brzo-bedrijven en de gemeente

Er zijn in Nederland ongeveer 350 Brzo-bedrijven, waarvan ruim de helft VR-bedrijven. Een groot deel van deze bedrijven is gevestigd in de regio Rijnmond en omstreken. De meeste (kleinere) gemeenten hebben dan ook geen Brzo-bedrijf binnen de grenzen. Ongeveer tweederde van de Brzo-bedrijven valt overigens onder het bevoegd gezag van de provincie.

Gemeenten die wel een Brzo-bedrijf in hun gebied hebben en dienaangaande bevoegd gezag zijn, hebben de volgende taken (al dan niet in samenwerking met andere partijen om te voldoen aan de Maatlat kritische massa Brzo):

- beoordelen van kennisgevingen bij oprichting, wijziging of sluiting van Brzo-bedrijven;
- beoordelen van veiligheidsrapporten (bij VR-bedrijven);
- opstellen van een rampbestrijdingsplan en
- initiëren van en participeren in inspecties van Brzo-bedrijven.

Veel informatie over de taken van gemeenten ten aanzien van Brzo-bedrijven is te vinden in de publicatie 'Brzo Werkwijzer' (2007). Daarnaast vormt de website www.brzo99.nl een essentiële informatiebron.

5.3 Vuurwerkbedrijven

In het Vuurwerkbesluit is aangegeven waar bedrijven die vuurwerk opslaan aan moeten voldoen. Zo moet in de zogenoemde (buffer)bewaarplaatsen sprake zijn van een gecertificeerde automatische sprinklerinstallatie. Tevens moet in de directe nabijheid van deze ruimten een brandmeldinstallatie aanwezig zijn. De controle hierop gebeurt aan de hand van een programma van eisen (PvE); een landelijk format hiervoor is te vinden op www.hetccv.nl. Op deze website is ook het zogenaamde Memorandum -60 te vinden: een overzicht van voorschriften voor sprinkler-, brandmeld- en ontruimingsalarminstallaties in vuurwerkbe- waarplaatsen en verkoopruimten voor consumentenvuurwerk.

Op het gebied van vuurwerk wordt een systeem gehanteerd waarbij een deskundige derde het PvE opstelt. Dit PvE wordt ter beoordeling voorgelegd aan

een geaccrediteerde inspectie-instelling. Die beoordeelt ook het ontwerp voor de veiligheidsinstallatie, nadat het bevoegd gezag het PvE heeft goedgekeurd. Na de bouw voert de geaccrediteerde inspectie-instelling een controle uit waarbij wordt vastgesteld of de installatie voldoet aan het goedgekeurde PvE. Deze inspectie-instellingen krijgen hun certificering via de raad van accreditatie. Op de website van de raad van accreditatie staat een lijst van bedrijven die onder Nederlandse accreditatie werken (zie www.rva.nl).

Naast deze eisen voor de opslag van vuurwerk zijn de effectcontouren van groot belang geworden bij het verlenen van een milieuvergunning en bij bestemmingsplannen.

Bij bedrijven met opslagcapaciteit boven de 1000 kilo aan consumentenvuurwerk is naast het Vuurwerkbesluit ook de Wet milieubeheer van toepassing en is een Wm-vergunning noodzakelijk. De regionale brandweer adviseert, bij verlening van de milieuvergunningen, over de brandveiligheid en andere veiligheidsvoorschriften.

Volgens de Wet milieubeheer is de gemeente verplicht advies te vragen aan de regionale brandweer in de fase van publicatie van de ontwerpvergunning. Echter, voor een efficiënte gang van zaken zou dit advies in een eerder stadium beschikbaar moeten zijn. Een oplossing hiervoor is het aanvragen van een preadvies, voordat de ontwerpvergunning wordt opgesteld. In het uiteindelijke, officiële advies kan dan worden volstaan met een verwijzing naar dit preadvies.

In 2007 heeft een evaluatie van het Vuurwerkbesluit plaatsgevonden. Op basis van de uitkomsten zal het besluit aangepast gaan worden.

5.4 Spoorwegemplacementsen

De gemeente is het bevoegd gezag voor de meeste spoorwegemplacementsen. Dit betekent dat zij in het kader van de Wm een vergunning mag verlenen voor spoorwegemplacementsen. De gemeente heeft echter geen wettelijke invloed op de route en het volume van het doorgaand transport dat gebruik maakt van het spoor langs of over het emplacement.

Risico's bij spoorwegemplacementsen komen voort uit de aanwezigheid (en duur van deze aanwezigheid) van treinen met gevaarlijke stoffen en de uitgevoerde

vervoersprocessen. Behalve het rangeren met de wagons zelf, dient daarbij ook gedacht te worden aan het rangeren van andere locomotieven, in de nabijheid van treinen met gevaarlijke stoffen. Vervoerprognoses vormen belangrijke informatie ten behoeve van de risicoanalyse van emplacementen. Hierbij kan vaak uitgegaan worden van meerdere scenario's: een voor de huidige situatie, een die uitgaat van autonome groei, maar ook scenario's voor de toekomstige situatie waarbij ervan uitgegaan wordt dat een deel van het vervoer over een andere transportas gaat, of minder met locomotieven gerangeerd hoeft te worden.

Via de 1e tranche wijzigingen van het Revi (medio 2007) zijn 35 spoorwegemplacementen binnen de werkingskracht van het Bevi gekomen. Deze emplacementen dienen dan ook aan de gestelde voorwaarden in het Bevi te voldoen.

Een drietal emplacementen krijgt nog bijzondere aandacht binnen het Plan van Aanpak Goederen-Emplacementen (PAGE). In het kader van PAGE zijn in 1998 voor risicovolle emplacementen aanbevelingen gedaan om:

- op deze locaties het PR aan de norm te laten voldoen;
- het GR zo veel mogelijk te verlagen tot de oriëntatiewaarde en
- voor iedere locatie in een convenant afspraken vast te leggen omtrent de ruimtelijke ordening.

Het betreft de emplacementen van Almelo, Sas van Gent en Sittard. PAGE wordt naar verwachting in 2008 afgerond.

Bij de communicatie van risico's rond een emplacement dient rekening te worden gehouden met grote belangen. Verplaatsing van het emplacement is immers vaak een kostbare zaak. Verder is de locatie van het emplacement en de mogelijkheid ervan gebruik te maken voor veel vervoerders erg belangrijk.

Dit betekent dat de gemeente bij risicocommunicatie naar burgers moet oppassen omdat door de communicatie de verwachting gewekt kan worden dat het risico kan worden verminderd indien het door burgers als onacceptabel wordt gezien, terwijl dit niet altijd mogelijk is. Verder verdient het aanbeveling om zo open mogelijk te zijn over de belangenafweging die is gemaakt. Hierdoor wordt een eenzijdige focus op het risico van het emplacement voorkomen.

5.5 Vervoer gevaarlijke stoffen

Het beleidskader op het gebied van de externe veiligheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is aan verandering onderhevig. Op dit moment vormen de nota Vervoer gevaarlijke stoffen, de Circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (circulaire RNVGS) en het kabinetsstandpunt over de uitkomsten van de Ketenstudies (december 2004) de zwaartepunten.

De nota Vervoer gevaarlijke stoffen is eind 2005 uitgebracht. In deze nota wordt een beleidsvernieuwing op het thema vervoer van gevaarlijke stoffen gepresenteerd als uitwerking van de Nota Mobiliteit. De Circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (circulaire RNVGS) is een operationalisering en verduidelijking van het beleid uit de nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen. De Circulaire is de voorloper van wettelijke regeling voor het vervoer gevaarlijke stoffen.

In dit beleidskader staat een aantal begrippen centraal. Alvorens de hoofdpunten van de stukken zelf worden besproken, volgt hieronder een uitwerking van die begrippen.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen binnen inrichtingen gelden o.a. de Wet milieubeheer, het Bevi en het Brzo. Het vervoer van gevaarlijke stoffen tussen inrichtingen wordt geregeld op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS).

Onder 'gevaarlijke stoffen' worden die stoffen verstaan die in het kader van artikel 1, eerste lid, onderdeel b, sub 1 tot en met 9, van de WVGS als gevaarlijk dienen te worden beschouwd. Dat zijn stoffen, preparaten en voorwerpen die krachtens artikel 3 van de WVGS zijn aangewezen. Het gaat dan om giftige gassen, giftige vloeistoffen, brandbare vloeistoffen, brandbare gassen, ontplofbare stoffen of samengeperste, vloeibaar gemaakte stoffen en voorwerpen. De stoffen waar het om gaat, zijn te vinden in de bijlagen bij verdragen die zijn gesloten voor de verschillende vervoersmodaliteiten⁴. Tevens zijn zij opgenomen als bijlage 1 bij de verschillende Nederlandse regelingen⁵.

4 Te weten het: ADR (wegvervoer), het ANDR (binnenvaart) en het RID (spoorvervoer).

5 Te weten: Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG), de Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen (VBG) en de regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen (VSG).

Nota Vervoer gevaarlijke stoffen

In de Nota Vervoer gevaarlijke stoffen formuleert het kabinet haar voornemens met betrekking tot de invulling van toekomstig beleid voor de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen. De nota kent twee 'hoofdsporen':

- 1 een structureel evenwicht realiseren tussen vervoersbelangen en ruimtelijke ordening; hiertoe wordt het zogenaamde Basisnet ontworpen;
- 2 permanente verbetering van de veiligheid door de ontwikkeling en introductie van nieuwe instrumenten.

Spoor 1: Basisnet

Het Basisnet gaat het kader vormen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het legt een relatie met gebruiksruimtes en veiligheidszones. Concreet betreft het een netwerk van bestaande spoor-, weg- en binnenwaterverbindingen die in principe in beheer zijn van het Rijk. Plannen voor uitbreiding in het netwerk worden in Basisnet meegenomen.

Het traject Basisnet resulteert in de loop van 2008 in 3 kaderstellende 'kaarten' waarop respectievelijk de rijkswegen, hoofdvaarwegen en hoofdspoorwegen in categorieën zijn ingedeeld. Er kunnen globaal 3 hoofdcategorieën worden onderscheiden:

- 1 routes zonder beperkingen voor vervoer van gevaarlijke stoffen en met beperkingen voor RO;
- 2 routes met beperkingen voor vervoer van gevaarlijke stoffen en voor RO;
- 3 routes met beperkingen voor vervoer van gevaarlijke stoffen en zonder beperkingen voor RO.

De kaarten specificeren de 'gebruiksruimte' en de 'veiligheidszone'. De gebruiksruimte geeft de beperkingen aan voor het vervoer; deze ruimte bepaalt welk vervoer van (categorieën) gevaarlijk stoffen op een bepaalde route of een routedeel mag plaatsvinden. Veiligheidszones geven beperkingen aan voor de ruimtelijke ordening in de directe omgeving van de infrastructuur, dus van een spoor-, weg- of waterverbinding.

Binnen deze veiligheidszones mogen gemeenten geen kwetsbare objecten plaatsen. Gebruiksruimtes en veiligheidzones worden in principe eenmalig vastgelegd.

Over de inhoud, voortgang en producten van Basisnet wordt intensief gecommuniceerd met de betrokken partijen waaronder gemeenten. Zo hebben in

2007 grote landelijke informatiebijeenkomsten en kennismarkten plaatsgevonden. In 2008 zal dit worden voortgezet.

De Basiskaarten zullen in 2009 vastgelegd worden in afzonderlijke ministeriele regelingen op basis van de Wet Vervoer gevaarlijke stoffen. De Basisnetkaarten zullen de huidige Risicoatlassen gaan vervangen.

Spoor 2: Permanente verbetering van de veiligheid

Voorbeelden van instrumenten in het kader van het hoofdspoor 'permanente verbetering van de veiligheid' zijn:

- zorgsystemen waarmee bedrijven veiligheid kunnen integreren in hun bedrijfsproces;
- verbeterde incidentregistratie en –analyse door bedrijven;
- verbetering regelgeving: meer doelvoorschriften, minder middelvoorschriften;

Circulaire RNVGS

De circulaire RNVGS is tot stand gekomen in overleg met een groot aantal betrokkenen, waardoor de circulaire op breed draagvlak kan rekenen. Betrokkenen zijn onder andere de ministeries van BZK en EZ, het IPO, de VNG, de DCMR Milieudienst Rijnmond, enkele gemeenten en het bedrijfsleven. De circulaire is een tussentijdse oplossing omdat het tot stand brengen van een aangekondigde AMvB voor transport (analoog aan het Bevi voor inrichtingen) nog enige tijd zal vergen.

In de circulaire wordt aangegeven dat de omgang met risico's voor de externe veiligheid bij het transport van gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk dient aan te sluiten bij het algemene beleid voor de externe veiligheid, met name de systematiek van het Bevi.

Dat wordt uitgewerkt door ook op het gebied van transport de risicobenadering van toepassing te verklaren. Daarbij dient de norm voor het plaatsgebonden risico ten aanzien van kwetsbare objecten in acht genomen te worden. Ten aanzien van beperkt kwetsbare objecten is de norm een richtwaarde (zo veel mogelijk voldoen aan). De norm voor het groepsrisico is een oriënterende waarde. Het is dus geen harde norm. Het college kan en mag hiervan afwijken. De enige eis die daarbij geldt, is dat de afweging goed onderbouwd en transparant moet worden gemaakt. In de volgende tabel staan de normen voor transport voor het plaatsgebonden risico voor verschillende objecten opgenomen.

situatie	Object	Normstelling plaatsgebonden risico voor een besluit ten aanzien waarvan de risicobenadering wordt toegepast⁶
Bestaande situatie		Grenswaarde ⁷ 10 ⁻⁵ /jr
		Streven naar 10 ⁻⁶ /jr
Nieuwe situatie	Kwetsbaar object	Grenswaarde 10 ⁻⁶ /jr
	Beperkt kwetsbaar object	Richtwaarde ⁸ naar 10 ⁻⁶ /jr

Hierbij geldt voor een grenswaarde dat deze bij de uitoefening van een wettelijke bevoegdheid in acht moet worden genomen, terwijl met een richtwaarde zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden. Slechts om gewichtige redenen mag van de richtwaarde worden afgeweken (WM art. 5.2.4).

Onder bestaande situaties wordt verstaan:

- Voor de transportroute:
 - De bestaande transportstroom
- Voor de omgeving van de transportroute:
 - Bij vigerend bestemmingsplan: ontwikkelingen waarin het plan voorziet;
 - Indien er geen vigerend bestemmingsplan is: fysiek aanwezige situatie;
 - Vervangende nieuwbouw.

Onder nieuwe situaties wordt verstaan:

- Voor de transportroute:
 - Een nieuwe route;
 - Een significante wijziging van de transportstroom op een bepaalde route.

6 Dit kan een vervoersbesluit of een omgevingsbesluit zijn (zie respectievelijk paragraaf 6.1.1 en paragraaf 6.2.2 van de circulaire RNVGS).

7 Een grenswaarde wordt in de Wet milieubeheer gedefinieerd als: "Een grenswaarde geeft de kwaliteit aan die op het in de maatregel aangegeven tijdstip ten minste moet zijn bereikt, en die, waar zij aanwezig is, ten minste moet worden instandgehouden."

8 Een richtwaarde wordt in de Wet milieubeheer gedefinieerd als: "Een richtwaarde geeft de kwaliteit aan die op het in de maatregel aangegeven tijdstip zoveel mogelijk moet zijn bereikt en die, waar zij aanwezig is, zoveel mogelijk moet worden in stand gehouden."

- Voor de omgeving van de transportroute:
 - Bij vigerend bestemmingsplan: ontwikkelingen waarin het niet plan voorziet;
 - Indien er geen vigerend bestemmingsplan is: elk nieuwbouwinitiatief dat geen vervangende nieuwbouw is.

Wat betreft het groepsrisico is de oriëntatiewaarde bij het vervoer van gevaarlijke stoffen per transportsegment gemeten per kilometer per jaar:

- 10^{-4} voor een ongeval met ten minste 10 dodelijke slachtoffers;
- 10^{-6} voor een ongeval met ten minste 100 dodelijke slachtoffers;
- 10^{-8} voor een ongeval met ten minste 1000 dodelijke slachtoffers;
- enz.

De circulaire RNVGS biedt overigens een anticipatiemogelijkheid. Wanneer binnen vijf jaar, bijvoorbeeld door het afnemen van de transportstroom of de snelheid, een veiligheidssituatie ontstaat die binnen de normen ligt, hoeven nu geen maatregelen te worden genomen. Kortom: vooruitlopen op een veiliger situatie binnen de normen mag, mits dit binnen 5 jaar en met 100% zekerheid werkelijkheid wordt⁹.

Kabinetsstandpunt Ketenstudies

Het Kabinet heeft in december 2004 het standpunt 'Ketenstudies' bepaald. Dat is in maart 2005 landelijk uitgedragen. Het standpunt behelst voorstellen voor maatregelen en routing voor de stoffen LPG, chloor en ammoniak. Met deze maatregelen ontstaat het perspectief van substantieel meer veiligheid langs spoorwegen in de stedelijke centra. Dat pakt gunstig uit voor de omgeving/burgers, maar geeft ook meer mogelijkheden voor verantwoorde stedelijke verdichting in de omgeving van het spoor.

Vervoer gevaarlijke stoffen en de gemeente

In de gemeentelijke praktijk zijn de gevolgen voor de ruimtelijke ordening van de externe veiligheidsrisico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen relatief groot ten opzichte van die van inrichtingen. De reden hiervoor is dat er veel meer strekkende kilometers weg-, spoor- en waterinfrastructuur zijn waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, dan aantallen inrichtingen waar met

⁹ Dit wordt ook weergegeven in de handreiking voor het Bevi, die wordt uitgebreid met een gedeelte over transport

gevaarlijke stoffen wordt gewerkt. Bovendien ligt veel infrastructuur dicht bij gebouwen met een woon- of werkfunctie.

Zeker wanneer verdichting als concept voor de ruimtelijke ordening wordt gehanteerd, is er vaak een spanning tussen de ruimtelijke plannen en de risicocontouren van vervoersassen.

In een gezamenlijk advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad, getiteld 'Verantwoorde risico's, veilige ruimte' (juni 2003), worden drie domeinen onderscheiden die een rol spelen bij het veroorzaken van transportgerelateerde risico's voor de externe veiligheid. Deze drie domeinen kunnen gezien worden als aangrijpingspunten voor het gemeentelijke beleid en maatregelen. Het gaat dan om: risicoveroorzakers (vervoerders, producenten en afnemers); netwerkbeheerders (vaak gemeenten, provincies en de Rijksoverheid) en beheerders van de lokale ruimte (veelal gemeenten).

Ten aanzien van risicoveroorzakers heeft de gemeente zelf instrumenten beschikbaar om invloed uit te oefenen op de bron (bijvoorbeeld Wm, bestemmingsplan, Bevi).

Wanneer de gemeente geen netwerkbeheerder is, heeft zij geen directe/eigen instrumenten om invloed te kunnen uitoefenen op de (transport)keuzen van de risicoveroorzakers. De gemeente is de ontvangende partij van risico's veroorzaakt door anderen. De gemeente rest de volgende instrumenten:

- De belangen van de burgers behartigen. Dat kan door de zelfredzaamheid te verbeteren (wat kan/moet de burger doen in het geval van een calamiteit?).
- Ervoor zorgen dat de omgeving van een risicobron niet of niet te dicht bebouwd raakt. In veel centrumstedelijke gebieden of dichtstedelijke gebieden is die dichtheid vaak al zo groot dat er in de bestaande situatie knelpunten bestaan.
- Het behartigen van de veiligheidsbelangen van burgers door het beïnvloeden van de risicoveroorzakers: proberen om de vervoerders, producenten en/of afnemers te bewegen keuzes te maken die het externe veiligheidsrisico verminderen.
- Routing van lokaal transport: Op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen kunnen gemeenten het verkeer binnen de gemeente voorschrijven om gebruik te maken van de veiligste routes. Gemeenten mogen wegen die zij zelf beheren aanwijzen als route gevaarlijke stoffen. In de gemeentelijke routes kunnen ook provinciale en Rijkswegen opgenomen worden, indien het Rijk respectievelijk de provincie de weg als zodanig aanwijst.

Uitgangspunt in Europese regelgeving daarbij is dat de relevante bedrijven bereikbaar moeten zijn. Voor individuele bedrijven die niet aan de route gevaarlijke stoffen liggen, dienen ontheffingen afgegeven te worden.

Om in beeld te brengen welke risico's op het gebied van externe veiligheid veroorzaakt worden door het transport van gevaarlijke stoffen, dienen deze risico's geïnterpreteerd te worden. Voor een groot deel van het hoofdwegen-net staat deze informatie in de Risicoatlassen wegtransport gevaarlijke stoffen, spoortransport gevaarlijke stoffen en binnenvaart. Deze atlassen zijn uitgebracht door het ministerie van VenW. In de atlassen staan de resultaten (PR en GR) van risicoberekeningen voor een groot aantal hoofdwegen. De huidige weg- en vaarwegatlassen zijn doorgerekend met het oude risicoberekenings-model. In het kader van het consequentieonderzoek zijn wel nieuwe berekeningen uitgevoerd door het ministerie van V en W. De resultaten van het consequentieonderzoek zijn eind 2005 gepubliceerd.

Voor wegen of spoorwegen die niet in de atlassen zijn opgenomen kan op basis van informatie over de transportstroom gevaarlijke stoffen, via de RBM-II methode een kwantitatieve risicoanalyse (QRA) worden gemaakt, waarmee het plaatsgebonden risico kan worden berekend. Wanneer ook informatie over de (geplande) bebouwing in de omgeving bekend is, kan het groepsrisico (opnieuw) worden berekend.

Afspraken met de infrabeheerders en vervoerders kunnen het risico verkleinen. Zo kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over routing, snelheden of belading. In de praktijk worden dergelijke afspraken vaak gemaakt naar aanleiding van bouwplannen of een voorgestelde wijziging van het bestemmingsplan.

Daarnaast kunnen gemeenten convenanten sluiten met vervoerders over bijvoorbeeld snelheden en/of belading, met name als het gaat om de toevoer naar de eigen gemeente. In de praktijk is dit echter niet altijd mogelijk, omdat ook de vervoerder het belang van een dergelijk convenant moet inzien. Met name op drukke routes is er vaak niet veel flexibiliteit meer over.

Een andere oplossing is die van het verplaatsen van inrichtingen die aan de bron van het transport staan. Het gaat dan bijvoorbeeld om spoorwegemplacementen of fabrieken waar gevaarlijke stoffen geproduceerd worden. Deze op-

lossingen zijn veelal duur. Het is dan ook de vraag of de beheerder of eigenaar de kosten hiervoor kan en wil dragen.

Bovendien dienen vaak afspraken gemaakt te worden met buurgemeenten als de nieuwe locatie van de inrichting buiten de gemeentegrens ligt.

Maatregelen in de omgeving van de infrastructuur zijn vanzelfsprekend wel mogelijk. Deze kosten echter vaak heel veel geld, zeker als de bestaande situatie moet worden aangepast.

Bij nieuwe plannen hoeft het rekening houden met externe veiligheid geen extra geld te kosten, op voorwaarde dat al in een vroeg stadium met het aspect veiligheid rekening wordt gehouden. Door eenvoudige middelen, zoals het plannen van het parkeerterrein bij een kantoor achter het gebouw in plaats van ervoor, waardoor de afstand van het kantoor tot de transportroute gevaarlijke stoffen wordt vergroot, kunnen knelpunten voorkomen worden.

Een belangrijke vraag bij alle hierboven genoemde maatregelen is het schaalniveau waarop ze genomen dienen te worden. Vaak heeft de gemeente zelf hier weinig keus in: zij kan veelal slechts directe maatregelen nemen in het gebied waar zij het bevoegd gezag is. Echter, de effectiviteit van veel op de transportketen gerichte maatregelen wordt groter naarmate de schaal van de maatregelen meer overeenkomt met de schaal van de transportketen: bij een landelijke transportketen dienen ook op landelijke schaal goed afgewogen maatregelen genomen te worden. Zoals onder andere blijkt uit de ketenstudies kan alleen dan een goede afweging gemaakt worden tussen maatregelen aan de risicobron, het netwerk of de ruimtelijke ordening. Een adequate Rijksregie is hierbij onontbeerlijk.

Op weg naar het Basisnet

Zodra de Basisnetkaarten in werking treden (naar verwachting in 2009), ontstaat er vanzelfsprekend een nieuwe situatie. Vervoerders en overheden hebben dan te maken met duidelijke kaders wat betreft de risico's van vervoer over het Rijksnetwerk. Voor gemeenten betekent dit dat ten aanzien van deze risico's, de criteria helder zijn.

5.6 Buisleidingen

Op de externe veiligheid van buisleidingen waarin gevaarlijke stoffen worden vervoerd, is specifieke wetgeving van toepassing. Zij vallen niet onder het Bevi. Het huidige wettelijk kader op het gebied van buisleidingen bestaat uit de Circulaire Zonering langs hogedruk aardgas-transportleidingen (1984) en de Circulaire K1K2K3 Brandbare vloeistoffen (1991); in deze circulaires staan afstandsnormen vermeld die in acht moeten worden genomen in de ruimtelijke ordening.

Op dit moment is er een aantal ontwikkelingen die gaan leiden tot een wijziging van het wettelijk kader. De commissie Enthoven heeft in 2004 onderzoek gedaan naar het dossier buisleidingen, omdat er een aantal knelpunten in dit dossier werd gesignaleerd. Zo was onhelder welk ministerie de regie voerde over het dossier, waren de risicoafstanden (uit de circulaires van '84 en '91) verouderd en was er onvoldoende informatie omtrent de ligging van kabels en graafwerkzaamheden. In december 2004 heeft zij hierover aan het kabinet gerapporteerd. In maart 2005 heeft het kabinet in een kabinetsstandpunt uitgedragen dat zij de aanbevelingen van de commissie grotendeels overneemt. De belangrijkste punten waren:

- 1 het ministerie van VROM is eerstverantwoordelijke voor het dossier;
- 2 een taskforce voert de aanbevelingen van de commissie Enthoven uit;
- 3 er wordt een strategische visie ten aanzien van buisleidingen geformuleerd;
- 4 er komt een zogenoemde 'grondroerdersregeling': een meldingsplicht voor graafwerkzaamheden en de locatie van buisleidingen.

Het ministerie van V en W heeft bouwstenen aangedragen voor de strategische visie op buisleidingen. Onderzocht wordt nog of er extra fysieke ruimte nodig is voor de buisleidingen. De ministeries van VROM en V en W presenteren uiterlijk eind 2008 hun strategische visie in een nota Buisleidingen. Deze vervangt het Structuurschema Buisleidingen uit 1985 dat eind 2008 afloopt (dit structuurschema heeft de vorm van een zgn. Planologische Kernbeslissing, een planvorm die niet meer voorkomt in de nieuwe Wro).

De Wet Informatie-uitwisseling ondergrondse netten (de zgn. 'grondroerdersregeling') is medio 2007 door de Tweede Kamer aangenomen. De wet treedt naar verwachting in 2008 in werking. Belangrijke punten zijn:

- 1 de grondroerder is verplicht om voorgenomen werkzaamheden bij een loket te melden;
- 2 de kabel- en leidingbeheerder is verplicht om de grondroerder tijdig te

- voorzien van betrouwbare en bruikbare informatie (incl. verwerking van afwijkende liggingen);
- 3 de grondroerder is verplicht kabels en leidingen op de graaflocatie te lokaliseren en ook verder zorgvuldig te werken;
 - 4 zowel de grondroeders als kabel- en leidingbeheerders zijn verplicht zich aan te sluiten bij het informatie-uitwisselingsstelsel.

Het informatie-uitwisselingsstelsel wordt ondergebracht bij het kadastral.

Ten aanzien van de risicoafstanden rond buisleidingen vormen de respectievelijke circulaire Zonering langs hogedruk aardgastransportleidingen (1984) en K1K2K3 Brandbare vloeistoffen (1991) nu nog het kader. Naar verwachting zullen in het eerste kwartaal van 2008 bestuurlijke afspraken worden gemaakt over de inhoud van een nieuwe, kaderstellende circulaire; deze zal de basis gaan vormen voor een AMVB Buisleidingen die naar verwachting in de loop van 2009 in werking treedt. In de nieuwe circulaire zal de PR 10^{-6} contour als norm worden bevestigd en wordt het lokaal bestuur geadviseerd bij ruimtelijke planvorming in de nabijheid van buisleidingen actuele risico-informatie op te vragen bij de leidingexploitant. Dit laatste is van belang in verband met nieuwe inzichten in risicoafstanden; ten opzichte van de afstanden zoals vermeld in de tabellen in de circulaire van 1984 en 1991 betekent dit in veel gevallen een kleinere, veilige afstand maar soms ook een grotere afstand.

Voor de berekening van risicocontouren rond aardgasleidingen maakt Gasunie nu gebruik van de methode Pipesafe. Deze methode is eind 2006 geactualiseerd. VROM en RIVM onderschrijven de adequaatheid van deze methode. Momenteel wordt in opdracht van VROM een eenvoudige, afgeleide versie van Pipesafe ontwikkeld. Deze komt eind 2008 beschikbaar voor gemeenten.

Ook de methodes voor de berekening van risicocontouren van andere gevaarlijke stoffen dan aardgas die via buisleidingen worden vervoerd, worden verbeterd. Zo worden de uitgangspunten in de K1K2K3-circulaire ten aanzien brandbare vloeistoffen, in 2008 via consequentieonderzoek aangescherpt.

Ten aanzien van de sanering van knelpunten in bestaande en geprojecteerde ruimtelijke ordening rond aardgasleidingen als gevolg van het vastleggen van de PR 10^{-6} contour in de nieuwe circulaire en daarna in de AMVB, is het uitgangspunt bij de nog te maken bestuurlijke afspraken dat Gasunie daarin het

voortouw neemt en de kosten daarvan draagt. Oplossingen kunnen gelegen zijn in maatregelen aan de bron, bij de risico-ontvanger maar ook in de wijze van beheer. Zo kunnen verscherpt toezicht (camera's, helikopters), afscherming van zones (met hekken) en waarschuwingssystemen (bijvoorbeeld linten in de grond) de risico's belangrijk verkleinen. De sanering van knelpunten dient binnen 3 jaar na de wettelijke vaststelling van de risiconormen gerealiseerd te zijn.

Gemeenten en buisleidingen

Het Ministerie van VROM is het bevoegd gezag ten aanzien buisleidingen en is uit dien hoofde verplicht uiterlijk eind maart 2008 (conform het Registratiebesluit) de gegevens aan te leveren voor het risicoregister van het RIVM. De gemeente heeft geen rol in de risico-inventarisatie ten aanzien van buisleidingen.

Wel een belangrijke taak van gemeenten is de doorvertaling van (risico's van) buisleidingen in ruimtelijke plannen. Voor actuele informatie over ligginggegevens en risicoafstanden kan de gemeente het beste contact opnemen met de leidingexploitant (dit uitgangspunt wordt zoals gezegd ook opgenomen in de nieuwe circulaire); de afstanden in de tabellen in de circulaires uit 1984 en 1991 zijn verouderd in de zin dat technische kenmerken van netwerken onderhand veranderd zijn en de wijze van risicoberekening verbeterd is. Vanaf eind 2008 zullen gemeenten zelf risicoafstanden voor buisleidingen met gevaarlijke stoffen kunnen berekenen met de nieuwe gebruikersversie van Pipesafe.

Het Ministerie van VROM publiceert medio 2008 een praktijkhandboek voor gemeenten over de wijze waarop buisleidingen in bestemmingsplannen kunnen worden opgenomen.

Uitgangspunt bij de sanering van bestaande en geprojecteerde situaties als gevolg van het vaststellen van PR 10^{-6} -contour is dat voor wat betreft aardgasleidingen deze kosten gedragen worden door de Gasunie. Hierover zullen begin 2008 met alle partijen echter nog definitieve afspraken worden gemaakt.



6 Bijlagen

6.1 Documenten en websites

Wetten, regelingen, besluiten en circulaire

De in het onderstaande schema genoemde wetten, besluiten en circulaire zijn, voorzover reeds vastgesteld, in principe alle terug te vinden op de website www.wetten.nl/www.overheid.nl. Tevens kunnen de websites www.infomil.nl, www.vrom.nl en www.verkeerenwaterstaat.nl geraadpleegd worden.

naam	datum publicatie
Bevi (Besluit externe veiligheid inrichtingen)	05/2004
Regeling Externe Veiligheid Inrichtingen (Revi)	09/2004
1e tranche aanvullingen	07-2007
2e tranche aanvullingen	01/2008
Besluit risico's zware ongevallen 1999	1999
Wijziging Brzo	07/2004
Circulaire hogedrukaardgasleidingen	1984
Circulaire K1K2K3 Brandbare vloeistoffen	1991
Circulaire Buisleidingen	2008 (?)
AMVB Buisleidingen	2009 (?)
Wet Informatie-uitwisseling ondergrondse netten	2008 (?)
Wet Vervoer gevaarlijke stoffen	10/1995
Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen	09/2004

Vuurwerkbesluit	01/2002
Wijzigingsbesluit	01/2004
Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR)	07/2004
Wet milieubeheer	06/1979
Wet rampen en zware ongevallen	1985
Wet op de Veiligheidsregio's	1/2009 (?)
Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen	2004
Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen	1999
Registratiebesluit Externe Veiligheid	2007
Regeling provinciale risicokaart	2007
Wro	07/2008 (?)

Onderzoeken, kabinetsstandpunten, kabinetsbrieven en nota's

naam	datum publicatie	waar op te vragen?
Brief 'Beleidskader Groepsrisico'	10/2006	VROM/TK
Evaluatie Uitvoering EV-taken door gemeenten	2008 (?)	VROM-inspectie
Nota Mobiliteit	09/2004	V en W
Nota Vervoer gevaarlijke stoffen	2005	VROM en V en W
Kabinetsstandpunt ketenstudies	12/2004	VROM
Advies 'Verantwoorde risico's, veilige ruimte'	06/2006	VROM en V en W
Kabinetsreactie op advies Enthoven	03/2005	Kabinet
Kabels en leidingen: beleidskader verplichte informatie-uitwisseling	09/2004	Kabinet
Structuurschema Buisleidingen	1985	VROM
Nota Buisleidingen	2008?	VROM en V en W
Brief 'Beleidsvoornemens Buisleidingen'	02/2007	VROM/TK
Werk aan uitvoering; interdepartementale evaluatie Brzo '99	02/2004	VROM
Evaluatie Vuurwerkbesluit	2008 (?)	VROM
Eindrapportage Beleid en realisatie externe veiligheid	04/2005	Gemeente Enschede
Externe Veiligheid Zeeburgereiland Amsterdam	03/2005	VROM

Handreikingen, stroomschema's, tools, e.d.

naam	datum publicatie	waar op te vragen?
Handreiking verantwoording groepsrisico	08/2004; actualise- ring via website	www.groepsrisico.nl
Maatlat Externe Veiligheid	2008 (?)	VNG
Handleiding externe veiligheid inrichtingen	12/2005	Infomil
Naar een veilige bestemming	2007	VNG
Bedrijven en Milieuzonering	07/2007	VNG
Leven met risico's – leidraad voor het opstellen van een visie op externe veiligheid	2006	DCMR e.a.
Handleiding risicoberekeningen Bevi	2007	VROM/RIVM
Leidraad risico-inventarisatie gevaarlijke stoffen	12/2006	VROM/BZK
Wegwijzer Externe veiligheid in de milieuvergunning	03/2006	IPO/Provincie Noord-Brabant
'Veiligheidsgeïntegreerd ontwikkelen, ordenen en ontwerpen'	2008 (?)	VROM
Handreiking Proactieve Integrale Veiligheid	Juni 2004	Brandweer Regio Utrechts Land
Handreiking Risicocommunicatie	12/2003	VNG, BZK, VROM
Wegwijzer Risicocommunicatie	04/2006	IPO
Maatlat Kritische massa Brzo	2006	www.brzo99.nl
Brzo Werkwijzer	2007	www.brzo99.nl
Preadvies Externe veiligheid en brandweer	03/2005	NVBR
Handreiking Advisering regionale brandweer bij verantwoording groepsrisico	2008 (?)	NVBR en IPO
Concept Rekenprotocol Spoor	04/2006	RIVM
Toetsingskader Drechtsteden - Spoorzone	2004	Provincie Zuid-Holland
LPG-rekentool	2008 (?)	www.groepsrisico.nl
Handreiking Buisleidingincidenten	2007	VROM
Praktijkhandboek Buisleidingen in bestemmingsplannen	2008 (?)	VROM
Adviesrol Regionale Brandweer RO en Milieu AMvB05	Brabant Veiliger 2005	Brandweerregio's Noord-Brabant

Websites

www.groepsrisico.nl	www.brzo99.nl
www.infomil.nl	www.relevant.nl
www.externe-veiligheid.nl	www.dcmr.nl/qra
www.risicokaart.nl	www.rampenbeheersing.nl
www.risicoencrisis.nl	www.wetten.nl
www.vrom.nl	www.verkeerenwaterstaat.nl
www.verkeerenwaterstaat.nl/basisnet	www.vng.nl
www.ipo.nl	www.hetccv.nl
www.nvbr.nl	www.rva.nl

6.2 Respondenten

organisatie	naam
Gemeente Breda	Dhr J. Jansen
Gemeente Dalfsen	Dhr R. Hendriks
Gemeente Deventer	Dhr H. Bisseling
Gemeente Haarlem	Dhr W. Numan
Gemeente Spijkensisse/DCMR	Dhr F. Jansen
Gemeente Veenendaal	Dhr A. Burer
Gemeente Wierden	Mevr. B. Munsterhuis
DCMR/Steunpunt Brzo	Dhr R. Mout
Regionale brandweer Midden/West-Brabant	Dhr H. Killaars
Ministerie van VROM	Dhr D. Holtrop
Ministerie van VROM	Mevr. D. Kretz
Ministerie van VROM	Dhr. R. Schutte
Ministerie van VROM	Mevr. C. Speel
Ministerie van VROM	Dhr G. Verbakel
Ministerie van V en W	Dhr K. de Groot
Ministerie van BZK	Dhr J. Jeulink
VNG	Mevr. M. Rothert
VNG	Dhr R. van Vliet

