

> Retouradres Postbus 30945 2500 GX Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten - Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Datum 5 juni 2009  
Betreft Kabinetsstandpunt AGS adviezen "Risicobeleid en rampenbestrijding"  
en "Brandweeradvisering"

Geachte Voorzitter,

Op 24 oktober 2008 heeft de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen twee adviezen uitgebracht met als titel "Risicobeleid en rampenbestrijding" en "Brandweeradvisering". Deze adviezen zijn diezelfde dag aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden.

Mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) deel ik u het kabinetsstandpunt mede over de genoemde adviezen. De tekst van het standpunt is in overleg met de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) tot stand gekomen.

De adviezen betreffen het spanningsveld dat kan ontstaan bij de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid. Het bevoegd gezag ervaart een spanning tussen milieu- en ruimtelijk ordening enerzijds en de (voorbereiding op de) rampenbestrijding anderzijds. De adviezen hebben een nauwe relatie met elkaar en derhalve betreft dit kabinetsstandpunt beide adviezen.

### **Advies "Risicobeleid en rampenbestrijding, op weg naar meer samenhang"**

Het advies "Risicobeleid en rampenbestrijding, op weg naar meer samenhang" is een antwoord op de adviesvraag van de ministeries over de verantwoording van het groepsrisico voor ongevallen met gevaarlijke stoffen. De adviesaanvraag speelt zich af binnen de vigerende beleidskaders.

Voor uitvoering van het extern veiligheidsbeleid ontvangt het bevoegd gezag op basis van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) adviezen vanuit zowel het ruimtelijke orderings- en milieubeleid als ook vanuit de invalshoek van rampenbestrijding en hulpverlening. De adviezen zijn onderdeel van de verplichting van het bevoegd gezag om bij ruimtelijke planvorming of bij het verlenen van een milieuvergunning rekening te houden met de externe veiligheid. Het risicobeleid kent daarbij het zogenaamde plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Het plaatsgebonden risico richt zich op de veiligheid van een individu waarvoor een basisveiligheidsnorm geldt die niet overschreden mag worden.

Aanvullend richt het groepsrisico zich op de veiligheid van groepen personen en is bedoeld om de kans per jaar te bepalen dat groepen personen slachtoffer worden van een ongeval. De omvang van de groep is daarbij een belangrijke parameter. Een grotere groep verdient meer bescherming. Voor het groepsrisico geldt geen basisveiligheidsnorm maar een oriënterende waarde met een verantwoordingsplicht voor het bevoegd gezag. Bij de verantwoording van het groepsrisico adviseren de betrokken partijen elk vanuit het eigen beleidsveld. Daarbij hanteert het ruimtelijke ordenings- en milieubeleid de risicobenadering waarbij kansen en effecten worden afgewogen. Het berekende groepsrisico als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen wordt weergegeven in de vorm van een aantal doden gerelateerd aan de kans op (minmaal) dat aantal doden. De hulpverlening daarentegen hanteert een effectbenadering. Daarbij wordt de kans op een ongeval met gevaarlijke stoffen niet gewogen en geldt alleen het effect dat een dergelijk ongeval teweeg kan brengen. Bovendien is het advies van de rampenbestrijding vooral gericht op het ontstaan van gewonden om de condities voor zelfredding en hulpverlening te beoordelen. Deze verschillende benaderingen leiden ertoe dat de adviezen vanuit de zijde van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid soms strijdig lijken met de adviezen van de hulpverlening. Dat kan bestuurders van het bevoegd gezag in een lastig parket brengen. De problematiek rond de advisering van het groepsrisico staat centraal in het advies van de Adviesraad. Gezien de aard van de door mij gestelde deelvragen ligt de nadruk van het advies verder op de door de hulpverlening gehanteerde effectbenadering. De Adviesraad concludeert dat het wenselijk is de adviespraktijk van de hulpverlening beter af te stemmen op het vigerend ruimtelijke ordenings- en milieubeleid teneinde het bevoegd gezag beter in staat te stellen een afweging te maken en zich te verantwoorden over het resultaat van deze afweging.

De Adviesraad is van mening dat toetsing aan het risicobeleid en advisering door de hulpverlening elkaar in principe zouden moeten en kunnen aanvullen maar dat dit nog niet altijd en overal zo is.

De Adviesraad benadrukt dat de risicobenadering de basis moet vormen voor het eventueel toestaan van een activiteit met gevaarlijke stoffen of ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van inrichtingen, transportassen of buisleidingen.

De advisering van de hulpverlening wordt uitgebracht in het kader van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Daarbij brengt de hulpverlening in verband met het groepsrisico advies uit over de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval en over de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting. Dit kan naar mening van de Adviesraad een belangrijke aanvulling zijn op het vigerende risicobeleid. Het ontbreekt de hulpverlening echter aan een systematiek en instrumentarium om mogelijke veiligheidsmaatregelen te identificeren en op waarde te schatten.

De Adviesraad is verder van mening dat het basisniveau van de hulpverlening (de minimale hulpverleningscapaciteit) gebaseerd dient te zijn op een acceptabele overschrijdingsfrequentie van de inzetbare capaciteit. Volgens dat concept kan de landelijke overschrijdingsfrequentie daarbij dan gebaseerd worden op een welvaartseconomische benadering, waarbij kosten en baten van de maatregelen worden afgewogen tegen de risico's.

**Portefeuille Milieu**  
Directie Risicobeleid

**Datum**  
5 juni 2009

**Kenmerk**  
RB\2009039692

## **Advies "Brandweeradvisering, in het kader van verantwoordingsplicht groepsrisico: stand van zaken"**

Het advies "Brandweeradvisering, in het kader van verantwoordingsplicht groepsrisico: stand van zaken" stelde de Adviesraad op naar aanleiding van geluiden uit het veld. Het advies heeft een nauwe relatie met bovengenoemd advies. Het betreft zowel de inhoudelijke als de procesmatige aspecten van de brandweeradvisering over de verantwoordingsplicht Groepsrisico in het kader van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. De Adviesraad doet in dat advies met name aanbevelingen op gebied van versterking en uitwisseling van kennis en ontwikkelen van instrumenten en methoden.

### **Reactie Kabinet**

Het Kabinet constateert dat de Adviesraad in beide adviezen uitvoerig ingaat op het spanningsveld dat kan ontstaan bij de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid. Aan de hand van diverse aanbevelingen maakt hij duidelijk hoe deze problematiek zou kunnen worden aangepakt. Het Kabinet stemt in met de hoofdlijnen van het advies en ziet goede kansen tot het verbeteren van de huidige situatie. Voorts is het Kabinet van mening dat de opvolging en uitvoering van vervolgacties primair een taak is van betrokken organisaties. Daarbij is een belangrijke taak weggelegd voor de brandweerbranche in samenwerking met het bevoegd gezag voor het milieu- en ruimtelijk ordening beleid en met ondersteuning van het rijk. Het rijk heeft daarbij de verantwoordelijkheid van het ontwikkelen en zo nodig aanpassen van kaders en bijbehorende instrumenten waarbinnen de uitvoering moet plaatsvinden.

### Wenselijkheid afstemmen probabilistische (risicogerichte) en deterministische (effectgerichte) risicobenadering

De Adviesraad benoemt in zijn adviezen in eerste instantie de *wenselijkheid tot afstemmen van probabilistische en deterministische risicobenadering* bij besluitvorming door het bevoegd gezag. De Adviesraad geeft daarbij aan dat de risicobenadering zoals die wordt gehanteerd binnen het vigerende ruimtelijke ordenings- en milieubeleid de basis moet zijn voor het toestaan van bepaalde activiteiten met gevaarlijke stoffen of ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van inrichtingen, transportassen of buisleidingen.

De advisering van de hulpverlening over de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval en over de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting kan daarbij naar mening van de Adviesraad een belangrijke aanvulling zijn op het vigerende risicobeleid.

Het Kabinet ondersteunt deze gedachte. De adviestrajecten vanuit het ruimtelijke ordenings- en milieubeleid enerzijds en vanuit de hulpverlening anderzijds zijn twee belangrijke adviezen die elk vanuit de eigen invalshoek en eigen verantwoordelijkheid worden opgesteld.

Het brandweeradvisie is volgens de Adviesraad aanvullend aan en niet afhankelijk van de kwantitatieve risicoanalyse (QRA) en dient dan ook niet zozeer de QRA inhoudelijk te beoordelen, als wel een uitspraak te doen over de mogelijkheden voor zelfredding en hulpverlening in de specifieke context. Het Kabinet ondersteunt deze zienswijze.

De Adviesraad ziet het brandweeradvisie als aanvullend op de QRA. Hij beveelt aan de resultaten van de effectberekeningen uit de QRA standaard aan de opstellers van de brandweeradvisie ter beschikking te stellen. De Adviesraad

**Portefeuille Milieu**  
Directie Risicobeleid

**Datum**  
5 juni 2009

**Kenmerk**  
RB\2009039692

beveelt verder aan om de beoordeling van de QRA niet tot het takenpakket van de regionale brandweer te laten behoren. Bij twijfel over de juistheid van het QRA, bijvoorbeeld als feitelijke gegevens ontbreken, kan het RIVM Centrum Externe Veiligheid op verzoek van het bevoegd gezag een controle uitvoeren. De brandweer dient in haar adviezen vooral aandacht te besteden aan de locatiespecifieke mogelijkheden voor zelfredding en hulpverlening. Het Kabinet ondersteunt deze zienswijze en heeft dit inmiddels bekrachtigd in de wijziging van de artikelen 12 en 13 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, welke inmiddels in werking is getreden.

**Portefeuille Milieu**  
Directie Risicobeleid

**Datum**  
5 juni 2009

**Kenmerk**  
RB\2009039692

#### Basisniveau hulpverlening

Voor wat betreft het *basisniveau van de hulpverlening* beveelt de Adviesraad aan één landelijk uniforme toelaatbare overschrijdingsfrequentie van de regionale hulpverleningscapaciteit vast te stellen. Het doel daarvan is de lokale bestuurders houvast geven bij de afweging van de acceptatie van risico's.

Het Kabinet is van mening dat het vaststellen van de hulpverleningscapaciteit vooral een politiek bestuurlijke afweging is, die nauw samenhangt met de politiek bestuurlijke ambities van de (samenwerkende) lokale overheid. Hierbij zijn meer factoren van invloed dan alleen een economische kosten- en batenafweging. De aard en mate van de risico's, en de hiermee samenhangende hulpverleningscapaciteit zijn per regio zeer verschillend. Eén landelijke uniforme overschrijdingsfrequentie ligt dan minder voor de hand.

Binnen het kader van de concept Wet op de veiligheidsregio's dienen veiligheidsregio's een risicoprofiel van de regio op te stellen. Een risicoprofiel bevat een inventarisatie en een analyse van alle in de veiligheidsregio aanwezige risico's. Dit betreft niet alleen externe veiligheidsrisico's, maar bijvoorbeeld ook overstromingsrisico's. Ter ondersteuning van deze taak ontwikkelen de gezamenlijke hulpdiensten (politie, brandweer, GHOR) momenteel de "Handreiking Regionaal Risicoprofiel". Enerzijds kunnen met dit regionaal risicoprofiel besluiten worden genomen over het voorkomen en beperken van de risico's (risicobeheersing). Anderzijds kunnen de operationele prestaties van de crisisbeheersingsorganisatie worden afgestemd op de aanwezige risico's. Daarbij is het overigens wel van belang dat bestuurders zich daadwerkelijk over hun ambities uitspreken. De NVBR voert oriënterende gesprekken met deskundigen voor nader onderzoek teneinde het bestuurlijk afwegingskader te kunnen versterken. Dit kader zal met ondersteuning van het Kabinet door partijen gezamenlijk ontwikkeld worden.

#### Adviespraktijk hulpverlening in het kader van verantwoording groepsrisico

De Adviesraad doet diverse aanbevelingen om de adviespraktijk van de hulpverlening te professionaliseren. De Adviesraad benoemt daarbij het belang van de vroegtijdige samenwerking tussen partijen, het bundelen van krachten en het ontwikkelen van instrumenten.

Het Kabinet is met de Adviesraad van mening dat het van groot belang is dat alle partijen reeds in een vroeg stadium betrokken worden. Aanzienlijke veiligheidswinsten zijn te behalen in de fase van planvorming doordat eventuele knelpunten al in een vroeg stadium geconstateerd en voorkomen kunnen worden. Het is vooral aan het bevoegd gezag van ruimtelijke ordenings- en milieubeleid om de hulpverleningsdiensten zo vroeg mogelijk te betrekken. Om vroegtijdige betrokkenheid te organiseren kunnen de partijen zo gewenst gebruik maken van

bijvoorbeeld een procesinstrument als een veiligheidseffectrapportage. Het Kabinet zal de mogelijkheden bezien om de betrokken partijen verder te stimuleren vroegtijdig met elkaar in overleg te treden.

**Portefeuille Milieu**  
Directie Risicobeleid

**Datum**  
5 juni 2009

**Kenmerk**  
RB\2009039692

Voor wat betreft de kennisversterking door bundelen van krachten onderschrijft het Kabinet de aanbeveling tot bundeling van krachten door veiligheidsregio's. De advisering over de beheersing en bestrijding van zware ongevallen en rampen biedt goede samenwerkingsmogelijkheden. De NVBR bereidt momenteel in nauwe samenwerking met de ministeries van BZK en VROM het project "Maatlat externe veiligheid brandweer" voor. Dit project heeft als doel de kritische massa en minimale kwaliteitseisen te bepalen voor het uitvoeren van taken op het gebied van de externe veiligheid door de veiligheidsregio. Hierbij wordt gezocht naar een balans tussen enerzijds een bundeling van krachten en anderzijds binding met de lokale/regionale situatie. Naar verwachting zal van dit project een stimulerende werking uitgaan ten aanzien van het samenwerken bij de adviestaken. Het Kabinet erkent het belang van dit project en ondersteunt de NVBR bij de totstandkoming.

In aanvulling hierop wordt vanuit het project Basisnet tevens een handreiking ontwikkeld over de adviespraktijk van de hulpdiensten bij het vervoer van gevaarlijke stoffen.

De adviezen omtrent het ontwikkelen van instrumenten zijn in eerste instantie gericht op een kader of *stappenplan om de brandweeradvisen* vorm te geven. In de periode van totstandkoming van het advies van de Adviesraad liep in het kader van de Regeling programmafinanciering externe veiligheid 2006-2010 het project "IPO 08 – Adviestaak veiligheidsregio / regionale brandweer". Het project nadert de afronding en bevat naar mening van betrokken partijen een goed kader om brandweeradvisen vorm te geven. In opdracht van het interprovinciaaloverleg (IPO) wordt daarnaast op dit moment tevens gewerkt aan een catalogus van veiligheidsmaatregelen, die in de nabijheid van een transportroute gevaarlijke stoffen of een risicovolle inrichting getroffen kunnen worden. Bij dit zogeheten IPO-10 project worden tevens kostenindicaties van de maatregelen meegenomen.

Verdere acties voor het ontwikkelen van instrumenten zouden moeten aansluiten bij deze en andere ontwikkelingen die gaande zijn. Het Kabinet ondersteunt verder de basisgedachte van de Adviesraad dat het zinvol is meer *inzicht te verwerven in maatregelen ter beperking van (de kans op) (sub)letaal letsel*. Het Kabinet beziet de mogelijkheden voor praktijkgerichte oplossingen die in samenspraak tussen de partijen als maatwerk tot stand zouden kunnen komen.

Op basis van de aanbevelingen van de Adviesraad is de NVBR voornemens een onderzoek te starten ten einde meer inzicht te verwerven in het *effect van de geïdentificeerde maatregelen in relatie tot de daarmee gemoeide kosten*. Door beheersmaatregelen in het advies van de regionale brandweer meer te kwantificeren wordt het bevoegd gezag beter in staat gesteld een afweging te maken over de acceptatie of reductie van risico's. Het gaat hier met name om kosten-baten-analyses van maatregelen zoals die door de hulpverleningsdiensten kunnen worden voorgesteld. Een dergelijke activiteit is omvangrijk en het zal dan ook enige tijd duren voordat de resultaten te verwachten zijn. Het ministerie van BZK steunt dit initiatief van de NVBR.

### **Concluderend**

Het Kabinet onderschrijft de hoofdlijnen van de voorliggende adviezen. Daarin onderschrijft de Adviesraad dat de de risicobenadering de basis vormt voor het eventueel toestaan van een activiteit met gevaarlijke stoffen of ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van inrichtingen, transportassen of buisleidingen. Verder onderschrijft het Kabinet dat de advisering vanuit de hulpverlening hierop een belangrijke aanvulling is en dat de noodzaak tot verbeteren van afstemming tussen partijen en de noodzaak tot verder ontwikkelen van methoden en instrumenten, alsmede de benodigde kennisversterking van belang zijn.

Het Kabinet is van mening dat het advies van de veiligheidsregio in verband met het groepsrisico, over de zelfredzaamheid en de voorbereiding op de hulpverlening en rampenbestrijding een onlosmakelijk onderdeel vormen van de besluitvorming op het gebied van de externe veiligheid.

Het Kabinet is voorts van mening dat oplossingsrichtingen voor genoemde leemten alleen dan goed zullen bekliven als de partijen van meet af aan inbreng kunnen leveren en betrokken zijn bij de totstandkoming ervan. Daarom zal het Kabinet de consequenties van de adviezen in nauw overleg met betrokken partijen verder uitwerken.

In de bijlagen geeft het Kabinet een nadere toelichting op de afzonderlijke aanbevelingen van de Adviesraad.

Hoogachtend,  
de minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer

**Portefeuille Milieu**  
Directie Risicobeleid

**Datum**  
5 juni 2009

**Kenmerk**  
RB\2009039692