

Externe Veiligheid in de gemeentelijke RO-praktijk

Inventariserend onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de
groepsrisicoverantwoording voor ruimtelijke plannen
binnen de gemeenten in de provincie Groningen

D.J. De Boer, W.K.F. Rodenhuis

Maart 2010

Colofon

Opdrachtgever: Provincie Groningen

Auteurs: ir. D.J. De Boer, drs. W.K.F. Rodenhuis

Lectoraat Risicobeheersing

Kenniscentrum Leefomgeving

M.H. Tromplaan 28, 7513 AB Enschede

saxion.nl/leefomgeving



Copyright © 2009 by Saxion University of Applied Sciences.

All rights reserved. No part of this article may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the authors.

Inhoudsopgave

1	Samenvatting.....	2
2	Inleiding	3
3	Regelgeving en toetsingskader	5
4	Onderzoekopzet.....	7
4.1	Dataverzameling.....	7
4.2	Operationalisatie	8
5	Verantwoording Groepsrisico.....	13
5.1	Groepsrisicoverantwoording verplicht.....	13
5.2	Beoordeling verantwoording groepsrisico	14
5.3	Reflectie op de inhoud van de groepsrisicoverantwoording	16
5.4	Sturing en borging in de gemeentelijke processen	17
5.5	Afwegen plaatsgebonden risico	20
6	Integrale bestuurlijke afweging	21
6.1	Bestuurlijke verantwoording in het ruimtelijk plan	21
6.2	Bestuurlijke verantwoording in het college- of raadsvoorstel	22
6.3	Bestuurlijke verantwoording volgens de bestuurder.....	22
6.4	Reflectie op de bestuurlijke verantwoording.....	24
7	De rol van het advies regionale brandweer	27
7.1	Advies regionale brandweer gegeven	27
7.2	Gebruik advies regionale brandweer	28
7.3	Reflectie rol advies regionale brandweer	29
8	Conclusies	31
9	Aanbevelingen ter optimalisatie.....	35
	Literatuur.....	37
	Bijlage 1 Regelgeving.....	39

1 Samenvatting

Aanleiding voor dit onderzoek vormde de behoefte bij het Gronings Provinciaal Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid aan een onafhankelijk beeld van de stand van zaken rond de verantwoording van het groepsrisico bij ruimtelijke planvorming bij gemeenten in Groningen. In het onderzoek zijn 88 WRO en Wro procedures die in de periode 2007-2009 zijn afgerond bij 8 gemeenten onderzocht. In 20% van de ruimtelijke plannen (waarin externe veiligheid een rol speelt) wordt aandacht besteed aan de belangrijke onderdelen van de in de wet voorgeschreven motivatie-elementen, te weten: de hoogte van het groepsrisico, mogelijkheden voor beheersbaarheid en zelfredzaamheid. In de overige ca. 80% van de ruimtelijke plannen wordt alleen de hoogte van het groepsrisico bepaald. Bij met name nieuwbouwplannen is in de genoemde periode wel een duidelijke verbetering waargenomen. In het onderzoek is voorts nagegaan in welke mate er sprake is van een integrale bestuurlijke afweging van het groepsrisico door het bevoegd gezag en in hoeverre het advies van de regionale brandweer wordt meegewogen. Aanvullend is onderzoek verricht naar de verantwoording bij afwijkingen van de richtwaarde van het plaatsgebonden risico. Middels interviews met betrokken ambtenaren en een workshop met bestuurders is nader onderzoek gedaan naar de achtergronden en zijn mogelijkheden voor optimalisering verkend.

2 Inleiding

Het Groningse uitvoeringsprogramma externe veiligheid onder regie van de Provincie beoogt de uitvoering en de handhaving van het externe veiligheidsbeleid te verbeteren. De programmamedewerkers hebben daartoe de behoefte aan een onafhankelijk beeld van de groepsrisicoverantwoording van Groningse gemeenten en de toepassing van de richtwaarde voor het plaatsgebonden risico. De regionale brandweer is daarbij een belangrijke adviseur voor de gemeenten. Dit vormde de aanleiding voor de Provincie Groningen om een onderzoek te starten naar *'Externe Veiligheid in de gemeentelijke ruimtelijke ordeningspraktijk.'*

Doel van het onderzoek is inzicht geven in de uitvoeringspraktijk van de groepsrisicoverantwoording voor ruimtelijke plannen binnen gemeenten in de provincie Groningen. Speciale aandacht is in onderzoek uitgegaan naar de kwaliteit van de groepsrisicoverantwoording, de mate van integrale bestuurlijke afweging en de rol van de regionale brandweer. De inzichten die dit onderzoek heeft opgeleverd kunnen worden ingezet voor de optimalisatie van de kwaliteit van de groepsrisicoverantwoording van gemeenten in de provincie Groningen.

Het onderzoek tracht antwoord te geven op de volgende vijf onderzoeksvragen:

1. In hoeverre voldoet de groepsrisicoverantwoording aan de wettelijke eisen?
2. In hoeverre is er in de groepsrisicoverantwoording sprake van een integrale bestuurlijke afweging?
3. Op welke wijze wordt het afwijken van het plaatsgebonden risico gemotiveerd?
4. In hoeverre is het advies van de regionale brandweer meegewogen in de groepsrisicoverantwoording?
5. Op welke manier (inhoud en proces) kunnen de programmamedewerkers, gemeenten en de regionale brandweer de verantwoording van het groepsrisico optimaliseren?

Het onderzoek is uitgevoerd onder auspiciën van het lectoraat Risicobeheersing, dat verbonden is aan het Kenniscentrum Leefomgeving. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van het lectoraat Risicobeheersing (docent-onderzoeker ir.D.J. de Boer en lector drs. W.K.F. Rodenhuis) in samenwerking met 6 studenten van Saxion (K. Arts, F. Frederiks, J. Geboers, T. Holtman, T. Reijers en J. Rozendal).

In deze rapportage wordt uiteengezet op welke manier het onderzoek is uitgevoerd (hoofdstuk 3 en 4) en worden de resultaten van onderzoeksvraag 1-4 in de hoofdstukken 5-7 beantwoord. In hoofdstuk 8 worden de belangrijkste conclusies getrokken en wordt tot slot in hoofdstuk 9 afgesloten met het beantwoorden van onderzoeksvraag 5, namelijk de mogelijkheden tot optimalisatie van de groepsrisicoverantwoording.

3 Regelgeving en toetsingskader

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de bestaande regelgeving met betrekking tot de uitvoering van extern veiligheidsbeleid. De uitvoering van het beleid geschiedt voor een belangrijk deel in medebewind. Echter ten aanzien van de groepsrisicoverantwoording heeft de gemeente ook autonome bevoegdheden.

Het instrument groepsrisico is geïntroduceerd in de 'Nota omgang met risico's' uit 1989. Het groepsrisico is een risicomaat die inzicht geeft in de kans waarin een ramp van een bepaalde grootte kan plaatsvinden. De omgang met het groepsrisico is vastgelegd in wet- en regelgeving (zoals het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen) en wordt ondersteund door de uitgave van diverse handreikingen.

De essentie van de wet- en regelgeving op het gebied van groepsrisico is:

1. Het bevoegd gezag heeft de verplichting een verantwoord besluit te nemen over (de hoogte van) het groepsrisico.
2. In die motivatie van het groepsrisico moet het bevoegd gezag aandacht besteden aan enkele in de wet voorgeschreven elementen.
3. Het bevoegd stelt het bestuur van de regionale brandweer in de gelegenheid om advies te geven over de mogelijkheden voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid.

In dit onderzoek staan 'ruimtelijke besluiten' centraal. Dat wil zeggen de besluiten die het bevoegd gezag (in dit onderzoek de gemeenten) neemt in het kader van de Wet Ruimtelijke Ordening. In dit onderzoek staan die ruimtelijke planprocedures centraal die procedureel zijn afgerond in de periode 2007 – 2009. In de ruimtelijke planprocedures waarin sprake is van externe veiligheidsrisico's moet het bevoegd gezag (in door de wetbepaalde situaties) invulling geven aan de verantwoording van het groepsrisico in het betreffende besluit.

Een definitief ruimtelijk plan bestaat doorgaans uit een toelichting van het plan, de voorschriften (regels) die gelden voor het plan, een plankaart en vaak een reactienotities op ingekomen reacties en adviezen van derden. De verantwoording van het groepsrisico wordt veelal (conform de Handreiking Groepsrisico) opgenomen in de toelichting van het ruimtelijk plan. Veelal is de groepsrisicoverantwoording onderdeel van de paragraaf externe veiligheid, vallend onder het hoofdstuk milieuaspecten.

In bijlage 1 is een korte samenvatting van de wet- en regelgeving met betrekking tot de groepsrisicoverantwoording opgenomen. Met de wet- en regelgeving als uitgangspunt leidt dat tot verwachtingen ten aanzien van de groepsrisicoverantwoording in het ruimtelijk plan. Deze verwachtingen zijn verwoord in tabel 3.1 voor de aspecten groepsrisicoverantwoording, bestuurlijke betrokkenheid en advies regionale brandweer.

Tabel 3.1 Verwachtingen op grond van regelgeving m.b.t. de groepsrisicoverantwoording bij ruimtelijke planvorming	
Groepsrisicoverantwoording	In iedere ruimtelijke procedure waarin het externe veiligheidsrisico wijzigt, danwel wanneer er sprake is van actualisatie van een bestemmingsplan, heeft de verantwoording van het groepsrisico plaatsgevonden. De verantwoording van het groepsrisico is opgenomen in de toelichting van het ruimtelijk plan (paragraaf externe veiligheid) of is opgenomen in een apart besluit (raads- of collegebesluit). Kernelement van de verantwoording van het groepsrisico is de afweging van verschillende (veiligheids)belangen. In de verantwoording worden de belangen (elementen) zoals vermeld in het Bevi (art 13, lid a-f) en de CRNVGS betrokken.
Bestuurlijke betrokkenheid	Uitgangspunt is dat de verantwoording van het groepsrisico een bestuurlijke afweging behelst. Dat betekent dat het College van Burgemeesters en Wethouders danwel de gemeenteraad expliciet betrokken is bij de verantwoording van het groepsrisico. De bestuurlijke afweging is onderdeel van de paragraaf externe veiligheid in de toelichting van het ruimtelijk plan, danwel is opgenomen in een sepeeraat besluit (raads- of collegebesluit).
Advies regionale brandweer	De verwachting is dat op iedere ruimtelijke procedure waarin de verantwoording van het groepsrisico moet plaatsvinden ook advies is gegeven door de regionale brandweer. In het advies van de regionale brandweer wordt minimaal aandacht besteed aan de volgende onderdelen: 1) Ten eerste dient de brandweer inzichtelijk te maken wat de risico's en de mogelijke gevolgen zijn voor de zelfredzaamheid, de hulpverlening en de rampenbestrijding. 2) Ten tweede adviseert de brandweer over maatregelen om het risico te verlagen. 3) Ten slotte dient de brandweer het bevoegd gezag te wijzen op zijn bestuurlijke eindverantwoordelijkheid ten aanzien van de risico's die, na realisering van de maatregelen, nog altijd gelopen worden. In de groepsrisicoverantwoording (opgesteld door de gemeente) wordt het advies van de regionale brandweer gebruikt als input voor de beschrijving van de bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid. Maatregelen die worden geadviseerd door de regionale brandweer worden in de toelichting van het ruimtelijk plan, danwel in de reactienotitie behandeld.

4 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de dataverzamelmethode(n) die zijn gehanteerd in dit onderzoek en wordt de operationalisatie van de onderzoeksvragen beschreven.

Het onderzoek beoogt een representatief beeld te geven van de uitvoering van de groepsrisicoverantwoording binnen gemeenten in de provincie Groningen. Het onderzoek heeft tot doel antwoord te geven op de volgende vijf onderzoeksvragen:

1. In hoeverre voldoet de groepsrisicoverantwoording aan de wettelijke eisen?
2. In hoeverre is er in de groepsrisicoverantwoording sprake van een integrale bestuurlijke afweging?
3. Op welke wijze wordt het afwijken van het plaatsgebonden risico gemotiveerd?
4. In hoeverre is het advies van de regionale brandweer meegewogen in de groepsrisicoverantwoording?
5. Op welke manier (inhoud en proces) kunnen de programmamedewerkers, gemeenten en de regionale brandweer de verantwoording van het groepsrisico optimaliseren?

4.1 Dataverzameling

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn drie dataverzamelmethode(n) gehanteerd:

- Dossieronderzoek naar procedureel afgeronde ruimtelijk plannen (WRO en Wro) uit de periode 2007 – 2009 van 8 gemeenten uit de Provincie Groningen.
- Interviews met ambtenaren uit verschillende gemeenten uit de Provincie Groningen en een interview met een adviseur van de Hulpverleningsdienst Groningen.
- Workshop met bestuurders van verschillende gemeenten uit de Provincie Groningen.

In de onderstaande tabel (tabel 4.1) is voor de eerder genoemde vijf onderzoeksvragen aangegeven welke dataverzamelmethode(n) voor het beantwoorden van iedere onderzoeksvraag is toegepast.

Tabel 4.1 Dataverzamelmethode(n) per onderzoeksvraag			
Onderzoeksvragen	Dossieronderzoek	Interviews	Workshop
1. Kwaliteit Groepsrisicoverantwoording	X	X	
2. Integrale bestuurlijke afweging	X	X	X
3. Advies regionale brandweer	X	X	
4. Afweging plaatsgebonden risico	X		
5. Optimalisatie		X	X

In tabel 4.2 is aangegeven welke gemeenten zijn betrokken bij de verschillende dataverzamelmethode(n). De selectie van de gemeenten voor het dossieronderzoek en de interviews heeft plaatsgevonden in overleg met het de opdrachtgever. Voor het selecteren van deze gemeenten zijn de volgende criteria gehanteerd: aanwezigheid Bevi-bedrijven, aanwezigheid transport gevaarlijke stoffen en verdeling over de provincie.

Bestuurders (wethouders en burgemeesters) van de 9 gemeenten zijn uitgenodigd voor de workshop.

Tabel 4.2 Betrokkenheid gemeenten in onderzoek			
	Dossieronderzoek (aantal dossiers)	Interviews (aantal personen)	Workshop (aantal personen)
Groningen	31	1	
Hoogezand-Sappemeer	6	2	1
Veendam	12	1	1
Delfzijl	6	1	1
Leek	3		
Eemsmond	13		
Slochteren	9		
Menterwolde	8	2	
Oldtambt			1
Hulpverleningsdienst Groningen		1	
TOTAAL	88	9	4

4.2 Operationalisatie

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een nadere operationalisatie van de vraag nodig. In deze paragraaf is per onderzoeksvraag toegelicht op welke wijze de beantwoorden van de vraag is uitgevoerd.

Onderzoeksvraag 1: In hoeverre voldoet de groepsrisicoverantwoording aan de wettelijke eisen?

In hoofdstuk 3 en bijlage 1 is beschreven welke wettelijke eisen gelden met betrekking tot de verantwoording van het groepsrisico. Met de wettelijke eisen wordt voor deze onderzoeksvraag primair bedoeld op de wettelijke verplichte motivatieonderdelen uit het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (Bevi) en de Circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (CRNVGS). Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag zijn twee stappen gezet:

1a) In hoeverre is de groepsrisicoverantwoording in het ruimtelijk plan verplicht?

In dit onderzoek is in beginsel aangenomen dat de verantwoording van het groepsrisico nodig is wanneer het externe veiligheidsrisico wijzigt. In de meeste gevallen zal sprake zijn van een stijging van het groepsrisico. In dat geval geldt de verantwoordingsplicht zowel conform het Bevi als conform de CRNVGS.

Naast de besluiten die tot een groepsrisicoverhoging leiden, moet volgens het Bevi in samenhang met de Wet ruimtelijke ordening ook een groepsrisicoverantwoording plaatsvinden voor de herziening van een bestemmingsplan. In deze bestemmingsplannen (ook wel conserverende of actualisatie bestemmingsplannen genoemd) vinden geen tot weinig ruimtelijke aanpassingen plaats, maar in juridische zin is sprake een nieuwe vaststelling van de ruimtelijke ordening.

Voor ieder ruimtelijke plan is vastgesteld:

- wat de aanleiding is van de procedure (nieuwe ontwikkeling versus conserverende planprocedure)
- in hoeverre het (groeps)risico wijzigt (in geval van een nieuwe ontwikkeling) of gelijk blijft (in geval van een nieuwe ontwikkeling of een conserverend plan)

Uiteindelijk leidt deze deelvraag tot het indelen van de ruimtelijke procedures in twee hoofdcategorieën (verantwoording van het groepsrisico is wel of niet verplicht) en 4 deelt categorieën. In onderstaande tabel zijn de categorieën toegelicht:

Tabel 4.3 Categorisering verantwoording groepsrisico		
Categorie 1	VGR ¹	Nieuwbouw waarbij door de aanwezigheid van een Bevi—inrichting of een transportader in kader van de CRNVGS of de Circulaires Buisleidingen het groepsrisico wijzigt (veelal toeneemt).
Categorie 2	VGR – Bevi	Herziening van een bestemmingsplannen, waarbij het plangebied is gelegen in het invloedsgebied van een Bevi-inrichting.
Verantwoording groepsrisico <u>niet</u> verplicht		
Categorie 3	VGR – Transport	Herziening van een bestemmingsplannen, waarbij het plangebied enkel is gelegen in het invloedsgebied van een transportader in kader van de CRNVGS of de Circulaires Buisleidingen.
Categorie 4	Geen EV	Het plangebied is niet gelegen binnen het invloedsgebied van een risicobron.

1b) In hoeverre is in het ruimtelijk plan invulling gegeven aan de wettelijk verplichte (motivatie) elementen?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is in (de toelichting van) elk ruimtelijk plan een analyse gedaan naar de aanwezigheid van de wettelijk verplichte (motivatie) elementen.

Om te komen tot een antwoord op onderzoeksvraag 1 is in overleg met de opdrachtgever vastgesteld wanneer er in dit onderzoek sprake is van een ‘voldoende’ groepsrisicoverantwoording. In overleg met de opdrachtgever is besloten om in dit onderzoek te spreken van een groepsrisicoverantwoording als tenminste de volgende drie onderdelen worden ingevuld:

- De hoogte van het groepsrisico op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld;
- De mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval;
- De mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied om zichzelf in veiligheid te brengen (zelfredzaamheid).

¹ VGR = Verantwoording Groepsrisico

Onderzoeksvraag 2 In hoeverre is er in de groepsrisicoverantwoording sprake van een integrale bestuurlijke afweging?

In hoofdstuk 3 en bijlage 1 is beschreven welke wettelijke eisen gelden met betrekking tot de verantwoording van het groepsrisico. Alhoewel het vanzelfsprekend is dat het college van B&W of de gemeenteraad uiteindelijk bestuurlijk verantwoordelijk is voor het genomen ruimtelijk besluit, is in dit onderzoek gezocht naar een mogelijk meer expliciete betrokkenheid van de bestuurder (lees wethouder Ruimtelijke Ordening, college van B&W of gemeenteraad) bij afwegingen rond externe veiligheid (groepsrisico) in ruimtelijke plannen.

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag zijn twee stappen gezet:

2a) In hoeverre is in de groepsrisicoverantwoording in het ruimtelijk plan sprake van een integrale bestuurlijke afweging?

2b) In hoeverre is in het college- of raadsbesluit over het ruimtelijk plan sprake van een integrale bestuurlijke afweging met betrekking tot externe veiligheid?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is in (de toelichting van) elk ruimtelijk plan een analyse gedaan naar de aanwezigheid van een integrale bestuurlijke afweging. Het begrip 'integrale bestuurlijke afweging' is als volgt geoperationaliseerd:

- Integraliteit: mate waarin diverse belangen worden betrokken bij de afweging van het groepsrisico. Te denken valt aan maatschappelijke en economische belangen naast het veiligheidsbelang.
- Bestuurlijke betrokkenheid: mate waarin bestuurders expliciet betrokken zijn bij de afweging van het opstellen van de verantwoording van het groepsrisico.
- Afweging: mate waarin een afweging van belangen is verwoord en waarin een centrale conclusie is verwoord.

In die dossiers waarin de groepsrisicoverantwoording verplicht is, is een tekstanalyse uitgevoerd naar trefwoorden die wijzen op de aanwezigheid van integraliteit, bestuurlijke betrokkenheid en afweging.

Onderzoeksvraag 3 Op welke wijze wordt het afwijken van het plaatsgebonden risico gemotiveerd?

De autonomie van de gemeente binnen het externe veiligheidsdomein is vooral gericht op het instrument groepsrisico. Maar ook bij de beoordeling van het plaatsgebonden risico heeft de gemeente enige beleidsvrijheid: in die situaties waarin een beperkt kwetsbaar object zich bevindt binnen de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour mag het bevoegd gezag met gewichtige redenen afwijken van deze contour. In deze situaties is het plaatsgebonden risicocontour geen grenswaarde maar een richtwaarde.

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is in (de toelichting van) elk ruimtelijk plan een analyse gedaan naar mogelijke afwijkingen de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour. Wanneer sprake is van een afwijking is gekeken naar de motivatie van de afwijking.

Onderzoeksvraag 4 In hoeverre is het advies van de regionale brandweer meegewogen in de groepsrisicoverantwoording?

In hoofdstuk 3 en bijlage 1 is beschreven welke wettelijke eisen er gelden met betrekking tot de verantwoording van het groepsrisico en specifiek het advies van de regionale brandweer. In de kern verplicht de wetgever het bevoegd gezag tot het vragen van advies aan de regionale brandweer.

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag zijn twee stappen gezet:

4a) Is in het kader van de groepsrisicoverantwoording een advies van de regionale brandweer gegeven?

De wetgever schrijft voor dat het advies van de regionale brandweer door het bevoegd gezag moet worden aangevraagd. In de dossiers van ruimtelijke planprocedures is de *aanvraag* van het advies vaak niet opgenomen. In gesprekken met de regionale brandweer is vastgesteld dat de regionale brandweer altijd adviseert als de gemeente daartoe verzoekt. In dit onderzoek is gemeten of het advies is gegeven, er vanuit gaande dat er geen situaties zijn waarin de gemeente wel heeft gevraagd om een advies, maar de regionale brandweer daar geen gehoor aan heeft gegeven.

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is in (de toelichting van) elk ruimtelijk plan een analyse gedaan naar de aanwezigheid van het advies van de regionale brandweer.

4b) Op welke manier wordt het advies van de regionale brandweer aangehaald in het ruimtelijk plan?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is in (de toelichting van) elk ruimtelijk plan een analyse gedaan naar de wijze waarop het advies van de regionale brandweer wordt aangehaald. De wijze waarop het advies wordt aangehaald kan worden verdeeld in een vijftal categorieën, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar een inhoudelijke reactie op het advies (in het ruimtelijk plan wordt inhoudelijk ingegaan op de adviezen of analyse van de regionale brandweer) en een procedurele reactie op het advies (in het ruimtelijke plan wordt verwezen naar het advies, maar wordt niet gereageerd op de inhoud van het advies).

Tabel 4.4 Categorisering reacties gemeente op advies regionale brandweer

Inhoudelijke reactie advies
A Maatregelen overgenomen en geborgd
B Maatregelen overgenomen, maar niet geborgd
Procesmatige reactie advies
C Advies aangehaald maar geen inhoudelijke reactie
D Advies in de bijlage
E Geen reactie op het advies

5 Verantwoording Groepsrisico

In dit hoofdstuk staan de resultaten centraal die horen bij de onderstaande onderzoeksvraag: “In hoeverre voldoet de groepsrisicoverantwoording aan de wettelijke eisen?”

5.1 Groepsrisicoverantwoording verplicht

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvraag: In hoeverre is de groepsrisicoverantwoording in het ruimtelijk plan verplicht?

In dit onderzoek is in beginsel aangenomen dat de verantwoording van het groepsrisico nodig is wanneer het externe veiligheidsrisico wijzigt (kleiner of groter). In de meeste gevallen zal sprake zijn van een stijging van het groepsrisico. In dat geval geldt de verantwoordingsplicht zowel conform het Bevi als conform de CRNVGS. Naast de besluiten waarin een groepsrisicoverhoging ontstaat, moet volgens het Bevi ook een groepsrisicoverantwoording plaatsvinden voor de herziening van een bestemmingsplan. In deze bestemmingsplannen (ook wel conserverende of actualisatie bestemmingsplannen genoemd) vinden geen tot weinig ruimtelijke aanpassingen plaats, maar in juridische zin is sprake een nieuwe vaststelling van de ruimtelijke ordening.

Van de 88 geraadpleegde dossiers is vastgesteld of de verantwoording van het groepsrisico verplicht is volgens de wetgeving. Daartoe is allereerst gekeken welke aanleiding er was voor het opstarten van de ruimtelijke procedure. De aanleidingen voor het starten van een nieuwe procedure zijn gecategoriseerd in drie oorzaken, te weten:

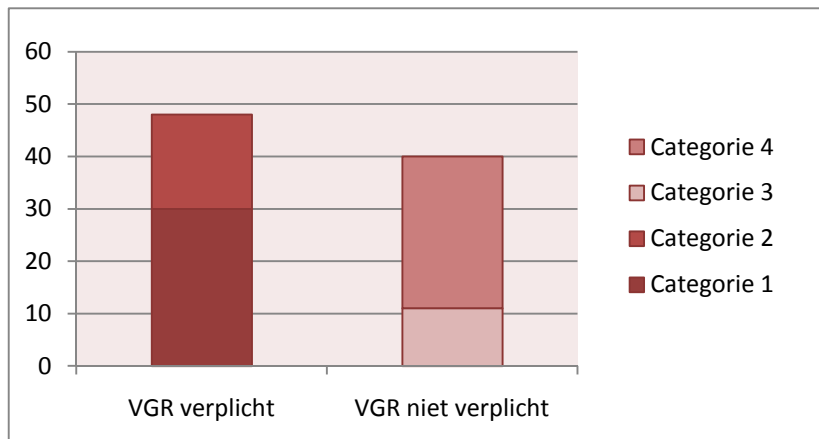
- Herzieningen bestemmingsplannen. Het gaat hierbij met name om de actualisatie van het ruimtelijk plan en het gebied een nieuw planologisch karakter geven (42 gevallen);
- Nieuwbouw situaties. Het gaat hierbij om woon-, kantoor- en industrie functies (45 gevallen);
- Aanleg transportroute (1 geval).

Vervolgens is voor de 88 procedures bepaald of in de ruimtelijke procedures sprake is van een wijziging van het groepsrisico. Voor deze beoordeling kan een procedure in één van de vier hieronder genoemde categorieën vallen:

Tabel 5.1 Categorisering verantwoording groepsrisico		
Categorie 1	VGR ²	Nieuwbouw waarbij door de aanwezigheid van een Bevi—inrichting of een transportader in kader van de CRNVGS of de Circulaires Buisleidingen het groepsrisico wijzigt (veelal toeneemt).
Categorie 2	VGR – Bevi	Herziening van een bestemmingsplannen, waarbij het plangebied is gelegen in het invloedsgebied van een Bevi-inrichting.
Verantwoording groepsrisico <u>niet</u> verplicht		
Categorie 3	VGR – Transport	Herziening van een bestemmingsplannen, waarbij het plangebied enkel is gelegen in het invloedsgebied van een transportader in kader van de CRNVGS of de Circulaires Buisleidingen.
Categorie 4	Geen EV	Het plangebied is niet gelegen binnen het invloedsgebied van een risicobron.

² VGR = Verantwoording Groepsrisico

In figuur 5.1 is opgenomen in welke van de genoemde vier categorieën de 88 dossiers zijn geclassificeerd.



Figuur 5.1 Categorisering groepsrisicoverantwoording

Het dossieronderzoek bevat dus 48 dossiers (kolom VGR-verplicht) waarvoor de verantwoording van het groepsrisico verplicht is. Van deze 48 dossiers hebben 18 dossiers betrekking op een herziening van een bestemmingsplan (categorie 2).

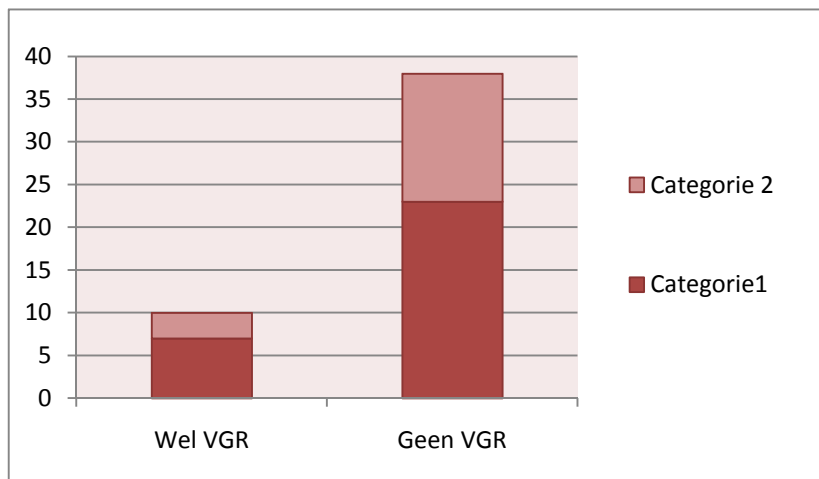
5.2 Beoordeling verantwoording groepsrisico

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag: In hoeverre is in het ruimtelijk plan invulling gegeven aan de wettelijk verplichte (motivatie) elementen?

In hoofdstuk 3 is beschreven welke wettelijk onderdelen moeten worden belicht bij de motivatie van het groepsrisico. In overleg met de opdrachtgever is besloten om in dit onderzoek te spreken van een groepsrisicoverantwoording als tenminste de volgende drie onderdelen worden ingevuld:

- De hoogte van het groepsrisico op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld;
- De mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval;
- De mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied om zichzelf in veiligheid te brengen (zelfredzaamheid).

In figuur 5.2 wordt voor die procedures waarvoor de verantwoording van het groepsrisico verplicht is (categorie 1 en 2) of de bovengenoemde drie onderdelen aanwezig zijn. Als minimaal de drie bovengenoemde onderdelen aanwezig zijn, is in dit onderzoek sprake van een uitgevoerde 'verantwoording groepsrisico' (VGR).



Figuur 5.2 Aanwezigheid groepsrisicoverantwoording

Uit het dossieronderzoek blijkt dat wanneer de maatlat zoals beschreven aan het begin van deze paragraaf wordt toegepast, dat **in 20% van de dossiers** (10 van de 48) wordt voldaan aan de verplichting om het groepsrisico te verantwoorden. In een groot deel (70%) van de dossiers wordt wel aandacht besteed aan de hoogte van het groepsrisico, maar aan de aspecten zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid wordt in maar 20% van de dossiers aandacht besteed.

Een nadere analyse van deze gegevens levert nog de volgende inzichten op:

- De groepsrisicoverantwoording voldoet relatief vaker bij nieuwbouwplannen, dan bij herziening van bestemmingsplannen. Ook uit eerder onderzoek in de provincie Drenthe (De Boer & Rodenhuis, 2009) is deze observatie gedaan.
- Een groot deel (60%) van de actualisatie plannen die in onderzoek zijn geanalyseerd zijn afgerond in 2009. Een mogelijke verklaring hiervoor is het van kracht worden van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (juni 2008) die gemeenten stimuleert om de bestemmingsplannen actueel te houden.

Het onderzoek is uitgevoerd voor ruimtelijk plannen in de periode van 2007 – 2009. Een analyse van de resultaten in de tijd levert de volgende inzichten op:

- Er is een procentuele verbetering waarneembaar van de groepsrisicoverantwoording in ruimtelijke plannen waarin nieuwbouw centraal staat (categorie 1). In 2007 heeft 8% van de plannen in deze categorie een groepsrisicoverantwoording, in 2008 is dat 29 % en in 2009 is dat 36%.
- Er is een procentuele verslechtering waarneembaar van de groepsrisicoverantwoording in ruimtelijke plannen waarin actualisatie centraal staat (categorie 2). In 2007 en 2008 is er voor enkele herzieningsplannen een groepsrisicoverantwoording opgenomen . In 2009, waarin relatief veel herzieningsplannen zijn afgerond, is voor geen enkele actualisatie een groepsrisicoverantwoording opgenomen.

5.3 Reflectie op de inhoud van de groepsrisicoverantwoording

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat in een groot deel van de ruimtelijke plannen geen aandacht wordt besteed aan alle bij wet bepaalde verplichte motivatie-elementen. In de interviews is verder gezocht naar verklaringen voor deze resultaten. In de interviews komen een aantal aspecten naar voren:

Benodigde kennis en ervaring in relatie tot de problematiek

In de interviews is vooral een gebrek aan deskundigheid en ervaring genoemd als verklaring voor het ontbreken van de wettelijk verplichte onderdelen. Vooral in gemeenten waarin externe veiligheid een relatief beperkt probleem is, weegt de investering in kennis en ervaring niet op tegen de baten. Deze gemeenten huren vaak stedenbouwkundige bureaus in voor uitwerking van de ruimtelijke plannen. Het kennisoniveau van deze bureaus op het gebied van externe veiligheid wordt door de meeste geïnterviewden echter als laag ingeschat. Een geïnterviewde verwoordde dat als volgt: *‘De meeste gemeenten in de provincie Groningen maken gebruik van de diensten van de stedenbouwkundige bureaus en vertrouwen op de kwaliteit van de stedenbouwkundige bureaus. Dat vertrouwen is onrecht, want vaak gaan de bureaus hier ook niet goed mee om.’*

Complexiteit groepsrisico

Of de kennis en ervaring over externe veiligheid nu wel of niet aanwezig is, vrijwel alle geïnterviewden beschouwen het instrument ‘groepsrisico’ als complex. Daarbij zijn een drietal aspecten te onderscheiden:

- **Techniek.** Het externe veiligheidsdomein wordt door de geïnterviewden gekenmerkt als een beleidsdomein waarin veel technische inzichten nodig zijn. Dit heeft enerzijds betrekking op de technische aspecten van de (proces)installaties met gevaarlijke stoffen en anderzijds op de complexe kwantitatieve risicoberekeningen die nodig zijn voor de vaststelling van het risico. Gemeenten zijn om die reden blij met de bijdrage die het Steunpunt Externe Veiligheid kan leveren rond de uitvoering en beoordeling van risicoberekeningen. Toch moeten gemeenten de adviezen van het Steunpunt en de Regionale Brandweer zelf verwerken in het ruimtelijk plan.
- **Risicobenadering.** Het externe veiligheidsbeleid heeft als uitgangspunt een risicobenadering, wat wil zeggen dat onveiligheid niet per definitie wordt uitgesloten. Het bevoegd gezag moet zelfstandig een afweging maken (vooral bij het groepsrisico) of een ontwikkeling ‘acceptabel’ is. Bij externe veiligheid zijn de kansen erg klein en de effecten mogelijk erg groot. Dit maakt het veiligheidsprobleem voor ambtenaren en bestuurders ‘abstract’.
- **Autonomie.** Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat gemeenten de wetgeving met betrekking tot de risicomaat plaatsgebonden risico goed toepassen. Het plaatsgebonden risico kent een grens- en richtwaarde vastgesteld door de wetgever. Er is voor deze risicomaat sprake van medebewind: de gemeente voert uit wat de wetgever heeft vastgesteld. Voor de risicomaat groepsrisico is geen sprake van medebewind, maar heeft de gemeente de autonomie om naar eigen inzicht een afweging te maken. Los van de complexiteit van het instrument groepsrisico vraagt de verantwoording een gemeentelijke invulling. Daarmee vraagt het instrument groepsrisico meer aandacht om te komen tot deze gemeentelijke invulling.

Interpretatie instrument Groepsrisico

De wetgever heeft de gemeente veel beleidsruimte (autonomie) gegeven met betrekking tot de risicomaat groepsrisico. In het dossieronderzoek bleken veel gemeenten wel aandacht te besteden aan de rekenkundige hoogte van het groepsrisico. Aanvullend geven gemeenten vervolgens aan of met de hoogte van het groepsrisico de oriënterende waarde al dan niet wordt overschreden. Wanneer dit niet het geval is staan in het ruimtelijk plan zinsneden als: *‘daarmee wordt voldaan aan externe veiligheid’* of *‘het groepsrisico voldoet’* of *‘het groepsrisico is daarmee verantwoord’*. De oriënterende waarde van het groepsrisico wordt in deze gevallen gehanteerd als een grenswaarde. Enkel wanneer de grenswaarde wordt overschreden is verantwoording noodzakelijk. Deze conclusie is strijdig met de wetgeving met betrekking tot externe veiligheid (zie hoofdstuk 3).

In de interviews is gezocht naar verklaringen voor het bovenstaande. Een logische verklaring zou misschien zijn een gebrek aan kennis. Maar ook in gemeenten waarin veel kennis en ervaring is opgedaan met externe veiligheid blijkt dat de oriënterende waarde als grenswaarde wordt gehanteerd. Eén van de geïnterviewden verwoordde dat als volgt: *In de gemeente leeft sterk het idee dat als het groepsrisico onder de oriëntatiewaarde ligt, er dus wettelijk geen problemen zijn en de ontwikkeling doorgang kan vinden. Bij een overschrijding mag je gemotiveerd afwijken.*

Een andere mogelijke verklaring is dat de gemeenten in een beleidsplan hebben vastgelegd dat de oriënterende waarde van het groepsrisico wordt gehanteerd als grenswaarde. Echter binnen de Provincie Groningen heeft alleen de gemeente Groningen een vastgesteld beleid met betrekking tot externe veiligheid. De interpretatie van het groepsrisico is sterk individueel bepaald en uit de interviews is gebleken dat deze interpretatie ook binnen gemeenten verschillend is.

5.4 Sturing en borging in de gemeentelijke processen

Op basis van de interviews met ambtenaren van de geselecteerde gemeenten kunnen de gemeenten als het gaat om hun sturing en borging van externe veiligheid onderverdeeld worden in een aantal categorieën. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in twee variabelen: uitvoering ruimtelijke planprocedures (intern / extern) en beleid(visie) externe veiligheid (wel of niet aanwezig).

Tabel 5.2 Categorieën sturing en borging in de gemeentelijke processen

	Uitvoering ruimtelijke planprocedures door de gemeente	Uitvoering ruimtelijke planprocedures door stedenbouwkundig bureau
Beleid(visie) Externe veiligheid	Categorie 1	Categorie 3 (leeg)
Geen beleid(visie) Externe Veiligheid	Categorie 2	Categorie 4

In dit onderzoek zijn geen gemeenten betrokken geweest die vallen in de categorie 3. De overige categorieën zijn wel aanwezig en worden achtereenvolgens gesproken.

Categorie 1 Gemeenten met een beleidsvisie externe veiligheid als beleidsdomein en een zelfstandige organisatie voor de ruimtelijke planprocedures.

Onder deze categorie valt in ieder geval de gemeente Groningen. De gemeente Groningen is actief met het opstellen van een beleidsplan Externe Veiligheid, als opvolger van een interim-beleid externe veiligheid wat al een aantal jaren van kracht is.

Kenmerkend voor deze categorie is:

- Er is beleid met betrekking tot externe veiligheid, waarin (op een gebiedsgerichte wijze) invulling wordt gegeven aan de wet- en regelgeving over externe veiligheid. Dan kan betekenen dat afhankelijk van de type bebouwing het toegestane risicoplaafond verschilt.
- Er is in processchema's voor ruimtelijke plannen vastgelegd op welke wijze externe veiligheid (en de adviseurs externe veiligheid) worden betrokken bij het ruimtelijk planproces. In het processchema is geregeld dat tijdig aandacht voor geschonken aan het aspect externe veiligheid, bij voorkeur bij de eerste stedenbouwkundige schets. In deze processchema's is mogelijk opgenomen op welk moment de regionale brandweer wordt betrokken bij de besluitvorming.
- Er is in processchema's voor ruimtelijke plannen vastgelegd op welke wijze een wethouder, college en raad wordt betrokken bij de te maken afweging rond externe veiligheid.
- In de gemeentelijke organisatie zijn fte's vrijgemaakt voor het definiëren van het beleid op het gebied van externe veiligheid en voor het adviseren op plannen waarin externe veiligheid een rol speelt.
- Er is een functieomschrijving voor een beleidsmedewerker / adviseur externe veiligheid.

Specifiek voor de gemeente Groningen geldt dat voor de verantwoording van het groepsrisico een separaat besluit (buiten het besluit over het ruimtelijke plan zelf) wordt genomen over de verantwoording van het groepsrisico.

Categorie 2 Gemeenten zonder beleidsvisie externe veiligheid en een zelfstandige organisatie voor de ruimtelijke planprocedure

Onder deze categorie vallen in ieder geval de gemeenten Delfzijl en Hoogezand-Sappemeer. Samen met de gemeente Groningen zijn dit de enige gemeenten in de provincie die zelfstandig de ruimtelijke planprocedures (bestemmingsplan) uitvoeren.

Kenmerkend voor deze categorie gemeenten is:

- Er is (nog) geen beleid met betrekking tot externe veiligheid. Er is binnen de gemeentelijke organisatie geen document of nota voorhanden waarin is vastgesteld hoe de gemeente omgaat met de beleidsvrijheid (autonomie) die de wetgever aan het lokaal bevoegd gezag geeft.
- Het betrekken van het aspect externe veiligheid of ieder ander milieu-aspect in het ruimtelijke planprocedure is niet geborgd in een processchema, maar wordt (wel of niet) georganiseerd door de betreffende projectleider of bestemmingsplanjurist. Aangezien specifiek voor externe

veiligheid geen experts zijn aangetrokken, zal het dus in veel gevallen moeten gaan over het betrekken van de afdeling milieu of het Steunpunt externe veiligheid Groningen.

- De voortgang van ruimtelijke plannen wordt doorgaans besproken in het portefeuille- overleg tussen de wethouder RO en het hoofd van de afdeling RO. Mogelijk schuift de projectleider of bestemmingsplanjurist van een geagendeerd ruimtelijke plan aan. In dit overleg worden de belangrijkste afwegingen en keuzes in het ruimtelijk plan gemaakt. Mogelijk komt het onderwerp externe veiligheid ter sprake. Er is niet op een andere manier geborgd dat een wethouder, college en raad wordt betrokken bij de te maken afweging rond externe veiligheid.
- In de gemeentelijke organisatie zijn geen fte's vrijgemaakt voor het definiëren van het beleid op het gebied van externe veiligheid en voor het adviseren op plannen waarin externe veiligheid een rol speelt. Het is opvallend dat veel betrokken ambtenaren zich hebben verdiept in het aspect externe veiligheid vanuit persoonlijke interesse, danwel vanuit betrokkenheid bij de ontwikkeling van een ruimtelijk plan waarbij externe veiligheid erg prominent aanwezig was. De kennis is door de jaren gegroeid.
- In de functieomschrijving van de ambtenaren betrokken bij het aspect externe veiligheid is dit niet geborgd in het functieprofiel. Wanneer hij of zij vertrekt naar een andere functie is er geen garantie dat gezocht wordt naar een vervanger met kennis en ervaring over externe veiligheid.

Categorie 4 Gemeenten zonder beleid voor externe veiligheid en inhuur van stedenbouwkundige bureaus voor de uitvoering van de ruimtelijke planprocedures.

Onder deze categorie vallen (waarschijnlijk) alle overige gemeenten van de Provincie Groningen. Enige voorzichtigheid is geboden omdat het grootste deel van deze gemeenten niet betrokken is in dit onderzoek.

De veelal kleine gemeenten met een mogelijk kleinere problematiek rond externe veiligheid besteden hun gehele ruimtelijke planprocedures uit aan stedenbouwkundige bureaus. Belangrijke verschillen ten opzichte van de voorgaande categorieën gemeenten zijn:

- Er is geen vastgesteld beleid met betrekking tot externe veiligheid. De gemeenten die betrokken zijn in dit onderzoek hebben ook vaak op andere (milieu)beleidsterreinen geen beleid ontwikkeld. Er is een sterk persoonsgerichte cultuur, waarin een strakke regie- en processtructuur niet past. Er bestaan geen procesbeschrijvingen voor de interne samenwerking bij een ruimtelijk plan.
- Voor de uitvoering van het ruimtelijk planproces wordt een stedenbouwkundig bureau in de arm genomen. Bij de opdrachtverstrekking wordt veelal geen duidelijke opdracht met betrekking tot externe veiligheid gegeven, anders dan *'het plan moet ook voldoen aan externe veiligheid'*. Daarmee worden de stedenbouwkundige bureaus verantwoordelijk voor het invullen van het aspect externe veiligheid. (als één van de vele milieuaspecten) die moeten worden ingevuld. In paragraaf 5.3 is al aan de orde geweest dat de stedenbouwkundige onder de gemeenten niet bekend staan om hun hoge kennis en ervaring met het thema externe veiligheid.

5.5 Afwegen plaatsgebonden risico

In deze paragraaf staan de resultaten centraal die horen bij de onderzoeksvraag:

“Op welke wijze wordt het afwijken van het plaatsgebonden risico gemotiveerd?”

De autonomie met betrekking tot het beleidsterrein externe veiligheid heeft hoofdzakelijk betrekking op het groepsrisico. Het Bevi geeft echter het bevoegd gezag, in het geval van aanwezigheid van een beperkt kwetsbaar object binnen de plaatsgebonden risicocontour 10^{-6} , de mogelijkheid om deze situatie toe te staan, mits daarvoor een *gewichtige reden* kan worden aangevoerd. De afwijking van de richtwaarde moet dan wel worden gemotiveerd.

In de geselecteerde 88 dossiers is geanalyseerd of er sprake is van het (afgewogen) afwijken van de richtwaarde voor het plaatsgebonden risico ($PR=10^{-6}$) bij inrichtingen. Uit de dossieranalyse kan geconcludeerd worden dat in drie ruimtelijke plannen is afgeweken van de richtwaarde van het plaatsgebonden risico.

Er zijn voor deze drie dossiers, waarin afgeweken is van de PR richtwaarde, verschillende motivaties gegeven (zie tabel 5.3). In onderstaande tabel is de betreffende passages uit het ruimtelijk plan letterlijk overgenomen.

Tabel 5.3 Motivatie afwijken PR	
1	De hal zal zijn gelegen binnen de 10^{-6} contour. Dit betekent dat met het bouwplan slechts kan worden ingestemd, indien met gewichtige redenen gemotiveerd kan worden waarom van de richtwaarde kan worden afgeweken. Het kan gaan om economische, maatschappelijk en /of planologische redenen. Met betrekking tot het bouwplan....zijn gewichtige economische redenen aanwezig die het rechtvaardigen af te wijken van de richtwaarde. Toelichting op de economische reden is aanwezig.
2	Binnen de contour bevinden zich geen bestaande woningen en zijn ook geen nieuwe woningen gepland. Wel zijn binnen de contour beperkt kwetsbare objecten voorzien in de vorm van nieuwe bedrijfsgebouwen. Hiervoor gelden op grond van het BEVI richtwaarden voor het plaatsgebonden risico waarvan onder voorwaarden (bijvoorbeeld mits voldoende vluchtwegen aanwezig zijn en de verblijftijd van mensen relatief kort is) kan worden afgeweken.
3	Binnen de 10^{-6} contour van de inrichting komen geen kwetsbare objecten voor. Er is dan ook geen sprake van een saneringssituatie. Wel komen er beperkt kwetsbare objecten binnen deze contour voor. Het gaat om een LPG-verkooppunt en een deel van een bedrijf.

- In ruimtelijk plan 1 is een uitgebreide motivatie opgenomen, waarin met name wordt ingezoomd op economische overwegingen.
- In ruimtelijke plan 2 wordt alleen gesteld dat een motivatie voor het afwijken van de richtwaarde voor het plaatsgebonden risico gewenst is, maar de motivatie ontbreekt.
- In ruimtelijke plan 3 wordt totaal niet ingegaan op het afwijken van de richtwaarde voor het plaatsgebonden risico.

In de 88 dossiers is dus een beperkt aantal (3) een afwijkingen voor de plaatsgebonden risico aangetroffen. Van deze 3 situaties is voor 1 dossier een uitgebreide en heldere motivatie voor het afwijken opgenomen in het ruimtelijk plan. Voor de overige 2 dossiers ontbreekt de motivatie.

6 Integrale bestuurlijke afweging

In dit hoofdstuk staan de resultaten centraal die horen bij de onderstaande onderzoeksvraag: in hoeverre is er in de groepsrisicoverantwoording sprake van een integrale bestuurlijke afweging?

In dit hoofdstuk wordt niet ingezoomd op de aan- of afwezigheid van de verplichte onderdelen van de groepsrisicoverantwoording, maar wordt ingezoomd op bewijzen voor de aanwezigheid van een integrale bestuurlijke afweging.

6.1 Bestuurlijke verantwoording in het ruimtelijk plan

In deze paragraaf staan de resultaten centraal die horen bij de deelvraag: In hoeverre is in de groepsrisicoverantwoording in het ruimtelijk plan sprake van een integrale bestuurlijke afweging?

In de 48 ruimtelijke plannen waarin de groepsrisicoverantwoording verplicht is (zie paragraaf 5.1), is een tekstanalyse uitgevoerd naar trefwoorden die wijzen op de aanwezigheid van:

- Integraliteit: worden er meerdere belangen betrokken bij de afweging? Te denken valt aan maatschappelijke en economische belangen naast het veiligheidsbelang.
- Bestuurlijke betrokkenheid: zijn bestuurders (lees wethouder Ruimtelijke Ordening of het College van B&W of gemeenteraad) actief betrokken geweest bij het opstellen van de verantwoording?
- Afweging: worden belangen tegen elkaar afgewogen en is een centrale conclusie verwoord?

Van de 48 dossiers waarin de verantwoording van het groepsrisico verplicht is, zijn in totaal in 6 dossiers bewijzen gevonden voor de aanwezigheid van bestuurlijke betrokkenheid en de aanwezigheid van een centrale afweging. De combinatie van bestuurlijke betrokkenheid en een centrale afweging kwam maar in twee ruimtelijke plannen voor (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Citaten bestuurlijke afweging in ruimtelijk plan

1	<i>Op basis van dit advies heeft <u>burgemeester en wethouders</u> (bestuurlijk) op besloten de toename van het GR vanwege het LPG-tankstationte <u>accepteren</u> (afweging), gezien het feit dat de in het Bevi opgenomen oriëntatiewaarde niet wordt overschreden.</i>
2	<i>Besluit College van B&W: <u>gelet op voornoemde mogelijkheden voor scenario's, zelfredzaamheid en hulpverlening concludeert het College van B&W</u>(afweging, bestuurlijk), overeenkomstig artikel 12 en 13 van het Bevi, het volgende gelet op de huidige en toekomstige overschrijding van de normen voor het groepsrisico van met name het groepsrisico van met name het verkooppunt aan de wordt dit vulpunt op de huidige plaats gesaneerd.</i>

6.2 Bestuurlijke verantwoording in het college- of raadsvoorstel

In deze paragraaf staan de resultaten centraal die horen bij de deelvraag: In hoeverre is in de groepsrisicoverantwoording in raads- en of collegebesluiten van een integrale bestuurlijke afweging?

In een drietal raadsbesluiten is een passage over externe veiligheid aangetroffen. In deze passages wordt enkel vermeld dat wordt voldaan aan de normen of eisen voor externe veiligheid (zie tabel 6.1, citaat 1 en 2). In zeven collegebesluiten is een passage over externe veiligheid aangetroffen. Deze passages hebben dezelfde strekking als citaat 1 en 2 uit tabel 6.2. In één besluit worden (zie tabel 6.2 citaat 3) naast de hoogte van het groepsrisico ook de aspecten bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid betrokken.

Tabel 6.2 Citaten bestuurlijke afweging in college- of raadsvoorstel	
1	<i>Er is voldaan de normen voor externe veiligheid</i>
2	<i>Er is voldaan aan de externe veiligheidseisen</i>
3	<i>Het groepsrisico wordt niet overschreden en de bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid van rampen worden door het plan niet negatief beïnvloed</i>

Uit de geanalyseerde dossiers komt dus weinig bewijs voor bestuurlijke betrokkenheid bij het aspect externe veiligheid.

6.3 Bestuurlijke verantwoording volgens de bestuurder

In aanvullende gesprekken met bestuurders (tijdens een workshop zoals beschreven in hoofdstuk 5) bleek dat in iedere gemeente wel een situatie heeft gespeeld waarin externe veiligheid een belangrijke barrière in de ruimtelijk ontwikkeling was. Daarbij kan het bij voorbeeld gaan om toezegging van het college van B&W voor de vestiging van een school, terwijl de locatie is omgegeven door risicobronnen of het kon gaan om de vestiging van noodlokalen van een school dicht bij een risicobron. In deze casuïstiek zijn de bestuurders betrokken en voerden de regie over de verdere ontwikkeling.

De bij de workshop aanwezige bestuurders, zijn goed op de hoogte van de risicobronnen (zowel transport als inrichting) die aanwezig zijn binnen de gemeentegrenzen. Op de vraag of de bestuurders betrokken zijn bij de afweging van externe veiligheidsrisico's klinkt een volmondig 'ja'. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit geïnterpreteerd moet worden als: de bestuurder is betrokken bij één of meerdere lastige plannen en staat open voor betrokkenheid bij andere plannen. Zo geeft één van de wethouders aan dat betrokkenheid een kwestie van bestuurscultuur is: bij hem kan iedereen binnenlopen om een lastige afweging te bespreken.

Aan de hand van een casus rond een LPG-tankstation (binnen het invloedsgebied wordt onder andere een kindercentrum gevestigd) is gezocht naar de wijze waarop de bestuurders omgaan met het afwegen van risico's. Iedere bestuurder bleek een eigen afwegingskader te hanteren.

In de workshop zijn drie verschillende kaders naar voren gekomen:

- 1) **Risicoverdeling.** De afweging die centraal staat is of het externe veiligheidsrisico wat kan ontstaan door de ruimtelijke ontwikkeling hoger is dan de hoogte van de (externe) veiligheidsrisico's in een ander deel van de wijk of gemeente. Als het externe veiligheidsrisico dat ontstaat al aanwezig is in grote delen van de gemeente of zelfs lager is dan andere delen van de gemeente is kan ontwikkeling (onder voorwaarden) doorgang vinden. Uitgangspunt is evenredige en eerlijke verdeling van de risico's binnen de gemeente. Veiligheidsrisico's zijn eenmaal niet uit te sluiten.
- 2) **Effectbestrijding.** De afweging die centraal staat is of het (externe) veiligheidsrisico wat kan ontstaan door de ruimtelijke ontwikkeling adequaat kan worden bestreden en mogelijk worden voorkomen door een snel en doeltreffend optreden van de hulpdiensten. Als de hulpdiensten aangeven dat ze een mogelijk incident adequaat kunnen bestrijden kan ontwikkeling (onder voorwaarden) doorgang vinden. Uitgangspunt is de bestrijdbaarheid van het incident en de zelfredzaamheid van de aanwezigen.
- 3) **ALARA.** De afweging die centraal staat is of er inspanningen zijn gedaan om het (externe) veiligheidsrisico wat kan ontstaan door de ruimtelijke ontwikkeling te reduceren tot een minimum. As Low As Reasonable Achievable is lange tijd in het milieubeleid een belangrijk uitgangspunt. Als het externe veiligheidsrisico dat ontstaat zo laag mogelijk is kan de ontwikkeling onder die voorwaarden doorgang vinden. Uitgangspunt is risicoreductie.

De bestuurders schetsen nog een aantal belangrijke aandachtspunten die juist bij externe veiligheid spelen:

- Een strategie gericht op alleen risicoreductie of risicovermijding is niet lang houdbaar. Bestuurders en ambtenaren moet leren om nuchter om te gaan met veiligheidsrisico's, want de nog beschikbare ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen is erg beperkt. Juist een bestuurder moet geëquipeerd zijn om risico's af te kunnen wegen ('wegen op de hand').
- De maatschappelijke betrokkenheid van bestuurders en burgers bij bijvoorbeeld brandveiligheid en verkeersveiligheid is groot. Daarmee is de bestuurder en zeker ook de gemeenteraad eerder betrokken bij deze veiligheidsthema's. Bestuurders moeten zelf hun verantwoordelijkheid voor het aspect externe veiligheid oppakken.
- Bij een bestuurlijke afweging van externe veiligheidsrisico's weegt de opinie van experts zwaar mee. In die situaties waarin de bestuurders betrokken waren bij een afweging was opvallend dat de opinie van de experts (waaronder de regionale brandweer) sterk uiteen kon lopen. Daarbij hebben de bestuurders aangegeven in die situaties op basis van de bevindingen van de experts zelf een afweging te willen maken.

De bestuurders geven nog een aantal aanbevelingen waarmee externe veiligheid binnen de gemeenten een duidelijkere positie kan krijgen:

- Uit het dossieronderzoek blijkt dat bestuurders maar beperkt worden betrokken bij de verantwoording van het groepsrisico. Dit roept onder andere de vraag op wanneer een bestuurder betrokken *wil* zijn bij de verantwoording van het groepsrisico. De bestuurders adviseren dat bestuurlijke betrokkenheid bij de verantwoording van het groepsrisico gewenst is:
 - in die situaties waarin wordt afgeweken van de adviezen van Externe Veiligheidsexperts (waaronder de regionale brandweer).
 - In die situaties waarin een (gewenste) ontwikkeling geen doorgang kan vinden door belemmeringen met betrekking tot externe veiligheidsrisico's.
- Om de politieke betrokkenheid bij het thema externe veiligheid te verhogen zou het goed zijn om de gemeenteraad te informeren over het externe veiligheidsbeleid in Nederland en de risico's die aanwezig zijn binnen de gemeentegrenzen.

6.4 Reflectie op de bestuurlijke verantwoording

Agendering van onderwerpen op de politieke agenda is een belangrijk bestuurskundig vraagstuk. Onderwerpen die hoog op de maatschappelijke agenda staan (onderwerpen waarover de burger zich druk maakt) komen sneller op de politieke agenda. Met de politieke agenda wordt in dit onderzoek bedoeld op de politieke agenda van de gemeentebestuurders: het college van Burgemeesters en Wethouders en de gemeenteraad.

Externe veiligheid staat laag op de maatschappelijke agenda. De risicoperceptie van burgers of maatschappelijke groepering met betrekking tot externe veiligheid is laag. Vanuit de maatschappij komen er dus weinig tot geen prikkels om (extra) aandacht te besteden aan externe veiligheid. In één van de interviews met ambtenaren werd dit als volgt verwoord:

'Op het moment dat een burger een reactie of zienswijze op externe veiligheid zou geven zou het wel besproken worden in het college of de raad. De politici zijn gekozen door de burgers en vinden het belangrijk om de burgers gerust te stellen. Op het moment dat een burger een reactie stuurt op de kleinste onbeduidendheid krijgt het vaak wel de politieke aandacht'.

In de interviews met ambtenaren en de workshop met bestuurders is geanalyseerd welke prikkels ervoor zorgen dat externe veiligheid wel aandacht krijgt van bestuurders. Er zijn drie prikkels te onderscheiden:

- 1) **Nieuwe grote risicobron.** Bij het ontstaan van nieuwe risico's door de vestiging van een nieuwe bedrijf met gevaarlijke stoffen of bijvoorbeeld de toename van het aantal transporten van gevaarlijke stoffen over het spoor is de bestuurder eerder betrokken. Met name bij een nieuw bedrijf gaat het om een heel zichtbaar nieuw risico. Het ontstaan van een nieuwe risicobron heeft ook duidelijke consequenties voor een andere taak van de gemeente: namelijk de voorbereiding op de rampenbestrijding.
- 2) **Externe veiligheid als belemmering.** Wanneer de vestiging van een bedrijf of de ontwikkeling van een ruimtelijk plan geen doorgang kan vinden door het overschrijden van de grenswaarden voor externe veiligheid krijgt de casus politieke aandacht.

- 3) Zeer kwetsbare bestemmingen.** Ook al zijn de externe veiligheidsrisico's mogelijk laag, wanneer een school, kinderdagverblijf of een andere instelling met kwetsbare groepen mensen (vooral kinderen) in de omgeving van een externe veiligheidsbron wordt gevestigd zijn bestuurders geneigd over te stappen op een effectbeleid. Deze risicogroepen mogen niet worden blootgesteld aan risico's. Een mogelijke verklaring is de hogere maatschappelijke betrokkenheid, maar ook de risicoperceptie van de bestuurder zelf zal een rol spelen in deze gevoeligheid.

Alhoewel dit in de gesprekken niet is verwoord, moge het duidelijk zijn dat ons inziens de belangrijkste prikkel voor bestuurlijke betrokkenheid vanzelfsprekend het zich voordoen van een (externe veiligheids)ramp is binnen de gemeente of in Nederland.

Externe Veiligheid is een onderwerp dat laag staat op de politieke agenda. Dat blijkt uit het dossieronderzoek, maar ook uit de interviews met ambtenaren. Volgens hen is externe veiligheid wel onderdeel van de stukken die bij de procedure horen maar komt het onderwerp in het besluit zelf niet aan bod. Dat roept de vraag op of het College dan inderdaad bewust omgaat met de risico's. Daar waar bestuurders wel betrokken zijn is de eerste prikkel voor bestuurlijke betrokkenheid vaak een economische (kan de ontwikkeling wel doorgang vinden?). Dit betekent automatisch dat in een groot deel van de situaties waarin het groepsrisico verantwoord moet worden, er geen sprake is van een expliciete bestuurlijke betrokkenheid en dat de afweging plaatsvindt op ambtelijk niveau. Ook in eerder onderzoek is deze constatering gedaan (VROM-inspectie, 2008).

De ambtelijke afweging kan feitelijk op twee niveaus plaatsvinden:

- 1) Afweging op het niveau van de planjurist / projectleider. De trekker van het ruimtelijk plan is verantwoordelijk voor de studie naar de diverse milieuaspecten (waaronder het aspect externe veiligheid). De planjurist / projectleider krijgt de adviezen van de milieudienst, de regionale brandweer en mogelijk het Steunpunt Externe Veiligheid. De planjurist / projectleider beoordeelt mogelijk zelf of in overleg met een collega of er sprake is van strijdigheden met de wet danwel tussen de gegeven adviezen.
- 2) Afweging op het niveau van het portefeuille overleg tussen de wethouder en het hoofd Ruimtelijk Ordening. In een vaak wekelijks overleg worden de belangrijkste ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente besproken. In dit overleg worden als eerste mogelijke dilemma's besproken als deze in de afdeling niet op te lossen zijn. In dit overleg kan samen met de wethouder een afweging over de externe veiligheidsrisico's worden gemaakt.

Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat externe veiligheid regelmatig op de agenda staat in het portefeuille overleg. Voor veel procedures waarin de verantwoording van het groepsrisico verplicht is, zal de aanwezigheid en kwaliteit van de verantwoording sterk afhankelijk zijn van de affiniteit van de planjurist/ projectleider met het aspect externe veiligheid.

De bestuurder wil betrokken worden bij de groepsrisicoverantwoording als er sprake is van een afwijking van het advies van de experts (waaronder de regionale brandweer) of de oriënterende waarde. De ambitie van (de meeste) ambtenaren betrokken bij ruimtelijke plannen en milieuvergunningen is om werk af te leveren wat voor de bestuurders een 'hamerstuk' is. Een goede ambtelijke voorbereiding dient een snelle politieke besluitvorming. Daarmee is de ambitie van de ambtenaar om de bestuurder dus zo min mogelijk 'lastig te vallen' en afwijkingen van het advies van

experts danwel de oriëntatiewaarde te voorkomen. Deze natuurlijke werkhouding van een ambtenaar leidt tot de constatering dat tijdige betrokkenheid van milieuaspect (zoals externe veiligheid) in het ontwerp- en planproces automatisch leidt tot een lage bestuurlijke betrokkenheid op planniveau.

In paragraaf 5.3 is reeds geschetst dat in een aantal gemeenten het overschrijden van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico wordt gezien als een 'afwijking'. Een overschrijding van de oriënterende waarde komt in de Provincie Groningen nauwelijks voor, waarmee helder wordt dat in deze gemeenten de groepsrisicoverantwoording ook niet snel op de bestuurlijke agenda staat.

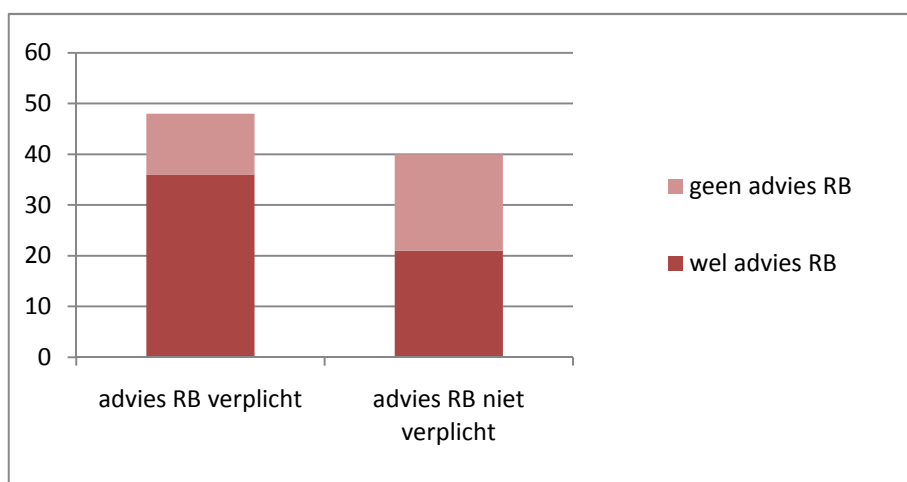
7 De rol van het advies regionale brandweer

In dit hoofdstuk staan de resultaten centraal die horen bij de onderstaande onderzoeksvraag: “In hoeverre is het advies van de regionale brandweer meegewogen in de groepsrisicoverantwoording?”

7.1 Advies regionale brandweer gegeven

In paragraaf 5.1 is al omschreven dat in het dossieronderzoek 48 dossiers zijn geselecteerd waarvoor de groepsrisicoverantwoording verplicht is. Volgens artikel 13, lid 3 Bevi paragraaf 4.3 van de CRNVGS dient in deze gevallen het bevoegd gezag de regionale brandweer in staat te stellen om advies uit te brengen over de aspecten ‘bestrijdbaarheid’ en ‘zelfredzaamheid’.

Figuur 3 geeft een overzicht van het totaal aantal geselecteerde dossiers. In de kolommen wordt onderscheid gemaakt of er voor de dossiers wel (linker kolom) of geen (rechter kolom) verantwoordingsplicht van het groepsrisico geldt. Wanneer er wel een verantwoordingsplicht van het groepsrisico geldt, dient het bevoegd gezag de regionale brandweer in staat te stellen om advies uit te brengen. Van het totaal aantal (88) dossiers dient het bevoegd gezag bij 48 dossiers het groepsrisico te verantwoorden én dus ook advies aan te vragen bij de regionale brandweer. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat dit bij 36 dossiers is gedaan of anders gezegd: **in 75% van de dossiers waarin een advies van de regionale brandweer verplicht is, is het advies aanwezig.**



Figuur 3 Aanwezigheid advies regionale brandweer

Uit figuur 3 (rechter kolom) is ook af te leiden dat de regionale brandweer adviezen heeft gegeven op procedures waar de verantwoording van het groepsrisico niet verplicht is. Het gaat in deze gevallen om adviesbrieven waarin de brandweer aangeeft dat advisering van de regionale brandweer niet nodig is.

7.2 Gebruik advies regionale brandweer

Om antwoord te kunnen geven op de derde onderzoeksvraag is voorts in het ruimtelijk plan nagegaan of naar het advies van de regionale brandweer wordt verwezen. Daarvoor heeft een analyse plaatsgevonden van de paragraaf 'externe veiligheid' en (wanneer aanwezig) van de reactienotie op de ingebrachte zienswijzen.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat er vijf verschillende manieren zijn waarop een gemeente verwijst naar het advies van de regionale brandweer. In tabel 7.1 worden deze vijf manieren beschreven.

Tabel 7.1 Typering reactie gemeente op advies regionale brandweer

Inhoudelijke reactie advies	
A Maatregelen overgenomen en geborgd	<i>Ook adviseert de Hulpverleningsdienst om geen bestemmingen toe te voegen waarin zich personen bevinden met geringe zelfredzaamheid. Vanuit dat oogpunt beschouwt de brandweer als plaatsing van de als niet wenselijk. Gebaseerd op dit advies is besloten geen ...te bouwen in de</i>
B Maatregelen overgenomen, maar niet geborgd	<i>Deze adviezen met betrekking tot zelfredzaamheid zijn niet te borgen in het bestemmingsplan, maar zijn wel belangrijk voor het uiteindelijke effect van zelfredzaamheid.</i>
Procesmatige reactie advies	
C Advies aangehaald maar geen inhoudelijke reactie	<i>De gemeente heeft kennis genomen van het advies van de Hulpverleningsdienst Groningen en acht de hoogte van het groepsrisico van voornoemde inrichtingen aanvaardbaar.</i>
D Advies in de bijlage	<i>Het advies van de regionale brandweer is bij wijze van brief binnengekomen. Deze brief is als bijlage 6 toegevoegd aan dit bestemmingsplan.</i>
E Geen reactie op het advies	

In tabel 7.2 staan de resultaten van de analyse van de reactie het ruimtelijke plan op het advies van de regionale brandweer in percentages per categorie.

Tabel 7.2 Percentages reactie gemeente op advies regionale brandweer

A Maatregelen overgenomen en geborgd	7 %
B Maatregelen overgenomen, maar niet geborgd	13 %
C Advies aangehaald maar geen inhoudelijke reactie	50 %
D Advies in de bijlage	15 %
E Geen reactie op het advies	15 %

Uit de bovenstaande tabel kan worden geconcludeerd dat het advies van de regionale brandweer in 85 % van de ruimtelijke plannen wordt genoemd. Echter wordt er maar in 20% van ruimtelijke plannen een inhoudelijke reactie gegeven op het advies van de regionale brandweer. In de overige 65% van de ruimtelijke plannen lijkt enkel het feit dat de brandweer een advies heeft gegeven voldoende en wordt in het ruimtelijk plan enkel een procesmatige reactie aangetroffen. In het dossieronderzoek is geen bewijs gevonden voor veranderingen van het ruimtelijk plan op basis van het advies van de regionale brandweer.

7.3 Reflectie rol advies regionale brandweer

De regionale brandweer heeft advies uitgebracht op een groot aantal (>70%) plannen waarvoor de groepsrisicoverantwoording verplicht is. Daaruit kan geconcludeerd worden, dat de betrokkenheid van de regionale brandweer bij de ruimtelijke plannen in gemeenten in de provincie Groningen groot is.

Wanneer echter wordt ingezoomd op het resultaat van deze betrokkenheid blijkt uit de toelichting in de ruimtelijke plannen wat het effect van het advisering is geweest. Veelal wordt beschreven welke adviezen zijn gegeven door de regionale brandweer, maar wordt niet duidelijk of en wanneer de gemeente deze adviezen gaat opvolgen.

Ook de geïnterviewden geven aan de invloed van het schriftelijke advies van de regionale brandweer op het planproces als klein inschatten. De planvorming is dan al in een vergevorderd stadium, waarin er geen ruimte tot beperkt ruimte is voor aanpassingen van het plan. Eén van de geïnterviewden verwoordde dat als volgt: *het advies van de regionale brandweer heeft nooit zulke grote gevolgen.*

Naast het aspect van timing (wanneer wordt het advies van de regionale brandweer ingebracht in het ruimtelijk planproces) komen uit de interviews nog een aantal andere aspecten naar voren die mogelijk verklaren waarom het advies weinig invloed lijkt te hebben:

- **Complex.** Het schriftelijk advies van de regionale brandweer bevat een analyse met daarin een beschrijving van worstcase scenario's en maatgevende scenario's. Een aantal geïnterviewden waarden deze analyse als 'te theoretisch' en 'complex'. De informatie lijdt af van de conclusie of adviezen in de adviesbrief.
- **Effect maatregelen.** Van de veiligheidsmaatregelen die worden geadviseerd in het schriftelijk advies is vaak niet helder wat het veiligheidseffect van de voorgestelde maatregelen is. Daarmee is de afweging voor het wel of niet overnemen van het advies complex.
- **Juridische mogelijkheden.** De Wro biedt maar beperkte mogelijkheden voor het juridische afdwingen van de door de regionale brandweer geadviseerde maatregelen. Zo zijn bronmaatregelen bij de risicobron en technische maatregelen aan gebouwen per definitie niet in het ruimtelijk plan te realiseren.

8 Conclusies

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in de uitvoeringspraktijk van de groepsrisicoverantwoording voor ruimtelijke plannen binnen gemeenten in de provincie Groningen. Daartoe zijn 88 ruimtelijke plannen geanalyseerd en zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren en bestuurders van diverse gemeenten. In dit hoofdstuk zijn de (hoofd)conclusies van het onderzoek opgenomen.

Kwaliteit groepsrisico verantwoording

De wetgeving is heel helder als het gaat om het betrekken van de verplichte motivatieonderdelen in de verantwoording van het groepsrisico. Alhoewel het redelijk is te veronderstellen dat niet in elk besluit alle onderdelen relevant zijn, wordt in een verantwoording minimaal aandacht verwacht voor de hoogte van het groepsrisico, de beheersbaarheid, de zelfredzaamheid en een integrale bestuurlijke afweging.

Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten beperkt uitvoering geven aan de verantwoording van het groepsrisico zoals bedoeld in het Bevi en de CRNVGS. In slechts 20% van de ruimtelijke plannen (waarin externe veiligheid een rol speelt) wordt aandacht besteed aan de belangrijke onderdelen van de in de wet voorgeschreven motivatie-elementen, te weten: de hoogte van het groepsrisico, mogelijkheden voor beheersbaarheid en zelfredzaamheid. In de overige ca. 80% van de ruimtelijke plannen wordt alleen de hoogte van het groepsrisico bepaald.

Bij ruimtelijke plannen waarin sprake is van nieuwbouw, is in de jaren 2007-2009 wel een verbetering zichtbaar van de verantwoording van het groepsrisico. Maar bij het actualiseren van (bestaande) bestemmingsplannen wordt zeer beperkt invulling gegeven aan de verantwoording van het groepsrisico en is een verbetering in de tijd niet waargenomen.

Uit interviews is naar voren gekomen dat de beperkte kwaliteit van de verantwoording van het groepsrisico voor een belangrijk deel moet worden verklaard door een te laag kennisniveau met betrekking tot externe veiligheid bij ambtenaren en stedenbouwkundige bureaus in de onderzoeksperiode.

Een mogelijk andere verklaring voor de geringe kwaliteit van de verantwoording kan gevonden in het feit dat in geen van de onderzochte gemeenten (behalve de gemeente Groningen) is vastgelegd middels welk proces de verantwoording van het groepsrisico tot stand moet komen.

Dit is ook zichtbaar in het dossieronderzoek, waarbij binnen de gemeenten grote verschillen in de kwaliteit van de verantwoording zichtbaar zijn: de kwaliteit van de verantwoording van het groepsrisico is, bij het ontbreken van procedures, sterk afhankelijk van de kennis en ervaring van de ambtenaar ruimtelijke ordening. Daarmee heeft de ambtenaar ruimtelijk ordening een cruciale rol in de kwaliteit van de groepsrisicoverantwoording.

De verantwoordingsplicht is in het leven geroepen om te bewerkstelligen dat de gemeente bij de besluitvorming bewust met risico's omgaat en redeneert vanuit het besef dat grotere groepen mensen door een ramp of zwaar ongeval kunnen komen te overlijden (aan risico's worden blootgesteld). Dit onderzoek toont aan dat bij de onderzochte gemeenten, vooral de hoogte van het

groepsrisico bepalend is voor het aanvaarden van het groepsrisico. In de Provincie Groningen ligt de hoogte van het groepsrisico in de meeste gevallen onder de oriëntatiewaarde, waardoor in veel plannen de conclusie wordt getrokken dat het groepsrisico aanvaardbaar is. Door bepaalde onderdelen van de verantwoordingsplicht (zoals bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid) niet bij de besluitvorming te betrekken laten gemeenten mogelijkheden liggen om het zicht op de externe veiligheid in hun gemeente te verbeteren.

Bestuurlijke afweging

De verantwoording van het groepsrisico wordt (vanzelfsprekend) voorbereid op ambtelijk niveau. Uit het onderzoek is gebleken dat op deze ambtelijke voorbereiding vaak geen expliciete bestuurlijke (college van B&W of de gemeenteraad) betrokkenheid volgt. Dit blijkt uit de toelichting in de ruimtelijke plannen, waarin in slechts 7% van de dossiers bewijs is gevonden voor bestuurlijke betrokkenheid. Ook uit de interviews is het beeld ontstaan dat in maar enkele dossiers expliciete betrokkenheid is van de bestuurders.

Vaak is externe veiligheid wel onderdeel van de stukken die bij de procedure horen maar komt het onderwerp in de College –vergadering, danwel de gemeenteraadsvergadering niet aan bod. Dat roept twijfels op of bestuurders inderdaad bewust omgaan met de risico's. In de gesprekken met bestuurders is wel gebleken dat zij betrokken zouden willen zijn bij de afweging, zeker in die gevallen wanneer wordt afgeweken van een advies van een expert (bijvoorbeeld de regionale brandweer) of als geplande ruimtelijke ontwikkelingen niet door dreigen te gaan.

Uit de interviews met betrokkenen komt naar voren dat de beperkte bestuurlijke betrokkenheid bij de groepsrisicoverantwoording in het ruimtelijk plan een drietal oorzaken kent:

- De ambtenaar ruimtelijke ordening is gefocust op het zo soepel mogelijk laten verlopen van de ruimtelijke planprocedure. Het is een uitdaging om het ruimtelijk plan zonder grote bestuurlijke discussies te kunnen laten vaststellen. Deze houding staat op gespannen voet met het doel van de groepsrisicoverantwoording om te komen tot een transparante bestuurlijke afweging.
- De bestuurder (vooral ook de gemeenteraad) is geen volwaardige gesprekspartner als het gaat om externe veiligheid omdat de kennis ontbreekt.
- Het wel of niet betrekken van de bestuurder door het ambtelijk apparaat wordt vooral bepaald door het politieke kompas van de betrokken ambtenaar ruimtelijke ordening. In geen enkele gemeente (behalve de gemeente Groningen) is vastgesteld dat er een procedure is voor het betrekken van de bestuurders bij de verantwoording van het groepsrisico. Als een bestuurder betrokken is bij de groepsrisicoverantwoording, dan is dit vaak de wethouder RO, die in het portefeuille- overleg met het hoofd RO de ontwikkelingen in de gemeente doorspreekt.

Regionale brandweer

De regionale brandweer (Hulpverleningsdienst Groningen) is betrokken bij een groot deel (75%) van de ruimtelijke plannen in de Provincie Groningen. Daarmee voldoen de gemeenten voor een belangrijk deel aan de wettelijke plicht om advies te vragen aan het bestuur van de regionale brandweer.

Het advies van de regionale brandweer kent een aantal doelstellingen, waarvan één luidt: het inzichtelijk te maken van de risico's en de mogelijke gevolgen voor de zelfredzaamheid, de hulpverlening en de rampenbestrijding. Juist de verplichte motivatie-elementen beheersbaarheid en zelfredzaamheid worden in de groepsrisico-verantwoording regelmatig niet ingevuld. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeenten dus wel vaak advies vragen, maar dat het advies beperkt wordt gebruikt in het opstellen van de groepsrisicoverantwoording.

Een tweede doelstelling van het advies van de regionale brandweer is het adviseren over maatregelen om het risico te verlagen. In de ruimtelijke plannen wordt verschillend omgegaan met de adviezen van de regionale brandweer. Gemeenten benoemen in ruim de helft van de gevallen (63%) de door de brandweer geadviseerde maatregelen, maar doen dat zonder concreet aan te geven of en op welke wijze de maatregelen moeten worden gerealiseerd. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeenten dus wel vaak advies vragen, maar dat de maatregelen geadviseerd door de regionale brandweer maar in enkele gevallen worden overgenomen en geborgd.

Een derde doelstelling van het advies van de regionale brandweer is het attenderen van het bevoegd gezag op haar bestuurlijke eindverantwoordelijkheid ten aanzien van de risico's die, na realisering van de maatregelen, nog altijd gelopen worden (zgn. "restrisico's"). Uit het dossieronderzoek en de interviews blijkt dat de regionale brandweer in haar schriftelijke adviezen weinig aandacht besteedt aan deze derde doelstelling.

Verklaringen voor de geringe rol van het brandweeradvies moet worden gezocht bij zowel de adviesvrager als de adviseur. De adviesvrager (gemeenten) denkt soms aan de wettelijke verplichting te hebben voldaan door het advies gevraagd te hebben. Daarnaast hebben gemeenten regelmatig moeite met het toepassen van de geadviseerde maatregelen, doordat de juridische grond ontbreekt of de effectiviteit van de maatregel ten opzichte van de investering niet helder is.

9 Aanbevelingen ter optimalisatie

Maatwerk bij de groepsrisico verantwoording

Uit dit onderzoek, maar ook uit andere onderzoeken (De Boer & Rodenhuis, 2009 VROM-inspectie, 2008), blijkt dat gemeenten moeite hebben met het uitvoeren van de groepsrisicoverantwoording. Voor een belangrijk deel wijzen de gemeenten zelf het gebrek aan deskundigheid aan als bepalende factor. De Provincie Groningen heeft een Steunpunt Externe Veiligheid ingericht, juist voor de specialistische kennis die het externe veiligheidsdomein met zich mee brengt.

In paragraaf 5.4 zijn de gemeenten verdeeld in drie categorieën. Bij het bevorderen van de kwaliteit van de groepsrisicoverantwoording moet maatwerk geleverd worden voor elk van deze drie categorieën.

Categorie 1 Gemeenten met een beleidsvisie externe veiligheid als beleidsdomein en een zelfstandige organisatie voor de ruimtelijke planprocedures.

Onder deze categorie valt in ieder geval de gemeente Groningen. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de ruimtelijke plannen van de gemeente Groningen op de aspecten kwaliteit van de groepsrisico verantwoording en bestuurlijke betrokkenheid het gemiddeld genomen beter scoren. De gemeenten in deze categorie hebben voldoende kennis en ervaring en hebben de processen ingericht op externe veiligheid. Voor deze categorie gemeenten zijn geen aanpassingen nodig.

Categorie 2 Gemeenten zonder beleidsvisie externe veiligheid en een zelfstandige organisatie voor de ruimtelijke planprocedure

In potentie zijn de gemeenten in deze categorie in staat om voldoende kennis en ervaring op te bouwen om zelfstandig een kwalitatieve groepsrisicoverantwoording op te stellen. Daarvoor moeten wel enkele essentiële factoren beter ingevuld worden:

- Procesbeschrijving betrokkenheid 'externe veiligheid' in ruimtelijke plannen
- Procesbeschrijving betrokkenheid bestuurder bij de verantwoording van externe veiligheidsrisico's
- Procesbeschrijving betrokkenheid Steunpunt Externe Veiligheid en regionale brandweer in ruimtelijke plannen waarin externe veiligheid een rol speelt
- Borging van de kennis van externe veiligheid in functieprofielen
- Gebiedsgericht beleid voor externe veiligheid bij ruimtelijke ontwikkelingen

Categorie 4 Gemeenten zonder beleid voor externe veiligheid en inhuur van stedenbouw-kundige bureaus voor de uitvoering van de ruimtelijke planprocedures

Door de vaak beperkte externe veiligheidsproblematiek is het voor deze gemeenten niet mogelijk om voldoende kennis en ervaring op te bouwen om zelfstandig een kwalitatieve groepsrisicoverantwoording op te stellen. Om die reden adviseren wij om voor deze gemeenten te kiezen voor een sterke samenwerking op het gebied van externe veiligheid met het Steunpunt Externe Veiligheid. Mogelijk moeten de uitvoerende taken met betrekking tot externe veiligheid in deze gemeenten weggelegd worden bij het Steunpunt Externe Veiligheid.

Stimuleren van bestuurlijke betrokkenheid

Om de bestuurlijke betrokkenheid te vergroten adviseren wij:

- Te investeren in de kennis van projectleiders ruimtelijke ordening over het thema externe veiligheid en specifiek de interpretatie van de groepsrisicoverantwoording. De rol van de projectleider is cruciaal in het tijdig en juist betrekken van het aspect externe veiligheid in het ruimtelijke planproces.
- Te beschrijven in welke gevallen een bestuurder betrokken moet worden bij de verantwoording van het groepsrisico. In een aantal ruimtelijke plannen kan de groepsrisicoverantwoording worden vastgesteld op ambtelijk niveau, omdat bijvoorbeeld het risico's (getalsmatig) erg laag. Echter in de ruimtelijke plannen waarin het groepsrisico hoog is of relevant toeneemt, danwel wanneer de mogelijkheden voor bestrijdbaarheid of zelfredzaamheid laag zijn is expliciete bestuurlijke betrokkenheid noodzakelijk. Het vastleggen van de betrokkenheid van de bestuurder biedt op deze wijze duidelijkheid en zekerheid aan de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.
- De kennis van de bestuurders (lees college van Burgemeester en Wethouders) over de externe veiligheidsrisico's in de gemeente en de taak van de bestuurder in de verantwoording van het groepsrisico te vergroten.

Aanstellen casemanager

Bij de verantwoording van het groepsrisico zijn soms veel disciplines en afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie betrokken. Daarnaast speelt bij de verantwoording ook de afstemming met het college van B&W en de gemeenteraad. Dat vraagt om coördinatie.

In de huidige praktijk is de ambtenaar ruimtelijke ordening verantwoordelijk voor de paragraaf groepsrisicoverantwoording. Aanbevolen wordt om in de gemeente af te spreken welke ambtelijke functionaris de coördinatie van de groepsrisicoverantwoording verzorgt. Deze kan als casemanager zorg dragen voor het tijdig inschakelen, indien nodig, van andere betrokken actoren en/of gemeentelijke afdelingen en het doorvertalen naar bestuurlijk besluitvorming. De casemanager kan er bovendien op toezien dat veiligheidsmaatregelen die niet in de ruimtelijke planprocedure zelf te borgen zijn elders binnen de gemeentelijke organisatie worden opgepakt.

Literatuur

Adviesraad gevaarlijke stoffen (2008); *Brandweeradvisering in het kader van de verantwoordingsplicht groepsrisico. Stand van zaken*. Den Haag

Adviesraad gevaarlijke stoffen (2008); *Risicobeleid en rampenbestrijding. Op weg naar meer samenhang*, Den Haag.

De Boer, D., & Rodenhuis, W.K.F. (2009); *Verantwoording van het groepsrisico in de praktijk. Inventariserend onderzoek naar de praktijk van de groepsrisicoverantwoording en de adviesrol van de regionale brandweer in gemeenten in de provincie Drenthe*. Enschede: Saxion Lectoraat Risicobeheersing.

IPO, VNG, NVBR (2010); *Handreiking verantwoorde brandweeradvisering externe veiligheid, een samenspel tussen veiligheid ruimtelijke ordening en milieu*. Den Haag, eerste uitgave maart 2010.

VROM (2006); *Beleidskader Groepsrisico*. Den Haag.

VROM-inspectie (2008); *Externe Veiligheid: weten, verbeteren en borgen*. Den Haag

Bijlage 1 Regelgeving

Het instrument groepsrisico voor o.a. het externe veiligheidsbeleid is geïntroduceerd in de 'Nota omgang met risico's' uit 1989. Met het van kracht worden van het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (2004) heeft het instrument een wettelijke basis gekregen voor die inrichtingen die een relevant extern veiligheidsrisico veroorzaken. Om te komen tot een goede beoordeling van de groepsrisicoverantwoording en de rol van het advies van de regionale brandweer is het belangrijk vast te stellen welke voorwaarden in de wet en belangrijke handleidingen worden gesteld aan de groepsrisicoverantwoording en het advies van de regionale brandweer.

Wettelijke eisen groepsrisico in ruimtelijk plannen

Bij het ontwikkelen of vaststellen van een ruimtelijk plan kunnen externe veiligheidsrisico's ontstaan. Deze externe veiligheidsrisico's kunnen ontstaan als gevolg van in de omgeving gelegen inrichtingen met gevaarlijke stoffen, danwel transport van gevaarlijke stoffen over het water, het spoor, de weg en door buisleidingen. In de onderzoeksperiode 2007-2009 van dit onderzoek waren er (marginale) verschillen rond de regelgeving met betrekking tot externe veiligheid in ruimtelijke plannen tussen enerzijds inrichtingen en anderzijds het transport van gevaarlijke stoffen. Het wettelijk kader voor inrichtingen en transport verschilt op onderdelen en wordt zodoende separaat besproken.

In het geldende beleid voor het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen is op dit moment geen aandacht voor groepsrisico (Circulaires Buisleidingen van 1984 en 1992). Er wordt alleen gesproken over een toetsingsafstand die aangehouden dient te worden, en waarbinnen, bij afwijking, een vorm van een verantwoordingsplicht geldt. Gemeenten en provincie passen, op aanraden van VROM, echter wel al een groepsrisicobenadering toe die overeenkomt met de CRNVGS.

Groepsrisico en inrichtingen

Het externe veiligheidsbeleid voor inrichtingen is wettelijk verankerd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen, afgekort als Bevi (Staatsblad 250, 27 mei 2004). In de artikelen 12 en 13 van het Bevi is de verantwoordingsplicht voor het bevoegd gezag ten aanzien van de acceptatie van het groepsrisico wettelijk geregeld.

Het Bevi regelt dat in elk nieuw besluit waar het groepsrisico een rol speelt het groepsrisico verantwoord worden. Dus ook in de situatie waarin een bestaand bestemmingsplan opnieuw wordt vastgesteld, dit heeft immers een juridisch nieuwe status.

In artikel 13 van het Bevi staat het volgende over de verantwoording van het groepsrisico (onderdeel a – i zijn niet letterlijk overgenomen):

1. Indien het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste tot en met derde lid, vaststelt, wordt in de toelichting op het desbetreffende besluit, behoudens het vierde en vijfde lid, in elk geval vermeld:

- a. aantal personen in het invloedsgebied
- b. de hoogte van het groepsrisico
- c. indien mogelijk, de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die worden toegepast door degene die de inrichting drijft
- d. indien mogelijk, de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die in dat besluit zijn opgenomen;
- e. de voorschriften ter beperking van het groepsrisico die het bevoegd gezag voornemens is te verbinden aan de voor een inrichting,
- f. de voor- en nadelen van andere mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico;
- g. de mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen tot beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst;
- h. de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval
- i. de mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied van de inrichting die het groepsrisico veroorzaakt, om zich in veiligheid te brengen indien zich in die inrichting een ramp of zwaar ongeval voordoet.

3. Voorafgaand aan de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid stelt het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, het bestuur van de regionale brandweer in wier gebied de inrichting ligt waarop dat besluit betrekking heeft, in de gelegenheid om in verband met het groepsrisico advies uit te brengen 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.

Groepsrisico en transport

Met de Circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen hebben de ministers van Verkeer en Waterstaat (VenW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de staatssecretaris van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) hun beleid bekend gemaakt over de afweging van veiligheidsbelangen die een rol spelen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen in relatie tot de omgeving. De circulaire is een voorbode op een Besluit Transportroutes Externe Veiligheid.

In paragraaf 4.3 (de beoordeling van het groepsrisico) van de CRNVGS staat het volgende over de verantwoording van het groepsrisico:

Over elke overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico of toename van het groepsrisico moet verantwoording worden afgelegd. Het betrokken bestuursorgaan moet, al dan niet in verband met de totstandkoming van een besluit, expliciet aangeven hoe de diverse factoren zijn beoordeeld en eventuele in aanmerking komende maatregelen, zijn afgewogen. Het is raadzaam ook het bestuur van de regionale brandweer hierbij te consulteren.

In de motivering bij het betrokken besluit moeten de volgende gegevens worden opgenomen:

- het groepsrisico;
- een aanduiding van het invloedsgebied
- de aanwezige dichtheid van personen en de in de toekomst redelijkerwijs voorzienbare dichtheid per hectare in dit invloedsgebied;
- een aanduiding van de vervoersstromen, in termen van de aard en de omvang van gevaarlijke stoffen die specifiek bijdragen aan de overschrijding van de oriëntatiewaarde,
- een aanduiding van de redelijkerwijs voorzienbare vervoersstromen in de toekomst (periode van tien jaar) met in begrip van een aanduiding van de invloed daarvan op het groepsrisico;
- de bijdrage in hoofdlijnen van de aanwezige en van de redelijkerwijs voorzienbare toekomstige (periode van tien jaar) (beperkt) kwetsbare objecten aan de hoogte van het groepsrisico;
- de mogelijkheden tot beperking van het groepsrisico, zowel nu als in de toekomst (periode van tien jaar), met
- betrekking tot het vervoer en de ruimtelijke ontwikkelingen en de voor- en nadelen hiervan;
- de mogelijkheden van de voorbereiding op de bestrijding van en de beperking van de omvang van een ramp of

- | |
|--|
| <p>zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen;</p> <ul style="list-style-type: none">• de mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied van de route of het tracé om zich in veiligheid te brengen indien zich een ramp of zwaar ongeval voordoet. |
|--|

Groepsrisico samengevat

Het instrument groepsrisico is een instrument om op lokaal niveau een afweging te maken of de nieuwe risico's (kans op een ramp) die ontstaan door nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen door het bevoegd gezag acceptabel worden geacht. De wetgever schrijft op geen enkel punt voor welke risico's wel of niet acceptabel zijn. Wel schrijft de wetgever een proces voor waarin het bevoegd gezag verplicht is in haar motivatie een aantal onderwerpen te behandelen. Onderdeel van dit proces is het vragen (en verwerken) van het advies van de regionale brandweer in kader van de mogelijkheden voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid.

Het Bevi en de CRNVGS sluiten qua opzet en terminologie goed bij elkaar aan, maar er zijn ook verschillen te benoemen:

- 1) In het Bevi is groepsrisicoverantwoording verplicht gesteld bij elke wijziging van het (groeps)risico. In de CRNVGS is groepsrisicoverantwoording verplicht gesteld bij elke verhoging van het groepsrisico danwel een groepsrisico hoger dan de oriënterende waarde.
- 2) In het Bevi is de regionale brandweer aangewezen als wettelijk adviseur. In de CRNVGS wordt geadviseerd de regionale brandweer als adviseur te betrekken.
- 3) In de CRNVGS (in tegenstelling tot het Bevi) is omschreven dat buiten 200 meter vanaf het hart van de transportader geen ruimtelijke ingrepen plaats hoeven te vinden in kader van het groepsrisico.

Bestuurlijke verantwoording

De nota van toelichting van het Bevi wordt het volgende geschreven over de verantwoording van het groepsrisico:

In verband met de afweging ten aanzien van het groepsrisico is in de artikelen 12 en 13 tevens de verplichting opgenomen om bij het besluitvormingsproces de vluchtmogelijkheden te betrekken voor personen die door de gevolgen van een ramp of zwaar ongeval kunnen worden getroffen en de mogelijkheden voor de hulpverlening aan die personen. Naast de risico's door de desbetreffende activiteit of de risico's in verband met de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling zullen hierbij ook de effecten in ogenschouw genomen moeten worden die bij een mogelijk incident in een risicovolle inrichting buiten die inrichting kunnen optreden. In of bij het desbetreffende besluit moet het betrokken bevoegd gezag verantwoording afleggen over de wijze waarop die aspecten bij de totstandkoming van het besluit met het oog op de openbare veiligheid zijn meegewogen.

In 2006 heeft de minister van VROM een brief uitgedaan met als onderwerp Beleidskader Groepsrisico (VROM, 2006). Met deze brief geeft de minister in een nadere uitwerking voor het hanteren van het groepsrisico. In deze brief staat over het groepsrisico:

*De verantwoordingsplicht voor groepsrisico's voorziet in een **politiek gemotiveerd oordeel** over de aanvaardbaarheid van de kans op een ramp met een bepaalde omvang ten gevolge van een risicovolle activiteit. Hierbij moet de vraag worden meegewogen in hoeverre de gevolgen van een onverhoopte ramp kunnen worden voorkomen dan wel verminderd en welke mogelijkheden er zijn voor een adequate rampenbestrijding en hulpverlening.*

In andere bewoording wordt in de rapportage 'Externe Veiligheid: meten, verbeteren en borgen' (VROM-inspectie, 2008) in gelijke bewoording uitgedrukt dat van het bevoegd gezag (in dit onderzoek het *college van Burgemeester en Wethouders of de gemeenteraad*) een expliciete verantwoording wordt verwacht:

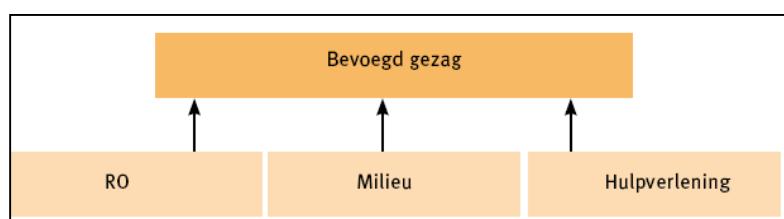
'De verantwoordingsplicht gaat er van uit dat het college van Burgemeester en Wethouders van gemeenten zich expliciet in het genomen besluit uitspreekt over externe veiligheid en de verantwoording van het groepsrisico.'

Alhoewel het vanzelfsprekend is dat het college van B&W of de gemeenteraad uiteindelijk bestuurlijk verantwoordelijk is voor het genomen ruimtelijk besluit, is in dit onderzoek gezocht naar een mogelijk meer expliciete betrokkenheid van de bestuurder (lees wethouder RO, college van B&W of gemeenteraad) bij afwegingen rond externe veiligheid (groepsrisico) in ruimtelijke plannen.

Deze betrokkenheid van de bestuurder inclusief de inhoudelijke afweging, waarbij in ieder geval het (externe) veiligheidsbelang wordt gewogen, is in het onderzoek gedefinieerd als een 'integrale bestuurlijke afweging' met betrekking tot het groepsrisico.

Bij een integrale afweging worden er meerdere belangen vanuit verschillende disciplines meegewogen. In het kader van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico gaat het om ieder geval drie verschillende disciplines die (wanneer noodzakelijk) het bevoegd gezag adviseren. Dit schematisch weergegeven in figuur 5 (Adviesraad gevaarlijke stoffen, 2008)

Figuur 4 Schema integrale bestuurlijke afweging



Het woordenboek zegt over 'bestuurlijk': "Het bestuur betreffend". Dat wil zeggen dat expliciet duidelijk moet worden dat het bevoegd gezag een oordeel velt over de groepsverantwoording, dus niet alleen in formele zin.

'Afwegen' wordt door het woordenboek gedefinieerd als overwegen, overdenken en het bekijken van voor- en nadelen.

Adviesrol Regionale Brandweer

In het kader van de besluitvorming op grond van de WRO hebben de regionale brandweerorganisaties een wettelijke adviestaak. Deze adviestaak is vastgelegd in het Bevi, artikel 13, lid 3:

“Voorafgaand aan de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid stelt het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, het bestuur van de regionale brandweer in wier gebied het gebied ligt waarop dat besluit betrekking heeft in de gelegenheid advies uit te brengen over het groepsrisico en de mogelijkheden tot voorbereiding op bestrijding van de omvang van een ramp of zwaar ongeval.”

Het doel van het advies is drieledig:

- 1) Ten eerste dient de brandweer inzichtelijk te maken wat de risico's en de mogelijke gevolgen zijn voor de zelfredzaamheid, de hulpverlening en de rampenbestrijding.
- 2) Ten tweede adviseert de brandweer over maatregelen om het risico te verlagen.
- 3) Ten slotte dient de brandweer het bevoegd gezag te wijzen op zijn bestuurlijke eindverantwoordelijkheid ten aanzien van de risico's die, na realisering van de maatregelen, nog altijd gelopen worden.