

Verantwoordingsplicht groepsrisico transport

Een handreiking voor een effectief advies door hulpdiensten

projectnr. 195814

revisie 1.5

September 2010

Auteurs:

Robbert Wolf

Jaap van der Schaaf

Jeroen Eskens

Opdrachtgever

Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Postbus 20901

2500 EX 's-Gravenhage

datum vrijgave

September 2010

beschrijving revisie 1.5

Definitief concept

goedkeuring

RW, JvdS, JE

vrijgave

J. Eskens

Inhoud		Blz.
	Leeswijzer	2
	Deel I. Het kader van het Besluit transportroutes externe veiligheid.	3
1	Inleiding	4
2	Wettelijk kader en de advisering	5
	Deel II. Proces en inhoud van het advies	6
3	Advisering bij een ruimtelijk plan	7
3.1	Visievorming	7
3.2	Plankeuzes	10
3.3	Uitvoering	11
3.4	Vormgeving van het schriftelijke advies	13
3.5	Ingrediënten voor een advies.	13
	Deel III. Voorbeelden adviesproces	14
4	Voorbeelden van een adviesproces	15
4.1	Voorbeeld 1, Ontwikkeling centrumgebied	16
4.2	Voorbeeld 2, Ontwikkeling woonwijk nabij rijksweg	20
4.4	Voorbeeld 4, Conserverend plan nabij een spoorlijn.	24
4.5	Voorbeeld 5, SMS-Alert in geval van calamiteit	25
4.6	Voorbeeld 6: Advies van de witte kolom	28
	Bijlagen	30
	Bijlage 1, Procedure bestemmingsplan	31
	Bijlage 2, Voorbeeld veiligheidsmatrix	32
	Literatuur	36

Leeswijzer

Aan de lezer:

Deze Handreiking is nog niet compleet. De Handreiking beoogt een goede aansluiting te krijgen tussen het advies door hulpdiensten en het (juridisch) kader van het Besluit transportroutes externe veiligheid. Hierbij is bij aanvang de volgende indeling voorzien:

Deel 1 geeft het (juridisch) kader waarbinnen het advies wordt opgesteld

Deel 2 gaat in op de plaats van het advies binnen het proces van ruimtelijke besluitvorming.

Deel 3 geeft voorbeelden de wijze waarop het effect van het advies gemaximaliseerd kan worden.

Ten tijde van het opstellen van deze Handreiking is echter geconstateerd dat het juridisch kader van het Btev, zoals eerder gepresenteerd in november 2008, vanwege de status als ambtelijk concept nog te weinig houvast biedt. . Daarom is gekozen om het opleveren van Deel 1, met de toelichting op het Btev, uit te stellen. Dit betekent automatisch dat voor de delen 2 en 3 de koppeling met het eerste deel vooralsnog is vervallen.

De begeleidingscommissie heeft echter aangegeven dat, in afwachting van de definitieve Handreiking, de delen 2 en 3 ook zelfstandig waarde hebben om de adviestaak van hulpdiensten te ondersteunen. Daarom is besloten de Handleiding met daarin deze twee delen als concept te publiceren.

Tijdens het opstellen van deze Handreiking, heeft afstemming plaatsgevonden met het IPO 08-project. Onderdelen uit deel 2 van deze Handreiking zijn daarbij geïntegreerd in de uiteindelijke IPO 08-rapportage¹.

1 IPO 08 Verantwoorde brandweeradvisering externe veiligheid
<http://relevant.nl/download/attachments/4098503/Handreiking+verantwoorde+brandweeradvisering.pdf?version=1&modificationDate=1269956647931>

Deel I. Het kader van het Besluit transportroutes externe veiligheid.

1 Inleiding

Aan de lezer:

Dit deel zal nader worden uitgewerkt zodra de inhoud van het Besluit transportroutes externe veiligheid (Btev) vast staat. De onderstaande aanzet tot hoofdstuk 1 is reeds geschreven vanuit het perspectief dat het Btev van kracht is.

Met de komst van het Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen is er een nieuwe stap gemaakt in het externe veiligheidsbeleid. Voorbij is de periode dat nieuwe vervoersprognoses de ruimtelijke planvorming achterhaalden. Door de komst van het Basisnet wordt lange termijn duidelijkheid geboden en zijn risicoplafonds geïntroduceerd.

De ruimtelijke kant van het Basisnet wordt geregeld in het Besluit transportroutes externe veiligheid (Btev). Het Btev legt de verplichting op om bij aangewezen ruimtelijke besluiten het bestuur van de regionale brandweer / het bestuur van de veiligheidsregio in de gelegenheid te stellen te adviseren over het groepsrisico².

Vanwege de diverse veranderingen door de komst van het Btev heeft het ministerie van Verkeer & waterstaat besloten om voor en in samenwerking met de hulpdiensten een 'Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico transport' op te stellen. Deze handreiking schetst vooral het adviesproces. De handreiking kan naast de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico en de 'IPO 08' rapportage 'Verantwoorde brandweeradviesering externe veiligheid' gebruikt worden bij het invullen van de verantwoordingsplicht en de advisering hieromtrent.

De handreiking is bedoeld voor de veiligheidsregio's, en dan met name de regionale brandweer. In het Btev wordt gesproken van 'Het bestuur van de regionale brandweer' onderscheidenlijk 'het bestuur van de veiligheidsregio'. In deze Handreiking wordt korthedshalve gesproken van 'de adviseur van de veiligheidsregio'.

2 In de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen uit 2004 werd geadviseerd om advies in te winnen bij de regionale brandweer. In de update van deze circulaire uit 2008 is dit omgezet in een verplichting om advies in te winnen.

2 Wettelijk kader en de advisering

Dit hoofdstuk zal worden ingevuld zodra het Besluit transportroutes externe veiligheid is vastgesteld.

Deel II. Proces en inhoud van het advies

3 Advisering bij een ruimtelijk plan

De aanleiding om de veiligheidsregio in de gelegenheid te stellen om advies uit te brengen is het voornemen om binnen een invloedsgebied van een transportroute een nieuw ruimtelijk plan vast te stellen. De wetgever geeft vrijheid over het moment waarop dit adviestraject het best kan starten. De ervaring leert: hoe eerder, hoe beter.

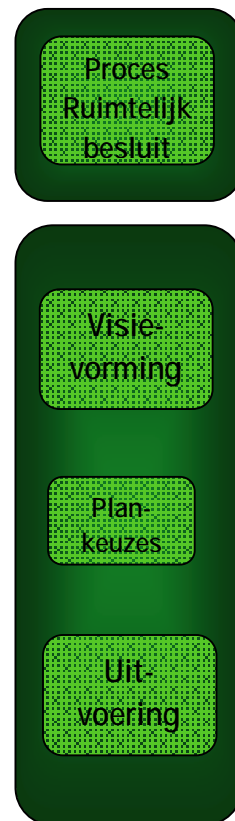
Door tijdig te kunnen adviseren, kan ook goed aangehaakt worden op het planvormingsproces. Bij een bestemmingsplan, inpassingsplan en projectbesluit³ zijn altijd de drie volgende onderdelen te onderscheiden:

- Visievorming
- Plankeuzes
- Uitvoering

Deze drie onderdelen zullen de volgende paragrafen besproken worden. Ze hebben hun eigen kenmerken, en vragen vanuit de veiligheidsregio ook een aparte adviesbenadering. De kenmerken worden uitgelicht, waarna de samenhang met het veiligheidsbeleid wordt verduidelijkt.

Diverse veiligheidsregio's hebben hun werkwijze vastgelegd, van vooroverleg tot de schriftelijke advisering. In deze Handreiking is gekozen om aansluiting te zoeken bij het ontstaansproces van een ruimtelijk plan. Geschetst wordt hoe de adviseur van de veiligheidsregio hier het best op kan inhaken.

Dit inhaken laat zich het best omschrijven als: 'schaken op meerdere borden'⁴.



3.1 Visievorming

Visievorming is een breed begrip. De aanleiding kan zeer divers zijn. Het kan gaan om een 'conserverend bestemmingsplan' waarbij meestal weinig te beïnvloeden valt, het realiseren van een enkel woonblok of het voornemen om een 'complete' spoorzone te ontwikkelen, waarbij zeer principiële keuzes gemaakt moeten worden.

Het proces waarmee de planvisie ontstaat kan daardoor ook steeds anders zijn. Belangrijk is dat de veiligheidsregio participeert in dit proces. Als de visie eenmaal gevormd is, staat het plan in de steigers, en valt het moeilijk meer te beïnvloeden.

Input voor de visievorming wordt ondermeer gevormd door:

- Het plan van de initiatiefnemer
- Het oude ruimtelijk plan (incl. de daaraan verbonden rechten)
- Het structuurplan (indien aanwezig)

³ Met de invoering van de Wabo (per 1 oktober 2010) vervalt het projectbesluit uit de Wro. Afwijken van het bestemmingsplan loopt dan via de omgevingsvergunning.

⁴ Dit is uitgewerkt in "Verantwoorde brandweeradviesgeving externe veiligheid" door NVBR/VNG/IPO en Oranjewoud.

- Kaderstellende (milieu)wetgeving
- Beleidsplannen (kunnen zeer divers van aard zijn)
- Locatiespecifieke randvoorwaarden (topografie, hoogte van de transportader enz.)
- Onderzoeken (woning/kantorenbehoefte, milieuonderzoek, een eerste exploitatie opzet, ecologisch onderzoek, externe veiligheidsonderzoek enz.)

Visievorming vindt plaats als onderdeel van een ruimtelijk proces. In dit tekstkader worden enkele niveaus binnen het ruimtelijk proces beschreven.

Het ruimtelijk proces

De ruimtelijke ordening van een gemeente wordt grofweg op drie niveaus bedreven: hoofdkeuzes worden in de structuurvisie genomen, uitwerking van een klein gebied krijgt in een bestemmingsplan of projectbesluit vorm en details van gebouwen worden vastgelegd in de bouwvergunning. Het onderliggende niveau moet in overeenstemming zijn met het bovenliggende niveau. Met andere woorden, een bestemmingsplan moet passen binnen wat in de structuurvisie is beschreven en een bouwvergunning mag pas worden afgegeven als het niet in strijd is met het bestemmingsplan.

De structuurvisie

Sinds de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening van kracht is, is de structuurvisie één van de belangrijkste instrumenten om de ruimte te ordenen. In de structuurvisie worden keuzes op hoofdlijnen gemaakt over de inrichting van een (gedeelte van een) gemeente, die jarenlang doorwerken en tevens direct doorwerken in de specifieke bestemmingsplannen en projectbesluiten. Het gaat dan bijvoorbeeld om waar wonen en waar bedrijvigheid binnen de gemeente wordt geconcentreerd, hoeveel voorzieningen benodigd zijn etc. Een structuurvisie is in principe vorm- en inhoudsvrij; een structuurvisie kan ook op een deel van het grondgebied van de gemeente betrekking hebben of op een specifiek aspect, zoals externe veiligheid.

Het bestemmingsplan en projectbesluit

Het bestemmingsplan en een projectbesluit/omgevingsvergunning (zie paragraaf 3.3) geven de specifieke uitwerking van een beperkt gebied. Gedetailleerd wordt aangegeven welke functies mogelijk zijn en welke eisen daaraan worden gehangen. Deze ruimtelijke besluiten vormen het centrale element in de dagelijkse ruimtelijke ordeningspraktijk van een gemeente. Deze besluiten moeten op hoofdlijnen passen binnen de structuurvisie, maar er is veel ruimte voor nadere invulling, bijvoorbeeld wat betreft bouwhoogtes, locaties etc.

Deze ruimtelijke besluiten bestaan uit drie onderdelen: planregels (voorschriften), de visualisatie (plankaart) en de toelichting. In de planregels is per functie opgenomen waar een gemeente zich aan moet houden; op de visualisatie is aangegeven waar welke functie terecht komt en in de toelichting is de onderbouwing bij het plan gegeven.

De bouwvergunning

De bouwvergunning is de laatste stap in het ruimtelijk ordeningsproces voordat de eerste paal de grond in gaat. Een bouwvergunning bevat alle (constructieve) eisen aan een gebouw. Deze eisen komen slechts voort uit het Bouwbesluit. Een bouwvergunning kan enkel geweigerd worden op grond van strijdigheid met artikel 44 van de Woningwet⁵. Het bestemmingsplan is daarbij één van de criteria.

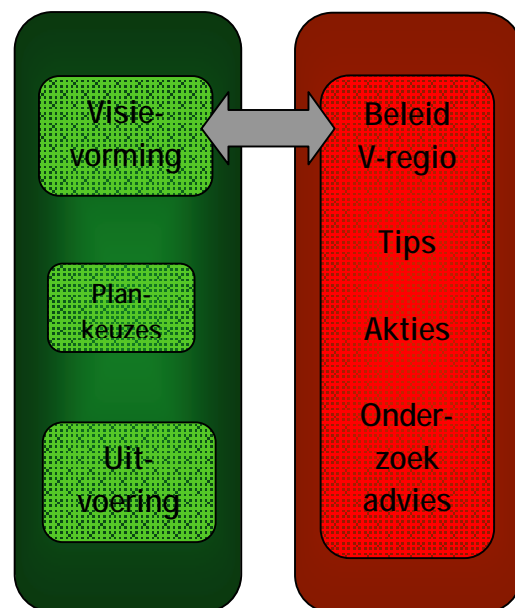
⁵ Artikel 44 Ww wordt opgenomen in de Wabo.

Tijdens de visievorming is het niet noodzakelijk dat alle argumenten die de veiligheidsregio inbrengt, ruimtelijk relevant zijn. De simpele constatering dat er geen actueel aanvalsplan voor de spoorzone is, kan wellicht direct vertaald worden in het beschikbaar stellen van budgetten voor actualisering.

De constatering dat er onvoldoende bluswater is, kan vertaald worden in afspraak dat hiervoor geld binnen de planexploitatie wordt gerealiseerd. Zodra de visievorming over gaat in het juridisch verankeren van de plankeuzes, is ruimtelijke relevantie wel een vereiste (zie ook het voorsorteren in paragraaf ...).

Vanuit de veiligheidsregio kunnen bij de visievorming belangrijke elementen worden ingebracht, bijvoorbeeld:

- Praktische tips!
- De mogelijkheid tot het optimaliseren van de bestrijdbaarheid
- Bestemmingskeuzes in relatie tot de zelfredzaamheid van de gebruikers
- De (on)mogelijkheden van de hulpdiensten bij een incident.
- Advies over aanvullend onderzoek naar veiligheidsmaatregelen.



Tips:

1. Participeer altijd tijdens de visievorming. Maak hierover afspraken met de gemeente.
2. Het enkel verwijzen naar specialistische richtlijnen (bijv. de bereikbaarheid en bluswateropbrengst) of normen leidt vaak tot een te late onderkenning van de consequenties hiervan. Presenteer bij de visievorming daarom direct de praktische consequenties.
3. Zoek bij de visievorming aansluiting bij zaken die tevens het veiligheidsbelang ondersteunen. De uitwerking van 'watertoets' bijvoorbeeld, die tot doel heeft om de hemelwaterberging te reguleren, kan goed gecombineerd worden met het realiseren van een tertiaire bluswatervoorziening.
4. De Bouwwetgeving biedt thans nog geen basis voor zwaardere bouwkundige eisen vanuit het oogpunt van externe veiligheid. Indien hiermee toch een substantiële veiligheidswinst geboekt kan worden, kan wellicht een intentieovereenkomst worden afgesloten, waarin partijen zich verplichten aanvullende maatregelen te treffen.
5. De AGS⁶ geeft aan dat het beoordelen van QRA's is geen brandweertaak is, uiteraard is een QRA wel een informatiebron en kan op onvolkomenheden worden gewezen.
6. Het streven naar volledige juistheid van veiligheidsonderzoek, waarbij vooraf duidelijk is dat de conclusies niet veranderen, kan de discussie afleiden van de punten waar veiligheidswinst haalbaar is.

Binnen het proces van visievorming is het belangrijk om vanuit de veiligheidsregio relatie te leggen met eerdere besluiten vanuit de Veiligheidsregio of hiaten in de bestrijdingsmogelijkheden.

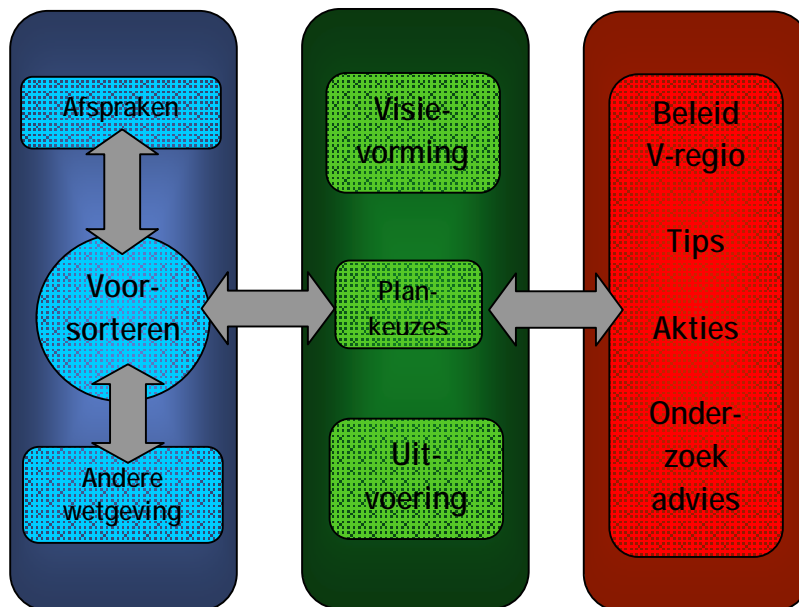
6 AGS studie Brandweeradvisering, in het kader van de verantwoordingsplicht groepsrisico, de stand van zaken. Oktober 2008.

Bijvoorbeeld:

1. Geef aan wat de relatie is tussen het ruimtelijke initiatief en (het tekort) in de hulpverleningscapaciteit. Zoek vervolgens gezamenlijk hoe de hulpverlening geoptimaliseerd kan worden. Het is belangrijk te onderkennen dat een discussie over het ontoereikend zijn van hulpverleningscapaciteit vaak meer een algemene beleidsdiscussie is, dan een discussie op 'planniveau'.
2. Informatie, verkregen bij het proces van visievorming, dient ook als ijkpunt voor de actualiteit van beleid en documentatie van de Veiligheidsregio. Visievorming is tweerichtingsverkeer.

3.2 Plankeuzes

Visievorming leidt tot plankeuzes. De toelichting op het ruimtelijk plan geeft de beschrijving van dit afwegingsproces. De plankeuzes worden via de plankaart en planregels vertaald in een juridisch kader. Vanuit de Wet ruimtelijke ordening geldt de randvoorwaarde dat dit juridisch kader ruimtelijk relevant moet zijn. Voor het advies van de Veiligheidsregio is dit een beperking. Sommige maatregelen waarmee de veiligheid verbeterd kan worden, zijn niet te vertalen in een ruimtelijk kader. Om te zorgen dat deze maatregelen toch geadresseerd kunnen worden is in de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico het principe van het voorsorteren⁷ geïntroduceerd.



Onder meer te verankeren in de planregels

- Het gebruik van de grond (en daarmee de afstand tot risicobronnen)
- De bebouwingshoogte
- Het bebouwingspercentage
- Zones langs risicobronnen

7 Zie hoofdstuk 11, Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, nov. 2007. De inhoud van dit hoofdstuk is tot stand gekomen in samenwerking tussen het IPO, het LNP, VROM en Oranjewoud.

- Hellinghoek van daken
Bijvoorbeeld niet te verankeren in planregels
- Bouwtechnische eisen
- Organisatorische eisen
- Bluswateropbrengst
- Verkeerskundige maatregelen

Maar door het juist voorsorteren kunnen de veiligheidsdoelen wellicht op een andere manier worden gerealiseerd.

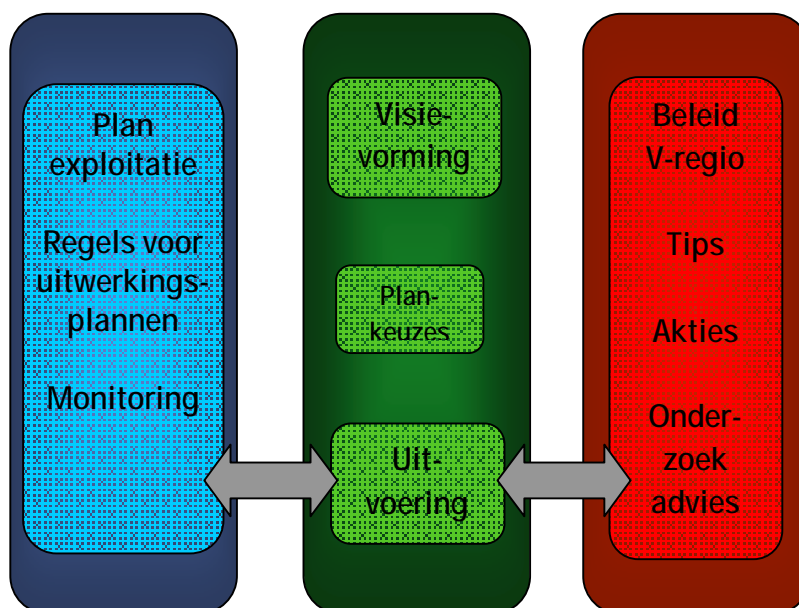
Illustratie van het voorsorteren:

1. Een waterleiding met voldoende capaciteit kan de bestrijdbaarheid verbeteren. Deze leiding in het ruimtelijk besluit vastleggen is echter niet effectief. Dat besluit verplicht niet tot het aanleggen van die leiding. Bovendien is het niet zinvol om een tracé voor de leiding op te nemen. Deze laat zich gemakkelijk op meerdere plaatsen leggen en een bindend tracé voorschrijven belemmert andere functies onnodig. Beter is het om in de planexploitatie vast te leggen dat de leiding bij het bouwrijp maken aangelegd wordt of om vergelijkbare afspraken te maken met de initiatiefnemer / uitvoerder.
2. Bij het bestrijden van een calamiteit, is een op de juiste plaats aanwezige en vrij toegankelijke opstelplaats voor hulpvoertuigen van grote waarde. Het in het bestemmingsplan vastleggen van dit gebruik heeft maar beperkte zin: het voorkomt alleen dat er geen bestemming geprojecteerd wordt die het gebruik als opstelplaats onmogelijk maakt. Het voorsorteren richting een verkeersbesluit is veel zinvoller. Dan is de plaats duidelijk te markeren en er is een juridische basis voor een proces verbaal indien de ruimte foutief wordt gebruikt.

3.3 Uitvoering

Met de komst van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 is het onderdeel uitvoering een belangrijker onderdeel geworden. Dit komt doordat:

- De verantwoordingsplicht niet op alle ruimtelijke besluiten meer van toepassing is.
- De GREX (exploitatieplan, Art 6.12 Wro) van toepassing is geworden.



Bij het onderdeel uitvoering spelen de volgende punten:

- Kettingwerking verantwoordingsplicht
- De GREX (grondexploitatie)
- Mogelijkheid tot uitgestelde advisering
- Afspraken over monitoring

Verder is van belang dat met de Wabo ruimtelijke- en milieu-besluiten binnen een vigerend bestemmingsplan aan elkaar zijn gekoppeld in één procedure. In deze handreiking worden deze aspecten kort beschouwd.

Kettingwerking verantwoordingsplicht.

Met de komst van de Wro is de verantwoordingsplicht niet meer op de uitwerking van een bestemmingsplan van toepassing⁸. Om te voorkomen dat in het uitwerkingsplan keuzes gemaakt worden die vanuit het oogpunt van (groeps)risico ongewenst zijn, kunnen in het onderliggende bestemmingsplan uitwerkingsregels worden opgenomen die hieromtrent richting geven voor het uitwerkingsplan. Bij dit soort ruimtelijke planvormen dient het advies van de Veiligheidsregio dus tevens te anticiperen op de toekomstige uitwerking van dat plan.

GREX

Het exploitatieplan is een uitbreiding van het gemeentelijke instrumentarium voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. In het exploitatieplan kunnen, binnen de vereisten van de GREX, concrete randvoorwaarden worden opgenomen waaraan bijvoorbeeld een milieuvoorziening moet voldoen. Het exploitatieplan wordt gelijktijdig met het ruimtelijk besluit vastgesteld⁹.

Uitgestelde advisering: 'Gehoord het Bestuur van de Veiligheidsregio'

Indien het ruimtelijk besluit mogelijk biedt tot het stellen van nadere eisen (art. 3.6 Wro), kan het bevoegd gezag als voorwaarde opnemen dat pas wordt besloten na het Bestuur van de veiligheidsregio gehoord te hebben. Dit advies mag echter niet ingaan tegen de bestemming van de gronden, en de kaders moeten (zo veel mogelijk) al in het ruimtelijk besluit staan beschreven.

Afspraken over monitoring

Monitoring van de kwaliteit van veiligheidsmaatregelen door derden, bijvoorbeeld het Bestuur van de veiligheidsregio, kan niet worden voorschreven in een ruimtelijk besluit. Maar in geval van een intentieverklaring door betrokken partijen, of bij een discussie met buurtbewoners ed. kan een afspraak omtrent de monitoring door derden een bruikbaar middel zijn om het kwaliteitsniveau te bewaken.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wabo

Met de inwerkingtreding van de Wabo vervallen een groot aantal aparte procedures uit onder meer de Wet ruimtelijke ordening, de Woningwet en de Wet milieubeheer. Het gaat totaal om 25 toestemmingen in de fysieke leefomgeving. Dat betekent juridisch, en daarmee procedureel nogal wat. Voor de vraag of de verantwoordingsplicht van toepas-

8 Sinds de komst van de Wro is de verantwoordingsplicht alleen van toepassing bij bestemmingsplannen, projectbesluiten en inpassingsplannen. De plicht is niet meer van toepassing bij vrijstellingen enz. Wel wordt verantwoording beschouwd als een vorm van 'goede ruimtelijke ordening'.

9 Zie de Handreiking Grondexploitatiewet, VROM, VNG, VVG, Sdu 2008.

sing is, is de wijziging gering. Daarnaast blijft de verplichting uit de Wro ten aanzien van "een goede ruimtelijke ordening"¹⁰ overeind.

3.4 Vormgeving van het schriftelijke advies

Participatie in het proces van visievorming betekent vooral mondelinge advisering door de veiligheidsregio. Dit is in deze fase het meest effect, maar het vereist wel een goede verslaglegging waardoor de advisering herleidbaar blijft. Zodra een concreet ruimtelijk plan is ontstaan, kan de veiligheidsregio besluiten schriftelijk te reageren.

Bijvoorbeeld door:

- Te verwijzen naar het doorlopen proces en enkel een eindoordeel te geven.
- De essenties van de advisering kernachtig te herhalen en tevens een oordeel te geven hoe dit nu binnen de planvorming is verwerkt.
- Meer uitgebreid te adviseren, bijvoorbeeld in de lijn van de rapportage van NV-BR/VNG/IPO, "Verantwoorde brandweeradviesing".

Bij de schriftelijke advisering is het belangrijk om het principe van voorsorteren aan te houden. Het bevordert dat het advies 'op het juiste bordje' komt, en voorkomt dat de opsteller van het bestemmingsplan veel tijd moet investeren in het motiveren waarom alleen maar aspecten behandeld kunnen worden die binnen de reikwijdte van het ruimtelijke besluit kunnen vallen.

Het bevoegd gezag zal vervolgens in de overwegingen bij het ruimtelijk besluit aangeven, hoe is omgegaan met de inhoud van het brandweeradvies.

3.5 Ingrediënten voor een advies.

De ingrediënten noodzakelijkerwijs onderdeel van het advies moeten uitmaken, worden in sterke mate bepaald door de aard van de risicobron, de omgeving en de aanleiding voor het vaststellen van een nieuw ruimtelijk plan.

¹⁰ Het supplement "Wanneer verantwoord" bij de "Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico" van het ministerie van VROM en Oranjewoud gaat hier uitgebreid op in.

Deel III. Voorbeelden adviesproces

4 Voorbeelden van een adviesproces

In dit hoofdstuk worden ter illustratie van het ontwikkelproces enkele ruimtelijke besluiten beschreven, alsmede de rol van de veiligheidsregio hierbij. Het betreft de volgende voorbeeldsituaties:

- Ontwikkeling van centrumgebied naast het spoor.
- Ontwikkeling van woningen nabij een rijksweg.
- Bouw van een woonwijk langs een spoorlijn.
- Conserverend plan langs een spoorlijn.
- SMS-alert systeem voor kantoren langs een spoorlijn
- GHOR-advisering in ruimtelijk planproces

De voorbeeldsituaties zijn afgeleid van praktijksituaties, maar ten behoeve van deze Handreiking bewerkt en geanonimiseerd. In één voorbeeld kunnen meerdere praktijksituaties zijn samengevoegd.

De opbouw van de voorbeelden is hierbij als volgt:

- Algemene omschrijving uitgangssituatie
- Proces visievorming
- De plankeuzes
- De uitvoering

4.1 Voorbeeld 1, Ontwikkeling centrumgebied

4.1.1 Algemene omschrijving uitgangssituatie

Een gemeente is al jaren geleden gestart met de ontwikkeling van plannen om het stationsgebied verder te ontwikkelen. Voorzien is in de bouw van:

- een drietal kantoren (900 arbeidsplaatsen);
- 400 woningen, waarvan 100 voor senioren;
- een hotel en vergaderruimtes ;
- kleinschalige detailhandel;
- paramedische voorzieningen.

Alle ontwikkelingen zijn voorzien in een strook van 100 meter breedte langs het spoor in het centrum van de stad. Aan de andere zijde van deze nieuwbouwstrook ligt een wijkontsluitingsweg.

Direct na het verschijnen van de 'circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen' is in 2004 de externe veiligheid onderzocht:

- vervoerd worden zowel brandbare gassen, brandbare vloeistoffen als toxische stoffen;
- in de uitgangssituatie overschrijdt het groepsrisico de oriëntatiewaarde met een factor 1,4;
- door de ontwikkelingen wordt de oriëntatiewaarde met een factor 6 overschreden;
- bij invulling van de totale spoorzone (voorzien in 2020) wordt de oriëntatiewaarde met een factor 8 overschreden.

De bouwplannen blijven ruim buiten de contour voor het plaatsgebonden risico. Naar aanleiding van het onderzoek heeft de lokale brandweer richtlijnen gegeven voor de bestrijdbaarheid en calamiteitenbestrijding.

4.1.2 Proces visievorming

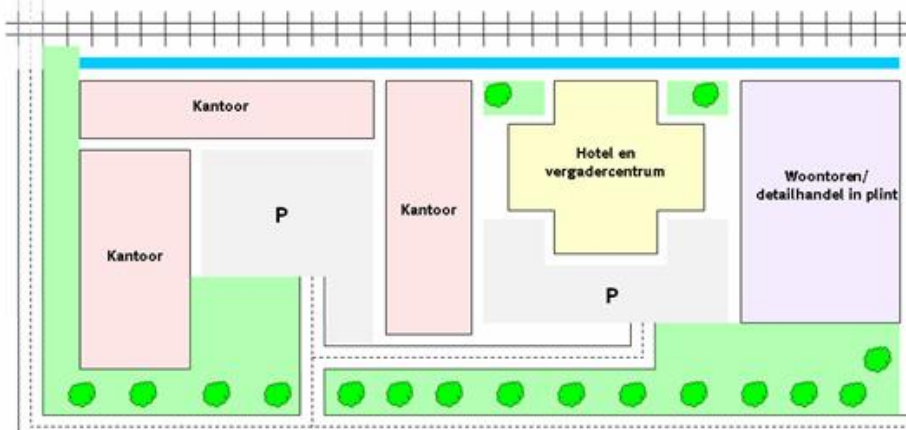
Een extern ruimtelijk ontwerp bureau gaat over tot nadere uitwerking van de bouwplannen en krijgt hierbij ook een deel van de projectleiding gedelegeerd. In de notulen uit 2007 staat:

- De raad is akkoord met het ambitiedocument en de mastervisie.
- Voldaan wordt aan de normen voor het plaatsgebonden risico.
- Het groepsrisico kent geen norm, de wethouder is geïnformeerd.
- De brandweer heeft geadviseerd.

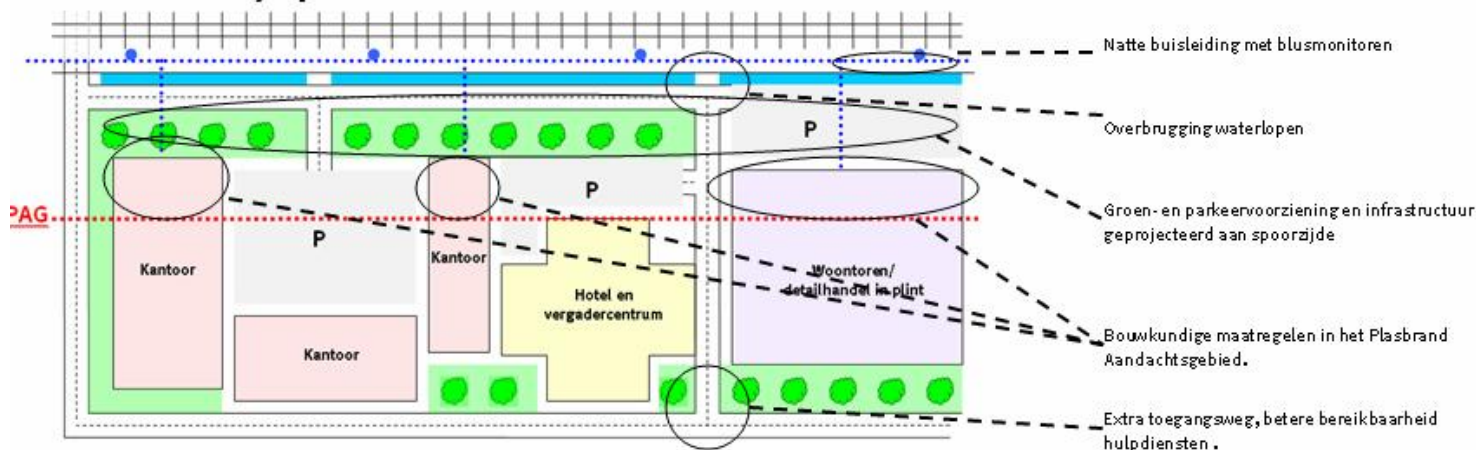
In 2008 wordt de regionale milieudienst om advies gevraagd in verband met signalen over nieuwe vervoerscijfers. Nieuwe berekeningen leren dat het groepsrisico tenminste een factor 10 hoger ligt. De milieudienst belegt een vergadering tussen de gemeente, regionale brandweer, locale brandweer en een gespecialiseerd adviesbureau. Deze partijen gaan samen een projectteam vormen, onder leiding van een gemeentelijke projectleider. B&W wordt geïnformeerd dat het project vast kan lopen als geen goed antwoord op de veiligheidssituatie wordt gevonden. Hierna raakt de aanpak van de veiligheid in een stroomversnelling.

- Het projectteam constateert dat uitkomsten van berekeningen een duidelijk signaal geven, maar de veiligheid vooral ontstaat door de juiste omgang met dat signaal.
- Het projectteam constateert dat de algemene richtlijnen van de lokale brandweer tot dusver onvoldoende begrepen zijn.
- De (regionale) brandweer en het adviesbureau onderzoeken samen de bestrijdbaarheidsmogelijkheden bij het spoor en constateren dat deze zeer slecht zijn.
- Het projectteam spreekt af het te realiseren veiligheidsniveau niet te baseren op (mogelijke) bronmaatregelen. De veiligheid wordt hierdoor afhankelijk van de medewerking van derden en dit geeft voor de planfase te veel onzekerheid.
- De ruimtelijke keuzes worden door de gemeente opnieuw bezien. De projectleider functioneert hierbij als intermediair naar de projectontwikkelaars. Het bouwen voor paramedische voorzieningen valt af. Schrappen in de woningbouw levert onoverkomelijke exploitatieproblemen op.
- De ruimtelijke indeling van het plangebied wordt aangepast. Bebouwing wordt verder van het spoor af gepland waardoor groen- en parkeervoorzieningen langs het spoor komen te liggen. Ook wordt voorzien in een tweede vlucht/aanrij route.
- De bevindingen over de bestrijdbaarheid vormen voor B&W reden om de randvoorwaarde mee te geven dat er veiligheidsvoorzieningen zoveel mogelijk ook effectief moeten zijn voor de bestaande bebouwing.
- Het adviesbureau ontwerpt een integraal pakket aan veiligheidsmaatregelen (zie matrix in bijlage 2) en kwantificeert de kosten hiervan. De regionale brandweer en de milieudienst participeren actief bij het opstellen van dit maatregelenpakket.
- De projectleider en het adviesbureau bespreken de maatregelen samen met de projectontwikkelaars. Afgesproken wordt om een intentieovereenkomst vast te stellen waarbij alle betrokkenen hun actie vastleggen.
- B&W intensiveren de intergemeentelijke samenwerking om landelijke bronmaatregelen te bevorderen, maar besluiten tevens dat de lokale besluitvorming niet afhankelijk mag zijn van eventueel landelijk te treffen maatregelen.
- De milieudienst en het adviesbureau werken samen een rapportage uit waarin alle informatie wordt gebundeld. De projectleider brengt het vervolgens binnen de gemeente in procedure.
- De regionale brandweer brengt op basis van maatregelenrapport officieel advies uit. Dit advies is één A4 groot, en onderschrijft het doorlopen proces alsmede het resultaat hiervan. Binnen de veiligheidsregio heeft de adviseur het planproces en de maatregelen toegelicht.
- De wethouders informeren de gemeenteraad en accentueren de huidige situatie, alsmede het restrisico na het treffen van de maatregelen.
- De gemeenteraad stelt het ontwerp bestemmingsplan vast, inclusief het onderdeel externe veiligheid.
- B&W besluiten dat enkele veiligheidsvoorzieningen langs het spoor, vanwege de huidige bestrijdbaarheidsmogelijkheden, reeds vooruitlopend op het vaststellen van het bestemmingsplan wordt aangelegd.
- De projectleider maakt met de milieudienst en de regionale brandweer afspraken over het monitoren van de invulling van het bestemmingsplan, inclusief de veiligheidsmaatregelen.

Oorspronkelijk plan



Uiteindelijk plan



Figuur 4.1: Ruimtelijke maatregelen ter verbetering externe veiligheid

Kort overzicht gekozen maatregelen (zie ook figuur 4.1):

- Ruimtelijke indeling van het plangebied afstemmen op externe veiligheid. Groen- en parkeervoorzieningen langs het spoor projecteren en een tweede vlucht-aanrij route realiseren.
- Het realiseren van een natte blusleiding langs het spoor in combinatie met blusmonitoren zodat snel en doelmatig brand op het spoor kan worden bestreden.
- Het toepassen van gevelkoeling op het woongebouw dat binnen het PAG ligt. De gevelkoeling is aangesloten op de blusleiding.
- Het overbruggen van waterlopen zodat hulpdiensten bij het spoor kunnen.
- Het realiseren van een barrière tegen brandende vloeistof.
- Het treffen van bouwtechnische maatregelen in het Plasbrand Aandachts Gebied in wederzijdse overeenstemming met de planontwikkelaar.
- Het treffen van organisatorische maatregelen, het opstellen van een aanvalsplan en zelfredzaamheidsplan.
- Het afstemmen van maatregelen met de spoorbeheerder.

4.1.3 Omschrijving plankeuzes

Bij het doorlopen van het proces van visievorming, is direct invulling gegeven aan het 'voorsorteren' (zie ook matrix bijlage 2). Aspecten die niet via het bestemmingsplan verankerd konden worden, zijn via een intentieverklaring geregeld.

Het bestemmingsplan geeft:

- De toegestane functies: kantoren, woningen, enz.
- De binnen deze functies uit te sluiten activiteiten, zoals para-medische voorzieningen, kinderdagverblijven enz.
- De afstand van deze functies tot het spoor en de oppervlakte van de bouwblokken (waarmee impliciet de vrije ruimte en vluchtroutes zijn vastgelegd).
- De mogelijkheid tot het stellen van nadere vanuit het oogpunt van externe veiligheid, binnen het in de toelichting omschreven kader. Het betreft hier onder meer de aansluiting van de bouwmassa op het spoorbed die vloeistofkerend moet zijn, zodat een brandbare vloeistof zich niet in ruimten onder de bouwwerken kan verspreiden.

In de toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop de verantwoordingsplicht is ingevuld.

In de besluitvorming geven B&W expliciet aan dat de veiligheidsmaatregelen gerealiseerd worden. Verwezen wordt naar de intentieverklaringen.

4.1.4 Uitvoering

In dit voorbeeld is de uitvoeringsfase zeer belangrijk. Het bestemmingsplan geeft het kader, maar de wijze van uitvoering bepaald uiteindelijk de veiligheid. Mede omdat de kwaliteit van de veiligheid ook afhankelijk is van het nakomen van de intentieovereenkomst, is een monitoringteam vastgesteld. De veiligheidsregio participeert in dit team.

De doorrekenbaarheid van maatregelen: omgaan met een principe
Sommige maatregelen kunnen onmiskenbaar de veiligheid verhogen, en daarmee het groepsrisico verminderen. Vaak is de vraag hierbij: hoeveel minder? Vaak is er onvoldoende casuïstiek bekend om het effect van maatregelen te verwerken tot een lagere faalkans. Dit is echter geen reden om een dergelijke maatregel achterwege te laten. De verantwoordingsplicht omvat meer dan alleen het rekenelement. Het principe van de verantwoordingsplicht betekent een afweging tussen alle aspecten die bij de besluitvorming een rol spelen, doorrekenbaar of niet doorrekenbaar.

4.2 Voorbeeld 2, Ontwikkeling woonwijk nabij rijksweg

4.2.1 Algemene omschrijving uitgangssituatie

In een 45 meter brede groenstrook nabij een rijksweg worden evenwijdig aan de weg, over een lengte van 300 meter, in het totaal 30 eengezinswoningen geprojecteerd. De afstand van de woningen tot de rijksweg is 10 meter. Omdat hierdoor niet voldaan wordt aan de normen van Wet geluidhinder, is tevens een geluidscherm voorzien.

De bestaande bebouwing vormt een vrijwel gesloten rand langs de groenstrook, waarbij de achterzijde van de woningen richting de rijksweg ligt. Ten aanzien van de externe veiligheid is bekend dat:

- brandbare gassen, brandbare vloeistoffen en toxische stoffen vervoerd worden.
- de plaatsgebonden risicocontour 'op het asfalt blijft'.
- in de uitgangssituatie het groepsrisico de oriëntatiewaarde overschrijdt met een factor 1,1. De nieuwe ontwikkelingen hebben hierop nauwelijks effect.
- er vanuit het Btev een PAG van 30 meter geldt.

4.2.2 Proces visievorming

Kenmerkend voor dit ruimtelijk plan is dat eerst een exploitatieberekening is gemaakt door de gemeente. Deze toonde de noodzaak aan om minstens 80 woningen te bouwen. Vervolgens is een projectontwikkelaar uitgenodigd. Uit diens calculatie bleek dat alle woningen en voorzieningen sober moesten worden uitgevoerd om binnen het budget te blijven. Een stedenbouwkundige ontwerpt een plan waarbij de nieuwe woonstrook via 2 richtingen wordt ontsloten. Ook is een geluidscherm voorzien van 3 meter hoogte.

Het ontwerp-bestemmingsplan wordt ter advisering aangeboden aan de regionale brandweer en rijkswaterstaat. Verzocht wordt om per ommegaande te adviseren.

Vanuit rijkswaterstaat wordt schriftelijk gewezen op de beperkingen vanuit het (toekomstige) PAG, en de vereisten ten aanzien van het realiseren van een geluidscherm. Ook wordt gewezen op het functioneren van de bermsloot langs de rijksweg, nu het verharde oppervlak sterk is toegenomen. In dit verband wordt informatie gevraagd omtrent de wijze waarop 'de watertoets' is uitgewerkt.

De regionale brandweer geeft aan dat het groepsrisico weliswaar berekend is, maar geen invulling is gegeven aan de andere aspecten van het groepsrisico en daarmee de verantwoordingsplicht niet volledig is ingevuld. Hoewel door de nieuwe verkeersontsluiting de bereikbaarheid van de rijksweg door hulpdiensten toeneemt, vormt het voorgenomen geluidscherm een obstakel.

Bij een bespreking waarbij naast de projectontwikkelaar en de gemeente als adviseurs de regionale brandweer, rijkswaterstaat en het waterschap aanwezig zijn, wordt geconstateerd dat de signaleringen veel onderlinge samenhang kennen en de oplossingen elkaar zowel kunnen versterken als verzwakken. De adviseurs wijzen op de noodzaak tot een integrale aanpak.

De projectontwikkelaar geeft aan dat het plan geen extra kosten kan dragen, en trekt zich na overleg met de gemeente terug.

4.3 Voorbeeld 3, Ontwikkeling woonwijk nabij een spoorweg

4.3.1 Algemene omschrijving uitgangssituatie

Een woonwijk langs een spoortracé waarover veel gevaarlijke stoffen worden vervoerd, heeft een 'rafelrand' met enkele open gaten. De gemeente wenst ter invulling van het volkshuisvestigingsplan en om stedenbouwkundige overwegingen deze rafelrand te gaan bebouwen. De bouw van 82 woningen wordt voorzien, waarbij de kortste afstand tot het spoor 26 meter bedraagt.

De gemeente stelt een projectleider aan, en geeft aan de projectontwikkelaar de opdracht mee om vooraf aan te tonen dat voldaan wordt aan de normstelling vanuit de Wet geluidhinder én de veiligheid geoptimaliseerd moet worden zodat het groepsrisico te verantwoorden is. In later stadium wordt aangegeven dat ook geanticipeerd moet worden op de komst van een plasbrandaandachtsgebied.

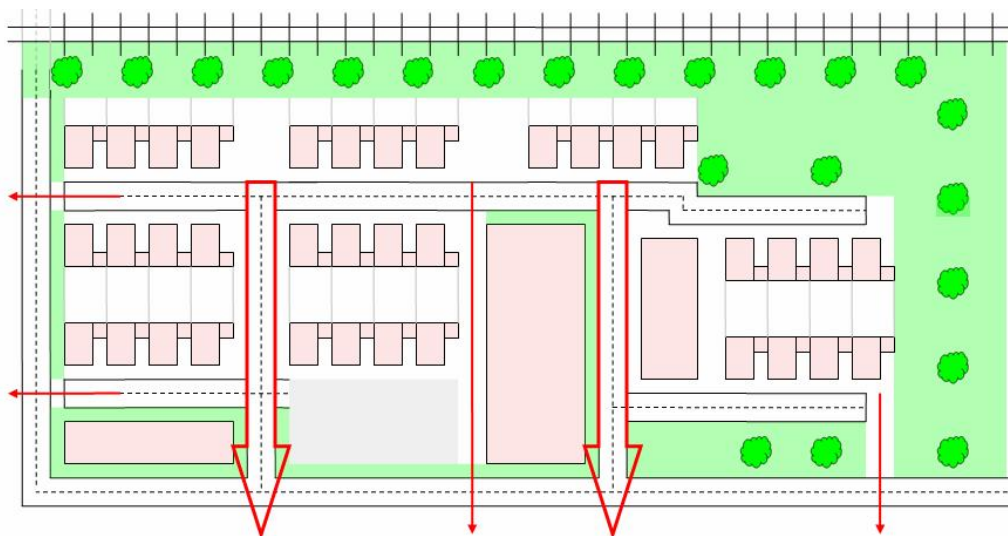
Ten aanzien van de externe veiligheid is bekend dat:

- zowel brandbare gassen, brandbare vloeistoffen als toxische stoffen vervoerd worden;
- de plaatsgebonden risicocontour van 18 meter breedte, tot op de wijkontsluitingsweg naast het spoor ligt;
- in de uitgangssituatie het groepsrisico de oriëntatiewaarde overschrijdt met een factor 1,1;
- door de ontwikkelingen wordt de oriëntatiewaarde met een factor 1,2 overschreden;
- vanuit het Btev een PAG van 30 meter geldt.

4.3.2 Proces visievorming

- De noodzaak van het invullen van deze lege plek in de stad wordt als gegeven beschouwd.
- De afdeling ruimtelijke ordening kent van oudsher een effectieve samenwerking met de coördinator externe veiligheid van de lokale brandweer. Deze persoon is tevens intermediair naar de regionale brandweer.
- Tijdens het startoverleg, waarbij ook de stedenbouwkundig ontwerper aanwezig is, schets de EV-coördinator het gewenste patroon van vluchtwegen en de gewenste ontsluiting om een incident bij het spoor te bestrijden. De stedenbouwkundige integreert dit in het ontwerp. De vluchtroutes en ontsluitingswegen zijn weergegeven in figuur 4.2
- Vanuit de brandweer wordt aangegeven dat ter plaatse onvoldoende bluswater aanwezig is. Vastgelegd wordt dat in de planexploitatie gelden worden gereserveerd om dit probleem te verhelpen. De lokale EV-coördinator zal dit aspect uitwerken.
- Dit ontwerp wordt aan een adviesbureau voorgelegd om het groepsrisico te berekenen.
- Vanuit geluidoogpunt zijn de gevels aan de spoorzijde voorzien van kleine raamopeningen en suskasten. Bij een deel van het project vindt afscherming plaats door een groot glazen geluidscherm. Dit scherm overspant tevens een deel van één van de vluchtroutes. De EV-coördinator vraagt te onderzoeken of door toepassing van speciale materialen in de glasgevel, het gebruik van de vluchtroute in stand blijft. Omdat dit

een technisch probleem geeft, wordt de vluchtroute (en het stedenbouwkundig ontwerp) aangepast.



Figuur 4.2: Vluchtroutes in het plangebied

- De afdeling RO integreert alle informatie tot elementen waarop de gemeenteraad de verantwoordingsplicht kan uitwerken. Deze informatie wordt besproken door de projectleider, projectontwikkelaar, de regionale brandweer, de lokale externe veiligheidscoördinator en het adviesbureau.
- Naar aanleiding van de komst van het Btev wordt verzocht het plasbrandaandachtsgebied nadrukkelijker te beschouwen (zie kader werkwijze PAG).
- De informatie wordt gebundeld in het ruimtelijk plan, en het ontwerp wordt in procedure gebracht.
- De regionale brandweer zal schriftelijk advies uitbrengen, maar geeft aan dat dit een schriftelijke bevestiging zal zijn van eerder mondeling uitgebrachte adviezen.

Hoofdpijnen van het onderzoek van het plasbrandaandachtsgebied.

- Bepaald is wat de inhoud van een ketelwagon kan zijn, en op welke plaatsen op en bij het spoor een ketelwagon lek kan raken.
- Als uitgangspunt wordt een ketelwagon genomen die lek raakt op het buitenste spoor, waarbij de gehele inhoud binnen een minuut vrijkomt en geen brandbare vloeistof wordt geabsorbeerd in het ballastbed (in de praktijk zal wél een deel in het ballastbed opgenomen worden).
- Vervolgens is over de lengte van het bouwplan + 30 meter aan de uiteinden, bepaald hoe de vloeistof zich zal verspreiden en hoeveel vloeistof mogelijk gebufferd zal worden (bijvoorbeeld doordat een opstaande rand een barrière vormt).
- Op basis van hoogtebepaling wordt geconstateerd dat op diverse punten de brandbare vloeistof zich langs het spoor zal verspreiden.
- In de onderhavige situatie is het meest ongunstige effect dat zich een plasbrand vormt op de wijkontsluitingsweg, waarbij het gezien het hoogteverschil niet aanneemelijk is dat de brandende plas de kruin van de weg overschrijdt.
- Punt van aandacht is de afwatering van de wijkontsluitingsweg. Er bevinden zich om de 20 meter straatkolken. Deze zullen een belangrijk deel van de brandbare vloeistof afvoeren richting??
- Aan de hand van een berekening wordt geconstateerd dat een eventuele plasbrand geen bedreiging vormt voor de personen binnen de meest nabij gelegen panden.

4.3.3 Omschrijving plankeuzes

Op het eerste gezicht lijkt het ruimtelijk plan op vele andere ruimtelijke plannen. Het lezen van de toelichting en de hieraan gekoppelde rapportages leert dat de oplossingen voor de diverse milieuproblemen geïntegreerd zijn in de uiteindelijke plankeuzes.

4.3.4 Uitvoering

Dit ruimtelijk plan omvat het totale bouwplan. Er zijn geen nadere uitwerkingen van het plan voorzien.

4.4 Voorbeeld 4, Conserverend plan nabij een spoorlijn.

4.4.1 Algemene omschrijving uitgangssituatie

Een gemeente is doende oude bestemmingsplannen te actualiseren. Voor een jaren 30-wijk wordt een nieuw bestemmingsplan voorbereid. Het plan voorziet niet in nieuwe bouw mogelijkheden en legt de huidige situatie vast.

- vervoerd worden zowel brandbare gassen, brandbare vloeistoffen als toxische stoffen.
- het plaatsgebonden risico vormt geen probleem.
- het groepsrisico ligt ruim onder de oriëntatiewaarde en blijft bij het nieuwe plan onveranderd.

4.4.2 Proces visievorming

- Tussen de afdelingen ruimtelijke ordening, milieu en de regionale brandweer is afgesproken dat bij alle te actualiseren plannen gezamenlijk een korte scan zal plaatsvinden naar de mogelijkheid om zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid te optimaliseren in het ruimtelijk plan.
- In het onderhavige project wordt geconstateerd dat bij een deel van het plangebied de spoorlijn moeilijk voor hulpdiensten bereikbaar is.
- Het bereikbaar maken van het spoor betekent dat enkele woningen wegbestemd moeten worden. Omdat hier binnen de planexploitatie geen financiële ruimte voor is, en derhalve de functieverandering niet binnen de planperiode te realiseren is, blijft de huidige situatie gehandhaafd.
- Geconstateerd wordt dat de veiligheid in dit plan redelijkerwijs niet verder te optimaliseren valt.
- De regionale brandweer brengt advies uit. In het advies wordt een duidelijke tweedeling gemaakt. Ten opzichte van het plan wordt aangegeven dat er geen opmerkingen zijn. Ten opzichte van de bereikbaarheid van het spoor wordt verzocht op gemeentelijk niveau nader te bepalen hoe dit probleem in zijn algemeenheid kan worden aangepakt.

4.4.3 Omschrijving plankeuzes

Het plan fixeert de huidige vorm van ruimtegebruik. Dit is een verbetering ten opzichte van het oude bestemmingsplan, want dit plan legde nagenoeg geen beperkingen op aan vormen van ruimtegebruik die een forse toename van de personendichtheid zouden kunnen veroorzaken. In de plantoelichting wordt een korte beschrijving van de EV-situatie gegeven.

4.4.4 Uitvoering

Er is sprake van een conserverend bestemmingsplan. Er zijn geen nadere uitwerkingen van het plan voorzien.

4.5 Voorbeeld 5, SMS-Alert in geval van calamiteit

Het voorbeeld is een uitwerking van het instrument "Alerteringssysteem Moerdijk" welke in samenwerking tussen gemeente Moerdijk, Regionale Milieudienst West-Brabant en de Veiligheidsregio Midden- en West Brabant is ontwikkeld. Dit in het kader van pilotproject "Versterking zelfredzaamheid industrieterrein Moerdijk" (Ministerie van BZK, juni 2010).

4.5.1 Algemene omschrijving uitgangssituatie

- In het kader van stedelijke verdichting en een behoefte aan kantoorlocaties is gemeente Oranjestad op zoek naar open plekken binnen de bebouwde kom om deze te kunnen ontwikkelen tot bedrijventerrein.
- De enige optie is een strook grond aan weerszijde van een spoorlijn waar momenteel volkstuinjes liggen.
- Over het spoor worden gevaarlijke stoffen vervoerd, maar het project voldoet aan alle eisen die worden gesteld ten aanzien van het plaatsgebonden risico.
- Omdat het groepsrisico toch kritisch is moet de gemeente de invulling van de verantwoordingsplicht nadrukkelijk overwegen.

4.5.2 Proces visievorming

- De spoorzone is het enige gebied binnen de bebouwde kom waar ruimte is voor de ontwikkeling van twintig kantoren. Het enige knelpunt bij deze locatie is het externe veiligheidsrisico.
- Omdat er kan worden voldaan aan alle eisen ten aanzien van het plaatsgebonden risico is er toch voor gekozen deze ontwikkeling door te zetten.
- De geplande kantoren hebben een hoge persoonsdichtheid, waardoor het groepsrisico tot boven de oriëntatie waarde stijgt. Al vroeg in het proces is de hulp ingeschakeld van een extern adviesbureau. Al snel blijkt dat alle bronmaatregelen die redelijkerwijs genomen konden worden, al uitgevoerd zijn.
- Omdat er geen ruimtelijke maatregelen te nemen zijn, zal de gemeente maatregelen moeten nemen ten aanzien van de bestrijdbaarheid en de zelfredzaamheid.
- Uitvoering en juridische borging van zelfredzaamheids- en bestrijdbaarheid elementen zijn vaak problematisch. Daarom zal de gemeente met creatieve oplossingen moeten komen.
- Om draagvlak te creëren voor de toekomstige maatregelen worden de desbetreffende bedrijven al in een vroeg stadium bij het proces betrokken.
- Eén van de maatregelen die men overeenkomt is het invoeren van een SMS-Alertsysteem. Via SMS worden de personen (waaronder de BHV-ers) in het invloedsgebied in geval van calamiteit gewaarschuwd zodat zij op tijd kunnen vluchten of raam en deuren kunnen sluiten.

4.5.3 Omschrijving plankeuzes

- Het SMS-Alertsysteem is een maatregel die niet ruimtelijk relevant is, en dus niet verankerd kan worden in het bestemmingsplan, net als veel andere verantwoordings-elementen van het groepsrisico. De gemeente besluit echter wel dit element bij de onderbouwing van hun keuzes te betrekken.
- Via het bestemmingsplan kunnen alleen maatregelen met een uitgesproken ruimtelijk dimensie ook daadwerkelijk juridisch geborgd worden. Elementen zonder ruimtelijke dimensie, zoals een SMS-Alertsysteem, kunnen uiterst geschikt zijn om het groepsri-

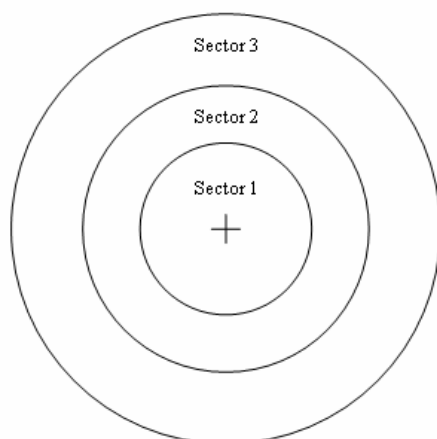
sico te verantwoorden, maar zijn niet juridisch af te dwingen via het bestemmingsplan.

- Wanneer de bedrijven gebouwd zijn en het SMS-Alertsysteem vind -om welke reden dan ook- geen doorgang, kan dit niet juridisch afgedwongen worden. De verantwoordingsplicht is dan te rooskleurig ingevuld.
- Als er geen juridische basis bestaat om bepaalde verantwoordingselementen van het groepsrisico af te dwingen zal de gemeente op zoek moeten gaan naar maatregelen met lage investeringskosten en een breed draagvlak bij de participerende partijen.
- Daarom is in samenspraak met de uitvoerende partijen (bedrijven en brandweer) de invoering het relatief eenvoudige en goedkope SMS-Alert systeem overeen gekomen.
- Dit besluit wordt vastgelegd in een intentieovereenkomst. Ook wordt er een monitoringscommissie ingesteld die de voortgang van het project in de gaten houdt.
- De gemeente geeft bij de invulling van de verantwoordingsplicht aan dat de komst van het SMS-Alertsysteem overwogen is, en er een intentie tot aanleg is. Nadrukkelijk wordt echter aangegeven dat deze maatregel niet een pijler van het ruimtelijke besluit is. Hierdoor wordt voorkomen dat het ruimtelijk besluit wordt aangevochten omdat een van de pijlers in de onderbouwing wegvalt.

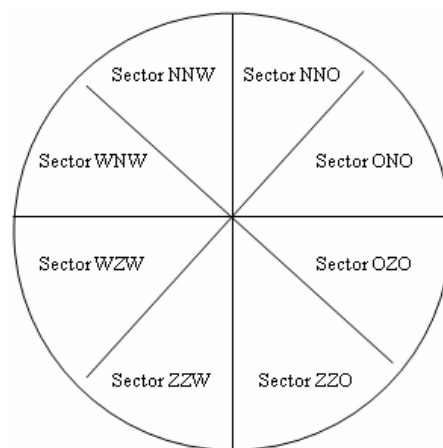
4.5.4 Uitvoering

- Het principe van de SMS-Alert is dat in geval van calamiteit op het spoor de meldkamer van de brandweer de Bedrijfs Hulp Verleners (BHV'ers) van alle 20 bedrijven die direct rond het spoor gevestigd zijn kan waarschuwen via SMS. Via een internetsite kunnen de bedrijfshulpverleners zich aanmelden voor deze dienst.
- De bedrijven die deelnemen aan de SMS-Alert krijgen een kaart van de spoorzone en twee transparante oplegvellen. Eén voor een toxisch scenario en één voor een Blevé/plasbrand scenario. In het geval van een calamiteit wordt er een SMS gestuurd aan de BHV'ers met daarin de locatie van de calamiteit, het soort calamiteit en de sectoren die gevaar lopen.
- Voorbeelden van de transparante oplegvellen zijn te zien in de afbeeldingen 4.1a /b.

Afbeelding 4.1a: Het transparante oplegvel Blevé/Plasbrand

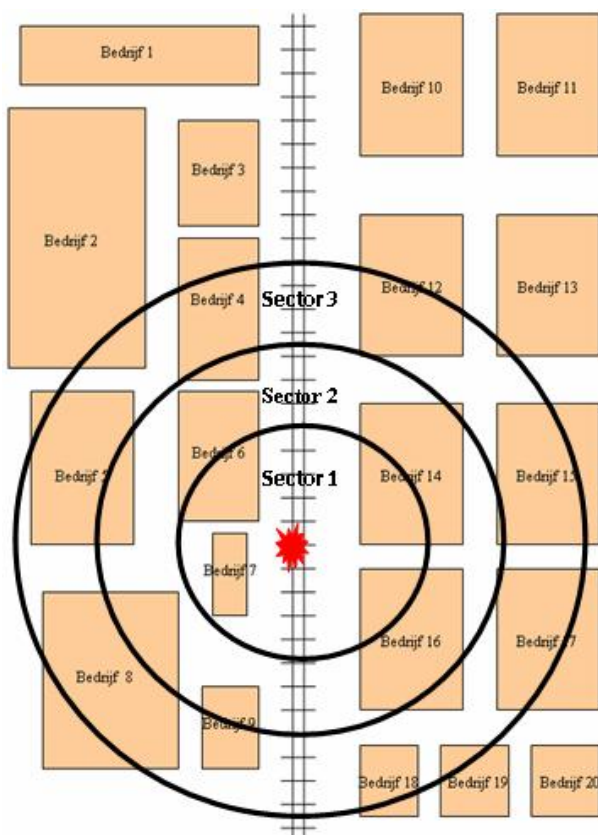


Afbeelding 4.1b: Het transparante oplegvel Toxisch scenario



- Wanneer het gevaar bestaat dat er een Blevé/plasbrand ontstaat, wordt dit de BHV'er per SMS doorgegeven, evenals de locatie van de (mogelijke) calamiteit en welke sectoren gevaar lopen.
- De BHV'er legt het transparante overlegvel op de kaart van het gebied met het midden van het overlegvel op de plaats van de calamiteit. Op deze manier kan de BHV'er zien in welke sector hij zich bevindt en of hij actie moet ondernemen, zoals te zien is in figuur 4.2

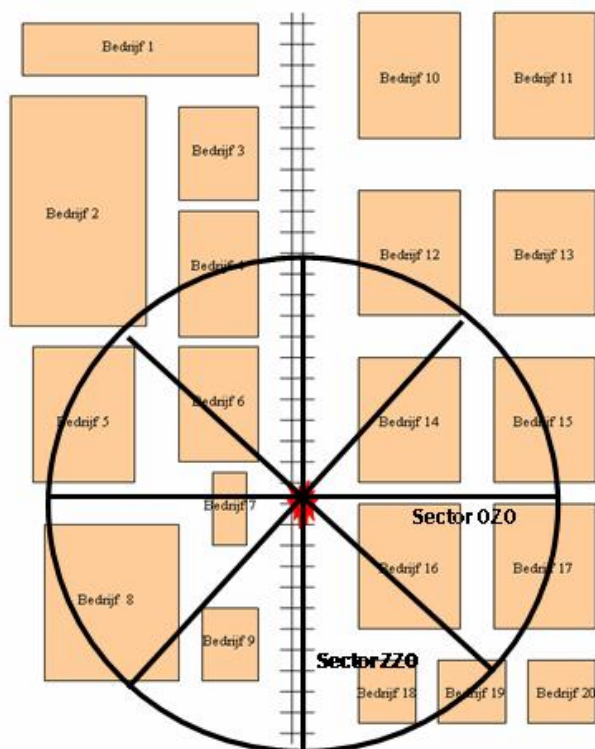
Figuur 4.2: Voorbeeld calamiteit plasbrand



- Afhankelijk van de ernst van de calamiteit wordt door de brandweer bepaald welke sectoren moeten ontruimen. In het geval van een kleine calamiteit is dit hier alleen sector 1, dus in dit geval de bedrijven 6, 7, 14 en 16.
- Bij een ramp met toxische gassen wordt hetzelfde systeem in gang gezet. Het verschil is dat bij een toxische scenario het oplegvel is verdeeld in andere sectoren. De windsnelheid en windrichting bepaald welke sectoren gevaar lopen.
- Bij een toxisch scenario zal niet ontruimd worden, maar moet juist iedereen binnen blijven en ramen en deuren sluiten.

Figuur 4.3: Voorbeeld toxische ramp

- In figuur 4.3 is het oplegvel voor een toxisch scenario over de kaart gelegd. Wanneer er bijvoorbeeld een noordoosten wind staat lopen de sectoren OZO en ZZO gevaar. De bedrijven 16, 17, 18 en 19 moeten dan ramen en deuren gesloten houden.



4.6 Voorbeeld 6: Advies van de witte kolom

4.6.1 Algemene omschrijving uitgangssituatie

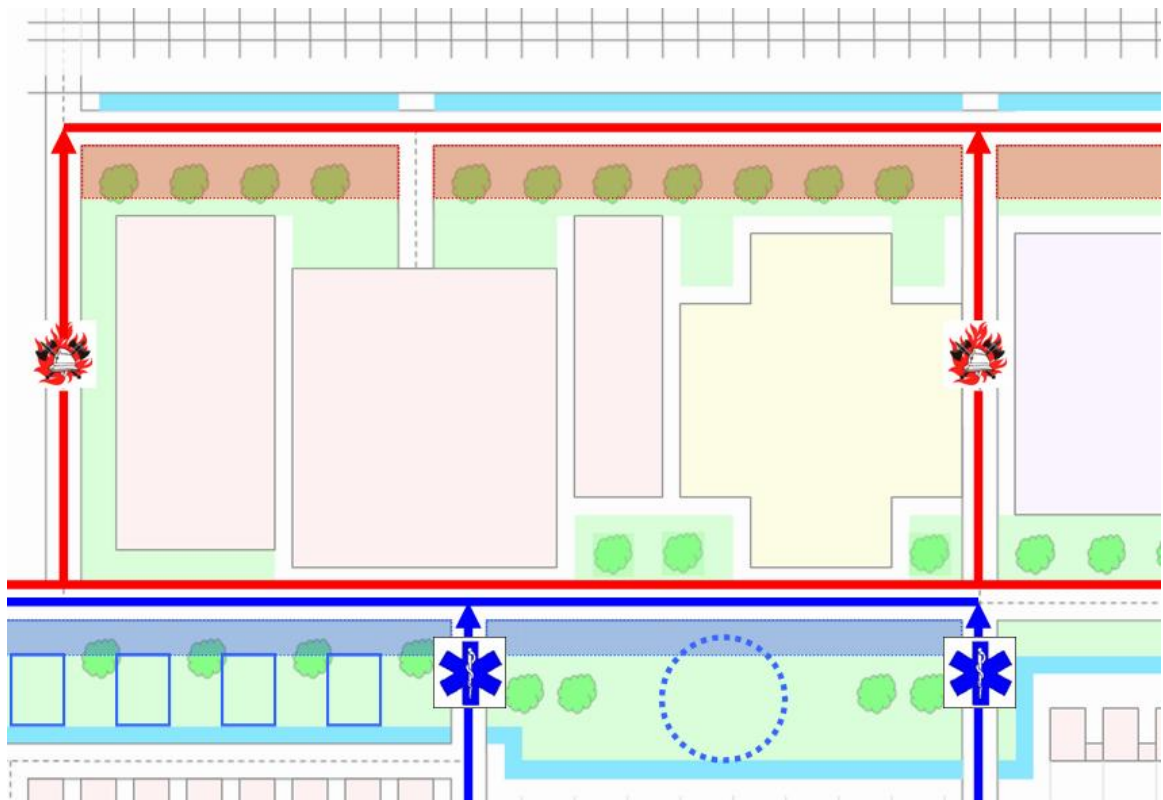
Een gemeente is van plan een grootschalige kantoorlocatie aan het spoor te ontwikkelen. Over het spoor worden gevaarlijke stoffen vervoerd. Het groepsrisico is hoog en neemt door de geprojecteerde ontwikkeling verder toe. Conform het Btev wordt de veiligheidsregio om advies gevraagd.

4.6.2 Proces visievorming

- Zoals gebruikelijk binnen de gemeente wordt de veiligheidsregio al in een vroeg stadium in het planproces betrokken. De veiligheidsregio adviseert de makers van het bestemmingsplan over maatregelen om de bestrijdbaarheid in het plangebied te verbeteren. Geadviseerd wordt het plangebied te voorzien van minstens twee toegangswegen, opstellocaties voor blusvoertuigen en meer bluswatervoorzieningen.
- Tevens geeft de veiligheidsregio aan dat bij een recente oefening bleek dat brandweerauto's en ambulances bij een calamiteit dezelfde ruimtevraag (aanvoerroutes en opstellocaties) hebben. Hierdoor raken toegangswegen naar de ongevallocatie verstopt en hulpverlening bemoeilijkt.
- Om te kijken of in het bestemmingsplan maatregelen genomen kunnen worden die dergelijke problemen in de toekomst voorkomen, wordt ook een adviseur van de GHOR bij het planproces betrokken.
- Binnen de projectgroep wordt bepaald wat de ruimtebehoefte van de brandweer en de GHOR is. De brandweer heeft aanrijroutes en opstellocaties nodig. De GHOR heeft daarnaast ook ruimte nodig voor het opzetten van hospitaaltenten en een landingsplaats voor de traumahelikopter.
- Belangrijk is de constatering dat de brandweer opstellocaties zo dicht mogelijk bij de risicobron nodig heeft, terwijl de ruimtebehoefte van de GHOR juist meer op afstand van de risicobron ligt.
- Om te voorkomen dat brandweer en GHOR elkaar in geval van een calamiteit hinderen bij hulpverlening wordt besloten in het bestemmingsplan te voorzien in beide ruimtebehoeftes. In het bestemmingsplan wordt ruimte voor openbaar groen gereserveerd, die in geval van calamiteit door hulpdiensten gebruikt kan worden.
- De bestemmingsplankaart en de gereserveerde ruimte voor de brandweer en de GHOR is weergegeven in figuur 4.4.

4.6.3 Omschrijving plankeuzes

- In figuur 4.4 is te zien dat voor beide hulpdiensten ruimte is gereserveerd in het bestemmingsplan. Door ook op grotere afstand van het spoor ruimte te reserveren voor hulpdiensten is het in geval van een calamiteit mogelijk de hulpverleningsstromen van beide diensten fysiek te scheiden.
- Na het voorzien in ruimtebehoefte van hulpdiensten houden de mogelijkheden van het bestemmingsplan op. Om de ruimte in geval van een calamiteit op de juiste manier te gebruiken moet dit worden opgenomen in protocollen van de hulpdiensten. De veiligheidregio's heeft aangegeven de nieuwe situatie in protocollen te verwerken.
- De ruimtebehoefte van hulpdiensten wordt geborgd op de plankaart. Ook moeten planregels worden opgesteld om deze ruimte ook in de toekomst beschikbaar te houden voor hulpdiensten.
- Maatregelen om hulpverleningsprotocollen van de veiligheidsregio af te stemmen op de ruimtevoorziening in het bestemmingsplan kunnen niet in de bestemmingsplan-procedure afgedwongen worden.



Figuur 4.4: Plankaart met ruimtereservering voor hulpdiensten

Legenda

- | | | | |
|---|----------------------------|--|-----------------------------------|
|  | = Aanrijroute Brandweer |  | = Landingsplaats traumahelikopter |
|  | = Opstellocatie Brandweer |  | = Locatie tent GHOR |
|  | = Aanrijroute Ambulances | | |
|  | = Opstellocatie Ambulances | | |

4.6.4 Uitvoering

In dit voorbeeld vraagt de uitvoeringsfase in het ruimtelijk planproces geen bijzondere aandacht. Het bestemmingsplan voorziet in de ruimtebehoefte van de hulpverleningsdiensten, maar de manier waarop deze wordt gebruikt bepaalt de uiteindelijke veiligheidswinst. Het is daarom belangrijk dat de veiligheidsregio protocollen afstemt op de ruimtevoorziening.

Bijlagen

Bijlage 1, Procedure bestemmingsplan

Procedure Bestemmingsplan			
Procedures		Termijn	Opmerking
Opstellen voorontwerp bestemmingsplan			
B en W stelt voorontwerp bestemmingsplan vast			Bijlage 2 Afhankelijk van gemeentelijke inspraakverordening en afspraken met overlegpartners
Publicatie en ter inzagelegging voorontwerp, mogelijkheid van indienen reacties		6 weken	
B en W stelt ontwerp bestemmingsplan vast		Geen wettelijke termijn	
Publicatie en ter inzagelegging ontwerp, mogelijkheid indienen zienswijze		6 weken	Art. 3.8 lid 1 Wro, afdeling 3.4 Awb
Gemeenteraad stelt bestemmingsplan vast		Binnen 12 weken	Art. 3.8 lid 1 Wro
Publicatie		Binnen 2 weken na vaststelling	Art. 3.8 lid 3 Wro
	of	Na 6 weken na vaststelling indien door gedupeerde staten of de inspecteur een zienswijze is ingediend en deze niet volledig is overgenomen of als bestemmingsplan gewijzigd is vastgesteld	Art. 3.8 lid 4 Wro
	of	Na 7 weken na vaststelling indien GS of minister binnen 6 weken een aanwijzing heeft gegeven en deze niet volledig is overgenomen, met uitzondering van onderdeel waarop aanwijzing betrekking heeft en inclusief reactief aanwijzingsbesluit*	Art. 3.8 lid 6 Wro
Ter inzagelegging		Gedurende 6 weken	Art. 3.44 Awb
Mogelijkheid voor belanghebbende indienen van beroep bij Raad van State		Gedurende 6 weken van ter inzagelegging	Art. 8.2 lid 1 onder a Wro
Inwerkingtreding		Na afloop van beroepstermijn	Art. 3.8 lid 5 Wro
Uitspraak Raad van State		Binnen één jaar na afloop beroepstermijn	
De totale doorlooptijd bedraagt vanaf de terinzagelegging van het voorontwerp bestemmingsplan tenminste: 11 maanden			

Bijlage 2, Voorbeeld veiligheidsmatrix

Voorbeeld Overzichtstabel gekozen maatregelen, bestemmingsplan

Thema's	Mogelijke maatregel	Wettelijke eis	Effect op:			Op te pakken door / via	Inschatting meerkosten	Besluit/ Status	Borging	Opmerking
			Bron	Zelfredzaamheid	Beheersbaarheid					
Risicobronnen										
1.1	Afspraak met ProRail planmatig gebruik sporen X en Y, bijsturing < 10% andere sporen.	Nee	Afstand	Nee	Ja	ProRail	-	Uitgangspunt	ProRail	Komt overeen met huidige gebruik
Gebruik omgeving										
2.1	Bebouwing op min. 11 m. van hart buitenste spoor.	Spoorwegwet	-	-	Ja	Best. plan	-	Ja	Best. plan	
2.2	Bebouwing op minimaal XX m van sporen 2 en 7	Nee	Afstand	-	Ja	Best. plan	-	Ja	Best. plan	Belangrijk in relatie tot plasbrand
2.3	Uitsluiten bouw kwetsbare objecten binnen 10 ⁻⁶ -contour	Ja	Afstand	-	-	Best. plan	-	Ja	Best. plan	
2.4	Geen bestemmingen voor beperkt kwetsbare personen	Geen wettelijke eis buiten PR-6-contour.	-	Ja	-	Best. plan	-	Ja	Best. plan	
2.5	Geen grootschalige evenementen op buitenterrein		Afstand	Ja	-	Best. plan	-	Ja	Best. plan	
2.6	Vergroten waterbergingscapaciteit	Nee (vanuit EV)	-	-	Ja	Best. plan	geen	Ja	Best. plan	Sluit aan op vereisten watertoets
Bestrijdingsplannen										
3.1	Opstellen aanvalsplan en uitwerken bereikbaarheidskaart.	Indirect		Ja	Ja	Gemeente/ Brandweer	€ XXXX	Ja	Intentie vanuit verantwoordingsplicht.	Gereed bij ingebruikname plangebied
3.2	Afstemming in planvorming bij bestrijden calamiteiten / Aansluiten op TIM ProRail	Indirect		Ja	Ja	Gemeente/ Brandweer/ ProRail	-	Ja	Intentie vanuit verantwoordingsplicht.	Gereed bij ingebruikname plangebied

Voorbeeld Overzichtstabel gekozen maatregelen, bestemmingsplan

Thema's	Mogelijke maatregel	Wettelijke eis	Effect op:			Op te pakken door / via	Inschatting meerkosten	Besluit/ Status	Borging	Opmerking
			Bron	Zelfredzaamheid	Beheersbaarheid					
3.3	Aanvalsplannen opstellen	Indirect		Ja	Ja	Gem. Brandweer	€ XXXX	Ja	Intentie vanuit verantwoordingsplicht.	Gereed bij ingebruikname plangebied
Bereikbaarheid hulpdiensten										
4.1	Tweezijdige ontsluiting bouwwerken	Nee	-	-Ja	Ja	Spoorzone / Bouwers	-	Ja	Best.plan	
4.2	Aanleg uitwijkplaatsen hulpdiensten	Nee	-	Ja	Ja	Spoorzone / Brandweer	Integratie in bestaande ruimte-	Ja	Intentie vanuit de verantwoordingsplicht. / Verkeersregelgeving.	
4.3	Verbetering bestrijdbaarheid langs spoor, blussysteem	Nee			Ja (groot)	Spoorzone / Brandweer	€ XXXX	Ja	Intentie vanuit de verantwoordingsplicht.	Zie paragraaf 5.4
4.4	Verbetering bestrijdbaarheid bij langs spoor, oversteekbaarheid sloot.	Nee			Ja (groot)	Spoorzone / Brandweer	€ XXXX	Ja	Intentie vanuit de verantwoordingsplicht.	Zie paragraaf 5.4
Zelfredzaamheid										
5.1	Bouwkundige aansluiting op onderbouw spoor / beperking effect plasbrand	Nee*		Ja	Ja (groot)	Spoorzone / Brandweer	-	Ja	Intentie vanuit de verantwoordingsplicht. Best. plan	* Plasbrandaandachtgebied wordt geïntegreerd in Btev
5.2	Goede vluchtwegen in gebouwen	Ja		Ja			-	Plicht	Bouwbesluit	
5.3	BHV	Ja		Ja	Ja		-	Plicht	Arbo	
5.4	Goede bewegwijzering vluchtwegen			Ja			-	Ja	Intentie vanuit de verantwoordingsplicht.	
5.5	Opstellen zelfredzaamheidsplannen (basisplan en meerdere uitwer-	Nee		Ja	Ja	Spoorzone, gemeente,	-	Ja	Intentie vanuit de verantwoordings-	Supervisie bij gemeente

Voorbeeld Overzichtstabel gekozen maatregelen, bestemmingsplan										
Thema's	Mogelijke maatregel	Wettelijke eis	Effect op:			Op te pakken door / via	Inschatting meerkosten	Besluit/ Status	Borging	Opmerking
			Bron	Zelfredzaamheid	Beheersbaarheid					
	kingsplannen).					gebruikers			plicht.	
5.6	Faciliteren vluchtroutes openbare ruimte	Nee		Ja		Spoorzone, gemeente.	-	Ja	Intentie vanuit de verantwoordingsplicht.	
5.7	Afsluitbare ventilatiesystemen	Nee		Ja		Spoorzone, gemeente/ Brandweer	-	Ja	Intentie vanuit de verantwoordingsplicht.	
5.8	ontwerp gebouwen voorkomt dat brandbare vloeistoffen in ruimten onder de bouwwerken komen	Nee		Ja	Ja	Spoorzone, gemeente/ Brandweer	-	Ja (deels)	Intentie vanuit de verantwoordingsplicht./bestemmingsplan	
5.9	Brandwerend materiaal gebruik gevels dan wel gevelkoelsysteem.	Nee		Ja	Ja	Spoorzone, gemeente	-	Ja (deels)	Intentie vanuit de verantwoordingsplicht./bestemmingsplan	
5.10	Toegespitste risicocommunicatie: handelingsperspectief.	Nee		Ja		Spoorzone, gemeente/ Brandweer	-	Ja	Intentie vanuit de verantwoordingsplicht.	Techniek in Pilotfase

Literatuur

Wet en regelgeving

- 'circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen' 2004/2008
- Besluit transportroutes externe veiligheid, ambtelijk concept November 2008.
- 'Besluit externe veiligheid inrichtingen' (zoals van kracht sinds 13 feb. 2009).
- Wet ruimtelijke ordening
- Wet milieubeheer

Handreikingen

- Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, november 2007 (en concept 2009). Ministerie van VROM en anderen.
- Handreiking 'Naar een veilige bestemming' VNG en VROM-Inspectie. 2007

Hulpvraag en hulpaanbod, de bestuurlijke afweging. Michael de Gunst, 27 november 2008.

Adviestaak regionale brandweer, IPO 8, Harry Killaars en anderen. 2008. Update 2010: Provincie Zuid Holland, +NVBR en Oranjewoud.

<http://relevant.nl/download/attachments/4098503/Handreiking+verantwoorde+brandweeraadvisering.pdf?version=1&modificationDate=1269956647931>