



Veiligheidsregio Limburg-Noord

Contourennota externe veiligheid

Risicodifferentiatie bij ruimtelijke planvorming

Colofon

Ons kenmerk *09110 001001*

Datum *16 juli 2010*

Auteur *Hans Haarsma*

Versie *1.5*

Status *Definitief*

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 Gedifferentieerde beoordeling externe veiligheid	6
2 Verantwoording	8
2.1 Waarom een contourennota?	8
2.2 Regelgeving en beleid	10
3 Adviesproces.....	11
3.1 Inleiding.....	11
3.2 Beeld	11
3.3 Huidige situatie	11
3.4 Gewenste situatie.....	13
4 Beoordeling van impact	15
4.1 Inleiding.....	15
4.2 Impact als beoordelingskader	15
4.3 Toepassing	17
4.4 Bestuurlijke afweging.....	19
5 Ontwikkeling, monitoring en perspectief	21
5.1 Ontwikkeling.....	21
5.2 Evaluatie en monitoring	21
5.3 Perspectief	21
Colofon	23
Bijlagen	24

Bestuurlijke samenvatting

Op 19 april 2009 is door het Veiligheidsbestuur het besluit genomen om een "Contourennota Externe Veiligheid" op te stellen. Deze nota is nodig omdat gebleken is dat het systeem voor dimensionering van de noodzakelijk geachte hulpverleningscapaciteit (Maatramp III) niet voldeed. Maatramp III bleek onder meer onvoldoende mogelijkheden te geven voor maatwerk in ruimtelijke plannen. De gedachte is dat door toepassing van maatwerk in het beoordelen van de externe veiligheid, risicodifferentiatie verantwoord kan worden toegepast bij planvorming voor nieuwe ruimtelijke ontwikkeling.

Deze "Contourennota Externe Veiligheid" is opgebouwd vanuit het idee dat bestuurders voor de besluitvorming (en ambtenaren voor de advisering daartoe), vanuit een voor hen herkenbaar en hanteerbaar analysekader, een breder toepasbaar en beargumenteerd verhaal moeten kunnen houden waarom, in het licht van de externe veiligheid, een bepaald planbesluit genomen wordt. Belangrijk daarbij is dat de adviezen voor het bestuur gebaseerd zijn op een evenwichtige analyse van de zogenaamde **OKE**-elementen:

- **Omvang & aard** van een incident met een risicobron (wat kan er gebeuren?)
- **Kans** dat een incident zich manifesteert en waardoor die kans bepaald wordt
- **Effect** van een incident op de omgeving (enerzijds uitgedrukt op grond van een toets, dan wel berekening, maar anderzijds ook uitgedrukt in termen van 'doden en gewonden', 'economische schade', 'maatschappelijke ontwrichting', 'schade aan vitale infrastructuur' en bijvoorbeeld 'schade aan cultuurhistorisch erfgoed'.

Op grond van de OKE-elementen zijn uitspraken te doen over de **impact** van het incident, zeker wanneer daarbij de omgeving waarin het incident zich voordoet, in ogenschouw genomen wordt. In de nota is op hoofdlijnen een voorstel uitgewerkt hoe voor bepaalde incidenten en rekening houdend met de omgeving de impact gebruikt kan worden om inzicht te krijgen of een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling wel of niet te realiseren is. Op grond van de impactbeoordeling van een ruimtelijke ontwikkeling kunnen uitspraken gedaan worden over de te verwachten adviezen van de Veiligheidsregio, waaronder die voor de te nemen maatregelen.

Potentieel groot incident				Ruimtelijke scheiding
				Maatregelen inperking effecten
Potentieel gemiddeld incident				Regulering en toezicht ter verkleining kans
				Zelfredzaamheid en bestrijding organiseren
Potentieel klein incident				zelfregulering
	Lage impact omgeving	Gemiddelde impact omgeving	Grote impact omgeving	
	Landelijk gebied, water, bos, natuur	Bedrijfsterreinen, kantooromgeving	Woonwijken, stadscentra	

Als door een sterke procesregie de Veiligheidsregio meer integraal betrokken wordt bij de planadvisering kan in een eerder stadium duidelijk worden hoe een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling in het licht van de externe veiligheid het best gerealiseerd kan worden. Hierbij wordt afstand genomen van Maatramp III en wordt invulling gegeven aan een veebelovende vorm van risicodifferentiatie in relatie tot ruimtelijke plannen. Cultuur en attitude van de betrokkenen (ambtelijk én bestuurlijk) om actief oog te hebben voor de belangen van veiligheid in context van het brede pallet aan belangen welke betrokken moeten worden bij het besluit van de bestuurder over een ruimtelijk plan is doorslaggevend voor het succes van deze nota.

Uitgaande van deze nota kan de bestuurder zich een meer herkenbaar beeld vormen van de situatie en afwegingen rondom externe veiligheid in relatie tot ruimtelijke planvorming. Door middel van de relaties impact en gebiedsfuncties kan het inzicht in het nemen van maatregelen worden vergroot. Elke gemeente zal op basis van deze nota moeten vaststellen wanneer de afweging en beoordeling van de impact van incidenten en het belang van het nemen van maatregelen in het planproces actief wordt betrokken. Deze invulling geeft dan ook richting aan wanneer de Veiligheidsregio in het planproces betrokken moet worden. Gemeenten zijn eerstverantwoordelijke en nemen de besluiten; de Veiligheidsregio is faciliterend en levert deskundigheid aan. Gemeenten kunnen daarom zelf vaststellen of ze uitgaan van de huidige voorgestelde 'geleidelijke schaal' of dat ze meer uit willen gaan van 'zwart/wit'-, cq. ja/nee-situaties, situaties waar wel of niet de Veiligheidsregio voor advisering betrokken moet worden.

Met deze nota krijgen bestuurders een extra handvat cq hulpmiddel voor onderbouwing van bestuurlijke besluiten rond planprocedures. Daarbij biedt het voor ambtenaren en alle betrokkenen bij ruimtelijke planvorming inzicht in de afwegingen die aan de orde zijn bij planvorming versus de impact en te nemen maatregelen in het kader van externe veiligheid.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Ca. 5 jaar geleden is door het veiligheidsbestuur het besluit genomen om overal in de regio te streven naar Maatramp III (RBP 2005). Dit omdat het hulpverleningsniveau van de hulpverleningsdiensten in de regio Limburg Noord ontoereikend is om de voldoen aan een hulpvraag groter dan Maatramp III. Op basis daarvan zou in beginsel bij ieder planontwikkeling, door het voeren van een actief pro-actiebeleid gestreefd moeten worden naar ontwikkelingen tot maximaal Maatramp III. Al gauw bleek het niveau van Maatramp III niet overal te realiseren. Bijvoorbeeld rondom de ontwikkeling van de A73 bij Roermond gaf dit de nodige discussie. In een 'miniconferentie' van het veiligheidsbestuur (eind 2007) is vastgesteld dat Maatramp III een te rigide uitwerking heeft en in veel, met name, binnenstedelijke situaties als 'veiligheidsniveau' reeds overschreden wordt. Derhalve is op 19 april 2009 besloten om een Contourennota Externe Veiligheid op te stellen wat meer voorziet in 'risicodifferentiatie' en dat ook meer betekenis krijgt in de planvorming van ruimtelijke projecten. Dit laatste om als bestuur meer inzicht te krijgen in het effect van een incident wanneer de beoogde ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd wordt. Zo zou bijvoorbeeld langs sportvelden in het vrije veld een ander risiconiveau van toepassing kunnen zijn dan langs dezelfde sportvelden in het stadscentrum. Dit omdat het effect van het incident anders is.

Veiligheidsregio Limburg-Noord

Het samenwerkingsverband tussen de politie Limburg-Noord, brandweer Limburg-Noord, GHOR Limburg-Noord, de gemeenten gelegen in het gebied tussen Echt-Susteren en Mook&Middelaar. Binnen de Veiligheidsregio werken de diensten en besturen van gemeenten intensief met elkaar samen op het gebied van brandweerbijstand, rampenbestrijding, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en (sociale) veiligheid.

(zie Bijlage 3, kaartbeeld Veiligheidsregio Limburg-Noord)

In het najaar van 2009 zijn gesprekken gevoerd met bestuurders van diverse gemeenten van de Veiligheidsregio Limburg-Noord over het opstellen van een "Contourennota Externe Veiligheid". Op grond van deze nota zou een meer gedifferentieerde afweging gemaakt kunnen worden voor de risico's van externe veiligheid. Een belangrijke notie is dat bijna elke gemeente benadrukt dat het bestuur van de gemeente de afwegingen over ruimtelijke plannen maakt en daarover beslist. Gemeenten willen geen nieuw normatief kader waaraan getoetst moet worden; wél is men op zoek naar hoe men afwegingen kan maken binnen het spectrum van het wettelijke kader, onder meer over de maatregelen die nodig zijn.

Contourennota

Het Veiligheidsbestuur van de Veiligheidsregio Limburg-Noord heeft begin 2009 besloten een 'contourennota externe veiligheid' op te stellen. Deze nota moet invulling geven aan:

- inzicht geven aan bestuur en planologen in de *risico's en gevolgen* voor wat betreft de externe veiligheid in relatie tot gemeentelijke ruimtelijke plannen
- inzicht in de *mogelijkheden* voor ruimtelijke plannen in het stedelijk gebied in relatie tot risico's en gevolgen
- bieden afwegingskader op basis van voornoemd inzicht voor het planvormingsbesluit
- regionaal beleid hoe om te gaan met de risico's en gevolgen.

Een projectgroep bestaande uit medewerkers van diverse gemeenten, Regiobureau brandweer regio Limburg Noord, GHOR, Politie, Provincie Limburg en Arena Consulting hebben de mogelijkheden onderzocht voor een gedifferentieerde aanpak voor het beoordelen van risico's van externe veiligheid, met name in relatie tot (nieuwe) ruimtelijke planvorming. In diverse werksessies en ter afsluiting in een ambtelijke werkbijeenkomst begin 2010, waarin alle betrokken partijen deelnamen, zijn aanbevelingen gegeven die richtinggevend zijn voor dit document.

1.2 Gedifferentieerde beoordeling externe veiligheid

Bij de beoordeling van de risico's voor externe veiligheid¹ zijn meerdere aspecten aan de orde die betrokken moeten worden bij ruimtelijke planvormingsprocessen. Gebleken is dat een beoordeling alleen op basis van de berekening van het groepsrisico en doorvertaling daarvan naar het zogenaamde Maatrap-III-beleid vragen oproept. Bestuurders, maar ook de RO-mensen van de gemeente, missen een voor hen herkenbaar en hanteerbaar analysekader. Dit zou kunnen bestaan uit een 'vertaling' van de hele techniek rond het zogenaamde plaatsgebonden risico (PR) en het groepsrisico (GR)², maar dit zal niet voldoende aansluiten bij hun behoeften. Men wil vroegtijdig in plantrajecten en het gesprek met initiatiefnemers en ontwikkelaars een beargumenteerd verhaal kunnen houden, wat door hen zelf ook begrepen wordt. Voor de beoordeling van externe veiligheid in relatie tot een ruimtelijk plannen zijn de inzichten vanuit de zogenaamde OKE-elementen van belang.

OKE

- Omvang en aard: wat zijn de *Omvang en aard* van een incident rondom een risicobron (brand, explosie, steekvlam, gifwolk, etc. en wat is de omvang hiervan?)
- Kans: wat is de *Kans* dat het incident zich voordoet en waardoor wordt dat bepaald? Het gaat hierbij om de aard van de activiteit, de getroffen voorzieningen (o.m. wel of niet preventie), mogelijke kettingreacties (vb. explosie na een ongeluk), etc.;
- Effect: wat is het *Effect* van het incident op de omgeving (in termen van aantallen doden en gewonden, schade aan infrastructuur, economie, etc.).

Kortom: de huidige Maatrap-III volstaat niet langer. Een integrale beoordeling op basis van de OKE-elementen, en dan met name de aanvulling op de huidige werkwijze door het verkrijgen van inzicht in de omvang en mate van het effect van een incident op de omgeving, de *impact*, geeft input voor een beter te verantwoorden afweging en te nemen besluit over een ruimtelijk plan. Op basis van de impact kan in een vroeg stadium inzicht worden verkregen en worden vastgesteld óf risicodifferentiatie opportuun is en welke maatregelen in beeld komen. Op basis van het inzicht kunnen plannen wel of niet worden aangepast.

Overigens blijven de beoordeling van zowel de 'omvang en aard' als de 'kans' van het optreden van een incident met gevaarlijke stoffen belangrijk. De toets, dan wel berekeningen, die nodig is om uitspraken te doen over de kans van optreden, moet samen met de beoordeling van de impact en aard en omvang een beeld geven van de externe veiligheid, zodat uitspraken gedaan kunnen worden over de nut en noodzaak van maatregelen.

¹ Externe veiligheid wordt bepaald door alle risico's die door externe factoren veroorzaakt worden.

² Zie bijlage 1 toelichting PR/ GR

De benadering voor een beoordeling van de impact is in deze nota nader uitgewerkt en heeft als doel dat de risico's voor externe veiligheid meer gedifferentieerd in een ruimtelijke context beoordeeld kunnen worden. Deze nota geeft, vooreerst alleen vanuit de invalshoek van externe veiligheid, richting aan het beoordelings- en afwegingsproces bij nieuwe ruimtelijke plannen en is daarmee een goed hulpmiddel en afwegingskader voor een verantwoord planvormingbesluit. Het is een hulpmiddel, cq handreiking over hoe om te gaan met situaties waarin risicodifferentiatie aan de orde kan zijn en hoe in het planproces geanticipeerd kan worden op advisering met betrekking tot de maatregelen, die vanuit het advies van de Veiligheidsregio zullen worden voorgelegd.

2 Verantwoording

2.1 Waarom een contourennota?

In het verleden is uitvoering gegeven aan het bepalen van de hulpvraag in deze regio. Daarbij is toen gebruik gemaakt van een methodiek, die is opgenomen in de Leidraad Maatramp. Dit leidde tot een kader waarop de hulpverleningscapaciteit moest worden ingericht.

Maatramp III niet langer toepasbaar

Voor Limburg Noord werd bestuurlijk het Maatramp III neergezet als maximum voor de beschikbare hulpverleningscapaciteit. Dit werd vervolgens ook als norm gehanteerd in het 'brandweeradvies' voor ruimtelijke plannen. Dit had onder meer als gevolg dat deze norm uniform en overal voor elk gebied op dezelfde wijze werd toegepast.

De inschatting van het aantal doden en gewonden was grof waardoor de hulpvraag niet goed te onderbouwen was. Het tekort zat met name in de beschikbare capaciteit van de "witte kolom" in het eerste uur. Maatramp III kreeg al snel het predicaat van 'niet werkbaar en niet realistisch' mee. Maatramp III ging voorbij aan de vraag hoe het risico zich verhoudt tot de omgeving, hoe realistisch het is dat er zich incidenten voordoen, en wat de gevolgen van een incident zijn. Ook de "Adviesraad gevaarlijke stoffen"³ geeft met betrekking tot de risico's gevaarlijke stoffen aan dat er voor het bepalen van en het omgaan met risico's van externe veiligheid maatwerk nodig is door op lokaal niveau de situatie te beoordelen.

Risicoruimte

Voor wat betreft externe veiligheid is er geen ruimte voor eigen invulling voor het plaatsgebonden risico (PR)⁴. Voor wat betreft het groepsrisico is dit een ander verhaal; daar heeft de bestuurder een grote mate van vrijheid; het is geen harde norm. Deze vrijheid geeft ook onzekerheid omdat zelf invulling gegeven moet worden aan antwoorden op vragen als: "Wanneer is het veilig? Zijn de maatregelen die door de 'brandweer' worden voorgesteld wel allemaal nodig en zit ik als gemeente dan wel safe genoeg? En wat nu als ik helemaal geen maatregelen overneem uit het brandweeradvies?"

Gelijkheid in maatregelen

Vanuit de Veiligheidsregio werd op basis van Maatramp III een gelijke set van maatregelen geadviseerd, ongeacht het gebied waarin het risico zich voordeed. Bijvoorbeeld de aanleg van een bluswatervoorziening nabij een tankoverslag voor gevaarlijke stoffen wordt door de Veiligheidsregio als maatregel even belangrijk geacht in het buitengebied, als in de spoorzone of dichtbevolkt gebied. De bestuurder wil in principe veel waarde hechten aan het advies van de Veiligheidsregio, maar heeft daar moeite mee als alle risico's en de noodzakelijke maatregelen niet in de context van hun omgeving beoordeeld worden.

Impact van een incident

Vanuit bestuurlijk oogpunt is het zeer wenselijk dat de risico's voor externe veiligheid in relatie tot mogelijke of voorliggende plannen op een zodanige manier beoordeeld kunnen worden dat bij de bestuurlijke afweging recht gedaan wordt aan de verschillende belangen

³ Adviesraad gevaarlijke stoffen, 2008, "Brandweeradvisering, in het kader van de verantwoordingsplicht groepsrisico, stand van zaken"; Adviesraad gevaarlijke stoffen, 2010, Risicoberekeningen volgens voorschrift, een ritueel voor vergunningverlening, onder meer aanbeveling 2; brief Minister VROM aan de Tweede kamer d.d. 5 juni 2009 29517/35 en brief Minister VROM aan de Tweede Kamer d.d. 9 december 2009 RB/2009062774

⁴ Zie bijlage 1 voor een nadere toelichting

die afgewogen moeten worden. De beleidsvrijheid rondom bijvoorbeeld 'het groepsrisico' kan bestuurlijk worden ingevuld als voor de bestuurder klip en klaar is wat de effecten zijn, waar en voor wie deze gelden, etc. Binnen het plangebied moeten variabelen gedefinieerd kunnen worden waarmee sturing gegeven kan worden aan de externe veiligheid. Het nu vaak gehanteerde begrip 'groepsrisico' is een lastig, ongrijpbaar en in ieder geval voor het publiek wat moeilijk voorstelbaar begrip. Het is een wettelijk begrip en een rekenkundige uitdrukking van het risico van externe veiligheid. Op basis van dit begrip kunnen bestuurders zich echter vaak geen beeld vormen van de gevolgen van een incident. Ook geeft het vaak niet het handvat voor het inzicht in de sturingsvariabelen die de bestuurder nodig heeft. Natuurlijk kan het zo zijn dat in de gemeentelijk beleidsvisie is vastgelegd, dat de oriënterende waarde van het groepsrisico niet overschreden mag worden, maar daarmee is niet gezegd dat de bestuurder zich een beeld kan vormen van de externe veiligheid in relatie tot een ruimtelijke ontwikkeling. De bestuurder wil een hanteerbaar en te begrijpen analysekader (zie ook **OKE-elementen**, pagina 6.)

Het is voor de bestuurder belangrijk dat, naast hetgeen over de toename en hoogte van het groepsrisico bekend is, een indruk gegeven kan worden van de aard en omvang van het effect van een incident voor mens en omgeving, de zogenaamde impact. Belangrijk voor de bestuurder is: Wat zijn de gevolgen? Met welke effecten, naast te betreuren doden en slachtoffers, word ik als bestuurder nog meer geconfronteerd tijdens of na afloop van een incident? Het gaat dan om gevolgen die te typeren zijn als maatschappelijke ontwrichting, uitval van vitale infrastructuur en economische schade. Deze gevolgen zijn allemaal te beoordelen als de "impact" van een incident. En natuurlijk is de vraag aan de orde of, hoe en welke maatregelen ik als bestuurder kan treffen?

Impact

De invloed van het incident met gevaarlijke stoffen op mens en omgeving, zoals:

- aantallen doden en slachtoffers;
- uitval vitale infrastructuur;
- economische schade;
- maatschappelijke ontwrichting;
- schade aan cultuurhistorisch erfgoed

De bestuurder zal daarom graag een hulpmiddel willen hebben waarmee meer inzicht wordt verkregen in de gevolgen van een incident met gevaarlijke stoffen in een bepaald gebied wanneer een ruimtelijk plan wordt vormgegeven. Op basis van toepassing van de *OKE-elementen* en, voor wat betreft de beoordeling van de impact, geeft deze nota daar invulling aan. Op basis van deze nota kan ook een handelingsperspectief in de zin van bijvoorbeeld maatregelen worden gegeven. Dat perspectief is noodzakelijk en gewenst in het planvormingsproces, waar ambtenaren voorstellen voorbereiden, als ook voor de bestuurder, die een verantwoord en goed besluit wil nemen.

Met deze nota kunnen ook ambtenaren, in aanvulling of naast de reeds beschikbare beleidskaders zoals een gemeentelijke beleidsvisie voor externe veiligheid, zich beter voorbereiden op een advies van de Veiligheidsregio. Op basis van de beoordeling van de risico's in het licht van de impact kan geanticipeerd worden op de maatregelen die bij een bepaald uitvoeringsscenario van een ruimtelijk plan horen. In overleg met de Veiligheidsregio (brandweer, GHOR, politie) kunnen in een eerder stadium de mogelijkheden voor maatregelen besproken en afgewogen worden ten behoeve van het bestuurlijk advies. Op basis van de impact kan de bestuurder zich een oordeel vormen over de nut en noodzaak van maatregelen. Hiermee kan de bestuurder binnen de kaders van de wet invulling geven aan een gedifferentieerd veiligheidsbeleid.

2.2 Regelgeving en beleid

De basis voor de beoordeling van de risico's van externe veiligheid is gelegen in landelijke regelgeving. Daarvan zijn de beoordeling van het plaatsgebonden risico en groepsrisico al genoemd. Voor de beoordeling van het groepsrisico heeft de gemeente een beleidsvrijheid.

Vanuit de opgestelde provinciale beleidsvisie externe veiligheid stellen sommige gemeenten een eigen beleidsvisie op waarin wordt vastgelegd waar wel/ geen nieuwe risicobronnen worden toegelaten en hoe de gemeente omgaat met ruimtelijke plannen ten opzichte van risicobronnen die er al zijn. De beleidsvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen en de wijze waarop deze in het licht van de risico's gerealiseerd zullen worden. Deze nota geeft overigens ook op zichzelf richting aan die invulling als er geen eigen gemeentelijk beleid is opgesteld.

Regionaal risicoprofiel

Crisistypen regionaal risicoprofiel

- 3.1 Incidenten met brandbare/ explosieve stoffen in de open lucht
- 3.2 Incidenten met giftige stoffen in de open lucht

Er wordt op dit moment voor elke regio in Nederland een *regionaal risicoprofiel* opgesteld volgens de vastgestelde landelijke methode. Daaruit volgen alle mogelijke risico's, waaronder die van incidenten met gevaarlijke stoffen, die specifiek voor de regio zijn. Vervolgens wordt vastgesteld wat de regio kan doen om deze risico's te beperken, in alle stappen van de hulpverleningsketen: dus niet alleen maar extra materiaal en menskracht, maar vanuit het hele spectrum tussen proactie en preventie. Dit alles wordt vastgelegd in het Beleidsplan Veiligheidsregio.

Eén van de aandachtspunten hierbij zijn onder meer de risico's voor gevaarlijke stoffen (opslag en transport). Je kan hiervoor extra handhaving in het leven roepen, extra blusinstallaties plaatsen, maar ook regionaal beleid formuleren over hoe om te gaan met deze risico's als het gaat om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Deze nota is een richtinggevend en adviserend kader, welke als handreiking kan worden betrokken bij het vorm te geven beleid. De nota is daarmee niet rechtstreeks een onderdeel, als wel al een uitwerking van het Beleidsplan Veiligheidsregio.

Beleidsplan Veiligheidsregio

Het Beleidsplan Veiligheidsregio is de opvolger van het regionaal beheersplan rampenbestrijding, zoals verplicht onder de huidige Wet rampen en zware ongevallen. Waar het beheersplan de rampenbestrijding als invalshoek neemt, richt het beleidsplan zich op het bredere concept van rampenbestrijding én crisisbeheersing.

Conform artikel 12, lid 1 van het wetsvoorstel van de Wet op de veiligheidsregio's moet het bestuur van elke veiligheidsregio tenminste één maal in de vier jaar een Beleidsplan vaststellen, dat wordt afgestemd met deelnemende gemeenten, aangrenzende veiligheidsregio's, waterschappen, brandweer, GHOR en het politiekorps.

Voor de Veiligheidsregio Limburg-Noord wordt in 2010 een nieuw Beleidsplan opgesteld.

3 Adviesproces

3.1 Inleiding

Belangrijk bij de besluitvorming voor planprojecten in relatie tot de externe veiligheid is de vraag hoe het adviesproces verloopt. Hoe en wanneer komen adviezen naar bestuurder en welke sturingsmogelijkheden heeft de bestuurder?

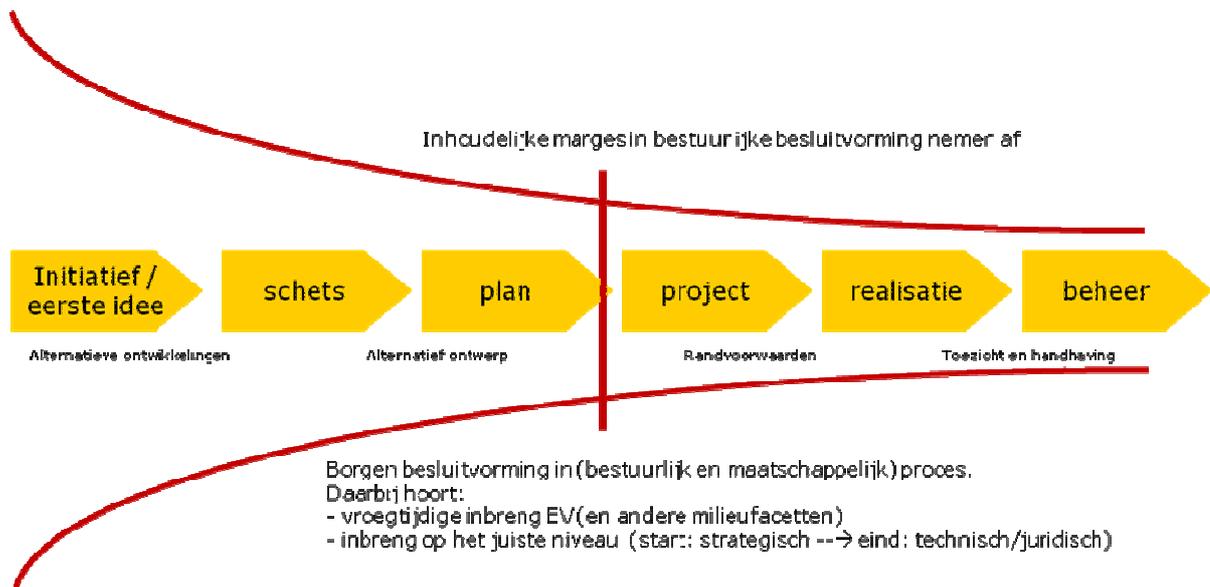
3.2 Beeld

Allereerst is er sprake van een initiatief voor een bouwplan, dan wel vanuit de gemeente zelf, dan wel van bijvoorbeeld een projectontwikkelaar. De betrokken ambtenaren van de gemeente nemen kennis van het initiatief, dan wel het plan, en er volgt dan een proces waarin de plannen verder uitgewerkt en beoordeeld worden. Als de ontwikkeling nabij een risicobron ligt dan wordt het risico van de externe veiligheid vastgesteld (toets dan wel berekening). Er wordt dan nagegaan of het groepsrisico verandert en in welke mate. Het komt nog vaak voor dat tegen de tijd dat het plan vertaald is naar een min of meer concreet bouwplan de Veiligheidsregio erbij wordt geroepen om advies te geven. De hulpvraag wordt bepaald en deze wordt getoetst aan het hulpaanbod. Vervolgens wordt door de Veiligheidsregio een advies opgesteld voor te nemen maatregelen. Maatregelen om de kans van optreden, dan wel het effect van een incident, te beperken. Ook worden maatregelen geadviseerd om de zelfredzaamheid van personen nabij het incident te vergroten.

3.3 Huidige situatie

Feiten

In sommige gemeenten wordt in de huidige situatie de Veiligheidsregio pas geconsulteerd bij de planontwikkeling in een fase waarin het plan al grotendeels is uitgewerkt. Het advies van de Veiligheidsregio wordt gegeven vanuit het normgevend kader, te weten Maatramp III. Vaak zijn de maatregelen dan niet meer inpasbaar in het plan. Dit leidt vervolgens vaak tot de discussie of de maatregelen wel in verhouding staan tot risico's. Zijn de geschetste scenario's wel realistisch? Moeten zulke 'zware' maatregelen getroffen worden? Hoe leg ik dit als bestuurder uit aan de Raad? Zijn de plannen nu nog wel realiseerbaar?



Planontwikkelaars kunnen nauwelijks meer veranderingen doorvoeren in de plannen en de bestuurder, de raad, maar ook het maatschappelijk inspraakproces, worden voor een 'voldongen feit' geplaatst en min of meer onder druk gezet om akkoord te gaan met de voorgestelde plannen. Daarbij in acht nemend het advies van de Veiligheidsregio en het daarin genoemde maatregelpakket, welke nu vaak moeilijk te verenigen is met de voorgestelde plannen.

NB

In de huidige situatie (2010) wordt de GHOR minimaal door de gemeente om advies gevraagd.

Overwegingen

Als geconcludeerd mag worden dat adviezen van de Veiligheidsregio pas in een te laat stadium in het planproces worden ingebracht, met als gevolg dat plannen moeilijk zijn aan te passen, dan loont het de moeite om na te gaan of het planproces en besluitvormingsproces beter kan worden ingericht. Wanneer plannen niet of nauwelijks meer zijn aan te passen, dan zullen er wellicht meerkosten gemaakt moeten worden om het plan én de maatregelen te kunnen uitvoeren. Daarnaast heeft het tot gevolg dat de werkwijze een integrale planontwikkeling in de weg staan. Planontwikkelaars weten niet goed waar ze aan toe zijn, omdat zij een 'pro-actief' advies met betrekking tot risico's voor externe veiligheid vragen en een 'toetsend' antwoord terugkrijgen, welke geen ruimte geeft voor aanpassing.

Bij beleidsontwikkeling en planadvisering is er gewoonlijk sprake van een redelijk intensieve interactie met andere afdelingen. Bij de werkprocessen zijn er vooral 'leidende principes' en weinig (gedetailleerde) formele afspraken. Rollen en opdrachten in de planadvisering zijn bijvoorbeeld niet altijd vastgelegd. Verwachtingen en doelen zijn niet altijd helder. Dit kan tot onduidelijkheid leiden over rolverwachtingen en eindverantwoordelijkheid.

Binnen de gemeente is vaak geen actieve strategie voorhanden om het planproces te benutten voor de realisatie van doelen met betrekking tot de externe veiligheid. Het is een aanpak van 'trial and error' waarbij zich bij elk dossier hetzelfde scenario ontvouwt: de

Veiligheidsregio wordt te laat bij het planproces betrokken, waardoor slechts nog een toetsend advies mogelijk is. Hierdoor doen de partijen zich tekort, temeer ook omdat de verwachtingen wellicht meer dan alleen 'een toetsend advies' omvatten. Het ontbreken van een actieve strategie lijkt terug te voeren op een gebrek aan gezamenlijke integrale visie bij gemeenten en Veiligheidsregio (de inhoud) op de planontwikkeling (en de rollen daarin). Hier dient dus hard aan gewerkt te worden.

Als de planadvisering niet goed verloopt, dan kan dit leiden tot vertraging en grote tijdsinzet van alle betrokkenen. Het gaat niet eens zozeer om vertraging door normstelling, maar vooral door vertraging omdat:

- Veiligheidsregio (maar ook de eigen adviseurs van milieu) te laat worden betrokken;
- er miscommunicatie is over de wederzijdse rolverwachting;
- de persoonlijke/professionele match in de werkprocessen onvoldoende is (op het vlak van inlevingsvermogen, oplossingsgerichtheid of het in staat zijn technisch-juridische materie op de juiste manier te vertalen).

In het verleden zijn er discussies gevoerd over de realiteit van het advies van de Veiligheidsregio, de nut en noodzaak van maatregelen, als ook de 'onmogelijkheid' om bepaalde maatregelen te borgen cq af te dwingen. De focus lijkt in zijn algemeenheid óf gericht op de snelheid van de planontwikkeling óf het voldoen aan de wettelijke normstelling. Een benadering waarbij in het proces gezamenlijk wordt gezocht naar een *integrale* optimalisering van de kwaliteit is nu vaak nog onderbelicht. Zowel vanuit Veiligheidsregio als vanuit de gemeenten.

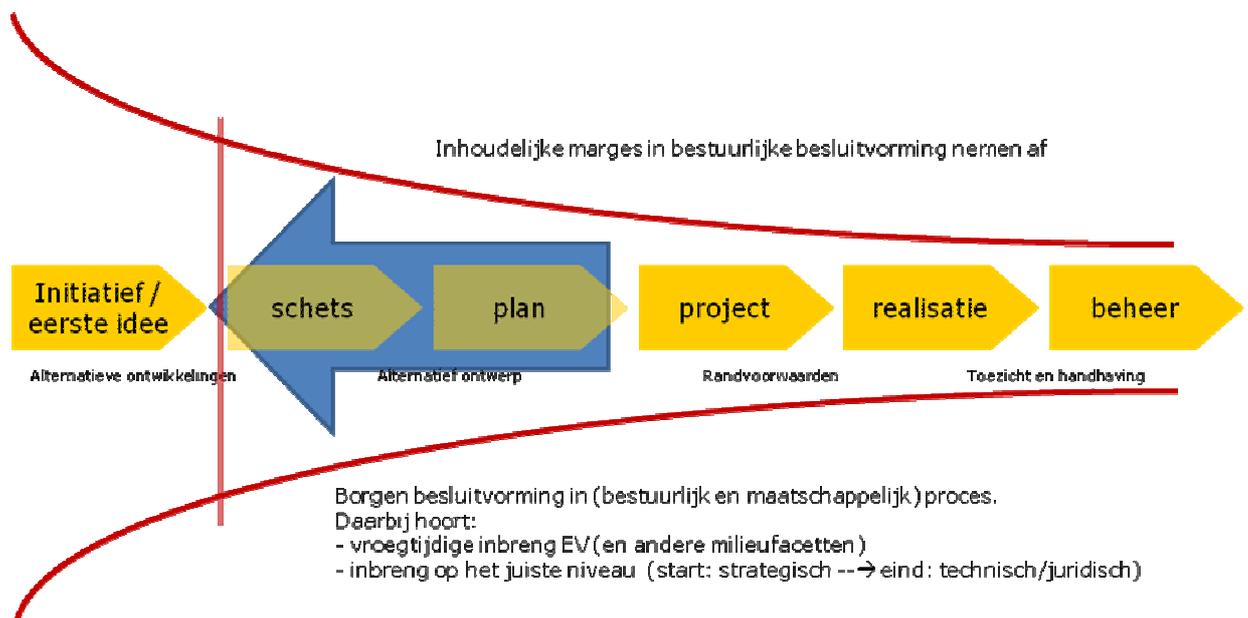
Diverse betrokken ambtenaren moeten zich bewust zijn van de verschillende rollen en rolwisselingen die tijdens een plantraject optreden. Als ambtenaar geef je soms invulling aan het toetsen van plannen aan normen, in een ander stadium van het planproces wordt een actief advies verwacht en op weer andere momenten kan invulling worden gegeven aan een rol van 'meedenken'. Belangrijk is echter dat het nogal eens voorkomt dat besluiten ten aanzien van bepaalde keuzes in het planproces feitelijk door ambtenaren worden genomen, terwijl het hier bestuurlijke keuzes betreffen. Het kan daarbij gaan om het wel of niet anders inrichten van het plan (afwijkend van het oorspronkelijke idee) om een maatregel in het kader van de externe veiligheid door te voeren.

3.4 Gewenste situatie

Door de Veiligheidsregio eerder in het planproces te betrekken en invulling te laten geven (actief benoemen!) aan de rollen voor toetsen, advisering en meedenken, ontstaat er ruimte om tijdens de planvoorbereiding aanpassingen door te voeren en/ of te anticiperen op maatregelen die in het advies van de Veiligheidsregio aan de orde zullen komen. Het is daarom goed om daar een sterkere procesregie voor door te voeren. De Veiligheidsregio (brandweer, GHOR en mogelijk ook politie) moet bewust in het voortraject van het planproces worden betrokken. Bij de verkenningen of initiatieffase van een plan moet worden vastgesteld wanneer partijen, waaronder de Veiligheidsregio, gedurende het planproces met elkaar om de tafel gaan zitten en wat van een ieder verwacht wordt.

Belangrijk daarbij is dat op in het voortraject vastgesteld wordt wanneer de informatie vanuit de OKE-elementen (Omvang en aard, Kans van voorkomen, en Effect) beschikbaar is. Met name de informatie die volgt vanuit de beoordeling van de aard en omvang van het effect in een bepaalde ruimtelijke context, de impact, is van belang bij het beoordelen van de gewenste planologische situatie. Hoe eerder daar gegevens over beschikbaar zijn, hoe meer er kan worden bijgestuurd.

In de planvoorbereidingsfase kunnen desgewenst meerdere planscenario's met de daarbij behorende impact en de daaraan te koppelen set van maatregelen worden beoordeeld. Op basis van een eerste analyse van de impact van het optreden van een incident, kan, als indicatief duidelijkheid gegeven kan worden over de te verwachten maatregelen, worden geanticipeerd op het uiteindelijke advies van de Veiligheidsregio. Op grond daarvan zullen maatregelen aan het bestuur worden geadviseerd. Als de plannen worden vormgegeven zoals tijdens het planproces met elkaar is besproken mag de finaal toetsende beoordeling en het finale advies van de Veiligheidsregio geen verassing meer zijn en is dat feitelijk een formaliteit.



4 Beoordeling van impact

4.1 Inleiding

De informatie vanuit de OKE-elementen zal de bestuurder moeten helpen om beargumenteerd een besluit te kunnen nemen voor wat betreft de weging van externe veiligheid in relatie tot het ruimtelijk plan. Daarbij geldt dat voor een aantal gemeenten het externe veiligheidsbeleid is vastgelegd in een beleidsvisie. Op grond daarvan en op grond van de wet worden in een bepaalde zones rondom een risicobron, zoals bijvoorbeeld een transportas waarover gevaarlijk stoffen vervoerd worden (rail, weg) bepaalde ontwikkelingen 'uitgesloten'. Er worden afstandsnormen gehanteerd. En er worden strikte eisen gesteld in de vergunningen voor de risicobronnen. Echter toch kan de behoefte ontstaan om af te wijken van hetgeen is vastgelegd. Kan vanuit de beschikbare informatie van de OKE-elementen een nadere afweging worden gemaakt?

Ten behoeve van het planproces wordt een 'toets' of worden 'veiligheids'-berekeningen (vaak zgn. QRA) uitgevoerd, op basis waarvan inzicht in het risico van externe veiligheid (EV-risico) van een planontwikkeling ontstaat. De mate waarin het groepsrisico wijzigt is in de huidige manier van werken een maat voor het effect en kan mede bepalend zijn voor de wijze waarop externe veiligheid in het vervolgproces wordt meegenomen.

Naast het groepsrisico wordt ook het mogelijke effect van een incident voor mens en omgeving, de *impact*, beoordeeld. De beoordeling van de externe veiligheidsrisico's komt meer tot z'n recht als zowel de verandering van het groepsrisico (is uitgangspunt van de wettelijke beoordeling), als ook de impact beoordeeld worden.

De impact is voor een bestuurder een beter voor te stellen begrip dan het groepsrisico. De impact geeft inzicht in de nut en noodzaak om maatregelen te nemen. De impact van een gebeurtenis is overigens tot op heden alleen in de advisering meegenomen wanneer het ging om 'zelfredzaamheid'.

Een voorbeeld

De impact van een incident met gevaarlijke stoffen kan bij een industriegebied (voornamelijk economische schade) anders worden beoordeeld / minder zwaar worden geacht dan wanneer hetzelfde incident zich voordoet in een dicht verstedelijkt gebied: er is dan behalve economische schade / impact wellicht ook meer maatschappelijke schade en cultuurhistorische schade. Het bestuur kan op basis hiervan nut en noodzaak om maatregelen te treffen groter achten.

4.2 Impact als beoordelingskader

De impact van een incident wordt onder meer bepaald door de risicobron(nen). Er zal dus altijd een risico-inventarisatie moeten worden uitgevoerd. Daarbij wordt onder meer het groepsrisico vastgesteld (toets of berekening). De impact van een incident kan gebruikt worden bij de onderbouwing van nut en noodzaak van maatregelen. Hiervoor is in deze nota een eerste opzet van uitgangspunten voor een methodiek gegeven, waarmee de impact in relatie tot een ruimtelijke ontwikkeling beoordeeld kan worden. In de loop van 2010 wordt de methodiek verder doorontwikkeld.

De impact is te beschrijven op basis van de volgende invalshoeken:

- slachtoffers en doden;
- maatschappelijke ontwrichting (verstoring dagelijkse leven);
- economische schade (schade aan gebouwen/ functioneren bedrijven);
- aantasting vitale infrastructuur (verminderde bereikbaarheid cq doorstroming verkeer)
- verlies van cultuurhistorische waarden.

Incident

In het kader van (externe) veiligheid wordt vaak gesproken van een "incident", een gebeurtenis met een mogelijk negatieve impact voor de omgeving. In het kader van de externe veiligheid wordt met een incident meestal een gebeurtenis met gevaarlijke stoffen bedoeld. Een incident met gevaarlijke stoffen kán een negatief effect hebben op de omgeving. Het effect kan ook 'nul' zijn. Omdat het woord "incident" gebruikt wordt in het kader van veiligheid hangt er al een beetje de geur van "negatieve gevolg" aan. Belangrijk bij de beoordeling van een incident is dat deze niet automatisch gelijkgeschakeld wordt met een begrip als 'ramp' of 'risico' omdat hierin of het effect al is benoemd (ramp) of de kans dat iets zich voordoet (risico). Een incident is dus een manifestatie welke negatieve gevolgen kán hebben voor de omgeving.

Er kan gesteld worden dat hoe groter (de verandering van) het groepsrisico en hoe groter de impact, hoe sterker de aanbeveling geldt om (extra) maatregelen te nemen. De ontwikkelde methodiek, de zgn. risico-impactmatrix geeft inzicht en is bedoeld om de nut en noodzaak van maatregelen te onderbouwen.

Impact	lage impact	Middelgrote impact	Grote impact
	Verandering groepsrisico / toekomstig groepsrisico		
Beperkt / beperkte toename	1	2-3	3-4
Middel / toename	2-3	2-3	4
Hoog / aanzienlijke toename	3-4	4	5

Gewenst		Belang		Essentieel
1	2	3	4	5

De cijfers (cq kleuren) in de matrix geven een indicatie van het belang om maatregelen in de planvoorbereiding te betrekken en ook uit te voeren. Hoe groter het belang (hoe 'hoger' het cijfer), hoe meer maatwerk vereist is. Elke gemeente zal voor zichzelf de cijfers van de matrix moeten definiëren op basis van een nader bij de methodiek behorende handreiking (die in 2010 beschikbaar komt).

De in deze nota gegeven cijfers en bijbehorende kleurcodering zijn een 'normale', 'gemiddelde' score (gebaseerd op expert judgement). Aanbevolen wordt om deze als ondergrens te hanteren. Het is voor gemeenten altijd mogelijk om grotere ambities te hebben en dus meer maatwerk te vragen. Of om 'n meer 'zwart-wit'-benadering te kiezen; een situatie van planontwikkeling in relatie tot de impact van een incident voldoet wel of niet aan de voorwaarde om in het planproces rekening te houden met het nemen van maatregelen. Dit zal vooral aan de orde zijn voor de scores 2-3; 4 en 5 zouden dan situaties zijn waarbij het belang van het nemen van maatregelen groot is en het advies van Veiligheidsregio zwaarwegend.

De hiervoor gegeven risico-impactmatrix is te vertalen naar typen gebiedsfuncties. De gebruikte gebiedsfuncties zijn algemeen bekend en eenduidig. De gebiedsfuncties zijn grofweg in relatie tot de impact van een incident te brengen. Daarbij blijft belangrijk dat wel moet worden vastgesteld welke risicobronnen zich in de gebieden bevinden omdat die van invloed zijn op de maatregelen.

Impact →	lage impact			middelgrote impact		grote impact	
Verandering groepsrisico / hoogte groepsrisico	Agrarisch, bos, natuur, water	Recreatie, sport	Cultuur, ontspanning	Bedrijf, bedrijventerreinen	Kantoren, grootschalige detailhandel	Centrum, kleinschalige detailhandel, horeca	Wonen

Binnen een gemeente zijn op basis van de structuurvisie en bestemmingsplannen de hoofdfuncties van de gebieden te benoemen. Vervolgens kan er in die gebieden worden ingezoomd op de daar aanwezige risicobronnen. Uitgaande van risicobronnen, die passen bij de gebiedsfunctie, is de impactclassificatie 'laag', 'middelgroot' of 'groot' te geven ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen in dat gebied.

De in deze nota beschreven gebiedsfuncties zijn uitgangspunt voor de te hanteren impactclassificatie. Natuurlijk kunnen er bijzondere omstandigheden zijn, waardoor de impactscore van een gebied niet één op één is over te nemen. Dit geldt onder meer voor gemengde functies, maar ook wanneer bijzondere functie in een bepaald gebied voorkomen of gerealiseerd moeten worden. Maatwerk blijft ook hier geboden.

NB In bijlage 2 bij deze nota zijn enkele voorbeelden beschreven:

- Transportas met vervoer voor gevaarlijke stoffen vs ontwikkeling van een woonwijk
- Transportas met vervoer voor gevaarlijke stoffen vs ontwikkeling van een bedrijventerrein
- Transportas met vervoer voor gevaarlijke stoffen vs ontwikkeling van een woonwijk waarin een publiektrekkende voorziening (>1000 mensen) wordt gerealiseerd.

4.3 Toepassing

Als er een nieuw ruimtelijk initiatief is, wordt de hoogte en de verandering van het groepsrisico bepaald (toets cq berekening). Met de methodiek kan vroeg in het proces al inzicht worden verkregen in de impact. Op basis van dit inzicht kan indicatief al aangegeven worden welke maatregelen te verwachten zijn en later in het proces in het

advies van de Veiligheidsregio worden vastgelegd. Elke gemeente zal kunnen vaststellen hoe zij de maatregelen meeneemt in de planvoorbereiding en het planbesluit.

Maatregelen

De Veiligheidsregio adviseert over de volgende aspecten in haar advies

- bereikbaarheid
- bluswatervoorzieningen
- opkomsttijd
- hulpverleningscapaciteit
- repressieve planvorming
- zelfredzaamheid
- alarmeringsmogelijkheden
- vluchtmogelijkheden

Maatregelen

Tot nu toe werd voor elk plan de hulpverlening min of meer op dezelfde wijze beoordeeld. Ook werd aan elk plan nagenoeg dezelfde noodzaak toegekend voor wat betreft het uitvoeren van repressieve maatregelen. Immers, als het incident zich voordoet is de Veiligheidsregio van mening dat het incident ook bestreden moet kunnen worden.

Een voorbeeld

Als maatregel kan "bluswater" worden genoemd. Je kunt de capaciteit vastleggen of je kan zeggen: "voldoende bluswater". Als in de beginfase van het ruimtelijk planvormingsproces wordt gekozen voor de maatregel "voldoende bluswater" dan kan met maatwerk de capaciteit worden bepaald.

Uit de impactbeoordeling volgt hoe groot de impact op het plangebied is. In risicogebieden waar de impact minder groot is, zal door het bestuur geconcludeerd worden dat de nut en noodzaak om daar te investeren in hulpverleningsmaatregelen kleiner is als wanneer geconcludeerd wordt dat de impact groot is. Een en ander geeft ruimte voor het toestaan van gedifferentieerde veiligheid.

Deze wijze sluit aan bij de systematiek van het regionaal risicoprofiel⁵: bij effecten kijken naar *impact* en dus naar meerdere facetten en actoren in de omgeving waar het incident zich voordoet dan alleen doden en gewonden.

De methodiek heeft in zich dat de besturen zelf blijft bepalen of en zo ja waar een hoger risico geaccepteerd wordt. De methodiek dient als hulpmiddel bij de besluitvorming. De impact is één van de uitgangspunten bij de beoordeling van externe veiligheid, de andere is de verandering van het groepsrisico. Samen geven ze informatie over de nut en noodzaak van maatregelen.

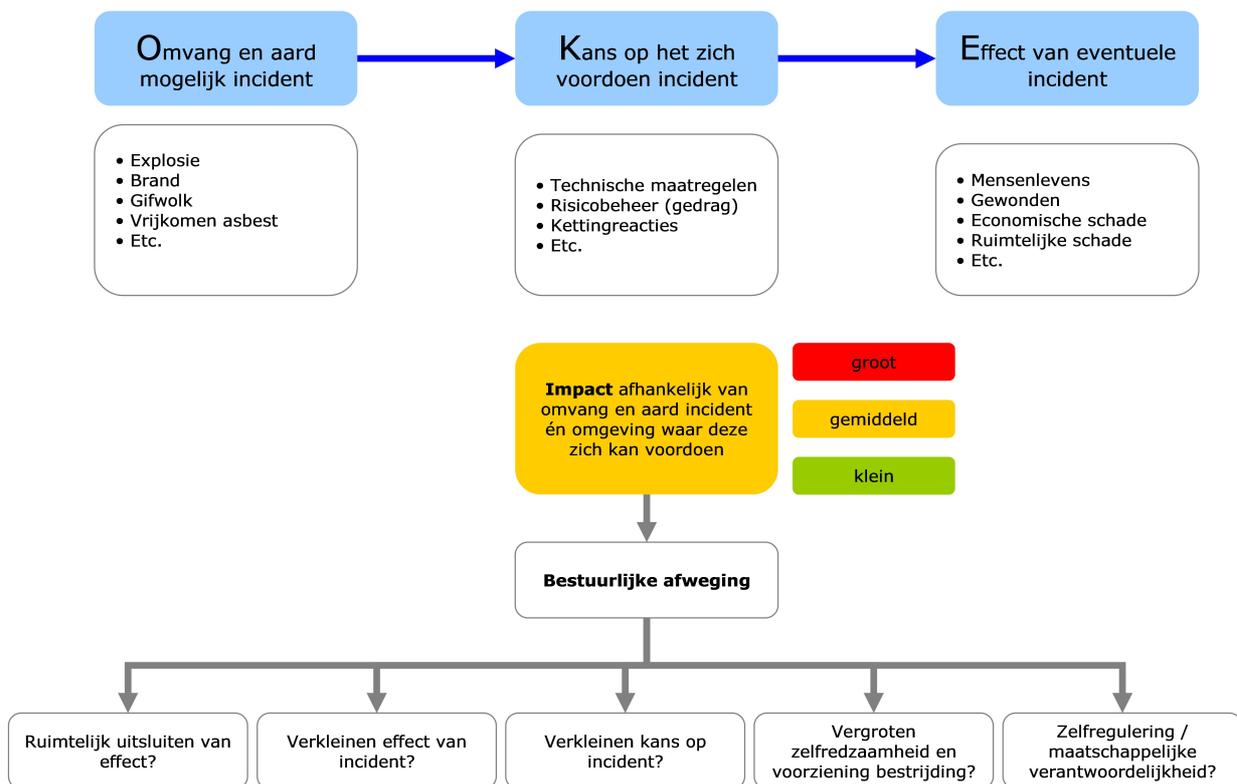
Voor wat betreft de maatregelen geldt dat in relatie tot het groepsrisico en impact maatregelen genoemd worden die aan de orde kunnen zijn en die een situatie veiliger kunnen maken. Het aantal genoemde mogelijke maatregelen is echter meer dan minimaal benodigd teneinde een keuze in maatregelen mogelijk te maken.

De maatregelen hebben ook betrekking op de hulpverlening. Hierdoor is het mogelijk dat ook hierin met meer maatwerk dan voorheen geadviseerd kan worden. Het maatwerk is nodig omdat in de regio verschillende externe veiligheidsrisico's aan de orde zijn en gemeentebesturen zelf binnen de wettelijke kaders vaststellen in welke mate zij risico's wel

⁵ Methode die de Leidraad Maatramp vervangt en wordt gebruikt om risico's in de regio te inventariseren, analyseren en prioriteren.

of niet willen toegestaan. Hierdoor is er sprake van een gedifferentieerd veiligheidsbeleid en kan worden afgestapt van de regionale norm Maatramp-III.

4.4 Bestuurlijke afweging



In bovenstaand schema is het proces van de bestuurlijke afweging in relatie tot de externe veiligheid geschetst.

Op grond van OKE komt voor de beoordeling van de externe veiligheid achtereenvolgens informatie beschikbaar over:

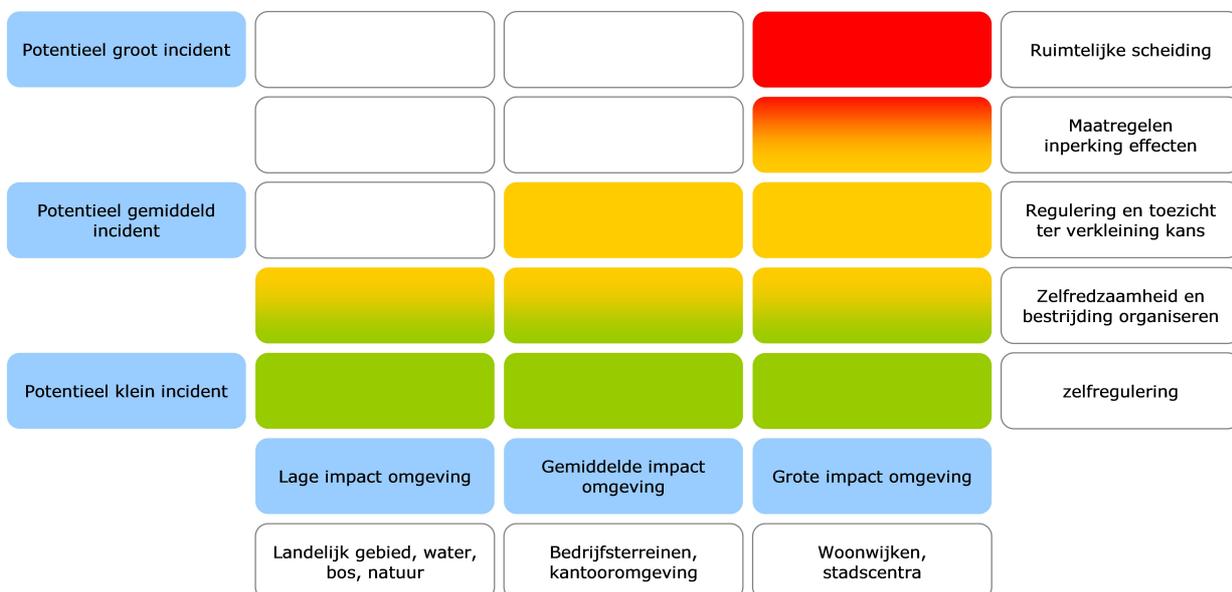
- De omvang en aard van een mogelijk incident. Kortom: wat kan er gebeuren?
- De kans dat een incident zich voordoet en waardoor dat bepaald wordt. Wat maakt dat het incident zich voor kan doen? Wat kan de kans vergroten, cq verkleinen (preventieve middelen: handhaving, beheer, etc.)?
- Wat is het effect op de omgeving? En dan met name natuurlijk dat wat je 'ziet gebeuren' in termen van aantal doden, maatschappelijke ontwrichting, etc.

Op grond van de informatie vanuit de OKE-elementen kan een uitspraak over de grootte van de impact van een incident worden gedaan en wat daar in termen van maatregelen aan gedaan kan worden. Vervolgens zijn bij de bestuurlijke afweging vragen aan de orde in de orde van:

- Welk type besluit, welke maatregelen passen bij welke situatie? Moeten er bepaalde vormen van ruimtelijke ontwikkeling uitgesloten worden (zie bijvoorbeeld, als deze voorhanden is, ook hetgeen beschreven staat in de gemeentelijke beleidsvisie)?

- Kunnen striktere eisen aan vergunningen die gesteld zijn aan de risicobronnen soelaas bieden?
- Geeft een strengere handhaving niet een minder grote kans op het incident?
- Kan de zelfredzaamheid beter geborgd worden?

De uitwerking van deze vragen is vertaald in een schematische voorstelling. Hierin wordt tot uitdrukking gebracht dat de impact afhankelijk is van het incident en de omgeving waarin deze zich voordoet. Vervolgens zouden daarbij type maatregelen genoemd kunnen worden, die bij het tegengaan van de impact aan de orde zijn.



Figuur: voorbeeld uitwerking model

Incidenten zijn op grond van de OKE-elementen te typeren (aard & omvang, kans en effect). Dit geeft onder meer ook het inzicht dat bepaalde typen incidenten niet veronachtzaamd worden, of bijvoorbeeld andere, weinig realistische, incidenten in de overwegingen van het bestuurlijk besluit meegenomen worden.

De incidenten kunnen in context van de omgeving beoordeeld worden, waarbij een lage, middelgrote (of gemiddelde) of grote impactscore wordt toegekend.

Op basis van de impactscore en de omgeving waar een en ander zich manifesteert zijn maatregelen te typeren die als eerste aan de orde zijn om de externe veiligheid te waarborgen wanneer de ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd.

Bovenstaande uitwerking is een voorbeeld van hoe een gemeente het denken over risicodifferentiatie kan vormgeven.

5 Ontwikkeling, monitoring en perspectief

5.1 Ontwikkeling

Het denken over en het werken met de beoordeling van impact van incidenten met gevaarlijke stoffen is nog in een ontwikkelingsfase. De eerder genoemde methodiek moet helpen om de impact te kunnen beoordelen en begrijpen in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen. De ontwikkeling van de methodiek is een proces wat naar verwachting tot medio 2011 doorloopt en afgerond kan worden. Het is een project dat in samenwerking met de provincie en gemeenten van de Veiligheidsregio gestalte krijgt. De provincie heeft hiervoor ook subsidie toegekend.

Ter ondersteuning hiervan zal in 2010 een traject moeten worden uitgezet over de implementatie van de methodiek; de methodiek moet gevuld worden met hoe elke gemeente hier wil omgaan en zal mogelijk ook bestuurlijk vastgesteld moeten worden. Vervolgens moet de methodiek in de werkprocessen van de gemeenten ingevoerd worden. Hiervoor moet aandacht gegeven worden aan een zorgvuldige communicatie (evt met gebruiksaanwijzingen, voorlichting, etc.).

In deze nota wordt allereerst vanuit het perspectief van de externe veiligheid geredeneerd. Op termijn kan invulling worden gegeven aan een bredere scope voor veiligheid. Daarvoor is de inbreng van alle partijen die kennis, kunde en verantwoordelijkheid hebben op het gebied van 'veiligheid' essentieel. De Veiligheidsregio heeft niet voor alle soorten impacts (en zeker wanneer andersoortige impacts, zoals bijvoorbeeld ecologische impact beoordeeld moet gaan worden) de maatregelen en handelingsperspectieven in huis. Voor een integrale benadering van risico's kan de Veiligheidsregio de gemeenten van goede adviezen bedienen als zij in staat is om alle benodigde partijen te mobiliseren.

5.2 Evaluatie en monitoring

De methodiek is een hulpmiddel, niet een vaststaand, verplicht gegeven. Ook nadat de methodiek beschikbaar is zullen nieuwe inzichten gebruikt worden om minimaal één keer per jaar de uitgangspunten van deze nota, als ook de hulpmiddelen, zoals de nader te ontwikkelen methodiek te evalueren. Het is ook van belang dat het gebruik van de nota en de methodiek gemonitord wordt. Geeft de nota en de methodiek voldoende houvast om externe veiligheidsrisico's beter te beoordelen en beter maatwerk te geven.

Nu is nog geen monitor beschikbaar. Deze zal gaandeweg de implementatie van deze nota en de methodiek kunnen worden opgesteld en worden ingevoerd. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn de daadwerkelijke interactie van werkzaamheden, als ook het moment waarop planvoorbereiders, milieuambtenaren, ambtenaren van de Veiligheidsregio (brandweer, politie, GHOR) en andere betrokkenen worden betrokken in het planproces.

5.3 Perspectief

Het perspectief wat we met de nota en de methodiek beogen is:

- Bieden van hulpmiddel voor bestuurders én ambtenaren om besluitvorming voor ruimtelijke plannen in relatie tot de afweging van de externe veiligheid
- Bestuurders beter in staat te stellen om de consequenties van externe veiligheidsrisico's bij beoogde planontwikkelingen te overzien (o.m. kosten), en

daarop desgewenst te kunnen bijsturen, zodat over de finale plannen goede besluitvorming mogelijk is.

- De interactie in de ambtelijke voorbereiding, waaronder die met Veiligheidsregio te verbeteren, zodat dit op de goede (effectieve) momenten een vaste werkwijze in het planproces wordt
- De beoordeling van impact van incidenten met gevaarlijke stoffen kan resulteren in het anticiperen op maatregelen, die verderop in het planproces bij de definitieve advisering door de Veiligheidsregio gevraagd en aanbevolen zullen worden.
- Ook relatie met gemeentelijke bevoegdheden c.q. mogelijk opgesteld lokaal beleidsplan EV schetsen.

Colofon

Consultatie

Voor deze nota zijn de volgende personen geconsulteerd:

- Mevr. M. de Loo (burgemeester gemeente Gennepe)
- dhr. M. Vestjens (burgemeester gemeente Peel en Maas)
- dhr. H. Bruls (burgemeester gemeente Venlo)
- dhr. C. Klaverdijk (burgemeester gemeente Bergen)
- dhr. G. IJff (wethouder gemeente Roermond)
- dhr. A. Kirkels (wethouders gemeente Weert)
- mevr. D. de Jong en dhr. K. Smeets (directeuren Bouwfonds Nederland)
- dhr. R.M. Houdijk en dhr. W. de Koning (projectleider/adviseur Handreiking Regionaal Risicoprofiel)
- dhr. J.A. van Dijken (hoofd Trends en Ontwikkeling, Nicis Institute)
- dhr. W. Stienen (Officier van Justitie, rechtbank Roermond)
- dhr. R. Juurlink (afdelingshoofd Gebouwde Omgeving) en dhr. T. Keizers (beleidsmedewerker milieu) (beiden gemeente Venlo)
- mevr. D. Claessens en mevr. K. Rigterink (beiden VROM-inspectie regio Zuid)

Aan de nota en in het voorbereidingsproces daartoe hebben de volgende personen meegewerkt:

Projectgroep:

- dhr. T. Lemmen (gemeente Weert)
- dhr. Th. Jansen (gemeente Roermond)
- mevr. J. Castelijns (GHOR)
- dhr. T. Keizers (gemeente Venlo)
- dhr. J. Roerink (gemeente Venray)
- dhr. K. van Bommel (gemeente Venlo)
- dhr. G. Kusters (gemeente Venlo)
- dhr. S. Reijnsenbach (provincie Limburg)
- dhr. B. Kleijnen (provincie Limburg)
- dhr. N. Gelmers (Politie Limburg-Noord)
- mevr. I. Arts (Regiobureau brandweer)
- dhr. E. Verbugt (Regiobureau Brandweer, ambtelijk projectleider)
- dhr. H. Haarsma (Arena Consulting, procesmanager)

Stuurgroep

- dhr. J. Niederer (burgemeester gemeente Weert)
- dhr. S. van der Schuit (Regionaal Commandant Brandweer)
- dhr. H. Haarsma (Arena Consulting)

Proces

Op 30 maart 2010 is de Contourennota externe veiligheid gepresenteerd aan ambtenaren milieu en ruimtelijke ordening van gemeenten in de Veiligheidsregio en Provincie Limburg op het minisymposium in DOK6 te Panningen.

Op 25 mei 2010 is de Contourennota externe veiligheid gepresenteerd aan het Regionaal Management Team.

Datum: 9 juli 2010

Bijlagen

Bijlage 1 - Toelichting begrippen die in de nota worden gebruikt

Plaatsgebonden risico (PR)

Het Plaatsgebonden Risico (PR) is de kans per jaar dat een persoon die permanent en onbeschermd zou verblijven in de directe omgeving van een inrichting of transportroute, overlijdt als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen in die inrichting of op die route. De omvang van het PR is dus geheel afhankelijk van de aard en hoeveelheid stoffen die vervoerd worden over de transportroute. Voor een individu geeft het PR een kwantitatieve indicatie van het risico dat hij loopt wanneer hij zich in de omgeving van een inrichting of transportroute bevindt.

Het PR kan visueel worden weergegeven door een iso-contour; daarbij worden op basis van de kans van optreden van de diverse ongevalsscenario's resulterende gelijke overlijdensrisico's op een topografische kaart met elkaar verbonden.

De 10^{-6} / jaar contour wordt als criterium voor het PR gehanteerd. Binnen de 10^{-6} -contour geldt dat de kans van overlijden ten gevolge van een ongeval met gevaarlijke stoffen hoogstens één op één miljoen bedraagt.

De grenswaarde van het PR 10^{-6} per jaar geldt voor nieuwe situaties. Hierbinnen mogen geen kwetsbare objecten worden toegevoegd en ook nieuwe beperkt kwetsbare objecten, zoals gedefinieerd in de circulaire RNVGS, zijn in beginsel niet toegestaan.

Voor bestaande situaties geldt de 10^{-5} -contour als grenswaarde. Binnen de 10^{-5} -contour geldt dat de kans van overlijden ten gevolge van een ongeval met gevaarlijke stoffen hoogstens één op honderdduizend bedraagt, een te groot risico conform het vigerende beleid.

Groepsrisico (GR)

Het Groepsrisico (GR) is de kans per jaar per kilometer transportroute dat een groep van 10 of meer personen in het invloedsgebied van een transportroute komt te overlijden als direct gevolg van een ongewoon voorval met gevaarlijke stoffen op die route. Het GR is een indicatie van de mogelijke maatschappelijke impact van een ongeval; het is dus niet bedoeld als indicatie voor individueel gevaar op een bepaalde plek. Om het GR in te kunnen schatten, is het nodig om niet alleen kennis te hebben van de processen en ongevalsscenario's bij de bron, maar ook van het aantal personen dat zich binnen het invloedsgebied bevindt. Het invloedsgebied is de omgeving van de risicobron waarbinnen aanwezigen worden meegeteld bij het bepalen van het GR.

Bijlage 2 – Voorbeelden toepassing risicodifferentiatie

In deze bijlage zijn in het kort drie voorbeelden beschreven van situaties waar sprake kan zijn van risicodifferentiatie door het inzicht wat in de planvoorbereiding ontstaat van de impact van een incident.

De volgende voorbeelden zijn uitgewerkt:

1. Transportas met vervoer voor gevaarlijke stoffen vs ontwikkeling van een woonwijk

Een incident met gevaarlijke stoffen heeft grote impact op de woonwijk. Behalve doden en gewonden zullen er mogelijk ook woningen (deels) verwoest en/of beschadigd worden. Snelle en adequate incidentbestrijding is dus belangrijk, voldoende bluswater en goede bereikbaarheid zijn maatregelen die hierin kunnen voorzien.

2. Transportas met vervoer voor gevaarlijke stoffen vs ontwikkeling van een bedrijventerrein

Een incident met gevaarlijke stoffen heeft een middelgrote impact op het industrieterrein. Grote aantallen werknemers zullen bijvoorbeeld snel de incidentomgeving moeten verlaten. Goede waarschuwing is dan belangrijk. WAS-dekking voorziet hierin. Nut en noodzaak van maatregelen liggen hier meer op het gebied van waarschuwing dan op incidentbestrijding (voorbeeld 1).

3. Transportas met vervoer voor gevaarlijke stoffen vs ontwikkeling van een woonwijk waarin een publiektrekkende voorziening (>1000 mensen) wordt gerealiseerd.

Dit voorbeeld vormt een combinatie van voorbeeld 1 en 2. Zowel snelle incidentbestrijding als ook adequaat kunnen waarschuwen van de bevolking zijn nu van belang. De impact is groot als zich hier een incident voordoet: mogelijk doden, gewonden maar ook imagoschade van de gemeenten door onvoldoende investering in veiligheid bij een grote publiektrekkende voorziening.

