

Inventarisatie Kader Externe Veiligheid

definitieve versie

In opdracht van de Provincie Zuid-Holland,
vastgesteld door Programmaleiders Externe Veiligheid (PLEV)

PZH/019/170415/N004

September 2015
Hans Iserief

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Impuls Omgevingsveiligheid.....	3
3. Inventarisatie Kader Externe Veiligheid	4
4. Bouwstenen.....	4
5. Kanttekeningen bij de inventarisatie	5
6. Gebruiksaanwijzing voor de inventarisatie	6
7. Toepassing en verwerking.....	6

1. Inleiding

Gemeenten en provincies kunnen vastleggen hoe zij hun beschikbare beleidsvrijheid rond de omgang met risico's van externe veiligheid wensen in te vullen. Zulke beleidsambities bieden voordelen voor ambtelijke voorbereiding, bestuurlijke besluitvorming en externe kenbaarheid.

Een externe veiligheidsvisie is het meest voorkomende document om gemaakte keuzes in op te nemen. Maar het volstaat niet om ambities alleen in een visiedocument op te nemen. Gemaakte keuzes vragen om toepassing in de praktijk. De instrumenten om die keuzes te realiseren liggen met name in het spoor van vergunningverlening en van ruimtelijke ordening. Het is vooral het ruimtelijk instrumentarium waarmee de gemaakte beleidsvoornemens het best tot hun recht komen.

Zo zouden bestemmingsplannen rekening moeten houden met de bestuurlijke ambities rond externe veiligheid. Nog beter ware het als externe veiligheid op het niveau van de ruimtelijke structuurvisie een rol speelt. In de ruimtelijke structuurvisie vertelt het bevoegde gezag bijvoorbeeld waar gebouwd mag worden, waar de natuur behouden blijft waar de economische structuur versterkt moet worden. Bij het bepalen van die ruimtelijke strategie dient men zich te buigen over de vraag waar risico's van externe veiligheid juist wel of juist niet toegestaan zijn.

De visie speelt een belangrijke rol in het ruimtelijke ontwikkelingsbeleid. Vroege doorwerking van externe veiligheidsambities helpt ruimtelijke ordenaars en stedenbouwkundigen aan uitgangspunten bij het ontwerpen van een veilige omgeving.

Een ander – niet minder belangrijk – voordeel van vroege doorwerking van externe veiligheidsambities in het ruimtelijk spoor is gelegen in de verantwoording van het groepsrisico. Bestuurlijke afwegingen bij die verantwoording kunnen zich baseren op eerder gemaakte keuzes. Ook is het mogelijk dat een verantwoording groepsrisico achterwege blijft als initiatieven gebaseerd zijn op vigerende bestemmingsplannen of structuurvisie. Uiteraard voorzover in deze documenten externe veiligheid is meegenomen.

2. Impuls Omgevingsveiligheid

Deelprogramma 4 van de **Impuls Omgevingsveiligheid** (IOV) 2015-2018 stelt financiële middelen beschikbaar voor het onderdeel 'Structuurvisies omgevingsveiligheid'. De ambitie van het IOV is dat alle bevoegde gezagen een structuurvisie omgevingsveiligheid maken, dan wel externe veiligheid verwerken in de ruimtelijke structuurvisies. De voordelen daarvan werden hierboven beschreven.

Deze opgave is mede gebaseerd op de conclusies van het **Verbeterprogramma Groepsrisico**. Dit programma stelde enerzijds vast dat een goede structuur- of externe veiligheidsvisie grote voordelen biedt voor de verantwoording van het groepsrisico. Anderzijds dat aan onderzochte visies externe veiligheid problemen kleven die de gewenste veiligheid onvoldoende ten goede komen. De belangrijkste problemen¹ zijn:

- ontoereikende teksten (niet noodzakelijk, niet doelmatig, strijdig met bij wet vastgestelde regelingen);
- gebrekkige operationele borging in het ruimtelijk instrumentarium;
- gebrekkige borging in ambtelijke uitvoering;
- geen bestuurlijk vaststelling.

¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat onderzochte visies in het verleden werden opgesteld met de kennis en ervaring van toen. Het is met name de in de loop van de jaren gegroeide praktijk die de geconstateerde problemen aan het licht heeft gebracht.

3. Inventarisatie Kader Externe Veiligheid

De oorsprong van deze inventarisatie ligt in het genoemde Verbeterprogramma Groepsrisico. Het eindresultaat van Taakgroep 2 van dit programma ('Opstellen kader Externe Veiligheid') bevat een inventarisatie-instrument om bestaande visies externe veiligheid (zowel gemeentelijke als provinciale) te screenen. Voor verspreiding en toepassing draagt de genoemde taakgroep haar eindresultaat over aan de Impuls Omgevingsveiligheid voor toepassing bij het onderdeel 'Structuurvisies omgevingsveiligheid'.

Met dit inventarisatie-instrument kan met behulp van 'bouwstenen' (criteria) worden onderzocht in hoeverre de genoemde problemen zich voordoen en of het kader voor externe veiligheid de elementen bevat die tegenwoordig aan zo'n kader minimaal gesteld mogen worden.

In het bijzonder assisteert dit document bij het inventariseren of en zo ja in hoeverre:

- het bevoegd gezag (gemeenten, provincies) ambities dan wel keuzes rond externe veiligheid heeft opgenomen in haar ruimtelijke structuurvisie, dan wel externe veiligheidsvisie;
- ambities en keuzes van externe veiligheid normaliter hun weg vinden naar ruimtelijke besluiten;
- de betreffende visie, het beleid of programma is vastgesteld door het College van B&W c.q. GS en de Gemeenteraad c.q. Provinciale Staten;
- ambities of keuzes overeenkomen met de elementen van Bouwsteen 2 van dit inventarisatie-instrument;
- het bevoegd gezag maatregelen heeft genomen om de ambtelijke en bestuurlijke uitvoering van haar ambities of keuzes te (laten) realiseren conform de elementen van Bouwsteen 3 van dit inventarisatie-instrument.

4. Bouwstenen

Er zijn vier bouwstenen, die hieronder worden toegelicht. De uitwerking van de bouwstenen is te vinden in een bij dit document behorend spreadsheet. Met de tabbladen in dit spreadsheet kan de daadwerkelijke inventarisatie worden uitgevoerd,

Bouwsteen 1 – Borging in beleidsdocumenten

Wil de bestuurlijke visie op niveaus van externe veiligheid binnen gemeenten of provincies daadwerkelijk doorwerking hebben, dan zal deze bij voorkeur moeten worden doorvertaald naar de ruimtelijke structuurvisie van de gemeente. Dat geheel dient vervolgens weer als leidraad voor nieuwe vergunningen (o.a. bronmaatregelen) en met name (voor maatregelen) voor externe veiligheids-relevante ruimtelijke besluiten. De ruimtelijke structuurvisie met bijbehorend externe veiligheids-kader (visie) wordt door de gemeenteraad vastgesteld.

Aan de hand van de elementen van Bouwsteen 1 kan niet alleen worden onderzocht of bestuurlijke keuzes rond externe veiligheid onderdeel uitmaken van beleidsdocumenten van het bevoegd gezag, en zo ja waar die bestuurlijke keuzes zijn vastgelegd. In de ruimtelijke structuurvisie, de visie externe veiligheid of in ander beleid c.q. plannen van het bevoegd gezag?

Nota bene: *Uitspraken over externe veiligheid kunnen in nogal wat documenten zijn vastgelegd (bijv. structuurvisie, beleidsvisie externe veiligheid, integraal veiligheidsbeleid, duurzaamheidsbeleid, borgingsdocument externe veiligheid, etc.). Ervaring leert dat het daarom af en toe lastig kan zijn om dit (totale) EV beleid in beeld te hebben ten opzichte van de vraagstelling. Hou daar rekening mee.*

Bouwsteen 2 – Bestuurlijke visie

Deze bouwsteen biedt elementen die de kern vormen van het kader externe veiligheid. Aan de hand van bestuurlijke keuzes geeft het bevoegd gezag aan hoe het met (het beschikbare instrumentarium) invulling wil geven aan haar beleidsvrijheid op het gebied van externe veiligheid. De gepresenteerde elementen vormen samen de basis waar een modern kader externe veiligheid aan zou moeten voldoen.

Bouwsteen 3 – Borging in ambtelijke uitvoering

Een kader externe veiligheid en borging in beleidsdocumenten is één, uitvoering is vers twee. Deze bouwsteen biedt elementen die het bevoegd gezag in staat stellen om de daad bij woord te voegen. Met deze elementen worden condities geschapen en processen vastgelegd, zodanig dat beleidsvoornemens van externe veiligheid daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd.

Bouwsteen 4 – ‘Eigen invulling’

Deze bouwsteen biedt de mogelijkheid om eigen provinciale dan wel regionale elementen te inventariseren. Elementen kunnen zelf worden geselecteerd.

5. Kanttekeningen bij de inventarisatie

Maatwerk – het is evident dat niet alle elementen van alle bouwstenen bij alle gemeenten relevant zijn. Zo lijkt het onwaarschijnlijk dat risico-luwe gemeenten of plattelandsgemeenten zich bestuurlijk hebben uitgesproken of zullen uitspreken over bijvoorbeeld ‘clustering van risicoveroorzakers’ of het realiseren van een veiligheidscontour. Ook de vraag in hoeverre een beroep kan worden gedaan op de ruimtelijke structuurvisie van zulke gemeenten is wellicht minder aan de orde.

Inventariseren – doel van dit document is om te inventariseren. Provinciale en landelijke analyse van de resultaten zal aan het licht brengen welke accenten gezet kunnen worden om een robuust kader externe veiligheid te realiseren.

Omgevingswet – de resultaten van deze inventarisatie zijn ook nuttig voor de door provincies en gemeenten op te stellen omgevingsvisies onder de vlag van de Omgevingswet. Een belangrijk doel van de omgevingsvisie is het bevorderen van de samenhang van beleid voor de fysieke leefomgeving. De visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, (externe) veiligheid, natuur, etc. wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. Zo worden in een vroeg stadium mogelijk strijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht. Bestuurlijke ambities over ruimte en (externe) veiligheid kunnen daar in prima meelopen.

Het tijdig in gang zetten van structuurvisies op het thema externe veiligheid is een goede voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Met de uitvoering van (pilots van) structuurvisies externe veiligheid wordt de Omgevingswet vloeiender geïmplementeerd en de periode tot en met invoering van de Omgevingswet overbrugd. Actualisatie en vernieuwing van het bestaande gemeentelijke beleid wordt daarmee eveneens uitgevoerd. De ruimtelijke consequenties van het beleid omgevingsveiligheid wordt dan vertaald in de structuurvisie van een gemeente.

De Impuls Omgevingsveiligheid 2015-2018 biedt financiële middelen om deze inventarisatie uit te (laten) voeren in het kader van ‘Structuurvisies Omgevingsveiligheid’. De resultaten zullen goede informatie opleveren voor

actualisatie van huidige ruimtelijke structuurvisies of visies externe veiligheid, maar ook voor het definiëren van een kader externe veiligheid om als pragraaf te worden opgenomen in omgevingsvisies c.q. omgevingsplannen.

6. Gebruiksaanwijzing voor de inventarisatie

- Dit inventarisatie-instrument kan het best worden doorlopen door de vragen te beantwoorden in het (bij dit document behorend) separaat spreadsheet;
- Het spreadsheet bevat tabbladen die elk een bouwsteen van dit instrument weergeven;
- Beide documenten zijn te downloaden vanaf <http://www.relevant.nl>
- Waar in de spreadsheet bij beantwoording van de vragen 'anders, namelijk' uit de bus rolt, wordt gevraagd dit toe te lichten.

7. Toepassing en verwerking

Toepassing van de inventarisatie

Het PLEV adviseert dat provincies het voortouw nemen zodat omgevingsdiensten deze inventarisatie bij gemeenten of provincies uitvoeren. Uiteraard na overleg en wellicht in samenwerking met gemeenten en provincie. De verdere uitwerking wordt overgelaten aan de onderlinge programma's en werkafspraken tussen omgevingsdiensten, provincie en gemeenten. De resultaten kunnen (bij voorkeur digitaal) in de vorm van het IKEV-spreadsheet naar de eigen provincie worden verstuurd.

Verwerking van resultaten

Voorop staat dat de resultaten van deze inventarisatie gemeenten en provincies handvatten bieden hoe te komen tot een robuust en toekomstbestendig kader externe veiligheid.

De resultaten van de *inventarisatie* geven een feitelijk beeld van de mate waarin externe veiligheid een plek heeft gekregen (zowel qua ambities als doorwerking) in visies, beleid of plannen van provincies en gemeenten in Nederland. Kortom, er ontstaat zicht op de stand van zaken. De resultaten worden door de omgevingsdienst(en) terug gemeld aan de provincie, die deze resultaten via het IPO/PLEV opschaaft naar een landelijk beeld.

In de daaropvolgende *analyse* worden de geanonimiseerde inventarisatie-resultaten onder de loep genomen. Er wordt bepaald hoe het opgeleverde beeld zich verhoudt tot de aangedragen bouwstenen en elementen van dit document. De landelijke resultaten worden geanalyseerd, overlegd met het IPO/PLEV en VNG. Dat overleg leidt tot inhoudelijke/procesmatige vervolgstappen en bijbehorende financiering in het IOV-programma.

Planning (geactualiseerd september 2015)

IKEV inventarisatie document vaststellen (PLEV)	21 april 2015
Quickscan toepassing IKEV uitvoeren	juni-augustus
Ontvangst resultaten bij provincie	15 oktober
Ontvangst resultaten landelijk	29 oktober
Analyse van resultaten	medio november
Rapportage (resultaten, analyse, advies) aan PLEV en VNG	3 december
Meenemen wat nodig is voor IOV 2016	december