



Verbeterprogramma Groepsrisicoverantwoording

## **Taakgroep Borgbare maatregelen**

Eindrapport

**drs. Aron D.M. Duindam**  
**ir. Johan C. de Knijff**

Versie 2.1, 27 juli 2015: definitief

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Onderzoek borgbare maatregelen</b>	<b>5</b>
1.1	Onderzoeksverloop en deelresultaten	5
1.1.1	Herkomst onderzoek	5
1.1.2	Projectinbedding	5
1.1.3	Doorwerking van maatregelen	5
1.1.4	Voorbeeldmaatregelen Ruimtelijke Ordening	6
1.1.5	Inventarisatie overige maatregelen	6
1.2	Geïnteriseerde maatregelen	7
1.2.1	Indeling maatregelen	7
1.2.2	Beoordeling planmaatregelen	7
1.3	Vervolgmogelijkheden	9
1.3.1	Samenvatting conclusies	9
1.3.2	Commentaar en aanbevelingen	9
1.3.3	Overdracht	10
<b>2</b>	<b>(B) Projectinbedding</b>	<b>11</b>
2.1	Projectopzet	11
2.2	Uitvoering	12
2.3	Afbakening	13
2.4	Goedgekeurd projectplan	14
<b>3</b>	<b>(B) Geen GR-doorwerking van VR-maatregelen</b>	<b>15</b>
3.1	Kwalitatieve ruimte	15
3.2	VR-maatregelen	15
3.2.1	Inleiding	15
3.2.2	Probleemstelling in termen van groepsrisico	16
3.2.3	Oplossing binnen de taakafbakening	16
3.2.4	Algemener onderbouwing	17
3.2.5	Doorwerking in het verbeterprogramma	18
3.3	Samenvatting	18
<b>4</b>	<b>(B) Tabel RO</b>	<b>19</b>
4.1.1	Tabel (uit spreadsheet)	19
4.1.2	Overzicht en nummers	20
4.1.3	Formuleringsvoorbeelden	21
<b>5</b>	<b>(B uit spreadsheet) Tabel VR</b>	<b>24</b>
<b>6</b>	<b>(B) Rapport juridisch commentaar</b>	<b>25</b>
6.1	Inleiding	25
6.2	Inventarisatie maatregelen	25
6.3	Juridisch commentaar	25
6.3.1	Totstandkoming tabel	25
6.3.2	Samenvatting inhoud tabel	26
6.3.3	Commentaar in tabelvorm	27
<b>7</b>	<b>(B) Commentaar op overzicht borgbare maatregelen</b>	<b>30</b>

# Samenvatting

Binnen het Verbeterprogramma groepsrisico (VGR) is de taakgroep 'Borging maatregelen' (oorspronkelijk in 2012: borgbare brandweermaatregelen) met de volgende drie opdrachten belast:

- Inventarisatie en overzicht van bekende maatregelen in het kader van groepsrisico en dat zo nodig aanvullen (deels uitgevoerd door de taakgroep Praktijken);
- Bekijken welke maatregelen borgbaar zijn, met zo mogelijk voorbeelden of uitwerking (met juridische toetsing van de mogelijkheden en deel van voorbeelduitwerkingen);
- Voor die maatregelen die thans niet te borgen zijn, bezien in hoeverre aanpassing van regelgeving mogelijk is (door werkgroep 1 van het VGR).

Het voorliggend rapport bevat de resultaten van bovengenoemde drie taken. In de bijlagen zijn ook de relaties met relevante andere onderzoeken binnen het VGR opgenomen.

De inventarisatie is het resultaat van drie bronnen, kortweg aangeduid met de RO-lijst (met detail van voorbeeldvoorschriften), de VR-lijst (maatregelen in brede zin) en diverse commentaarrondes (waaronder een pilot-implementatie). Veel maatregelen zijn wel verzameld in de lijsten, maar niet verder uitgewerkt of beoordeeld. Kortweg zijn daarvoor drie mogelijke oorzaken:

- Het betreft een maatregel aan de bronkant die via de vergunning wordt geregeld of vastgelegd;
- De conclusie van de werkgroep Praktijken is dat een dergelijke maatregel geen doorwerking heeft in groepsrisicohoogte onder de huidige regelgeving;
- Het betreft een aanzet of denkrichting zonder perspectief tot concrete maatregel en/of een mogelijkheid zonder enig concreet voorbeeld van borging.

De mogelijk wél borgbare maatregelen zijn in drie categorieën verdeeld: planologisch, bouwtechnisch en organisatorisch.

Als een maatregel bij een bestaande en/of de toekomstige RO-situatie niet (meer) het geval is, dan klopt ook de groepsrisicohoogte niet meer waarmee het besluit genomen is en waarmee de groepsrisicoverantwoording heeft plaatsgevonden. Maatregelen worden als geborgd gezien, als een dergelijke ontkoppeling door of met het besluit juridisch onmogelijk wordt gemaakt, dus als het bevoegd gezag RO tenminste de mogelijkheid bij huidige regelgeving heeft een dergelijke borging te implementeren. Binnen het beschikbare kader is dat via het bestemmingsplan (en vergelijkbare besluiten, zoals bij provincie een inpassingsplan). Geen maatregelen zijn afgekeurd op basis van te verbeteren formulering, werk voor implementatie of beschikbaarheid van teksten.

De juridische toetsing voor planologische maatregelen is als volgt. Het doel is het realiseren van voldoende afstand tussen risicobronnen en (beperkt) kwetsbare objecten, en maatregelen die dat regelen worden als ruimtelijk relevant beschouwd. Het juridisch oordeel bij bouwtechnische maatregelen is dat deze mogelijkheid zelden bestaat, als gevolg van het uitputtend karakter van het Bouwbesluit. Een vergelijkbare conclusie betreft organisatorische maatregelen, die veelal niet meer dan een mogelijkheid borgen of zelfs geheel niet ruimtelijk relevant zijn.

Het rapport bevat een tabel met per categorie de belangrijkste uitspraken van de Afdeling. Op basis daarvan is ook een oordeel aanwezig over (uitwerkingen van) maatregelen die nog niet door de Afdeling zijn getoetst. Ook binnen de groep planologische maatregelen (waarvan uitwerkingen ontleend zijn aan vastgestelde bestemmingsplannen) worden kanttekeningen gezet.

Met deze stand van zaken komt de taakgroep tot drie aanbevelingen. Bij huidige regelgeving is verdere uitwerking alleen opportuun door het beter implementeren van planologische maatregelen, andere uitwerkingen blijken opnieuw niet borgbaar. Een vervolgstap voor de komende jaren is aanpassing van de regelgeving, zoals voorzien in het VGR. En als derde, binnen het onderwerp omgevingsveiligheid in het kader van de omgevingswet, een breder gebruik van gevaarsindicatoren zoals groepsrisico.



# 1 Onderzoek borgbare maatregelen

## 1.1 Onderzoeksverloop en deelresultaten

### 1.1.1 Herkomst onderzoek

In 2010 is de evaluatie van de 'verantwoordingsplicht groepsrisico' afgerond en aangeboden aan de Tweede Kamer. De betrokken organisaties bij de evaluatie, onder meer het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging voor Nederlandse gemeenten (VNG), onderkenden de resultaten en knelpunten. Gezamenlijk kwamen zij tot de volgende probleemanalyse:

- Het doel van de verantwoordingsplicht is onduidelijk.
- Er wordt te weinig blijvende urgentie ervaren in vergelijking met andere thema's.
- De verantwoordingsplicht sluit moeizaam aan op de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt.

Inmiddels hebben de betrokken organisaties het 'Verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico' (VGR) opgesteld. Het Verbeterprogramma heeft tot doel om de bovengenoemde problemen op te lossen en hiervoor zijn een drietal werkgroepen gestart. De onderwerpen van deze werkgroepen zijn: 1. Aanpassing van wet- en regelgeving, 2. Bestuurlijke urgentie en groepsrisico als proces en tot slot 3. Instrumenten, methodieken en borging maatregelen.

Binnen werkgroep 3 is een taakgroep belast met het inventariseren van maatregelen die van belang zijn voor groepsrisicoverantwoording (GRV) én geborgd kunnen worden. Zodanig dat de situatie die ten zijde van de GRV werd afgewogen ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt en blijft. Zonder borging van diverse risicobeperkende maatregelen kan en zal het groepsrisico hoger uitpakken dan het bevoegd gezag wil en de verstoring van de veiligheid groter zijn dan toelaatbaar werd geacht.

### 1.1.2 Projectinbedding

Gezien het grote aandeel van maatregelen bij rampenbestrijding en zelfredzaamheid, lag het accent van de inventarisatie aanvankelijk bij de brandweren en trok de NVBR dit deelproject. Na een aantal accentverschuivingen is de taakgroep ontstaan en de definitieve naam: Borgbare maatregelen.

De taakgroep heeft drie onderdelen uitgevoerd:

- Inventarisatie en overzicht van bekende maatregelen in het kader van groepsrisico en zo nodig aanvullen;
- Bekijken welke maatregelen borgbaar zijn met zo mogelijk voorbeelden of uitwerking;
- Voor die maatregelen die niet te borgen zijn bezien in hoeverre aanpassing van regelgeving mogelijk is.

In bijlage 2 is te vinden meer informatie over eerder werk op dit terrein, het verloop van dit onderzoek werk en het laatst vastgestelde projectplan.

### 1.1.3 Doorwerking van maatregelen

De wet benadrukt kwantitatieve uitkomsten bij GRV en doorwerking van de meeste onderdelen in termen van groepsrisico. Alleen daarnaast of daarna kan ruimte genomen worden om andere uitkomstmaten bij het geheel te betrekken of om kwalitatieve inschattingen van de risicosituatie mee te wegen.

Een probleem dat in een flankerende taakgroep uitgebreid is onderzocht, is dat de vele denkbare en voorkomende maatregelen bij een VR-advies ('brandweeradvies'), nauwelijks of niet in de groepsrisicohoogte zichtbaar worden. Nog even los van de drempels door beschikbaarheid van toereikende modellen, rekenpakketen, deskundigheid en tijd. Een conclusie uit het inmiddels vastgestelde rapport 'Praktijken'

is, dat geen enkele praktijk of methodiek goed kan scoren op de onderdelen zelfredzaamheid en rampenbestrijding. De analyse van dit probleem is ook opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

Het blijkt dat deze problemen voornamelijk het gevolg zijn van de wettelijke voorstelling van veiligheid, met een gekwantificeerd groepsrisico als primaire insteek en de groepsrisicohoogte bepaald volgens een strikt rekenprotocol. Maatregelen hebben daarin een vaste waardering, los van concrete uitvoering. Dit resultaat is door de taakgroep Praktijken via het RIVE nogmaals ter kennis gebracht van werkgroep 1 binnen het VGR.

Voor een inventarisatie van maatregelen binnen de afbakening van het VGR, komt dus eerst het probleem welke maatregelen door kunnen werken (in theorie), voordat de taakgroep toekomt aan de vraag in hoeverre doorwerking van die maatregelen geborgd is (daadwerkelijk).

#### **1.1.4 Voorbeeldmaatregelen Ruimtelijke Ordening**

Veel meer dan bij bovengenoemde doelen en mogelijkheden, faciliteert de wetgever maatregelen gerelateerd aan Ruimtelijke ordening. Een werkgroep onder IPO werkte al enige jaren aan maatregelen die geborgd kunnen worden via voorschriften (thans: regels) in bestemmingsplannen (of vergelijkbare RO-besluiten, zoals structuurvisie, inpassingsplan, projectbesluit, ontheffing, en dergelijke).

Een versie van DCMR/VRR wordt verspreid onder de naam 'Handreiking externe veiligheid in bestemmingsplannen - een veilig idee. Borgen EV in ruimtelijke ordening' (documentversie november 2013). Dit rapport levert een vijftal aangrijpingspunten, mogelijke voorschriften en een aantal voorbeelduitwerkingen. Het resultaat is integraal opgenomen in bijlage 4 (Maatregelen RO-plan).

In een vereenvoudigde vorm (een lijst waarin met doorklikken meer specifieke tekst wordt getoond) is voorbeeldhulpmiddel en ter inspiratie op site gezet voor commentaar. De respons is opgenomen in bijlage 7 en verwerkt in de bijlagen 4 t/m 6.

De maatregelen in bijlage 4 worden later verdeeld in planologische, bouwtechnische en organisatorische maatregelen.

#### **1.1.5 Inventarisatie overige maatregelen**

Een overzicht van maatregelen gericht op borging via een RO-plan, zal incompleet zijn. Hoewel de borging mogelijk een probleem wordt, zijn er diverse andere maatregelen, die kunnen aangrijpen op allerlei aspecten van een ongevalsontwikkeling en dus groepsrisico.

Ondanks te verwachten afvallers vanwege (on)mogelijkheden tot borging, is de gebruikte lijst afkomstig van een inventarisatie voor 'brandweeradvis'. In bijlage 5 is een uittreksel opgenomen van de 'Maatregelenlijst EV ruimtelijke ordening en milieu - concept mei 2013' van de Veiligheidsregio Haaglanden. De betreffende inventarisatie bevat zeer ongelijksoortige resultaten, soms niet meer dan een voornemen of een uitleg van een gemeentelijke taak. Dit illustreert de breedte waarin gezocht is en de inspanning die bevoegde gezagen aangaan in een poging groepsrisico (als onderdeel van beheersing van de veiligheidsverstoringen) te borgen.

Ook bij dit onderdeel geldt, dat een breed verzoek om aanvullingen is gedaan. Ondermeer de VR-kanalen zijn benut die in RIVE-verband en uit werkgroep 2 bestaan. Met de aanvulling van deze tweede lijst (Maatregelen VR) is het plausibel dat de meeste denkbare maatregelen zijn geïnventariseerd en geen borgbare maatregelen worden gemist.

Ook de maatregelen in bijlage 5 worden later verdeeld in planologische, bouwtechnische en organisatorische maatregelen. Om de lengte te beperken staan

maatregelen in de laatstgenoemde twee categorieën verkort in de bijlage aangezien vrijwel uitsluitend planologische maatregelen borgbaar blijken.

## 1.2 Geïntegreerde maatregelen

### 1.2.1 Indeling maatregelen

De maatregelen zijn afkomstig van de twee belangrijke inventarisaties. Lijst 1 (RO, bijlage 4) is het meest concreet in uitwerking, lijst 2 (VR, bijlage 5) het breedst in verkende mogelijkheden. De taakgroep heeft nog diverse andere documenten bekeken (zie bijlage 2), en geïnformeerd naar andere bronnen (bijlage 7). Deze laatste stap heeft geen (ideeën voor) maatregelen opgeleverd die niet al aanwezig waren in een representatief voorbeeld in de VR-lijst.

Van enkele categorieën maatregelen is de borgbaarheid niet beoordeeld. Dat betreft ten eerste bronmaatregelen. Voor zover deze worden geborgd via de Omgevingsvergunning, vallen ze buiten dit onderzoek: het Verbeterprogramma groepsrisico gaat uit van besluiten met een aanleiding in de Ruimtelijke ordening. Een bekend voorbeeld is een RO-besluit dat leidt tot populatietoename binnen het invloedsgebied van een LPG-tankstation. Daarna blijken de lossingstijden van de tankauto bepalend voor de toelaatbare hoogte van het groepsrisico, vastgelegd aan de vergunningzijde.

Een tweede niet beoordeelde categorie betreft maatregelen die niet leiden tot een verplichting of een verbod. Regelingen die voor de burger niet tot afdwingbare resultaten leiden, worden niet als geborgd gezien. Voorbeelden van dergelijke 'maatregelen' zijn: budget voor gemeentelijke risicovoortlichting, ontwikkeling van een waarschuwingapp, bijzondere kosten in de anterieure overeenkomst, verplichtingen in het exploitatieplan (GREX), inspanningsverplichtingen op termijn van de structuurvisie, enzovoorts. Genoemde voorbeelden voor borging zijn: voorkomen relatieschade, geloofwaardigheid B&W, inspanningsverplichtingen, aanzien eigenaren bouwwerken, en dergelijke. Dergelijke van zwakkere of afwezige alternatieven voor handhaafbaar, afdwingbaar en rechtszeker zijn dus níet meegenomen.

Als derde de categorie maatregelen die onvoldoende concreet zijn omschreven en waar de taakgroep evenmin een begin van een toetsbare maatregel kon vinden. Een aantal voorbeeldregels waarbij de formulering mogelijk een beroep niet overleefd, zijn bijvoorbeeld wél opgenomen (bij planologische maatregelen). Niet beoordeeld zijn echter in het materiaal gevonden of binnengekomen voornemens als 'eens met de jurist over praten', 'mogelijk te regelen via ...', 'proberen vast te leggen in de posterieure overeenkomst', 'onderzoeken of dit wetsartikel zich ook hiertoe kan uitstrekken', et cetera.

De wel opgesomde maatregelen zijn ingedeeld in drie categorieën, waarvan de kern kan worden omschreven als:

- Planologisch;
- Bouwtechnisch;
- Organisatorisch.

In de bijlagen 4 en 5 is aangegeven tot welke van deze categorieën de betreffende maatregel behoort en vervolgens is beoordeeld op borgbaarheid.

### 1.2.2 Beoordeling planmaatregelen

De indeling van de maatregelen in drie genoemde categorieën is als volgt toegepast. Met een verdere toelichting is deze indeling toegepast in de overzichtstabel in bijlage 6, met daarin per categorie voorbeelden, beoordelingen en commentaar. Verder is een koppeling via deze indeling voor alle maatregelen in de bijlagen 4 en 5 gerealiseerd. In de kolom 'Koppeling juridische tabel' is aangegeven bij welke categorie de betreffende maatregel is beoordeeld.

In de tabel is, in korte bewoordingen, per categorie aangegeven of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling):

- Heeft geoordeeld dat het opnemen van een dergelijke maatregel in een bestemmingsplan is toegestaan;
- Heeft geoordeeld dat het opnemen van een dergelijke maatregel in een bestemmingsplan niet is toegestaan;
- Zich nog niet heeft uitgelaten over de toelaatbaarheid van het opnemen van een dergelijke maatregel in een bestemmingsplan.

Daaruit blijkt dat de Afdeling zich nog niet uitgelaten over de toelaatbaarheid van alle afzonderlijke maatregelen die onderdeel uitmaken van de bijlagen 4 en 5. Uit de jurisprudentie van de Afdeling kan wel een duidelijke lijn worden afgeleid ten aanzien van de mogelijkheid om externe veiligheidsmaatregelen op te nemen in een bestemmingsplan.

Allereerst volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling, in algemene zin, dat een regeling die onderdeel uitmaakt van een bestemmingsplan ruimtelijk relevant moet zijn en dat dit criterium strikt moet worden toegepast. Zo heeft de Afdeling overwogen dat het bestemmingsplan zich er niet toe leent om op detailniveau de maatregelen op te nemen die in het kader van de brandveiligheid, lees: externe veiligheid, moeten worden getroffen. Daarnaast heeft de Afdeling zich uitgelaten over concrete maatregelen die onderdeel uitmaken van de afzonderlijke categorieën: planologische, bouwtechnische en organisatorische maatregelen. De lijn van deze jurisprudentie kan als volgt worden samengevat.

*Planologische maatregelen* zijn gericht om het realiseren van voldoende afstand tussen risicobronnen en (beperkt) kwetsbare objecten en worden om die reden als ruimtelijk relevant beschouwd. Een voorbeeld is het opnemen van een bestemming op de verbeelding in combinatie met een planregel die het realiseren van kwetsbare bestemmingen op de betreffende gronden uitsluit.

*Bouwtechnische maatregelen* kunnen niet worden opgenomen in een bestemmingsplan, in ieder geval niet voor zover het gaat om maatregelen voor gebouwen die geen onderdeel uitmaken van een risicovolle inrichting. De Afdeling heeft overwogen dat voor zover het Bouwbesluit een uitputtend karakter heeft er geen ruimte bestaat om ten aanzien van hetzelfde onderwerp regels te stellen in een bestemmingsplan. Voorbeelden zijn regels die zien op het aanbrengen van een sprinklerinstallatie, de toe te passen beglazing en de ventilatie van een gebouw.

*Organisatorische maatregelen* in een bestemmingsplan roepen in de regel een mogelijkheid in het leven in plaats van een verplichting of een verbod. Voor het overige gaat het vaak om regels die betrekking hebben op de uitvoering van het bestemmingsplan en om die reden niet ruimtelijk relevant zijn. Bij een wat minder materiële realisatie dan een maatregel aan of om een gebouw, kan men denken aan bijvoorbeeld verhoogde Arbo-training van personeel op scholen of een specifiek ontruimingplan voor winkelcentra.

Hoewel bovenstaande indeling nieuw is en de formulering van met name voor planologische maatregelen veel concreter, zijn de resultaten in voorliggend verslag in lijn met die uit eerdere IPO-onderzoeken. Vastgesteld is dat alleen planologische maatregelen geborgd zijn, nader resultaat is met welke planregels dat wel/mogelijk/niet kan. Opnieuw is geconstateerd dat dit niet geldt voor bouwkundige maatregelen (met uitzondering binnen het zogenoemde PAG) en organisatorische maatregelen. De taakgroep heeft het IPO-traject niet herhaald waar het gaat om 'reparaties' via alternatieve maatregeluitwerking en invulling van borging (voorbeelden genoemd in paragraaf 1.2.1, onderzoeksnummers vermeld in bijlage 2.2, zie ook bijlage 6).



## 1.3 Vervolg mogelijkheden

### 1.3.1 Samenvatting conclusies

De taakgroep heeft uit een diversiteit aan bronnen maatregelen verzameld die doorwerken op het groepsrisico, zoals dat als maat voor de verstoring van externe veiligheid wettelijk is vastgelegd. Bij een besluit in de Ruimtelijke ordening dienen de meegenomen maatregelen vervolgens te worden vastgelegd of op andere wijze te worden vertaald, zodanig dat de veronderstelde doorwerking is geborgd. Immers, zouden een of meer maatregelen in de toekomstige RO-situatie niet (meer) het geval zijn, dan klopt ook de groepsrisicohoogte niet meer op basis waarvan (mede) het besluit genomen is en de groepsrisicoverantwoording heeft plaatsgevonden.

De taakgroep is daarom uitgegaan van een strikte uitleg van het begrip 'borgen'. Uitsluitend maatregelen die tot een verplichting of een verbod leiden, zijn in ogenschouw genomen. Een planregel is daarvan een voorbeeld (zoals uitsluiten kwetsbare objecten binnen een bepaalde bestemming). Voorbeelden van maatregelen die niet als geborgd worden gezien, zijn inspanningsverplichtingen (onder meer risicocommunicatie), een accidentele situatie betreffen (zoals verwachte populatie) of een voornemen van een ander bevoegd gezag betreffen (in 2014 bijvoorbeeld nog: aantallen volgens Basisnet).

De mogelijk borgbare maatregelen zijn in drie categorieën juridisch beoordeeld: planologisch, bouwtechnisch, en organisatorisch. Alleen planologische maatregelen blijken borgbaar bij de huidige regelgeving rond Ruimtelijke ordening. Als het gaat om concrete uitwerkingen (veelal voorbeelden van planregels) zijn er drie oordelen. Bij een aantal (uitwerkingen van) maatregelen ligt er een positieve of negatieve uitspraak van de Afdeling. Even afgezien van zeer specifieke situaties respectievelijk apert onhandige formulering, is daarmee duidelijk of de betreffende maatregel borgbaar is.

Moeilijker ligt het bij uitspraken waarover de Afdeling zich nog niet heeft uitgelaten. Een eerste inschatting geeft uiteraard eveneens voornoemde twee uitspraken. Als eerste: de betreffende formulering overleeft een toekomstige toetsing door de Afdeling (de beoordelende jurist zet in elk geval thans geen kanttekening). En als tweede: het is prudent rekening te houden met een negatieve uitkomst (de beoordelend jurist ziet mogelijke problemen die in elk geval niet worden weggenomen door het blote feit dat er een bestemmingsplan met een dergelijke formulering bestaat of een stadsontwikkeling met een dergelijke groepsrisicoverantwoording onbetwist is gebleven).

In bijlage 5 komen alle (vier) typen beoordelingen en voorbeelduitwerkingen voor.

### 1.3.2 Commentaar en aanbevelingen

De taakgroep heeft in het verzamelde materiaal met verbazingwekkende frequentie en herhaling maatregelen aangetroffen waarvan de kanttekeningen, uitblijven van concrete uitwerking of zelfs verwerping, al van jaren her zijn. Dank daarbij aan wijziging van het Bouwbesluit (doorwerking PAG), een Bevi-wijziging (inperking brandweeradvies) en, last but not least, de Evaluatie groepsrisico.

Een oorzaak van dit gebrek aan voortgang met groepsrisicomatregelen is dat het proces van een denkbare - naar een borgbare maatregel een keten vol belemmeringen betreft. Als resultaat uitblijft, kan dat door heel verschillende oorzaken, die kennelijk onvoldoende worden overzien noch aangepakt. In voorliggend onderzoek bleken de volgende valkuilen:

- De maatregel moet concreet geïnterpreteerd en beschreven zijn. Nogal wat handreikingen bevatten 'zoekrichtingen' die op essentiële punten vaag blijven, zoals 'ventilatie in het gebied beperken';
- De maatregel werkt niet door in groepsrisico(hoogte) of is standaard vóórondersteld in het groepsrisicoverantwoordingsproces. Veel zelfredzaamheid is bijvoorbeeld al meegerekend volgens een standaardbeschermingsfactor, los van de concreet (niet) aanwezige schuilmogelijkheden;

- De maatregel moet in de RO-besluitvorming in te brengen zijn. Locatiekeuze (zoals deze maatregel in diverse handreikingen heet) komt in de huidige procedure te laat en leidt dan tot verzuchtingen van het type 'een dergelijke populatie had de gemeente op deze locatie helemaal niet moeten willen';
- Het juridisch oordeel is dat (voor EV) bouwtechnische - en, in iets mindere mate, organisatorische, maatregelen bij huidige regelgeving niet te borgen zijn;
- Het juridisch oordeel voor planologische vertaalbare maatregelen is divers. Er zijn maatregelen in bestemmingsplannen toegepast terwijl de houdbaarheid niet als onproblematisch wordt gezien en haalbare maatregelen zijn na - gerekend vanaf het Bevi toch meer dan tien - jaren nog altijd niet optimaal geformuleerd noch in goede standaardvoorbeelden ontsloten.

Bovenstaande punten worden alle in de volgende hoofdstukken aangehaald. Ze zijn dus binnen het Verbeterprogramma wel integraal gesignaleerd, maar zijn binnen dat kader niet integraal aangepakt.

Uiteraard zijn meer maatregelen te vinden door in een stap zwakkere criteria aan te leggen. Zo zijn regelingen die slechts een mogelijkheid creëren, nu als niet-borgbaar afgevallen. Het is echter niet zonder reden dat allerlei denkbare maatregelen maar blijven steken in het stadium van mogelijkheid: als het eenvoudig tot iets borgbaars kon worden omgezet, zou het al lang zijn gedaan. Illustratief zijn 'denkrichtingen' die bij het VGR anno 2013 nog als kandidaat-maatregel worden ingebracht, terwijl de 'denkrichting' al vermeld staat in het tweede Sectordocument EV .... van 1996 (hoofdstuk 4, het groepsrisicovoorbeeld). Duidelijk geen borgbare maatregel in de groepsrisicopraktijk.

Bij deze stand van zaken ziet de taakgroep twee vervolgstappen: voor de komende jaren aanpassing van de regelgeving (zoals bijvoorbeeld vanwege het PAG is doorgevoerd in het bestaande kader) en op langer termijn een breder gebruik van gevaarsindicatoren zoals groepsrisico (zoals daar mogelijkheden liggen met de vernieuwing Omgevingsveiligheid in het kader van de Omgevingswet).

### 1.3.3 Overdracht

Oprichtverlener voor het Verbeterprogramma Groepsrisico en daarmee ook het project Borgbare maatregelen is het RIVE. Op 30 juli heeft deze groep een slotoverleg gehouden en zich opgeheven. Daarbij is bij werkgroep 1 (wijziging regelgeving) door I&M gemeld dat opname van een uniforme ondergrens voor de GRV niet langer voor de (inclusief BEVI drie) besluiten wordt nagestreefd, maar op een eenduidige wijze in de Omgevingswet zal worden opgenomen. Daarmee zal [...] het doel van de werkgroep bereikt worden.

Uitbreiding van risicobeheersing met maatregelen die bij huidige regelgeving niet doorwerken in een groepsrisico en/of nu niet geborgd kunnen worden, zoals de in dit rapport tot 'bouwkundige' en 'organisatorische' maatregelen, zullen dus in het kader van de Omgevingswet moeten plaatsvinden. In dat kader omgevingsveiligheid kan ook gegeken worden naar een breder gebruik van gevaarsindicatoren, zowel binnen als naast het instrument groepsrisico.

De taakgroep heeft er voor zorggedragen dat de huidige (on)mogelijkheden omtrent borgbare maatregelen het verantwoordelijk ministerie I&M ter kennis zijn gebracht. Onderzoek naar alternatieve vormen van borging zou neerkomen op herhaling van eerder werk en - bij ongewijzigde wetgeving - niet tot andere resultaten leiden dan eerdere inventarisaties en handreikingen (zoals genoemde rapporten van het IPO). Voor zover zich onder huidige wetgeving mogelijkheden voordoen, ziet de voortzetting van de taakgroep (onder de IMPULS 2015-2018) deze noodgedwongen in verbeterde formulering en implementatie van planregels.

# BIJLAGEN

## 2 (B) Projectinbedding

### 2.1 Projectopzet

In werkgroep 2 van het Verbeterprogramma groepsrisico gaven de VR-vertegenwoordigers duidelijk aan meer te willen met de rampenbestrijding, anders gezegd: met maatregelen die doorwerken in de ongevalsfase, of die nu wel of niet in het groepsrisico zichtbaar worden. Daarnaast speelt het aspect van borging: de interpretatie nieuw-adviesmoment-vooraan-proces als wettelijke maatregel is van tafel, maar een helder inzicht ontbreekt wat verder wettelijk wel/niet geregeld is.

In het oorspronkelijke plan was voorzien dat de NVBR de werkgroep trekt, VR-wensen faciliteert en ook draagvlak bewaakt van proces en/of resultaten. De eerste versie van het projectplan op die basis is van mei 2012 en is gecommuniceerd tot december '12 (opgenomen als bijlage 1). Het idee van NVBR als trekker is inmiddels verlaten: het voorwerk van werkgroep 2 wordt niet uitgedragen en er zijn geen acties ontplooid van NVBR of voor VR-belangen via werkgroep 3.

De titel en projectomschrijving zijn vervolgens aangepast en op 2 mei 2013 heeft (de projectgroep VGR van) het RIVE besloten dit als een taakgroep (een van de vier binnen werkgroep 3) te laten uitvoeren. Dit gewijzigde projectplan is eveneens opgenomen in deze bijlage. De vertegenwoordiger van het IPO zou de werkgroep instellen en als opdrachtverlener optreden voor werkzaamheden door een commerciële partij (waarvoor budget beschikbaar is gesteld). In de uitvoeringsorganisatie van mei is voorzien in vertegenwoordiging van NVBR, IPO, VNG, een (gemeentelijk) planjurist, VR vanuit Bevi en VR vanuit Rampenbestrijding.

Geen van de genoemde organisaties blijkt personen voor bemensing van de werkgroep ter beschikking te hebben. Vervolgens is een oproep op Relevant gedaan. Met een toelichting met de oorspronkelijke brede opzet zonder nadruk op beperkter inbedding. Hierop zijn sinds mei 2013 geen positieve reacties ontvangen. Het procesmatig opnieuw bijgestelde plan van PZH (als trekker voor het IPO verantwoordelijk voor het opstarten van de taakgroepen) lost dit probleem op door de taak nadrukkelijker onder te brengen bij structuur voor Regioteams. Daarbij is onder meer gebruik gemaakt van de website Verbeterprogrammagroepsrisico.nl, waarop een conceptproduct met maatregelen in de Ruimtelijke Ordening is getoond.

In de loop van bovenstaande ontwikkeling heeft de taakgroep namelijk kennisgenomen van verwante projecten. Diverse inventarisaties en handreikingen zijn door de gezamenlijke provincies uitgevoerd en vastgesteld. IPO08 t/m 11 omvatten: Juridische borging EV-maatregelen), Verantwoorde brandweeradvisering en Good practice - scenariobijlage. Speciaal uit IPO-11 (2011) gaat het om de huidige borgingsmogelijkheden voor een lijst EV-maatregelen, wat via uitbesteding kan worden onderzocht op wettelijke (on)mogelijkheden. Een verdere invulling werd in de periode begin-2014 t/m Relevant-2014 door DCMR/VRR verspreid onder de naam 'Handreiking externe veiligheid in bestemmingsplannen - een veilig idee. Borgen EV in ruimtelijke ordening' (versie november 2013). De conceptversie heeft gedurende zes maanden ook op bovengenoemde website van het VGR gestaan, met de mogelijkheid aanvullingen en/of commentaar in te dienen (PM geheel aan het eind van dit document).

Daarnaast is expliciet benoemd dat niet alleen naar maatregelen gezocht wordt waar aanleiding of borging de Ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan zijn. Voor dit VR-gedeelte van advies (oude naam in Bevi en VGR: 'brandweermaatregelen') en maatregelen zijn nauwelijks of geen aanvullingen binnengekomen. Er is in oktober 2013 nog een aparte attendering geweest, onder meer via de NVBR-vertegenwoordiging in het RIVE, de VR-contacten uit werkgroep 2 en een rondzendmail. Daarnaast is in dit project gebruik gemaakt van overlap in de werkzaamheden met een andere taakgroep, namelijk Praktijken (meer gegevens in volgende bijlage).

Aldus heeft de inventarisatie twee producten (en enige commentaren) opgeleverd. In dit rapport worden ze korthedshalve aangehaald met: Maatregelen RO-plan en Maatregelen VR. Deze moeten worden gecontroleerd op borgbaarheid en ontdaan worden van wat juridisch niet houdbaar is.

Het traject wordt niet als zeer tijdskritisch gezien, zolang Regioteams maar weten dat in een taakgroep aan deze resultaten wordt gewerkt en op enig moment een toolbox 'geborgde maatregelen' volgt.

## 2.2 Uitvoering

Voorlopers en gerelateerde documenten betreffende maatregelen zijn:

- IPO11, een IPO-onderzoek naar de mogelijkheden voor juridische borging van externe
- Veiligheidsmaatregelen, onder projectleiderschap van de DCMR Milieudienst Rijnmond, door DHV (Christiaan Soer), 2009;
- Borging EV-maatregelen; Regionale uitwerking voor de regio Rijnmond. Een vervolgoopdracht aan DHV, 2011;
- Onderzoek Verantwoording groepsrisico in het milieu door DHV in 2012;
- Borging Externe veiligheid in Ruimtelijke plannen door Tauw, concept juli 2013. Verwacht: augustus een brochure en maatregelenvoorbeeldlijst (geschikt voor toolbox).

Een door DCMR en VRR voltooide afronding met bovenstaande documenten is 'Optimalisatie RO-adviezen DCMR en VRR'. Ondanks de vermeldingen VR, betreft het voltooide resultaat vooral RO-maatregelen en het bestemmingsplan.

In termen van de VGR-taakgroepplan moet het volgende genoemd worden:

- IPO8 'Verantwoorde brandweeradvisering EV', over het 'slim' borgen van maatregelen, maart 2010. IPO-doc met gele kaft, toen het IPO het project overnam onder de naam 'Juridische borging EV-maatregelen';
  - IPO8B 'Good practice' is als onderdeel van 'Handreiking verantwoorde brandweeradvisering EV' gelijktijdig verschenen. Dit is het resultaat van het 'Scenarioproject' van Harry Killaars c.s. sinds 2008;
  - IPO-10 Bouwkundige voorzieningen - Maatregelencatalogus 2010 (ten tijde van IPO-08 'Kosten en baten van maatregelen EV');
  - Handreiking Brandweeradvisering Wet Milieubeheer. Hoewel eveneens van begin 2010 en inhoudelijk zeer overlappend met IPO11 (of 08), een andere Handreiking, door of onder begeleiding van een tiental VR-en uitgegeven door NVBR.
- \* In de stukken blijkt verwarring of IPO11 al dan niet het hierboven aangehaalde resultaat IPO8B is. In het projectplan/verslag DCMR staat IPO11, dat dit (ook) project IPO8 zou zijn komt vrij stellig van de PZH. Zonder een bijgewerkte lijst IPO-uitgaven (met jaartal een soortgelijke bibliografische basisgegevens) blijkt dit hier onduidelijk.

Hoewel de titels vooral maatregelen vanuit brandweer (VR) suggereren, blijft bijvoorbeeld IPO-10 in beeld als het onderzoek of de maatregelen set de repressieve fase (rampenbestrijding) uitsluit.

Uit het bovenstaande zijn een aantal projectaanpassingen/toelichtingen gekomen:

- 1) We mogen verwachten dat alle maatregelen uit de eerste vier deelprojecten condensereren in de maatregelen-voorbeeldlijst (onder punt 5 DCMR), voorzover het gaat om het Bevi-advies. Er moet echter gecontroleerd in hoeverre dat ook geldt voor alle maatregelen met EV-doorwerking in de punten 6 t/m 10. Stap 1 in het project betreft dus het volledig maken van de maatregelenlijst, nauwkeuriger gezegd: op een verantwoorde manier inperken van de kandidaten en gebruikers. Dat is mogelijk door consequent vanuit het gezichtspunt van de RO-er te werken;
- 2) Uit bovenstaande en (beide) projectplannen blijkt ook dat een aantal NVRB/VR-punten buiten het resultaat vallen. (Bijvoorbeeld aanrijmogelijkheden via bestemmingsplan wél, bluswatervoorziening via gebouwweisen ook, maar verdere rampenbestrijding en restrisicobeperking niet.) Inperking is mogelijk, door consequent uit te gaan van wat tot uiting komt (of in elk geval: kan komen bij een geschikt instrument) in een groepsrisico;
- 3) Het voortraject is weliswaar van DCMR én VRR, maar hoe het VGR verder gaat met dat resultaat raakt de VRR niet. Op specifiek provinciaal niveau is bovendien de ambitie na de 'gemeentebrief' aan de orde, niet hun houding over een landelijk instrument;
- 4) Het resultaat wordt niet *ter goedkeuring* aan alle projectbetrokkenen rondgestuurd, maar vastgesteld door RIVE. Op basis van de historie wordt geen energie gestopt in het verkrijgen van NVBR-draagvlak of vaststelling door VR-en. De ambitie is om het via de VGR-site / door regioteams door te ontwikkelen tot 'hulpmiddel in de praktijk' (concreet: voorbeeldteksten in HTML, in toolbox aan te klikken op grond van behoefte door RO-ers, die daardoor vraaggestuurd de adviezen van VR-en beïnvloeden);
- 5) Het toetsen (in fase 2) van de aangevulde set maatregelen, levert naast ondersteuning van het appél 'borging kan wel' (met name via bestemmingsplan), ook de gewenste lijst nu niet borgbare maatregelen. Die kan het RIVE gebruiken voor het onderzoek naar wettelijke implementatie door werkgroep 1.

Vanaf punt 3 is dus de uitvoering gewijzigd in overeenstemming van de verschuiving in de rol van NVRB/VR: in het verbeterprogramma wordt niet langer de hele breedte van het 'brandweeradvisie' ingevuld noch trekt de NVRB deze taakgroep. Daar komt het volgende bij.

In het werk van een andere taakgroep (Praktijken) is eveneens de vraag gesteld welke van voornoemde documenten als een methodiek of hulpmiddel in de praktijk van groepsrisicoverantwoording functioneren (en dan in die taakgroep nader zouden worden beoordeeld). Die beoordeling werd overbodig geacht, omdat bij VR-maatregelen en de betreffende inbreng in een groepsrisicoverantwoording (het 'brandweeradvis') een generiek resultaat is bereikt. Dat resultaat is voor Borgbare maatregelen over te nemen en is - vooruitlopend op bijlage 3 in dit document - als volgt.

Tijdens het onderzoek van de taakgroep Praktijken is geconcludeerd dat aanleidingen als mogelijkheden tot rampenbestrijding en zelfredzaamheid niet of nauwelijks zijn uit te werken in termen van groepsrisicohoogte, laat staan dat dit borgbare maatregelen oplevert. Althans, bij de huidige regelgeving waarin een grote nadruk wordt gelegd op het in elk geval kwantificeren van veiligheidssituaties in termen van groepsrisico, waartoe een strikte rekenmethodiek is voorgeschreven. Een (opvolger voor) de brandweermaatregelcatalogus (IPO 08) of soortgelijke documenten zijn dan ook niet meegenomen, binnen Praktijken noch bij Borging.

## 2.3 Afbakening

Er zijn vrijwel alleen RO-maatregelen waarvan het resultaat volgens Bevi en soortgelijke besluiten zichtbaar wordt in de groepsrisico (de FN-curve). In het verbeterprogramma *Groepsrisico* kunnen andere maatregelen vervallen als zinvol criterium / te onderzoeken groep instrumenten. Speciaal nu uit de onderzochte Praktijken blijkt dan dat er momenteel geen enkel instrument beschikbaar voor 'het brandweergedeelte'. De hele repressie is in de (voorgeschreven !) rekenmethodiek platgeslagen tot (iets versimpeld) *vooronderstelde* beschermingsfactoren.

De reacties op bovenstaande waren uiteraard niet onverdeeld enthousiast. Het tussenresultaten (van wél werkende en mogelijk borgbare maatregelen) is op site gezet ([w.verbeterprogramma.groepsrisico.nl](http://w.verbeterprogramma.groepsrisico.nl)) inclusief een doorkijkje naar vorm waarin dit instrument zou kunnen worden geïmplementeerd. Daarbij is een half jaar lang gelegenheid geboden en zijn betrokken geattendeerd om soortgelijke ideeën in te dienen voor het brandweergedeelte en door de VR-en. Het resultaat is in wezen niet meer dan in bijlage 7 staat vermeld.

De taakgroep heeft de achterliggende opinies tot twee groepen samengenomen teneinde een vervolgstap te vinden:

1. De voorstelling van groepsrisico is een gegeven in het VGR. Maar het brandweeradvis kan *veel doen zonder gekwantificeerde onderbouwing*. Daarvoor zijn een vijftal handleidingen, die de VRen niet gebruiken, zelfs de stevig sectoraal gefundeerde Handleiding Bluswatervoorziening versie 2009 is nauwelijks ingevoerd. Het advies in het RIVE zou dus kunnen bevatten alle maatregelen met hun borging. Maar daar dreigt een herhaling van zetten;
2. Met of binnen *afbakening huidige groepsrisico* is inderdaad nauwelijks effect, laat staan kosten en baten van (brandweer)maatregelen zichtbaar te maken. De VRen zijn niet de enigen die hieraan het gebrek aan draagvlak voor het adviezen ophangen. Voor de taakgroep ligt dan voor de hand: pas het groepsrisico zodanig aan dat dit probleem wordt weggenomen, dus actie werkgroep 1. RIVE (de opdrachtgever van het Verbeterprogramma) heeft daarop echter al afwijzend gereageerd na werkgroep 2.

Sterker: de actuele stand van zaken (medio 2014) is dat er helemaal geen werkgroep 1 meer is om verbeteringen in regelgeving te onderzoeken. Op 30 juli heeft het RIVE slotoverleg gehouden en zich opgeheven. Daarbij is ten aanzien van werkgroep 1 (wijziging regelgeving) door I&M gemeld, dat opname van een uniforme ondergrens voor de GRV niet langer voor de (inclusief BEVI drie) besluiten wordt nagestreefd, maar op een eenduidige wijze in de Omgevingswet zal worden opgenomen. Daarmee zal [...] het doel van de werkgroep bereikt worden. Daarmee is wat in het eerste projectplan van het VGR een van de mogelijke klussen voor werkgroep was, door I&M is opgevat als de enige wettelijke verandering binnen het programma. Géén van de conclusies en aanbevelingen van werkgroep 2 en (van taakgroepen uit) werkgroep 3 die de regelgeving rond groepsrisico betreffen, is opgepakt door de betreffende werkgroep.

Om de inventarisatie van maatregelen binnen het project Borgbare maatregelen zo ruim mogelijk te voltooien, heeft het IPO (projectleider 23 juli 2013) de volgende breedte toegelaten. 'Bovenstaande twee zaken moeten niet op elkaar betrokken worden. In de verantwoordingsprocedure zijn er groepsrisicogetallen, maatgevend voor *het risico*. Daarnaast is een brandweeradvis, waarin met gezond verstand *de veiligheid* wordt bevorderd. Pogingen om bij dat laatste te gaan kwantificeren geven problemen. Derhalve voor taakgroep 1: Maatregelen in de brandweersfeer worden *niet* meegenomen, en reacties van dien aard zullen veelal organisatorische zijn, die buiten de taakgroep Borging vallen.' Een dergelijk resultaat is opgenomen als bijlage 5

## 2.4 Goedgekeurd projectplan

(Versie van 2 mei 2013 VGR projectgroep RIVE)

Projectinhoud	
Projecttitel	<b>Taakgroep 4, Borging maatregelen</b>
Thema	Brandweer en hulpverlening
Trekker	Zuid-Holland
Deelnemers/uitvoeringsorganisatie	NVBR/IPO/VNG VR, vertegenwoordiging van: 1. Bevi advisering 2. Rampenbestrijding Planjurist vanuit gemeenten
Uitvoering namens	RIVE
Aanleiding, probleemstelling, afbakening	Onderdeel van de taakopdracht werkgroep 3: 5. Beschrijven van 'good practices' ten behoeve van het borgen van maatregelen met betrekking tot beheersing van het groepsrisico, anders dan in het bestemmingsplan of de milieuvergunning. 6. Voor die maatregelen die niet te borgen zijn bezien in hoeverre aanpassing van regelgeving mogelijk is. Een voorstel voor de aanpassing met de daaraan verbonden consequenties.
Projectdoelstelling	Inventarisatie en overzicht van huidige mogelijkheden tot borgen maatregelen. Indien nodig een voorstel voor noodzakelijke aanpassing regelgeving.
Resultaat	Handreiking in aanvulling op IPO08 'Verantwoorde brandweeradvisering' over het 'slim' borgen van maatregelen. Overzicht van alle mogelijke maatregelen en uiteindelijk beperking door regelgeving.
Activiteiten	Totale inventarisatie maatregelen op basis van deskundigen en documentstudie. Schifting op basis van effectiviteit.
Taakverdeling en samenhang met andere projecten	Afstemming andere taakgroepen en regioteams. Eventueel input Adviesgroep.
Uitvoeringsproces	
Tijdsplanning	Start in mei, looptijd circa een half jaar
Eindproduct en oplevering	Voor eind 2013
Tussenproduct(en) en oplevering	Eerste concept September/November
Financiën	€50.000

## 3 (B) Geen GR-doorwerking van VR-maatregelen

### 3.1 Kwalitatieve ruimte

Als men het Bevi letterlijk neemt, staat na populatie bij elk opgesomd onderdeel van een GRV wel het woord groepsrisico, met de betekenis: het beschouwde moet worden uitgedrukt in groepsrisicohoogte. En juist bij de twee onderdelen zelfredzaamheid en rampenbestrijding waar dit ontbreekt, heeft de wetgever bij de laatste wijziging Bevi duidelijk gesteld dat het niet de bedoeling is dat Veiligheidsregio's (in 2007 nog: brandweeradvies) het groepsrisicoinstrument gaan aanvullen. Daarmee is de kwantitatieve insteek dominant, zodanig dat GRV's kunnen ontaarden in getalsmatige vergelijkingen die om meerdere redenen niet toereikend blijken voor een goed besluit.

Ook de taakgroep Praktijken heeft gekeken in hoeverre ruimte kan worden geboden aan instrumenten en methoden die ondersteuning bieden naast de verplichte kwantitatieve insteek naar groepsrisicouitkomst en bij het groepsrisicoinstrument. Het gaat dan om middelen waarmee ook kwalitatieve overwegingen of uitkomsten die niet doorwerken in groepsrisico worden ondersteund. Daarbij is het verder niet van belang of deze middelen zijn voortgekomen uit de vermelde doelen danwel ontwikkeld zijn om een complete berekening met voorgeschreven pakketten te ontwijken (vanwege gemis aan data, geïnstalleerd rekenpakket, deskundige gebruiker, voldoende tijd, enzovoorts). De vraag is slechts, of daadwerkelijk ondersteuning wordt geboden en of deze binnen het kader van Verbeterprogramma en taakgroep valt.

Dat bij een strikte lezing van het Bevi vrijwel geen enkele praktijk van vraagtekens verschoond blijft, is een pragmatisch argument om op zoek te gaan naar grijstinten. Het is echter geen normatief geldige redenering: dat dergelijke praktijken bestaan, wil nog niet zeggen dat ze goed zijn (in de betekenis van: overeenkomstig de bedoeling van de wetgever). Als bijvoorbeeld voor - en nadelen van een alternatief geen doorwerking op groepsrisico hebben of maatregelen worden meegewogen met slechts een veronderstelde gunstige GR-doorwerking, wordt evident niet voldaan een wettelijke eis, wat zeker niet kan leiden tot een goede GRV.

Natuurlijk kan iets verder naar voren gekeken worden: de afweging is het doel, die GRV zou niet moeten fixeren op bepaalde weergave van argumenten. Bijvoorbeeld het afwegen van ruimtelijke alternatieven kan ook wel zonder steeds op voorgeschreven wijze en voor elke variant de groepsrisicohoogte te bepalen, om daarna expliciet in termen van dat bewerkte resultaat te vergelijken. Wat hier in de weg staat is de wet en praktische bezwaren: het is juist de gebruiker die in het eindstadium ter rechtvaardiging van een verstoring Externe veiligheid een rekenresultaat wil, liefst onder OW. Om aan de wettelijke eis te voldoen, zou men kunnen opmerken dat de ruimte voor dit soort kwalitatieve overwegingen er wel is, nadát voldaan is aan de kwantitatieve eisen. Dus náást een groepsrisicoresultaat kunnen overige overwegingen en resultaten worden bepaald en meegegeven voor verdere afweging. In termen van praktijken raakt nu echter de ondersteuning buiten beeld: er lijkt nu méér te moeten in plaats van minder.

De taakgroep is tot de opvatting gekomen dat het niet aan hen is om, op basis van één probleem, een aanzienlijk gedeelte van bestaande praktijken buiten de opgedragen beoordeling te houden. Dat betekent dat ruimte wordt gezocht om ook kwalitatieve ondersteuning die praktijken bieden een plaats te geven, mits dat niet zo ver gaat dat de wettelijke eisen de facto worden overgeslagen. Dat is bijvoorbeeld het geval als een praktijk resultaten levert die helemaal niet zichtbaar zijn in groepsrisico. Dat dit mogelijk relevante bijdragen zijn voor een goed besluit, is onvoldoende grond om het wettelijk - en project-kader te verlaten, dat nu eenmaal uitgaat van een bepaalde formulering van groepsrisico.

Deze keuze heeft twee zichtbare gevolgen. Ten eerste op wat meegenomen wordt van VR-maatregelen (doorwerking op zelfredzaamheid en van rampenbestrijding), zie verder de volgende paragraaf. Ten tweede op de manier waarop de wettelijke onderdelen worden gescoord. In het onderzoek Praktijken worden niet de (negen) wettelijke onderdelen in vier clusters (A t/m D) samengebracht en zo gegroepeerd nader beoordeeld. Punten onder C betreffen de strenge interpretatie, waarbij gevolgen uitgerekend moeten zijn of tenminste zichtbaar in termen van groepsrisicohoogte. Dezelfde punten kunnen echter met ruimte voor meer kwalitatieve inschatting en doorwerking op groepsrisico worden beoordeeld, aangegeven met de letter E. Het is niet onmogelijk dat de beoordelaars bij een aantal praktijken alleen E als realisatie aankruisen, al dan niet met ook een kritische score onder rechtszekere toepassing. Op deze wijze zijn echter de kwesties volgens-de-wet en ondersteuning uit elkaar gehaald.

### 3.2 VR-maatregelen

#### 3.2.1 Inleiding

Het kan best zijn dat een praktijk hulp biedt bij de voorbereiding en beperking van een ramp en de mogelijkheden van personen binnen het invloedsgebied zichzelf in veiligheid te brengen. In dat geval kan realisatie van onderdeel B worden gescoord (het cluster waar bij bijvoorbeeld het Bevi de twee betreffende onderdelen voor groepsrisicoverantwoording staan).

Er zijn echter geen voorzieningen om daarna verder op punt B te scoren, simpelweg omdat in termen van groepsrisico vrijwel geen doorwerking mogelijk is en het dus weinig informatief is dat elke praktijk opnieuw te gaan vaststellen. Deze algemene tekortkoming zal wel in de resultaten worden vermeld en de onderbouwing daarvoor is in deze paragraaf verzameld. Uiteraard kan een beoordelaar (onder bruikbaarheid of correctheid) nog wel scoren op de 'work-around' die een praktijk voor dit probleem biedt of minderen vanwege het verhullen van dit probleem.

Een betoog over het al dan niet meenemen van bijvoorbeeld rampenbestrijdingsmaatregelen leidt gemakkelijk tot tegenspraken. Het gaat dan met name over maatregelen die de Veiligheidsregio in het verplichte 'Brandweeradvies' opneemt, maar waarvan opvolgen of nalaten geen enkele doorwerking heeft in groepsrisico. Om die reden vallen ze

bijvoorbeeld ook buiten het kader van wat wordt meegenomen in de taakgroep 'Borging maatregelen'. Tegelijk maakt dat zojuist genoemde advies nadrukkelijk deel uit van de wettelijke onderdelen van een GRV. Er lijkt dus sprake van een paradox: er moet iets worden meegenomen en tegelijk kan het niet.

### 3.2.2 Probleemstelling in termen van groepsrisico

Een risicoberekening is nodig om van ongevallen met gevaarlijke stoffen naar risicoresultaten zoals een groepsrisico te komen. Daarbij worden een aantal representatieve veronderstellingen gemaakt zodat de berekening niet al te ingewikkeld wordt.

Voor elke type gevaar een voorbeeld:

- In geval giftig gas zich kan verspreiden over een woonwijk wordt verondersteld dat dit maar beperkt binnenhuis merkbaar is. In de berekening wordt daarom 10% van de aanwezigen modelmatig blootgesteld aan de toxische gevolgen en 90% beschermd verondersteld;
- Bij een brand op een LPG-tankstation wordt verondersteld dat de brandweer de zaak onder controle heeft voor een BLEVE optreedt met de gecoate tankauto. In de berekening wordt dit scenario daartoe van vervolggans 0,1 voorzien;
- Bij een explosie is al op betrekkelijk korte afstand niet de drukgolf zelf maar de daardoor veroorzaakte brokstukken, glasscherven en valpartijen het bepalende gevaar. In een bepaalde bebouwingssituatie wordt dan bijvoorbeeld een fractie 0,14 getroffen.

Uit de voorbeelden is meteen duidelijk dat dit veronderstellingen zijn die zelden precies gelden en in concrete situaties zelfs geheel anders. Dat hoeft geen belemmering te zijn voor de besluitvorming met risico's, terwijl meer veronderstellingen in steeds meer detail dat wél zijn.

Om te illustreren dat vereenvoudigingen noodzakelijk zijn, wat achtergrond van die bescherming in het eerste voorbeeld, een gifwolk. De oorspronkelijke aanname was dat ruim 90% van de mensen in de buurt van een toxisch ongeval tijdig naar binnen gaat. Dat veronderstelt dus tijdige alarmering om schuilmogelijkheden dichtbij te bereiken. Vervolgens moeten die schuilmogelijkheden voldoende luchtdicht zijn om de giftig wolk inderdaad buiten te houden. Dat veronderstelt niet al te tochtende huizen en afgeschakelde ventilatie. In de uren daarna moet binnen natuurlijk voldoende ademlucht blijven en de bron van giftig gas tijdig stoppen, wat weer bepaalde effectiviteit van de brandweer veronderstelt. Het zal duidelijk zijn dat een risicovaststelling bijna onuitvoerbaar wordt als dit alles bij elke risicoberekening zou moeten worden gespecificeerd.

Dit inzicht was in de begintijd van het risicobeleid ook aanwezig, en voorlopig werd dit hele verhaal samengevat tot één constante, de bovenstaande 90%-bescherming. Eind jaren '80 was deze zogenoemde IMP-factor van VROM een voorlopige waarde, in afwachting van nadere detaillering door BiZa (wat destijds de naam was van het ministerie dat over de 'brandweer en hulpverlening' ging). Het idee was namelijk een methodiek te ontwikkelen om deze factor meer per locatie omlaag (bij ontoereikende rampenbestrijdingscapaciteit bijvoorbeeld) of omhoog (bij meer dan gemiddelde voorzieningen) vast te stellen. Op die manier zou dus het effect van rampenvoorbereiding doordringen in het groepsrisico. Op analoge wijze zouden ook acties als vluchten, Arbo-organisatie en eigen voorzieningen (later samengevat als 'zelfredzaamheid') in het groepsrisico meeberekend kunnen worden.

Met de invoering van het Bevi (2004) werden de genoemde twee groepen veronderstellingen expliciet onderdeel van een groepsrisicoafweging:

- De mogelijkheden tot voorbereiding en beperking van een ramp;
- De mogelijkheden van personen binnen het invloedsgebied zichzelf in veiligheid te brengen.

De hierboven genoemde twee mogelijkheden omvatten die eerder genoemde omstandigheden: het vastleggen van de specifieke situatie met voorzieningen en acties die doorwerken op de hoogte van de risico's. Met andere woorden, details zoals in eerdere voorbeelden genoemd en tot dusver samengevat tot berekeningsfactoren.

Nu was er in 2004 weinig voorgang geboekt na IMP met de voorgenomen detaillering en koppeling aan bijvoorbeeld brandweervoorzieningen. Integendeel, ook daar waar voorheen zelf nog wel het effect van een maatregel was te schatten, schrijft de 'Handleiding risico-analyse Bevi' sinds 2004 via het Revi dwingend een generieke factor voor. Ook heeft het rekenpakket Safeti-NL, eveneens verplicht, heel weinig mogelijkheden om de dynamiek van een ongeval te modelleren. Een interventie ná het begintijdstip van het ongeval zal bijvoorbeeld met de hand als apart scenario moeten worden toegevoegd en het vluchten van aanwezigen is geheel niet mee te modelleren. Tot slot mist inzicht in het aantal getroffen personen en wanneer dat tijdens de rampontwikkeling gebeurt, voor de veiligheidsregio essentiële informatie die weer bepaalt hoeveel dodelijke slachtoffers er uiteindelijk zullen zijn en wat daar door maatregelen tegen is te doen. Hoewel met het rekenpakket via vaste factoren nog wel aantal gewonden is te schatten, schrijft het Bevi expliciet voor dat groepsrisico werkt met dodelijke slachtoffers, waaruit de gewenste informatie niet meer is terug te rekenen.

Dit alles maakt het voor een veiligheidsregio wel heel moeilijk de mogelijkheden tot rampenbestrijding en zelfredzaamheid via groepsrisico in kaart te brengen.

### 3.2.3 Oplossing binnen de taakafbakening

In externe veiligheid wordt gewerkt met risico's: dat wil zeggen dat niet de ongewenste gevolgen sec worden beschouwd maar altijd in combinatie met de kans op optreden. Bij plaatsgebonden risico) wordt zelfs aan alleen de kans een norm gekoppeld, die bovendien in veel gevallen een grenswaarde is. Het ministerie heeft herhaaldelijk geuit dat deze grenswaarde tevens dient als een borg: indien deze kans niet wordt overschreden wordt de burger een minimum beschermingsniveau geboden dat te allen tijde wordt gerealiseerd, los van andere overwegingen zoals voordelen van de activiteit.



Hoe anders ligt dat bij groepsrisico. Ten eerste is niet langer sprake van een harde grenswaarde, waarmee een bestuurder voor toereikende veiligheid naar het Rijksbeleid kon verwijzen in plaats van zelf een complexe afweging te maken. En op lokaal niveau nu zelf moet motiveren waarom een zeker risico een toelaatbare inbreuk van de veiligheid is.

Hoewel niet verplicht het daarbij te laten, gebruikt deze motivering tenminste het groepsrisico als afwegingsinstrument. Het is ook moeilijk de afweging met iets anders uit te voeren, want alle beschrijvingen, berekeningen, verdere uitgangspunten, presentatie van resultaten, en handleidingen gaan en staan in termen van risico's en groepsrisicoresultaat. Bovendien passen andere overwegingen slecht in het wettelijk kader. Zo kan een kans van  $10^{-6}$  (eens per miljoen jaar) een maatgevend scenario zijn terwijl de burger zich druk maakt om zaken die jaarlijks gebeuren. En blijkt een maatregel die jaarlijks een ton kost nog geen millidode per jaar (de verwachtingswaarde van een groepsrisicoverlaging) te voorkomen. Het blijkt mede daardoor buitengewoon moeilijk om in termen van groepsrisico toelaatbare verstoringen of doelmatige beperkingen in perspectief te plaatsen, laat staan naar de burger te communiceren.

Een extra complicatie geeft groepsrisico bij de veiligheidsregio, omdat die het maatgevend ongeval uit dat groepsrisico haalt. In plaats van de hele abstractie inclusief heel kleine kansen raakt nu op de voorgrond hoe groot een dergelijk ongeval toch wel is. Hóe laag de kans erop ook is, de nare effecten worden nu expliciet benoemd om te kijken welke maatregelen daartegen kunnen worden genomen. Ook wordt duidelijk dat die effecten nooit geheel zijn te voorkomen, en een betoog dat het 'veilig genoeg' is wordt daarmee zeker niet beter communiceerbaar. Het is daarom goed te begrijpen waarom na 2004 in 'brandweer'-adviezen geprobeerd is de risicoberekening (QRA) te verbreden en kanttekeningen zijn geplaatst bij het opgelegde kader.

In 2007 is het kader expliciet bevestigd in een wijziging en toelichting van het Bevi, tegen de visie en interpretatie van representatieve brandwerven en veiligheidsregio's in (referenties Bevi 2007, AGS, reactiebrief). Daarbij werd benadrukt dat het VR-advies en het antwoord op de twee onderwerpen die het Bevi expliciet noemt, de uitgevoerde QRA en groepsrisico als grondslag dient te accepteren. Het advies dient dus niet te gaan over zaken die buiten de QRA, het Bevi of zelfs een risicobenadering vallen. Het zou een oversimplificatie zijn dit af te doen als een effect- versus risicobenadering: ook met kansen is het heel moeilijk over de wenselijkheid van maatregelen te praten als ze in het toegelaten materiaal vereenvoudigd zijn tot vaste rekenfactoren of zelfs geheel buiten beeld zijn.

Een veiligheidsregio kan de mogelijkheden tot rampenbestrijding en zelfredzaamheid wel zichtbaar maken, maar moet dan andere termen dan groepsrisico gebruiken. Een advies in die termen ondervindt echter de hierboven geschetste problemen, omdat in een GRV nu eenmaal groepsrisico een belangrijke, zo niet centrale, rol speelt. Probeert een VR dit te voorkomen door de mogelijkheden wél in groepsrisico uit te drukken (bijvoorbeeld het effect van maatregelen) dan ondervindt ze achtereenvolgens de volgende barrières:

- Er is nergens te vinden welke maatregelen al dan niet zijn meegenomen in de standaardfactoren en in welke mate de factor dus moet worden veranderd bij ontbrekende- of extra voorziening;
- Het groepsrisico moet vanwege maatregelen worden herberekend, maar dat is geen kwestie van te wijzigen zichtbare factoren in de onderliggende bestanden (de zogenoemde PSU) maar vereist opspitsen scenario's en ingrepen in de rekenparameters. Dit gaat de deskundigheid van de gemiddelde Safeti-gebruiker te boven;
- Een aantal met rampenbestrijding of zelfredzaamheid samenhangende factoren is niet te wijzigen in de Nederlandse versie van Safeti (die 90% bijvoorbeeld), is in het pakket niet mee gecompileerd (blootstelling per populatiegebied bijvoorbeeld), of er is helemaal geen model voorzien (zoals voor vluchten);
- Zelfs als voor elk type gewonden (nodig voor de capaciteitsbepaling) een aparte groepsrisicoberekening wordt gedaan (om te voorkomen dat alles in doden optelt in één grafiek), dan nog kan het tijdsverloop niet zichtbaar worden gemaakt (nodig voor de regionale opschaling en voorkomen dat gewonden doden worden).

Kortom, het heeft weinig zin bij elk praktijk afzonderlijk te gaan turven hoe een instrument of methodiek dit via groepsrisico tracht op te lossen. Voor deze (twee) VR-onderdelen kán er geen werkende oplossing bestaan en op praktijkniveau is ook geen aanvulling te formuleren. Noch het VR-advies als zelfstandige praktijk, noch uitwerkingen in die richting (zoals de IPO-handreiking 'Verantwoorde brandweeradvisering') worden verder meegenomen.

Wat rest voor de beoordeling is of een praktijk deze probleem voldoende onder ogen ziet. Het is schadelijk (leidt niet tot een goede GRV) als een gebruiker het bos in wordt gestuurd met een praktijk die pas in een laat stadium laat zien geen bijdrage te geven aan het VR-advies, en een regelrechte tekortkoming als de praktijk claimt het probleem wél op te lossen. Dit (negatief) criterium is gegrond op het volgende. Misbruik van in een risicoberekening vóóronderstelde maatregelen leidt niet alleen tot een te lage voorstelling van de risico's. Het kan dus ook leiden tot de verkeerde toetsingsprocedure en verkeerde GRV. En, tot slot, ook nog eens tot verkeerde maatregelen of schijnveiligheid, doordat maatregelen als extra worden ingeboekt terwijl in werkelijkheid het papieren niveau nog moet worden gehaald.

### 3.2.4 Algemener onderbouwing

De onderdelen van een GRV die kortweg worden aangeduid met rampenbestrijding en zelfredzaamheid kunnen niet worden uitgedrukt in groepsrisico. De doorwerking van maatregelen kan uiteraard wel op andere manieren worden getoond, maar daarbij zijn weer voorspelbare moeilijkheden bij de besluitvorming die voor de overige onderdelen verplicht met groepsrisico (de wettelijke maat voor risicogrootte) werkt. Dat het hier inderdaad een erkend en onopgelost probleem is, blijkt uit de volgende bronnen.

De kern van de Groepsrisico-Evaluatie bevat vrijwel dezelfde onderwerpen als de vorige paragraaf:

- Onduidelijkheid over doel dat met verantwoordingsplicht bereikt moet worden;
- Ondermeer [...] sluit de verantwoordingsplicht niet goed aan bij de menselijke perceptie van de kans op een ramp als directe consequentie van het eigen handelen (verwaarloosbaar);
- Ook is er in de praktijk geen directe relatie tussen de berekende hoogte van het groepsrisico en het aantal slachtoffers...

De Adviesraad Gevaarlijke stoffen dienaangaande (in Risicobeleid en Rampenbestrijding, juni 2009). Zeer kort samengevat, een analyse dat buiten GR ook WC (worst-case, wat men niet aan kan worden zichtbaar of niet) een kernpunt is in besluitvorming, met twee volgens AGS onopgeloste situaties:  $>WC+GR<OW$  geeft problemen brandweeraadvies en  $>WC+GR>OW$  levert een bestuurder die het risico niet expliciet voor haar rekening wil nemen. Missende instrumenten en noodzaak tot onderzoek naar:

- Subletaal letsel meenemen (anders blijft opbrengt meeste VR-acties onzichtbaar);
- Scenario's inclusief tijdsdynamiek (anders geen tekort/opbrengst logistieke competenties);
- Systematisch identificeren en aflopen maatregelen (knelpunten en opbrengst in brandweertermen);
- Instrument voor Kosten - baten (veiligheidswinst) nodig.

Ook Werkgroep 2 zit in een tussenresultaat uit het verbeterprogramma al op een andere insteek:

Organiseer een werkgroep voor het bepalen van het effect van maatregelen op het GR. Organiseer dit als richtlijn, niet als dwingende methodiek. Bijkomend voordeel is dat (weer) nagedacht kan worden over de effectiviteit en kosten-baten-efficiëntie van maatregelen.

De taakgroep 'Praktijken' kan dus al meteen, en volstaat eenmaal met, op te merken dat geen enkele praktijk of methodiek goed kan scoren op deze twee problematische onderdelen.

### 3.2.5 Doorwerking in het verbeterprogramma

Gegeven het opgelegde wettelijk kader en de afbakening van de werkgroep 'instrumenten, methodieken en implementatie', zal toch een goede (onderliggende, noodzakelijke) werkwijze moeten worden verondersteld. Deze heeft de volgende eigenschappen:

- Centraal staat GRV, dat is het proces waarin een groepsrisico wordt verantwoord in de besluitvorming over een RO-plan en waarin het resultaat ook als expliciet besluit door het bevoegd gezag wordt vastgelegd. Het proces is niet te reduceren tot uitsluitend een afweging van groepsrisicohoogtes, maar wat niet te relateren is aan groepsrisico kan niet meegenomen worden. In de verantwoordingsprocedure wordt de grootte van het gevaar en *het* risico maatgevend en exclusief uitgedrukt met een groepsrisico (getallen, grafiek);
- Buiten het kader van het verbeterprogramma en deze taakgroep vallen derhalve de (vermindering van) gevaren die niet in groepsrisico worden uitgedrukt. Een uitbreiding met overwegingen als 'draagt bij aan veiligheid' is al helemaal buiten dat kader, want brengt een discussie mee in hoeverre (gebrek aan) groepsrisico een goede maat is voor veiligheid. Delen van VR-adviezen waarvan de werkzaamheid alleen plausibel is ('gezond verstand' dat het minder gevaarlijk wordt) vallen buiten de mogelijkheden van de GRV;
- Binnen het kader van het verbeterprogramma en deze taakgroep vallen wel praktijken, waaronder maatregelen in VR-adviezen, die een aannemelijk effect hebben op het groepsrisico en aangeven hoe daar in een GRV rekening mee kan worden gehouden. Gezien de geïnventariseerde problemen zal dit een minderheid van de bekende maatregelen zijn, de doorwerking niet getalsmatig, en de mogelijkheden voor het afwegen beperkt in termen van effectiviteit en doelmatigheid. Onder meer de Maatregelencatalogus (IPO11) vallen daarmee buiten de taak.

Groepsrisico als getalsmatige maat in proces en groepsrisico is dus vrijwel onmogelijk en als kwalitatief instrument voor maatregelen bij VR-advies teruggebracht tot één letter in de voorliggende beoordeling. De rest van het probleem hoort thuis binnen werkgroep 1 (Aanpassing wetgeving), voorzover niet een ruimer kader of verderreikende veiligheidsambitie nodig is dan het Verbeterprogramma Groepsrisico. Pas na oplossingen uit die werkgroep zou gekeken worden naar diverse, nu niet meegenomen praktijken. Dat betreft diverse handboeken met instrumenten en methoden voor brandweer, gebouwmaatregelen, VR-advies-procedure, enzovoorts, die worden gebruikt en waar een bijdrage in termen van GRV (met het groepsrisico dan wel verruimd) voor de hand ligt.

## 3.3 Samenvatting

De wet benadrukt kwantitatieve uitkomsten bij GRV en doorwerking van de meeste onderdelen in termen van groepsrisico. Alleen daarnaast kan ruimte genomen worden om andere uitkomstmaten bij het geheel te betrekken of om kwalitatieve inschattingen van de risicosituatie mee te wegen. De taakgroep heeft hierin voorzien door aan de beoordelaars de mogelijkheid te geven (ook) een meer kwalitatieve ondersteuning door praktijken te scoren.

Dit helpt echter niet voor het VR-advies en, meer in het algemeen, bij vele denkbare maatregelen en omstandigheden die nauwelijks of niet in de groepsrisicohoogte zichtbaar worden. Nog even los van de drempels in de huidige stand van zaken met modellen, rekenpakketen, deskundigheid en tijd. De taakgroep merkt daarover op dat geen enkele praktijk of methodiek goed kan scoren op de onderdelen zelfredzaamheid en rampenbestrijding, en laat dit dan ook niet per praktijk afzonderlijk nog eens scoren.

## 4 (B) Tabel RO

### 4.1.1 Tabel (uit spreadsheet)

In versie 2 van het rapport is deze afgedrukt als een aparte PDF – 1<sup>ste</sup> vel.

#### 4.1.2 Overzicht en nummers

Bij de demonstratieversie als hulpmiddel is de onderstaande indeling gebruikt die correspondeert met de nummers bij de oorspronkelijke toelichtingen/voorbeelduitwerkingen (opgenomen in de volgende paragraaf.)

Opsomming + voorbeelden	Hoofdpagina	Uitwerkingstekst (# verwijzing)
Nadere eisen: gebiedsdefinitie Binnen A/B/C effectafstanden (gebiedkwetsbaarheidzonemodel VRR) of binnen Plasbrandaandachtgebied of binnen $10^{-6}$ voor beperkt kwetsbaar	1. Constructief	1 Via voorwaardelijke verplichting. Alleen met het treffen van maatregelen is de bestemming toelaatbaar. # 2 via bouwverbod met afwijkingsbepalingen.
Binnen bepaalde gebied: gebouweisen		1 Via voorwaardelijke verplichting. Alleen met het treffen van maatregelen is de bestemming toelaatbaar. # 2 Via bouwverbod met afwijkingsbepalingen. De ontheffingen de voorwaarden in omgevingsvergunning worden verleend op basis van art 2.12 lid 1, sub a  (0) Eventueel via overeenkomst (geen voorbeeldtekst)
Uitgangen van risico af gericht (Bijna altijd in VRR advies)	2. Gebruik/ oriëntatie	3 Bij bouwregels, rechtstreeks in regels opnemen (oriëntatie/ligging/ beschikbaarheid etc)
Safe haven (geen kwetsbare groepen aan zijde risicobron)		1 Via voorwaardelijke verplichting
voorkomen dat een kantoor kwetsbaar wordt (bijvoorbeeld verbonden kantoren)	3. Bestemming toestaan	4.1 BVO beperken met regel (max .. m2)
toegangs- en vluchtwegen en event. vastleggen brandweer opstelplaats verkeersbestemming tevens vluchtroute of brandweeropstelplaats		4.2 Verkeersbestemming benoemen  4.3 Nadere eisen voor event. aanvullende invulling
laten zien dat er (secundair) bluswater is		4.4 Waterbestemming benoemen
Vastleggen waar risicovolle bedrijven zijn toegestaan (+ eventuele voorwaarden) Bevi toelaten in bepaald gebied		4.5 Regel + wijzigingsbevoegdheid
indien geen risicovolle bedrijven wenselijk in plangebied Bevi/BRZO uitsluiten	4. Bestemming verbieden/ beperken	5. Rechtstreeks uitsluiten bestemmingen  5.1 Risicobedrijven uitsluiten
uitsluiten (zeer) kwetsbaar of anderszins binnen invloedsgebied (of A/B/C)		1. (beperkt) kwetsbaar alleen als..., Botlek # 5.2 zeer kwetsbaar Schollevaer # 5.3 zeer kwetsbaar Fascinatio LPG # 2. Bouwverbod met afwijking (Schieveste)
binnen PR 10-6 uitsluiten (zeer) kwetsbaar of anderszins		2. Bouwverbod met afwijking (Schieveste) # 5.4 (beperkt) kwetsbaar uitsluiten Lpg(Fascinatio)
Populatie beperken in verband met hoogte groepsrisico in zone of in geheel gebied		5.5 BVO's beperken
bestemmingen uitsluiten Bijvoorbeeld maatschappelijke functies, losse kantoren		(0) Niet in de regels opnemen  5.6 bestemmingen expliciet uitsluiten

### 4.1.3 Formuleringsvoorbeelden

#### 1. Voorwaardelijke verplichting, kwetsbare en beperkte kwetsbare objecten (uit plan Botlek Rotterdam)

##### 1.1 Omschrijving

- a. Kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in Artikel 1 van de planregels zijn in het gebied waarvoor een veiligheidscontour is vastgesteld slechts toegelaten voor zover ze haven- of industriegebonden zijn.
- b. Beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in artikel 1.6 van de planregels zijn tevens toegelaten voor zover ze ten tijde van de vaststelling van dit bestemmingsplan aanwezig waren.
- c. Het bouwen of veranderen van niet ondergeschikte aard van overeenkomstig de vorige leden toegelaten kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten in het gebied waarvoor een veiligheidscontour geldt, is slechts toegestaan, voor zover deze objecten zijn voorzien van of zijn uitgerust met:
  1. scherfwerende beglazing in kitsponningen en
  2. een adequaat functionerend centraal afsluitbaar ventilatiesysteem en
  3. lekwerende voorzieningen bij raam- en deuropeningen of
  4. indien niet aan 2 en 3 wordt voldaan, een tijdelijke vluchtruimte, waaronder wordt begrepen een in of direct naast het object gelegen afsluitbare ruimte van voldoende omvang om het gemiddelde aantal personen dat in het object werkzaam is gedurende een calamiteit voor enkele uren een adequate verblijfplaats te bieden, welke ruimte gas- en luchtdicht is of op korte termijn op overdruk kan worden gebracht en gehouden.
- d. Het bouwen van kwetsbare objecten als bedoeld in artikel 1.26 van de planregels is, voor zover het kantoren betreft, slechts toegestaan tot ten hoogste een bruto-vloeroppervlak van 3.000 m<sup>2</sup>.
- e. Dit artikel is, met uitzondering van het bepaalde onder c, niet van toepassing op kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten die behoren tot een inrichting als bedoeld in artikel 2 eerste lid van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, zoals dat gold ten tijde van de vaststelling van dit bestemmingsplan.
- f. Voor zover de in dit artikel onder c opgenomen maatregelen of daarmee gelijk te stellen maatregelen tevens vereist zijn op grond van het Bouwbesluit, prevaleert in geval van strijdigheid het bepaalde in het Bouwbesluit.

##### 1.2 Afwijking

Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 59.1 onder c indien op andere wijze een vergelijkbaar veiligheidsniveau kan worden gerealiseerd. Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 1 onder d als de bedrijfseconomische noodzaak daarvan is aangetoond met een bedrijfseconomisch onderzoek. Alvorens vergunning te verlenen wordt schriftelijk advies ingewonnen bij de milieudeskundige en de veiligheidsregio.

#### 2. Bouwverbod met afwijkingsbepaling van bouw- en gebruiksregels (uit bestemmingsplan Schieveste, Schiedam)

##### 2.1 Veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen (wegverkeer) :

- a. Binnen de 'Veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen (wegverkeer)' is de bouw of uitbreiding van (beperkt) kwetsbare objecten als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichting niet toegelaten, tenzij de uitbreiding niet ziet op een toename van het aantal in het gebouw verblijvende personen.
- b. Burgemeester en wethouders kunnen afwijken van het bepaalde onder a voor het bouwen van nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen met een groot maatschappelijk of economisch belang voor zover deze zijn toegelaten op grond van de regels van de andere bestemmingen waarmee de aanduiding 'Veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen (wegverkeer)' samenvalt en vooraf advies wordt ingewonnen bij de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond.
- c. Aan de afwijking kunnen uit het oogpunt van externe veiligheid in ieder geval voorwaarden worden verbonden met betrekking tot:
  1. de brandwerendheid en explosiebestendigheid van constructies en gevels;
  2. de brand- en rookontwikkeling van materialen;
  3. de luchtdichtheid van constructies en gevels;
  4. de afsluitbaarheid van ventilatiesystemen;
  5. de oppervlakte, explosiebestendigheid en het splinterwerend uitvoeren van glas en/of beglazing;
  6. de bereikbaarheid voor hulpverleningsdiensten;
  7. het hebben van voldoende van de risicobron afgerichte vluchtmogelijkheden;
  8. de ontruimingstijd van bouwwerken.
- d. Burgemeester en wethouders kunnen het bestemmingsplan wijzigen door het geheel of gedeeltelijk verwijderen van de aanduiding 'Veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen (wegverkeer)' voor zover een verandering in de externe veiligheidsnormering- en waardering daartoe aanleiding geeft.

#### 3. Gebruik/oriëntatie

##### 3.1 Bouwregels

Ter plaatse van de in deze bestemming bedoelde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de bestemming, en voorts met inachtneming van de volgende regels:

- a. de hoofdentrees of nooduitgangen van gebouwen dienen in de van de [Risicobron] gekeerde gevel te worden gesitueerd;

#### 4. Bestemmingen toestaan in verband met Externe Veiligheid

##### 4.1 Specifieke gebruiksregels

Met betrekking tot het gebruik gelden de volgende regels:

- a. bedrijfsgebonden kantoren zijn toegestaan tot een oppervlakte van ten hoogste 50% van de totale bedrijfsvloeroppervlakte, tot een oppervlakte van maximaal 1.500 m<sup>2</sup>;

##### 4.2 Verkeer

De voor 'Verkeer' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a.a. wegen met ten hoogste 2 x 1 doorgaande rijstrook;
- b.b. voet- en fietspaden;
- c.c. ter plaatse van de aanduiding 'openbaar vervoer': tevens voor voorzieningen voor (onbemand) openbaar railvervoer, eventueel in de vorm van een vrije baan op een viaduct;
- d.d. parkeerplaatsen;
- e.e. met daarbij behorende voorzieningen zoals:
  - straatmeubilair;

- geluidswerende voorzieningen;
- doeleinden voor openbaar nut;
- opstelplaatsen voor inzamelmiddelen en -voorzieningen voor afvalstoffen;
- groen en water.
- opstelplaatsen voor de brandweer/toegangswegen voor brandweer

#### 4.3 Nadere eisen vluchtroutes

Burgemeester en Wethouders zijn met het oog op het aspect externe veiligheid, ter beheersing van de uitpandige vluchtroutes, en met inachtneming van de in artikel X opgenomen beschrijving in hoofdlijnen bevoegd nadere eisen te stellen aan:

- de situering van bouwwerken
- de inrichting van terreinen
- de bebouwde oppervlakte van gebouwen c.q. bouwwerken geen gebouwen zijnde
- de vloeroppervlakte van gebouwen c.q. bouwwerken geen gebouwen zijnde

#### 4.4 Waterbestemming

De voor 'Water' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a.a. water ten behoeve van de waterhuishouding;
- b.b. water ten behoeve van de aan- en afvoer, waterberging, water en natuurlijke oevers;
- c.c. ter plaatse van de aanduiding 'openbaar vervoer': tevens voor voorzieningen voor (onbemand) openbaar railvervoer, eventueel in de vorm van een vrije baan op een viaduct;
- d.d. bij deze bestemming behorende voorzieningen zoals: bruggen, duikers, visvlonders, andere vergelijkbare voorzieningen en groenvoorzieningen ten behoeve van de bestemming.
- e.e. water ten behoeve van secundaire blusvoorziening.

#### 4.5 Specifieke gebruiksregels

4.5.1 Met betrekking tot het gebruik gelden de volgende regels:

- a. risicovolle inrichtingen zijn uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'risicovolle inrichting', met dien verstande dat de PR 10-6-contour gelegen is op gronden aangeduid als 'veiligheidszone - bevi'.

4.5.2 Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het plan te wijzigen ten behoeve van een risicovolle inrichting en de aanduiding 'risicovolle inrichting' toe te voegen aan een bestemming, met dien verstande dat:

- a. de bij de risicovolle inrichting behorende PR 10-6-contour binnen het bouwperceel van de risicovolle inrichting is gelegen of op gronden met de bestemming 'Verkeer', 'Verkeer - Verblijfsgebied', 'Groen' en/of 'Water';
- b. de wijziging van het bestemmingsplan gepaard gaat met een verantwoording van het groepsrisico.

### 5. Bestemming verbieden/beperken

#### 5.1 Specifieke gebruiksregels (Nieuw Mathenesse, Schiedam)

5.1.1 Met betrekking tot het gebruik gelden de volgende regels:

- a. risicovolle inrichtingen zijn niet toegestaan

5.1.2 Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het plan te wijzigen ten behoeve van een risicovolle inrichting en de aanduiding 'risicovolle inrichting' toe te voegen aan de bestemming, met dien verstande dat:

- a. de bij de risicovolle inrichting behorende PR 10-6-contour binnen het bouwperceel van de risicovolle inrichting is gelegen of op gronden met de bestemming 'Verkeer', 'Verkeer - Verblijfsgebied', 'Groen' en/of 'Water';
- b. de wijziging van het bestemmingsplan gepaard gaat met een verantwoording van het groepsrisico.

#### 5.2 Vrijwaringszone - vervoer gevaarlijke stoffen (Schollevaer, Capelle aan den IJssel)

5.2.1 Ter plaatse van de aanduiding 'vrijwaringszone - vervoer gevaarlijke stoffen' zijn 'zeer' kwetsbare objecten niet toegestaan;

5.2.2 Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde onder a indien:

- a. uit onderzoek blijkt dat de externe veiligheidsrisico's als gevolg van het transport van gevaarlijke stoffen over het spoor aanvaardbaar worden geacht
- b. maatregelen worden uitgevoerd in de gebouwen dan wel de omgeving om de effecten als gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen terug te dringen.
- c. Alvorens 'zeer' kwetsbare objecten mogelijk te maken dient de Veiligheids Regio Rotterdam om advies gevraagd te worden.

(Begrippen: zeer kwetsbare objecten)

gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, te weten:

- a.a. ziekenhuizen, bejaardenhuizen en verpleeghuizen;
- b.b. scholen;
- c.c. gebouwen of gedeelten daarvan, bestemd voor dagopvang van minderjarigen.

#### 5.3 Vrijwaringszone LPG (Fascinatio, Capelle a/d IJssel)

5.3.1 Aanduidingsomschrijving

Ter plaatse van de aanduiding 'vrijwaringszone - Lpg' gelden bouwregels voor het tegengaan van een te hoog veiligheidsrisico vanwege de aanwezigheid van een vulpunt voor Lpg, reservoir voor Lpg en afleverzuilen voor Lpg.

5.3.2 Bouwregels

In afwijking van het bepaalde bij de andere bestemmingen mogen geen nieuwe zeer kwetsbare objecten als bedoeld in artikel ..... worden gebouwd.

5.3.2 Afwijken van de bouwregels

Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde onder 5.4.2 indien:

- a.a. uit onderzoek blijkt dat de externe veiligheidsrisico's als gevolg van het Lpg tankstation aanvaardbaar worden geacht;
- b.b. maatregelen worden uitgevoerd in de gebouwen dan wel in de omgeving om de effecten als gevolg van een incident met het Lpg tankstation terug te dringen;
- c.c. alvorens zeer kwetsbare objecten mogelijk te maken dient de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond om advies gevraagd te worden.

5.3.3 Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen en de aanduiding wijzigen in die zin dat de zone wordt aangepast indien daartoe als gevolg van wijziging in gebruik, bedrijfsvoering, regelgeving of vergunningverlening aanleiding bestaat.

5.4 **Veiligheidszone LPG** (Fascinatio, Capelle a/d IJssel)

Ter plaatse van de aanduiding 'veiligheidszone - Lpg' gelden bouwregels voor het tegengaan van een te hoog veiligheidsrisico vanwege een vulpunt voor LPG.

5.4.1 **Bouwregels**

In afwijking van het bepaalde bij de andere bestemmingen mogen geen nieuwe kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen worden gebouwd.

5.4.2 **Afwijken van de bouwregels**

Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in sublid 2 voor het bouwen van nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten, in overeenstemming met het bepaalde in hoofdstuk 2 van dit plan, uitsluitend indien is gebleken dat het risico in verband met de veiligheid niet hoger zal zijn dan de daarvoor geldende grenswaarde.

5.4.3 **Wijzigingsbevoegdheid**

Burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen en de aanduiding wijzigen in die zin dat de zone wordt aangepast indien daartoe als gevolg van wijziging in gebruik, bedrijfsvoering, regelgeving of vergunningverlening aanleiding bestaat.

5.5 **Bouwregels** (personenpopulatie beperken)

Ter plaatse van de in deze bestemming bedoelde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de bestemming, en voorts met inachtneming van de volgende regels:

a. het gezamenlijk bedrijfsvloerooppervlak van de in lid 3.1, onder a t/m i genoemde functies mag niet meer bedragen dan:

	gezamenlijke bvo
Bestemming 1	.....m <sup>2</sup>
bestemming 2	..... m <sup>2</sup>
Bestemming 3	..... m <sup>2</sup>
etc	..... m <sup>2</sup>

b. het gezamenlijk bedrijfsvloerooppervlak van de onder 1 genoemde functies bedraagt maximaal ..... m<sup>2</sup>;

5.6 **Bestemmingsomschrijving** (zeer kwetsbaar uitsluiten)

De voor 'Gemengd' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. conferentiecentra;
- b. detailhandel;
- c. dienstverlening;
- d. horeca 1;
- e. hotels;
- f. kantoren;
- g. maatschappelijke voorzieningen, met uitzondering van scholen, ziekenhuizen, verzorgings- en verpleegtehuizen;
- h. sport- en speelvoorzieningen;
- i. theaters/muziekcentra;
- j. ter plaatse van de aanduiding 'specifiek vorm van gemengd-1' zijn kinderdagverblijven en speelvoorzieningen niet toegestaan;

## 5 (B uit spreadsheet) Tabel VR

Nummers betreffen het regels in het spreadsheet (48 maatregelvoorstellen)

In versie 2 van het rapport is deze afgedrukt als een aparte PDF – vanaf vel 2..



## 6 (B) Rapport juridisch commentaar

Door: mr. Esther Broeren

### 6.1 Inleiding

In de praktijk bestaat er onduidelijkheid over de vraag of en zo ja, welke externe veiligheidsmaatregelen kunnen worden geborgd door middel van een bestemmingsplan. Het gaat hier veelal om maatregelen die onderdeel uitmaken van het advies dat het bestuur van de Veiligheidsregio kan uitbrengen in het kader van de verantwoording van het groepsrisico. De oorzaak van de onduidelijkheid is deels gelegen in het feit dat de afgelopen jaren een beperkt aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is verschenen over dit onderwerp. Daarnaast richt de inhoud van deze uitspraken zich op de specifieke maatregelen (regels) die zijn opgenomen in het betreffende bestemmingsplan. Het doel van deze notitie is om, door middel van een tabel, op hoofdlijnen inzicht te verschaffen in de lijn van de jurisprudentie van de Afdeling.

### 6.2 Inventarisatie maatregelen

De Taakgroep Borgbare Maatregelen heeft een inventarisatie gemaakt van de maatregelen die in de praktijk worden opgenomen in een bestemmingsplan in verband met externe veiligheid of ten aanzien waarvan de wens bestaat om deze met dit doel op te nemen in een bestemmingsplan (bijlagen 4 en 5 van dit rapport).<sup>1</sup>

De maatregelen die onderdeel uitmaken van de inventarisatie kunnen worden ingedeeld in grofweg drie categorieën:

- Planologische maatregelen;
- Bouwtechnische maatregelen;
- Organisatorische maatregelen.

In de bijlagen 4 en 5 is in de kolom 'Koppeling juridische tabel' aangegeven tot welke van deze categorieën de betreffende maatregel behoort.

### 6.3 Juridisch commentaar

#### 6.3.1 Totstandkoming tabel

Uitgaande van de indeling van de geïnventariseerde maatregelen in de drie genoemde categorieën is een tabel opgesteld. De tabel maakt onderdeel uit van deze bijlage. In de tabel is, in korte bewoordingen, per categorie aangegeven of de Afdeling:

- Heeft geoordeeld dat het opnemen van een dergelijke maatregel in een bestemmingsplan is toegestaan;
- Heeft geoordeeld dat het opnemen van een dergelijke maatregel in een bestemmingsplan niet is toegestaan;
- Zich nog niet heeft uitgelaten over de toelaatbaarheid van het opnemen van een dergelijke maatregel in een bestemmingsplan.<sup>2</sup>

Bij het opstellen van de inhoud van de tabel zijn twee belangrijke uitgangspunten gehanteerd. In de eerste plaats is uitgegaan van een strikte uitleg van het begrip 'borgen'. Uitsluitend regelingen die een verplichting of een verbod behelzen, zijn in ogenschouw genomen. Een voorbeeld van een dergelijke regeling is een planregel die de aanwezigheid van kwetsbare objecten binnen een bepaalde

<sup>1</sup> In deze bijlage moet onder het begrip 'bestemmingsplan' tevens 'inpassingsplan' worden verstaan.

<sup>2</sup> De uitspraken die zijn betrokken bij de inhoud van de tabel die onderdeel uitmaakt van deze bijlage zijn verschenen in de periode van december 2010 tot en met oktober 2014 (het moment van afsluiting van de beoordeling). Vanwege praktische overwegingen wordt uitsluitend verwezen naar uitspraken die betrekking hebben op het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi).

bestemming uitsluit. Regelingen die slechts een mogelijkheid creëren, maken met andere woorden geen onderdeel uit van de tabel. Een voorbeeld van een dergelijke regeling is de bestemming 'Water' op de verbeelding ten behoeve van het realiseren van een bluswatervoorziening of het opnemen van de bestemming 'Verkeer' ten behoeve van het realiseren van een toegangs-, vluchtweg en/of brandweeropstelplaats. In de tweede plaats is er uitsluitend gekeken naar de toelaatbaarheid van een maatregel met het oog op de ruimtelijke relevantie van de regeling<sup>3</sup> en de samenloop met het Bouwbesluit. Een regeling in een bestemmingsplan moeten tevens voldoen aan andere eisen.<sup>4</sup> Zo geldt voor de bevoegdheid om nadere eisen te stellen onder meer het vereiste dat voldoende duidelijk moet zijn in welke gevallen en onder welke omstandigheden gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheid.<sup>5</sup> Deze aspecten zijn buiten beschouwing gelaten.

### 6.3.2 Samenvatting inhoud tabel

De Afdeling heeft zich nog niet uitgelaten over de toelaatbaarheid van alle afzonderlijke maatregelen die onderdeel uitmaken van de bijlagen 4 en 5 van dit rapport. Uit de jurisprudentie van de Afdeling kan wel een duidelijke lijn worden afgeleid ten aanzien van de mogelijkheid om externe veiligheidsmaatregelen op te nemen in een bestemmingsplan.

Allereerst volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling, in algemene zin, dat een regeling die onderdeel uitmaakt van een bestemmingsplan ruimtelijk relevant moet zijn en dat dit criterium strikt moet worden toegepast. Zo heeft de Afdeling overwogen dat het bestemmingsplan zich er niet toe leent om op detailniveau de maatregelen op te nemen die in het kader van de brandveiligheid, lees: externe veiligheid, moeten worden getroffen.<sup>6</sup> Daarnaast heeft de Afdeling zich uitgelaten over concrete maatregelen die onderdeel uitmaken van de afzonderlijke categorieën: planologische, bouwtechnische en organisatorische maatregelen. De lijn van deze jurisprudentie kan als volgt worden samengevat.

*Planologische maatregelen* zijn gericht om het realiseren van voldoende afstand tussen risicobronnen en (beperkt) kwetsbare objecten en worden om die reden als ruimtelijk relevant beschouwd. Een voorbeeld is het opnemen van een bestemming op de verbeelding in combinatie met een planregel die het realiseren van kwetsbare bestemmingen op de betreffende gronden uitsluit.

*Bouwtechnische maatregelen* kunnen niet worden opgenomen in een bestemmingsplan, in ieder geval niet voor zover het gaat om maatregelen voor gebouwen die geen onderdeel uitmaken van een risicovolle inrichting. De Afdeling heeft overwogen dat voor zover het Bouwbesluit een uitputtend karakter heeft er geen ruimte bestaat om ten aanzien van hetzelfde onderwerp regels te stellen in een bestemmingsplan. Voorbeelden zijn regels die zien op het aanbrengen van een sprinklerinstallatie, de toe te passen beglazing en de ventilatie van een gebouw.

*Organisatorische maatregelen* in een bestemmingsplan roepen in de regel een mogelijkheid in het leven in plaats van een verplichting of een verbod. Voor het overige gaat het vaak om regels die

---

<sup>3</sup> Het bestemmingsplan is een ruimtelijk instrument dat bestaat uit drie onderdelen: de verbeelding, de plantoelichting en de planregels. De inhoud van het bestemmingsplan wordt getoetst aan het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Dit betekent dat een regeling die onderdeel uitmaakt van een bestemmingsplan 'ruimtelijk relevant' moeten zijn.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 1 april 2009, zaaknummer 200708906/1 (GS Noord-Holland/bestemmingsplan Molletjesveer). In deze uitspraak overwoog de Afdeling dat de binnenplanse vrijstellingsbevoegdheid die voorziet in de vestiging van risicovolle inrichtingen in strijd is met een goede ruimtelijke ordening vanwege onder meer het ingrijpende karakter hiervan. Voor een uitspraak over het opnemen van ontheffings- en wijzigingsbevoegdheden in een bestemmingsplan zie bijvoorbeeld ABRvS 11 januari 2012, zaaknummer 201004758/1/R3 (Waalwijk/bestemmingsplan Bedrijventerreinen en Bevi).

<sup>5</sup> Onvoldoende duidelijk is bijvoorbeeld een planregel die bepaalt dat er nadere eisen kunnen worden gesteld inzake sprinklerinstallaties nadat advies is ingewonnen bij de brandweer over de vraag of de bluswatervoorzieningen ter plaatse voldoende zijn wanneer uit de planregels niet kan worden afgeleid wanneer deze voorzieningen voldoende kunnen worden geacht. ABRvS, 22 mei 2013, zaaknummer 201112416/1/T1/R3 (Bedrijventerrein GDC-Noord 2009, Eindhoven).

<sup>6</sup> ABRvS 18 september 2013, zaaknummer 201208105/1/R2 (Bergen op Zoom, bestemmingsplan De Zeeland), rechtsoverweging 14.2. Het betreft maatregelen die zijn geadviseerd door de Regionale Brandweer in het kader van de verantwoording GR. De overweging lijkt derhalve (tevens) te zien op maatregelen in het kader van externe veiligheid.

betrekking hebben op de uitvoering van het bestemmingsplan en om die reden niet ruimtelijk relevant zijn.

### 6.3.3 Commentaar in tabelvorm

Categorie maatregelen	Algemene omschrijving geïnventariseerde maatregelen	Algemene lijn van de jurisprudentie van de Afdeling
<b>Planologisch</b>	<p>Het uitsluiten van bepaalde risicobronnen en/of (beperkt) kwetsbare objecten door middel van het opnemen van een bestemming, zone, strook, contour en/of aanduiding op de verbeelding en het opstellen van daarbij behorende planregels, inclusief begripsomschrijvingen.</p> <p>Een voorbeeld is het opnemen van de bestemming 'Bedrijven' in de verbeelding en het in de planregels uitsluiten van de vestiging van 'Bevi-inrichtingen' op gronden waarop de bestemming 'Bedrijven' rust.<sup>7</sup></p>	<p>De Afdeling heeft zich niet in algemene zin uitgelaten over de toelaatbaarheid van deze regels. De lijn in de jurisprudentie is dat dergelijke regels ruimtelijk relevant zijn. Zie bijvoorbeeld:</p> <p><i>ABRvS 11 januari 2012, zaaknummer 201004758/1/R3 (Waalwijk/bestemmingsplan Bedrijventerreinen en Bevi)</i>. Gezien de Nota van Toelichting bij het Bevi kan de vertaling van grensen en richtwaarden in bestemmingsplannen op verschillende wijzen plaatsvinden en één van de mogelijkheden hiervoor is om risicocontouren op te nemen op de verbeelding.<sup>8</sup></p> <p><i>ABRvS 23 april 2014, zaaknummer 201310908/1/R6 (bestemmingsplan Vinckebuurt)</i>. Een veiligheidsmaatregel die bestaat uit het uitsluiten van de aanwezigheid van beperkt zelfredzame groepen in het plangebied, kan worden geborgd in het bestemmingsplan.</p> <p>Hoewel de Afdeling zich hier niet expliciet over heeft uitgelaten, lijkt het voorgaande ook te gelden voor planregels die tot doel hebben om de populatie te beperken of te voorkomen dat een beperkt kwetsbaar object een kwetsbaar object kan worden door bijvoorbeeld het vastleggen van het maximaal toegestane brutovloeroppervlak.<sup>9</sup></p>

<sup>7</sup> De Afdeling is ook akkoord gegaan met een planregel waaruit volgt dat binnen de bestemming die de vestiging van Bevi-bedrijven toelaat de 10<sup>-6</sup>-contour voor het plaatsgebonden risico dan wel de vaste afstand als bedoeld in artikel 5, derde lid, van het Bevi dient te liggen binnen het bouwperceel van een risicovolle inrichting. ABRvS 30 juni 2010, zaaknummer 200901350/1/R3 (Bladel/Kempisch Bedrijvenpark 2008).

<sup>8</sup> Zie in dit kader ook ABRvS 20 augustus 2014, zaaknummer 201306769/1/R6 (inpassingsplan Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard). In deze zaak heeft de Afdeling impliciet ingestemd met een planregel die bepaalt dat de plaatsgebonden risicocontour van de risicovolle inrichting moet zijn gelegen binnen de grens van de inrichting.

<sup>9</sup> Zie in dit verband ook ABRvS 11 januari 2012, zaaknummer 201004758/1/R3 (Waalwijk/bestemmingsplan Bedrijven-terreinen en Bevi) waarin wordt overwogen dat in een bestemmingsplan onder meer de begrippen beperkt kwetsbare objecten en kwetsbare objecten nader kunnen worden omschreven. Daarbij mag echter geen beperking worden aangebracht op het door het Bevi omschreven beschermingsregime.

Categorie maatregelen	Algemene omschrijving geïnterpreteerde maatregelen	Algemene lijn van de jurisprudentie van de Afdeling
<b>Bouw-technisch</b>	<p>Regeling ten aanzien van de constructie of de inrichting van een gebouw.</p> <p>Een voorbeeld is een planregel die voorziet in de bevoegdheid om nadere eisen te stellen aan de ventilatie van een gebouw.</p>	<p>Niet toegestaan, in ieder geval niet voor een gebouw dat geen onderdeel uitmaakt van een risicovolle inrichting.<sup>10</sup> Over gebouwen die onderdeel uitmaken van een risicovolle inrichting heeft de Afdeling zich niet expliciet uitgelaten.<sup>11</sup> Zie:</p> <p><i>ABRvS, 22 mei 2013, zaaknummer 201112416/1/T1/R3 (Bedrijventerrein GDC-Noord 2009, Eindhoven).</i> De regels over de brandveiligheid van gebouwen in het Bouwbesluit 2003 hebben, in ieder geval voor zover het de regels betreft die gelden voor gebouwen bij niet-<i>risicovolle</i> inrichtingen, een uitputtend karakter. Er bestaat dan ook geen ruimte om een aanvullende regel op te nemen die ertoe strekt dat in het kader van externe veiligheid de eis kan worden gesteld dat bij nieuw te bouwen gebouwen een sprinklerinstallatie wordt aangebracht.</p> <p><i>ABRvS 23 april 2014, zaaknummer 201310908/1/R6 (bestemmingsplan Vinckebuurt).</i> Het bestemmingsplan is een ruimtelijk instrument waarin als veiligheidsmaatregel in beginsel afstanden worden gegeven ter voorkoming van een onaanvaardbare overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico. De regeling in het Bouwbesluit 2012 heeft een uitputtend karakter zodat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen ruimte bestond om in het plan een regeling op te nemen over de toe te passen beglazing en de centraal afsluitbare mechanische ventilatie.</p> <p><i>ABRvS 20 augustus 2014, zaaknummer 201306769/1/R6 (inpassingsplan Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard).</i> Het beroep dat in het inpassingsplan ten onrechte geen maatregelen zijn opgenomen ten aanzien van de bluswatervoorziening faalt. In dit kader overweegt de Afdeling onder meer het volgende: 'In de artikelen 6.27 en volgende van het Bouwbesluit 2012 zijn eisen over de bluswatervoorzieningen in bouwwerken opgenomen, waaraan een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor bouwen te zijner tijd zal moeten worden getoetst. Voor zover het de onbebouwde omgeving betreft, bepaalt artikel 3, eerste lid, onder a, van de Wet veiligheidsregio's dat het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt tot de brandweertzorgtaak behoort. Deze brandweertzorgtaak is ingevolge artikel 2 van die wet toevertrouwd aan het college van burgemeester en wethouders. Bovendien staat het plan niet in de weg aan het realiseren van de benodigde bluswatervoorzieningen in het plangebied.'</p>

<sup>10</sup> In diverse publicaties wordt, ter onderbouwing van het standpunt dat in het kader van externe veiligheid bouwtechnische maatregelen kunnen worden opgenomen in een bestemmingsplan, verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 23 december 2009, zaaknummer 200901040 (Stationsgebied Breda). Deze conclusie kan niet zonder meer worden getrokken. Dit is reeds omdat deze uitspraak geen betrekking heeft op een besluit tot het vaststellen van een bestemmingsplan maar op een besluit tot het verlenen van een ontheffing van de gemeentelijke Bouwverordening 2007. Zie in dit kader ook ABRvS 31 januari 2007, zaaknummer 200602483/1, waarin wordt overwogen dat het onderwerp van de Bouwverordening en het Bouwbesluit verschilt.

<sup>11</sup> Voor het stellen van eisen aan risicobronnen in een bestemmingsplan geldt in algemene zin dat ook deze eisen ruimtelijk relevant moeten zijn en in beginsel niet verder mogen strekken dan de relevante milieuregeling.

Categorie maatregelen	Algemene omschrijving geïnterpreteerde maatregelen	Algemene lijn van de jurisprudentie van de Afdeling
<p><b>Organisatorisch</b></p>	<p>Regeling op het gebied van bereikbaarheid, bestrijdbaarheid, zelfredzaamheid of risicocommunicatie.</p>	<p>De Afdeling heeft zich niet in algemene zin uitgelaten over de toelaatbaarheid van deze regels. De lijn van de jurisprudentie is dat de betreffende regels ruimtelijk niet relevant zijn omdat zij betrekking hebben op de uitvoering van het bestemmingsplan.<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld:</p> <p><i>ABRvS 22 december 2010, zaaknummer 200904971/1/R1 (Hillegom/Fioretti college).</i> Het treffen van voorzieningen voor toekomstige gebruikers in verband met zelfredzaamheid betreft een uitvoeringsaspect dat in de beroepsprocedure omtrent het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan niet aan de orde kan komen.</p> <p><i>ABRvS, 21 augustus 2013, zaaknummer 201211901/1/R2 (Utrecht/bestemmingsplan Hof, Amerongen).</i> De realisering van een vluchtroute betreft een uitvoeringsaspect en kan om die reden niet aan de orde kan komen in een beroepsprocedure omtrent het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.</p> <p><i>ABRvS 23 april 2014, zaaknummer 201310908/1/R6 (bestemmingsplan Vinckebuurt).</i> De maatregel dat bewoners via proactieve risicocommunicatie worden gewezen op alarmering en handelingsperspectieven in geval van een calamiteit, betreft een uitvoeringsaspect waarop het plan vanwege het ontbreken van ruimtelijke relevantie geen betrekking kan hebben.</p> <hr/> <p>Regelingen inzake de situering van nooduitgangen (van de risicobron af gericht) of het realiseren van een 'safe haven' (geen kwetsbare groepen aanwezig aan zijde van de risicobron) zijn niet expliciet beoordeeld door de Afdeling. De Afdeling lijkt echter van mening te zijn dat ook dergelijke maatregelen niet kunnen worden afgedwongen door middel van een bestemmingsplan. Zie:</p> <p><i>ABRvS, 7 juli 2010, zaaknummer 200906284/1/R1 (Den Haag/bestemmingsplan Laakwijk-Schipperskwartier).</i> De maatregel ten aanzien van de zelfredzaamheid van toekomstige bewoners (situering nooduitgangen) is niet afdwingbaar. De initiatiefnemer kan ten hoogste een inspanningsverplichting worden opgelegd om in het ontwerp de ingang van het gebouw zodanig te situeren dat de mogelijkheid ontstaat om van een eventuele brandhaard weg te kunnen vluchten.<sup>13</sup></p> <p><i>ABRvS 20 augustus 2014, zaaknummer 201306769/1/R6 (inpassingsplan Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard).</i> In reactie op het betoog dat onvoldoende inzichtelijk is gemaakt in hoeverre de nooduitgangen van de voorziene bebouwing zullen aansluiten op de infrastructuur overweegt de Afdeling dat ook ten aanzien van de aanwezigheid van vluchtroutes in gebouwen en de bereikbaarheid via de routes van de openbare weg in het Bouwbesluit 2012, in het bijzonder de artikelen 2.101 en volgende, eisen zijn gesteld waaraan een aanvraag voor een omgevingsvergunning zal moeten worden getoetst.</p>

<sup>12</sup> Wel toetst de Afdeling of het bestemmingsplan niet in de weg staat aan het realiseren van de maatregelen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 februari 2009, zaaknummer 200800554/1 (GS Gelderland/bestemmingsplan Klaarbeek) waarin de Afdeling overwoog dat niet aannemelijk is gemaakt dat de bestemmingsvlakken zodanig op de plankaart zijn ingetekend dat veilige vluchtroutes uit het invloedsgebied niet mogelijk kunnen worden geacht.

<sup>13</sup> Hoewel dit niet expliciet aan bod komt in de uitspraak lijkt de Afdeling te doelen op het opnemen van een verplichting in de overeenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer en niet in het bestemmingsplan.

# 7 (B) Commentaar op overzicht borgbare maatregelen

**Door Marion van der Voort op 1 augustus 2013 om 13:21**

In de Demo staan momenteel vier categorieën, maar dat is natuurlijk niet alles. De volgende missende maatregelen zijn al bekend:

- Repressie (rampenbestrijding);
- Crisiscommunicatie;
- Risicocommunicatie (naar bijvoorbeeld BHV-ers);

Bij de gevonden maatregelen zijn alleen de borgingsmogelijkheden via het bestemmingsplan vermeld. De volgende missende uitwerkingen zijn al bekend:

- Via de grondexploitatieovereenkomst (GREX);
- De gemeentelijke begroting (gelijktijdig met het planbesluit ook gevolgen als communicatie en bestrijdingscapaciteit SMART vastleggen).

Een meer compleet overzicht met achtergrondinformatie staat in de Handreiking Borging Externe veiligheid in Ruimtelijke plannen. Een concept is PM HIER opgenomen.

**Luuk Stortelder zei op 19 augustus 2013 om 10:09**

Recentelijk heeft de Raad van State een uitspraak gedaan op het Bestemmingsplan GDC-Noord. uitspraak 201112416/1/T1/R3. Uit deze uitspraak blijkt dat in het bestemmingsplan niet meer mag worden geregeld dan in het Bouwbesluit is geregeld (het bouwbesluit is uitputtend). Gelet op de uitspraak kunnen m.i. niet alle geborgde maatregelen in het bestemmingsplan worden opgenomen.

**sjaak.verheijen@veldhoven.nl zei op 28 augustus 2013 om 10:50**

Een heel goede inventarisatie, waar wij al lang op zaten te wachten.

Ook goed dat er breder wordt geïnventariseerd dan alleen maatregelen die via het bestemmingsplan kunnen worden geborgd. Misschien dat die in de toolkit komen ?

Ik heb als EV-beleidsmedewerker erg behoefte aan een zo compleet mogelijk overzicht van mogelijke maatregelen om een plan veiliger te maken als er dan toch besloten wordt om binnen een veiligheidszone te gaan ontwikkelen.

Beste Luuk,

we nemen deze uitspraak sowieso mee op het moment dat we na deze inventarisatie nog een laatste juridische check doen op het geheel,  
Aron Duindam

**Jan Reefhuis zei op 9 oktober 2013 om 12:37**

In Wierden zijn wij bezig met het herinrichten van de stationsomgeving. In dat kader speelt ook de verantwoordingsplicht van het groepsrisico. De gemeente kent eigen extern veiligheidsbeleid. Dit beleid is gebiedsgericht met een veiligheidsoptimalisatieprocedure ter waarborg van het veiligheidsbelang. In de wettelijke verantwoordingsplicht van het groepsrisico kijkt de gemeente bij toename van het groepsrisico naar de mogelijkheid van achtereenvolgens bronmaatregelen, effectmaatregelen en beheermaatregelen (voorkeursvolgorde). Dus brongerichte maatregelen hebben de voorkeur boven effectgerichte maatregelen al dan niet in combinatie met beheermaatregelen.

In de verantwoording is nagenoeg altijd daarbij het ruimtelijk ontwikkelingsbelang maat- en doorslaggevend boven het veiligheidsbelang. Waar het daarbij aan ontbreekt, is dat er niet of nauwelijks in (het) veiligheid(s)belang wordt geïnvesteerd.

Het veiligheidsbelang beperkt zich tot het voorschrijven van lichte beheermaatregelen met betrekking tot zelfredzaamheid, voorschrijven van vluchtroutes, situering en indeling van gebouwen, van een ontruimingsplan en het beoefenen daarvan. Nieuw daarbij is risico-communicatie. Dit alles vormt echter een lage drempel voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen.

Dit dilemma speelt naar onze mening landsbreed bij de wettelijke verantwoordingsplicht, waardoor deze weinig vorm en inhoud heeft/krijgt.

Onze vraag is: Zijn er in het land voorbeelden bekend langs het spoor waarbij de gemeente/het bevoegd gezag bij de EV-verantwoording voorschrijft dat er bron- en /of effectgerichte maatregelen moeten worden getroffen ter compensatie van de aantasting van de veiligheid (= toename groepsrisico)? En, zo ja: kunt u ons die voorbeelden aanreiken?

NB. Wij beseffen ons dat hierbij altijd sprake moet zijn van co-financiering. Immers de spoorwegbeheerder in samenspraak met het rijk hebben ihkv. het Basisnet Spoor bepaald welke bronmaatregelen in dat verband ter onderbouwing van de risicoplafonds getroffen worden, zoals BLEVE-vrij samenstellen goederenvervoer, hotbox-detectie, ATB-vv, enz. Waar wij het in zoeken is in effect-reducerende maatregelen, zoals bijvoorbeeld een

droogbluswatersysteem langs het spoor.

En, wij onderzoeken de financieringsvorm daarvoor. Is dat fondsvorming voor nieuwe RO-situaties, de baatbelasting voor bestaande situaties, of een combinatie van beiden?

#### **Raymond Kockx zei op 31 december 2013 om 11:16**

Voor wat betreft bestemmingen toestaan/ 'Laten zien dat er (secundair) bluswater is' merk ik op dat de waterbestemming de aanwezigheid van (secundair) bluswater niet borgt, maar toelaat. Deze bestemming laat niet zien dat er bluswater is, maar dat hier bluswater mag komen. Als uit de afweging blijkt dat dit bluswater nodig is voor het verkrijgen van een verantwoorde situatie lijkt een voorwaardelijke verplichting (zoals elders in de inventarisatie voor andere maatregelen aangehaald) de enige mogelijkheid voor borging (ook als het secundaire bluswater er al is, om te voorkomen dat het wordt verwijderd).

Hetzelfde geldt voor 'Toegangswegen en vluchtwegen en evt. vastleggen opstelplaats brandweer', waarbij de nadere eis de mogelijkheden bied om maatregelen te verlangen. Hierbij vraag ik mij ook af of de nadere eis voldoende zekerheid geeft over het ook daadwerkelijke stellen van die eisen en vooral de realisatie van geschikte opstelplaatsen. Is dat al eens geëvalueerd? of de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen ook altijd leid tot nadere eisen?

Kortom: Het toestaan van maatregelen is wat anders dan het borgen van maatregelen.

In rapport 'Milieu in bestemmingsplannen: Stadsgewest Haaglanden' ((Bro,18 april 2012) enkele voorbeelden, met name op het vlak van 'bestemming verbieden/beperken'. De maatregel voor stationsomgeving Utrecht bevat een concept wat ook voor andere situatie toepasbaar is (pagina 61). Het betreft een soort risicoplafond in de regels bij het bestemmingsplan, wat prima aansluit bij de Basisnetgedachte, en wordt vast betrokken bij het lopende onderzoek naar het omgaan met doorgaand vervoer op spoorwegemplacements in relatie tot risicoplafonds voor hoofdspoorwegen (zie, stc. 2013, nr 31425, pag 79: Regeling Basisnet)

#### **Christiaan Soer zei op 3 februari 2014 om 20:31**

... maar wel GDC Noord goed lezen! Dat ging over een heel specifieke situatie.

(Bron: LinkedIn - netwerk EV)

#### **Reinoud Scheres Adviseur veiligheid en omgeving**

DCMR en VRR hebben gezamenlijk een handreiking EV in bestemmingsplannen gemaakt. Voegt dit wat toe aan alle handreikingen die we al hebben of is het meer van hetzelfde?

Oordeel zelf: ([link naar //relevant.nl/display/DOC/Handreiking+externe+veiligheid+in+bestemmingsplannen](http://relevant.nl/display/DOC/Handreiking+externe+veiligheid+in+bestemmingsplannen))

Relevant: het overheidsnetwerk met alle kennis over externe veiligheid. Voor gemeenten, provincies, brandweer en andere overheden.

#### **Frank van der Lans Technische beleidsmedewerker at DCMR Milieudienst Rijnmond**

Ik ben zelf betrokken geweest bij de totstandkoming van deze handreiking. Deze handreiking is in eerste instantie bedoeld om voorbeelden uit de praktijk van (en voor) de Rijnmondgemeenten te geven. In tweede instantie ook bedoeld om te laten zien dat borgen in het bestemmingsplan daadwerkelijk mogelijk is (zelfs voor bouwkundige maatregelen). We benadrukken er in dat er wel nadrukkelijke keuzes gemaakt moeten worden (bijvoorbeeld over een relatief korte afstand ten opzichte van een bron). Ook in reactie op de opmerkingen van Reinoud Scheres wil ik er op wijzen dat de praktijk nu eenmaal is dat men toch ontwikkelt nabij risicobronnen. En dus ook binnen invloedsgebieden. Simpelweg 'afstand houden' is onvoldoende ingebakken in de wetgeving. Tussen PR 10-6 en invloedsgebied (bijv 100% letaliteits effectafstand) zit een groot gebied waarover afwegingen over groepsrisico, zelfredzaamheid en rampenbestrijding moeten worden gemaakt. Juist voor bijvoorbeeld extra kwetsbare bestemmingen (kinderdagverblijven, zorgtehuizen etc) moeten dan keuzes worden gemaakt over maatregelen.

In de praktijk gaat het dan over het algemeen niet om explosieveilige gebouwen en dergelijke, maar eerder om zaken zoals nooduitgangen van de bron af en afsluitbaarheid van mechanische ventilatie i.v.m. toxische dampen. Ons advies: als het aan de orde is, borg het!

Als jullie nog inhoudelijke opmerkingen hebben over het document, hoor ik het graag!

#### **Maarten Worp Policy Consultant at Safety Region of Rotterdam-Rijnmond**

En bovendien is mijn ervaring dat indien je tijdig met een goede grondhouding tot elkaar komt dat er geen over en weer oplossingsgericht gewerkt kan worden, tussen de ontwikkelaar en adviserende diensten. Binnen het Rijnmondse is eerder het probleem dat of EV vergeten wordt tot dat het een 'moetje' wordt (en dan zijn de schaarste van zowel ruimte, tijd en geld de opties beperkter) en de reflex om iets 'ruimtelijk niet relevant' te verklaren. Formeel is daarmee aan de verplichting voldaan, maar in de geest van de wetgever 'handelen' heeft

daarmee dus niet plaats gevonden. Uiteraard schildert ik hier een brede kwast, men wil dus bij voorbaat mijn excuses aanbieden aan diegenen die in het RO-proces EV serieuzer nemen.

Oftewel de handreiking is mi bedoeld om partijen te helpen meer in de geest van de wet te kunnen handelen. Maar dat dingen (die redelijk zijn) mogelijk te kunnen maken, dat staat buiten kijf, ik denk alleen niet dat het veel handvatten biedt om de proces-industrie te verplaatsen naar de Coolsingel of dat kinderdagverblijf tussen de krakers op het terrein van de grote raffinaderijen mogelijk te maken.

#### **Johan de Knijff Risico-analist bij ZRA**

.... voor zover ik de historie ken, is het een uitbreiding op de RO-basis die Christiaan Soer destijds bekeken heeft. Wat er nu is bijgebouwd / gestut gaat in het kader van 'Borgbare maatregelen' opnieuw door de juridische toets. Samen met de constatering (uit het project 'Bestaande Praktijken Groepsrisicoverantwoording' dat het voor de VR- en wel wat moeilijker ligt. En hebben jullie de algemener kanttekening gezien van Raymond Kockx ? (nummer 5 onderaan /w.verbeterprogrammagroepsrisico.nl/ Vragen en ideeën/Aanvullingen/215106.aspx?t=Aanvullingen geborgde maatregelen )

(Bron: LinkedIn - netwerk blad RV)

... er inhoud is geplaatst: een demo van een instrument met voorbeeldvoorschriften. Met meteen weer twee discussies, dus processen:

- 1) kun je je wel beperken tot uitsluitend het middel bestemmingsplan? en
- 2) de oorspronkelijke set is met hulp van in RV-kringen bekend jurist opgesteld, maar kun je bij al die uitbreidingen nog steeds beweren dat dit wel degelijk geborgde maatregelen zijn?

Zie [www.verbeterprogrammagroepsrisico.nl/Vragen+en+ideeen/Aanvullingen/default.aspx](http://www.verbeterprogrammagroepsrisico.nl/Vragen+en+ideeen/Aanvullingen/default.aspx)

#### **Christiaan Soer Senior Legal Consultant at Royal HaskoningDHV**

Natuurlijk kunnen alle maatregelen geborgd worden. Vraag is alleen hoe. De inventarisatie is een stap in de goede richting en geeft een overzicht. Feit blijft dat slechts zeer weinig van de voorbeelden door de rechter is getoetst. Ikzelf ben daarin terughoudender dan de opstellers van de inventarisatie. The proof of the pudding...

De vragen die Johan aanstip zijn daarom des te relevanter. Op de eerste vraag moet natuurlijk 'nee' geantwoord worden, alhoewel de rechter de laatste tijd (weer) het primaat bij het bestemmingsplan lijkt te leggen. In een bestemmingsplan, zeker een Chw-bestemmingsplan, kan veel (laat staan in een Omgevingsplan ex Omgevingswet), maar niet alles. Idealiter is er een brede inbedding van de maatregelen (organisatorisch, politiek-bestuurlijk, financieel, juridisch, etc.), die ook voldoende zekerheid geeft over de uitvoering ervan. En ook de tweede vraag wordt actueel...

#### **Johan de Knijff Risico-analist bij ZRA**

Raymond Kockx heeft een interessant onderscheid gemaakt tussen *k u n n e n* regelen (daar doen de juristen al regelmatig moeilijk over) en *daadwerkelijk* regelen (wat je toch denkt bij *b o r g e n*). Zie

[http://www.verbeterprogrammagroepsrisico.nl/Vragen+en+ideeen/Aanvullingen/215106.aspx?t=Aanvullingen geborgde maatregelen](http://www.verbeterprogrammagroepsrisico.nl/Vragen+en+ideeen/Aanvullingen/215106.aspx?t=Aanvullingen+geborgde+maatregelen)

#### **Raymond Kockx Consultant Environmental policy and urban planning**

Ik maak onderscheid tussen toelaten en verplichten. Dat is net wat anders dan regelen. Toelaten en verplichten kan je regelen (soms zelfs in een bestemmingsplan...). En ik betwijfel of slechts toelaten voldoende borging is, vooral als het bevoegd gezag een maatregel niet geheel zelfstandig (zonder medewerking van derden) kan uitvoeren. De brede inbedding die Christiaan noemt is in ieder geval zinvol.

Einde bestand