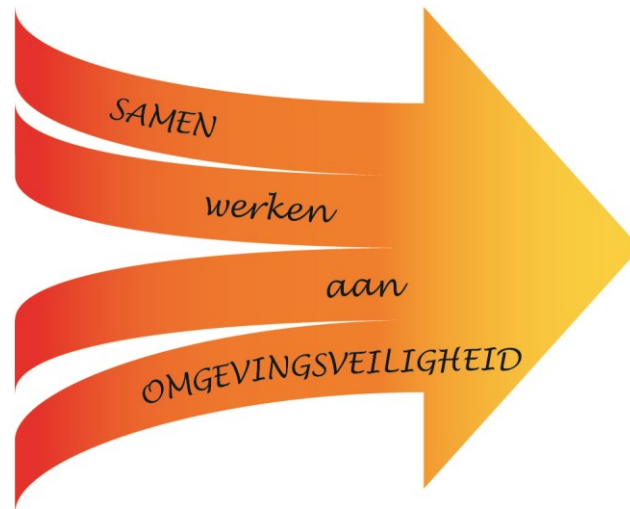


# Nota Modernisering omgevingsveiligheid

---

Uitvoeringsprogramma 2015 – 2018



## Inhoud

1.	Inleiding .....	3
1.1	Aanleiding en doel van deze nota .....	3
1.2	Proces van totstandkoming .....	4
1.3	Opbouw van de nota .....	5
1.4	Acties .....	6
2.	Bredere invulling van de beleidsdoelstelling.....	7
2.1	Huidige situatie: risicogestuurde afweging .....	7
2.2	Gewenste situatie: bredere en transparante afweging .....	7
2.3	Acties .....	9
3.	Afweging omgevingsveiligheid vroeg in het (RO)proces.....	10
3.1	Huidige situatie.....	10
3.2	Gewenste situatie: verbeterpunten .....	10
3.3	Acties .....	12
4.	Robuustheid van ruimtegebruik.....	13
4.1	Huidige situatie.....	13
4.2	Gewenste situatie.....	13
4.3	Acties .....	15
5.	Risicoberekeningen en waardering maatregelen.....	16
5.1	Huidige situatie.....	16
5.2	Gewenste situatie.....	16
5.3	Acties .....	17
6.	Monitoring en indicatoren .....	18
6.1	Huidige situatie.....	18
6.2	Gewenste situatie.....	18
6.3	Acties .....	19
7.	BIJLAGEN .....	20

## 1. Inleiding

In dit hoofdstuk leest u over de aanleiding en het doel van deze nota. Verder beschrijft dit hoofdstuk de ontwikkelingen op het gebied van omgevingsveiligheid en hoe hiermee zal worden omgegaan.

### 1.1 Aanleiding en doel van deze nota

De Omgevingswet komt in de plaats van de bestaande wetgeving op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening. Hierdoor komt de wetgeving voor de ‘vervuilende dan wel risicovolle’ bron samen met wetgeving voor een goede ruimtelijke inrichting van ons land in één nieuwe wet. Dat geldt dus ook voor de fysieke veiligheid en ruimtelijke inrichting: samengenomen is hiervoor, ter vervanging van de term externe veiligheid, de term omgevingsveiligheid geïntroduceerd.

Risico's horen er bij. We lopen thuis risico's, op straat, in het vervoer, op het werk, in onze vrije tijd. Sommige risico's gaan we uit vrije wil en bewust aan. Op risico's die ons van buitenaf (extern) bedreigen hebben we zelf minder invloed: denk aan mogelijke incidenten met gevaarlijke stoffen, aan overstromingen of een vliegtuigramp. Dan vertrouwen we er op dat anderen maatregelen treffen om deze incidenten te voorkomen of de gevolgen te beperken.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft voor het omgaan met gevaarlijke stoffen het externe veiligheidsbeleid ontwikkeld<sup>1</sup>. Dit beleid is in de afgelopen decennia geëvolueerd tot wetgeving. Voor het omgaan met gevaarlijke stoffen zijn bijvoorbeeld algemene maatregelen van bestuur voor risicovolle bedrijven (2004), buisleidingen (2010) en transport (2013) tot stand gebracht<sup>2</sup>. De risicobenadering van het externe veiligheidsbeleid is succesvol gebleken. Het aantal grote incidenten en ernstige gevolgen van incidenten zijn mede hierdoor beperkt gebleven.

Desondanks blijft er maatschappelijke zorg over veiligheid in de omgeving van risicobronnen. Aan de bron zijn veelal de mogelijke maatregelen getroffen, maar door de ruimte rond de risicobron slimmer in te richten kan nog veel 'veiligheidswinst' worden behaald. Het instrumentarium om in een vroegtijdig stadium te komen tot een veilig ruimtelijk ontwerp behoeft daartoe aanpassing. De huidige toets op veiligheid en de verantwoording van het groepsrisico schieten tekort omdat deze vaak laat in het ontwerpproces plaatsvinden en omdat het begrip over de uitkomsten van risicoberekeningen beperkt is. Kortom: Het bestaande beleidsinstrumentarium kent nog zijn beperkingen<sup>3</sup>.

Een andere maatschappelijke zorg is of de instrumenten en uitgaven op het gebied van veiligheid proportioneel worden ingezet op basis van goede afwegingen. In de beleidsnota 'Bewust Omgaan met Veiligheid: rode draden' is een aanzet gedaan om richting te geven aan dat afwegingsproces<sup>4</sup>. Daarbij staat het belang van een transparante en bredere afweging van belangen, vroeg in het proces, centraal. De aan deze nota verbonden adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) ondersteunen deze lijn<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> *Omgaan met risico's, Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nr. 5; Nuchter omgaan met risico's, RIVM, 2003.*

<sup>2</sup> *Besluit externe veiligheid inrichtingen, Stb. 2004, 250; Besluit externe veiligheid buisleidingen, Stb. 210, 686; Besluit externe veiligheid transportroutes, Stb. 2013, 465.*

<sup>3</sup> *Beoordeling praktijken verantwoording groepsrisico, Arcadis, 31 maart 2014.*

<sup>4</sup> *Bewust Omgaan met Veiligheid: rode draden, Kamerstukken II 2014/15, bijlage bij Kamerstuk 28663, nr. 60.*

<sup>5</sup> *Advies Consistent Maatwerk, WRR, 2014; Risico's gewaardeerd, naar een transparant en adaptief risicobeleid, RLI, 2014.*

De Omgevingswet biedt mogelijkheden voor een transparante en bredere afweging van belangen. De uitgangspunten van de Omgevingswet zijn daar helder over: Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter. Bescherming van burgers blijft belangrijk, maar er moet ruimte zijn voor nieuwe initiatieven en ontwikkelingen, voor duurzame ontwikkeling, voor regionale verschillen<sup>6</sup>.

De uitwerking van de Omgevingswet biedt mogelijkheden om tekortkomingen in het omgevingsveiligheidsbeleid op te heffen. Dan moet goed gebruik gemaakt worden van het tijdvenster waarbinnen aanpassingen ten opzichte van het huidige beleid mogelijk zijn. Daarom bevat deze nota ook een uitvoeringsprogramma.

## 1.2 Proces van totstandkoming

De aanpak van het programma modernisering omgevingsveiligheid is nieuw. Om ruimte te geven aan initiatieven is in de eerste helft van 2014 gestart met het inventariseren van opvattingen over het veiligheidsbeleid, van Kamerleden, van bestuurders, wetenschappers, kennisinstututen en burgers. Daarna heeft het Rijk in overleg met de omgeving het uitvoeringsprogramma opgesteld. Het proces van de totstandkoming van aanpassingen op het gebied van omgevingsveiligheid is daarmee van buiten naar binnen georganiseerd. Ook in het vervolgproces zal deze aanpak worden gehanteerd.

Allereerst zijn recente opvattingen geïnventariseerd. Hierbij valt te denken aan de parlementaire behandeling van de Wet basisnet vervoer gevaarlijke stoffen, van het verbeterprogramma verantwoording groepsrisico, het programma Veiligheid Voorop van de industrie en van de brief Verbetering van de normering voor waterveiligheid<sup>7</sup>. Daarnaast is kennis genomen van opvattingen van bestuurders, wetenschap en kennisinstututen. Een goede samenvatting hiervan bieden de adviezen van de WRR en de RLI bij de beleidsnota 'Bewust Omgaan met Veiligheid: rode draden'<sup>8</sup>.

In tweede instantie zijn deze, soms tegenstrijdige, opvattingen voorgelegd aan deskundigen in het veld. Hierbij is duidelijk geworden wat zij onderkennen als een probleem. Het probleem is vervolgens geanalyseerd en daarna is een denkrichting voor de oplossing geformuleerd. Dit proces is door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) begeleid. Er is gesproken met beleidsmakers van het eerste uur, met deskundigen uit bedrijfsleven, provincies, gemeenten, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en met adviesbureaus op het gebied van externe veiligheid, ruimtelijke ordening en stedenbouw. Bij deze discussies heeft lenM zelf geen stelling genomen<sup>9</sup>.

De opbrengst van deze procesfase is vervolgens getoetst aan de ontwerp parameters van de Omgevingswet en aan recente uitspaken van de bewindslieden op de veiligheidsdossiers van het ministerie van lenM. Het resultaat is in juli 2014 opgenomen in de bijlage 'Modernisering Omgevingsveiligheid', die onderdeel uitmaakt van de beleidsnota 'Bewust Omgaan met Veiligheid: rode draden'<sup>10</sup>.

Het voordeel van deze procesaanpak is dat de denkrichtingen aansluiten op de uitvoeringspraktijk en de mogelijkheden om deze te verbeteren. Door deze aanpak is er vanaf de aanvang al een breed draagvlak voor de denkrichtingen. Daarom is deze werkwijze van buiten naar binnen ook gekozen bij de vertaling van denkrichtingen naar beleidsvoornemens en uitvoeringsprogramma.

---

<sup>6</sup> Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu inzake de stelselherziening Omgevingswet, Kamerstukken II 2014/15, [nr. 33 962](#).

<sup>7</sup> Wet basisnet, Handelingen Eerste Kamer 2012/13, nr. 33, item 9; Vierde Nationaal Milieubeleidsplan, Verslag Algemeen Overleg d.d. 20 april 2011, Kamerstukken II 2010/11, 27801, nr.76.

<sup>8</sup> Advies Consistent Maatwerk, WRR, 2014; Risico's gewaardeerd, naar een transparant en adaptief risicobeleid, RLI, 2014.

<sup>9</sup> Modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid: Denkrichtingen vanuit bijeenkomsten met de omgeving, eerste uitwerking en dilemma's, min. lenM 7 mei 2014.

<sup>10</sup> Bewust Omgaan met Veiligheid: rode draden, Kamerstukken II 2014/15, bijlage bij Kamerstuk 28663, nr. 60.

De acties van het Uitvoeringsprogramma zijn in een expertgroep en vervolgens in een strategisch directeurenoverleg afgestemd met:

- De ministeries van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken;
- Deelnemers van diverse provincies en gemeenten, Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio's
- Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (Vereniging Nederlandse Chemische Industrie en Commissie Transport Gevaarlijke Goederen);
- Adviseurs op het gebied van ruimtelijke planvorming, stedenbouwkundigen en architecten.

Tijdens de uitvoering van het programma zal bekeken worden of de omgeving voldoende betrokken is. Burgers zullen in het uitvoeringsprogramma omgevingsveiligheid actief worden betrokken over de vraag aan welke informatie behoefte is, of het meer op effecten gericht beleid als transparanter wordt ervaren, of het begrijpelijk is welke bescherming wordt geboden en over de vraag in hoeverre de burger zelf kan en wil bijdragen aan een veilige leefomgeving.

De betrokken uitvoerende overheden en het betrokken bedrijfsleven zien het als een uitdaging om te anticiperen op de modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid en op de inbedding daarvan in de Omgevingswet. In de komende jaren zal de uitvoeringspraktijk worden gestimuleerd en gefaciliteerd met een 'Impuls voor Omgevingsveiligheid'.

'Nieuw' aan het beleid is dat veiligheid vooraan in het ontwerpproces verankerd wordt, op een wijze die een transparante en brede afweging mogelijk maakt. Van deze aanpak wordt verwacht dat elke geïnvesteerde veiligheidseuro meer zal opleveren dan in de huidige situatie, waar veiligheid vaak laat aan de orde komt en dan als kostenverhogend en vertragend wordt ervaren. Ook is de aanpak van buiten naar binnen 'nieuw'. Hiervan is de verwachting dat de uitvoeringspraktijk beter zal aansluiten op het beleid.

Met de andere overheden en de veiligheidsregio's is overeenstemming bereikt over het programma 'Impuls Omgevingsveiligheid 2015-2018'. Dit programma is het vervolg op de programmafinanciering Externe Veiligheid, die in 2014 afloopt. De Impuls Omgevingsveiligheid bestaat uit vier deelprogramma's van de gezamenlijke decentrale overheden: BRZO, PGS, Informatie en Kennisinfrastructuur en Lokaal omgevingsveiligheidsbeleid<sup>11</sup>. De investering in veiligheidsregio's maakt daar deel van uit. Daarnaast kunnen bedrijven en overheden gebruik maken van het programma Safety deals. Doel van van de Safety deals is bij te dragen aan een betere veiligheidscultuur. De investeringsimpuls en de Safety deals ondersteunen het programma modernisering omgevingsveiligheid.

Het programma Modernisering Omgevingsveiligheid valt binnen de kaders die zijn aangegeven in de programma's Modernisering Milieubeleid, Bewust Omgaan met Veiligheid en Eenvoudig Beter (totstandkoming van de Omgevingswet).

### 1.3 Opbouw van de nota

De hoofdstukindeling van de nota volgt de vijf beleidsvoornemens voor omgevingsveiligheid. Deze beleidsvoornemens zijn een vervolg op de denkrichtingen over de modernisering van omgevingsveiligheid, die op 10 juli 2014 aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd. Elk hoofdstuk sluit af met een aantal acties. Het totaal aan acties vormt het uitvoeringsprogramma 2015 – 2018.

In hoofdstuk 2 leest u over de bredere invulling van de beleidsdoelstelling. Het beleidsdoel is te komen tot een veilige leefomgeving. Dit doel wordt via twee subdoelen vormgegeven. Het eerste

---

<sup>11</sup> *Impuls Omgevingsveiligheid 2015-2018, 24 november 2014.*

subdoel is afgeleid uit de risicobenadering van het externe veiligheidsbeleid: een maatschappelijk aanvaardbaar risico van de risicovolle activiteit voor de omgeving. Het tweede subdoel is afgeleid uit de veiligheidsbeleving van de burger: een betekenisvolle bescherming van de bevolking tegen risico's of effecten van bepaalde scenario's.

In hoofdstuk 3 leest u over de vormgeving van het ontwerpproces. Het beleidsdoel is om aan het begin van het ontwerpproces een transparante en brede afweging mogelijk te maken, waarbij de kennis van deskundigen wordt benut bij het opstellen van omgevingsvisies, -plannen en -verordeningen. In deze stukken worden randvoorwaarden benoemd, bijvoorbeeld waar inzet van deskundigheid bij maatwerk nodig is. Subdoelen zijn veilig ontwerpen en verbetering van het afwegingskader.

In hoofdstuk 4 leest u over de robuustheid van ruimtegebruik. Het beleidsdoel is handelingsperspectief bieden voor zowel risicovolle activiteiten van bedrijven als voor wonen, werken en recreëren in de omgeving van die bedrijven voor de middellange termijn. De subdoelen zijn ruimte voor de topsector chemie en voldoende afstand te houden tussen de risicobron en diverse gebruiksfuncties in de omgeving.

In hoofdstuk 5 leest u over het gebruik van risicoberekeningen. Het beleidsdoel is om het risicomodel te gebruiken waarvoor het bedoeld is: meer inzicht te geven in de potentiële gevaren en de mogelijkheden om dit gevaar te voorkomen of in te perken. Een risicoberekening is één van de hulpmiddelen bij het maken van afwegingen. Subdoelen zijn om deze inzichten waar mogelijk te vertalen in standaardsituaties en uniforme afstanden, alleen te rekenen waar het er toe doet en het waarderen van aanvullende veiligheidsmaatregelen.

In hoofdstuk 6 leest u over het meten van de effectiviteit van het omgevingsveiligheidsbeleid. Het beleidsdoel is om te komen tot zinvolle en toepasbare beleidsindicatoren. Subdoelen zijn een beeld geven van deze ontwikkelingen in de tijd, voor risicovolle activiteiten en voor doelgroepen die extra bescherming behoeven.

## 1.4 Acties

	Actie	Trekker	Betrokkenen	Procedureafpraak	Product/Mijlpaal	Resultaat
1.1	Impuls Omgevingsveiligheid	IPO/provincie ZH	Medeoverheden, veiligheidsregio's, bedrijfsleven	Betrokken partijen dienen voorstellen in; IPO/prov. ZH kent middelen toe	Realisering van projecten	Versterking omgevingsveiligheid o.a. door behoud en ontwikkeling van kennis
1.2	Safetydeals	IenM	Bedrijfsleven, medeoverheden	Betrokken partijen dienen voorstellen in; IenM kent middelen toe	Realisering van projecten	Bevordering veiligheidscultuur

## 2. Bredere invulling van de beleidsdoelstelling

In dit hoofdstuk leest u over de bredere invulling van de beleidsdoelstelling. Het beleidsdoel is te komen tot een veilige leefomgeving. Dit doel wordt via twee subdoelen vormgegeven. Het eerste subdoel is afgeleid uit de risicobenadering van het externe veiligheidsbeleid: een maatschappelijk aanvaardbaar risico van de risicovolle activiteit voor de omgeving. Het tweede subdoel is afgeleid uit de veiligheidsbeleving van de burger: een betekenisvolle bescherming van de bevolking tegen risico's of effecten van bepaalde scenario's.

### 2.1 Huidige situatie: risicogestuurde afweging

Uitgangspunt bij het huidige externe veiligheidsbeleid is een risicobenadering op basis van risicoberekeningen, met daarbij een wettelijke norm voor het plaatsgebonden risico (een basisbeschermingsniveau voor elk individu) en een afwegingsruimte voor het bevoegd gezag om te bepalen welke risico's voor grotere groepen mensen aanvaard worden (de verantwoordingsplicht van het groepsrisico). De doelstelling van het externe veiligheidsbeleid luidt:

*'Het uitvoeren van een veiligheids- en risicobeleid om mens en milieu te beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte gezondheids- en milieurisico's. De overheid garandeert een zogenaamd 'basisbeschermingsniveau' voor externe veiligheid.'*<sup>12</sup>

Externe veiligheid komt verder aan de orde in twee verplichte sectorale beleidsplannen: het milieubeleidsplan (Wet milieubeheer) en de structuurvisie (Wet ruimtelijke ordening). Het milieubeleidsplan en de structuurvisie zijn voor het Rijk en provincies verplicht. Op gemeentelijk niveau geldt dat voor de structuurvisie en het bestemmingsplan. Op Rijksniveau is al geruime tijd geen apart milieubeleidsplan meer gemaakt. Daarom is in maart 2014 de 'Aanpak Modernisering Milieubeleid' uitgebracht, met als een van de centrale doelstellingen een 'gezonde en veilige leefomgeving'<sup>13</sup>. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) luidt de centrale doelstelling: 'Nederland concurrerend, leefbaar en veilig.'<sup>14</sup>

De risicobenadering van het externe veiligheidsbeleid is als bronbeleid succesvol gebleken. Het aantal grote incidenten is mede hierdoor beperkt gebleven. Het plaatsgebonden risico is een goede indicator voor de (on-)veiligheid van de risicobron. Het heeft zijn waarde bewezen bij de vergunningverlening en bij het toezicht en de handhaving. Het groepsrisico is een moeilijker uit te leggen en toe te passen begrip<sup>15</sup>. Uit diverse studies blijkt dat de kwaliteit van de verantwoording, ondanks het verbeterprogramma, vaak nog tekort schiet, hoewel er ook positieve ervaringen te melden zijn.

### 2.2 Gewenste situatie: bredere en transparante afweging

Aan risicoanalyses liggen vaak complexe berekeningen en modellen ten grondslag. Deze weerspiegelen de stand van de wetenschap. Er zit een grens aan wat deze benadering kan verduidelijken. Veel van deze modellen gaan uit van, soms impliciete, aannames. Ze zijn vaak moeilijk te volgen voor niet-deskundigen. Voor de politiek, de burger en menige expert zijn de vaktermen van de externe veiligheid moeilijk te bevatten of uit te leggen, omdat het ver van de gebruikelijke spreektaal af staat.

---

<sup>12</sup> *Omgaan met risico's, Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nr. 5; Nuchter omgaan met risico's, RIVM, 2003.*

<sup>13</sup> *Modernisering Milieubeleid, Kamerstukken II 2013/14, 28663, nr.55.*

<sup>14</sup> *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Kamerstukken II 2011/12, 32660, A/nr.50.*

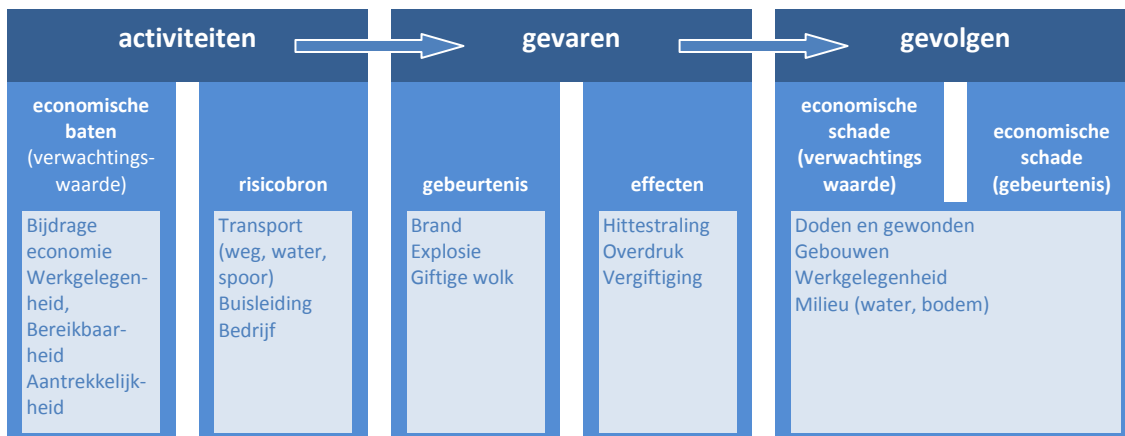
<sup>15</sup> *Quickscan multicriteriafactoren Externe Veiligheid (EV), AVIV, 2014.*

De risicobenadering leidt niet altijd tot het geformuleerde beleidsdoel van een veilige leefomgeving. De term ‘maatschappelijk aanvaardbaar’ is dan ook breder dan het criterium van de kans op overlijden. Bij het begrip maatschappelijk aanvaardbaar gaat het er om de baten van de activiteit af te zetten tegen de mogelijke risico’s van verlies van mensenlevens, van schade aan de gezondheid en van mogelijk economische of ecologische schade aan de leefomgeving.<sup>16</sup>

Bij het in kaart brengen van risicovolle activiteiten en van mogelijkheden om veiligheidswinst te boeken kan in een aantal gevallen ook de bescherming van vitale infrastructuur aan de orde zijn. Transport, chemie en de energievoorziening zijn onderdeel van de vitale infrastructuur die de maatschappij ernstig kunnen ontwrichten indien zich grootschalige uitval of verstoringen binnen deze sectoren voordoen. Om deze vitale infrastructuur goed te kunnen beschermen zijn specifieke beheersmaatregelen nodig zowel op het gebied van safety als van security.<sup>17</sup>

De bestuurder moet belangen transparant af kunnen wegen en dan een besluit nemen dat acceptabel is. De burger moet voldoende geïnformeerd worden over de belangen die daarbij in het geding zijn. Een afgebakend kader daarvoor is lastig te maken. Het is niet de bedoeling om het abstracte risicogetal te vervangen door een even abstracte kosten/baten index. Het gaat er om dat de belangen beter in beeld gebracht kunnen worden.<sup>18</sup>

Onderstaand schema bevat een voorbeeld van de elementen die bij de belangenafweging aan de orde kunnen komen.



Figuur 1: voorbeeld elementen belangenafweging (figuur op basis van Royal HaskoningDHV, 2014)<sup>19</sup>

De tweede fase van het programma Bewust Omgaan met Veiligheid (BOV) is er op gericht het afwegingskader dat gebruikt wordt bij het oplossen van veiligheids- en risicovraagstukken te verbreden, verbeteren en verduidelijken. De modernisering van omgevingsveiligheid draagt daar aan bij en geeft invulling van de in het programma BOV beoogde transparantie en verbreding van de besluitvorming.

<sup>16</sup> *Omgaan met risico's, Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nr. 5; Nuchter omgaan met risico's, RIVM, 2003.*

<sup>17</sup> *Derde voortgangsbrief nationale veiligheid, Analyse bescherming vitale infrastructuur, februari 2010.*

<sup>18</sup> *Risicobeleid externe veiligheid 2014-2018, Provincie Noord Brabant, 2014.*

<sup>19</sup> *Advies inzake modernisering omgevingsveiligheid veiligheidsregio's en omgevingsdiensten, Royal HaskoningDHV, 2014.*



## 2.3 Acties

	Actie	Trekker	Betrokkenen	Procedureafpraak	Product/Mijlpaal	Resultaat
2.1	Verbreiden afwegingskader voor besluitvorming omgevingsveiligheid	Min. lenM, met inbreng van medeoverheden, veiligheidsregio's, omgevingsdiensten en bedrijfsleven	Medeoverheden; Bestuurders	Min. lenM stemt af met alle betrokkenen	Proeven in 2015. Afwegingskader gereed in 2016	Voorstel voor een bredere afweging die eenvoudig en beter is en aanvullend is op de risicobenadering
2.2	Formuleren communicatiestrategie	Min. lenM	IPO, min. BZK, min. EZ, decentrale overheden, werkgroep ervaringsdeskundigen, bedrijfsleven, burgers en omwonenden	Min. lenM werkt een communicatiestrategie uit	Communicatiestrategie 2015; betreft gehele uitvoeringsprogramma	Voeren van een effectief communicatiebeleid dat zorgt voor een optimale betrokkenheid van de omgeving

### 3. Afweging omgevingsveiligheid vroeg in het (RO)proces

*In dit hoofdstuk leest u over de vormgeving van het ontwerpproces. Het beleidsdoel is om aan het begin van het ontwerpproces een transparante en brede afweging mogelijk te maken, waarbij de kennis van deskundigen wordt benut bij het opstellen van omgevingsvisies, -plannen en –verordeningen. In deze stukken worden randvoorwaarden benoemd, bijvoorbeeld waar inzet van deskundigheid bij maatwerk nodig is. Subdoelen zijn veilig ontwerpen en verbetering van het afwegingskader.*

#### 3.1 Huidige situatie

In de huidige ruimtelijke ordeningspraktijk komt omgevingsveiligheid (externe veiligheid) laat in beeld. Stedenbouwers, planologen en veiligheidsexperts zoeken elkaar niet vanzelfsprekend op. Deskundigen op gebied van omgevingsveiligheid krijgen een ontwerp of plan meestal pas te zien als het al (min of meer) gereed is. Een late betrokkenheid van omgevingsveiligheid beperkt de toegevoegde waarde van adviezen door experts omdat deze de financiële haalbaarheid en doorlooptijd van plannen in een laat stadium onder druk zetten.

In situaties waar de adviesvraag wettelijk verplicht is, wordt aan deskundigen van de gemeente, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's op het gebied van omgevingsveiligheid advies gevraagd. Daarbij wordt vanuit de regelgeving nu geen onderscheid gemaakt tussen standaardsituaties en complexe situaties. Daarnaast zijn er tussen de regio's verschillen in de uitgangswaarden die bij scenario's die worden gehanteerd. Deze verschillen kunnen ook tot verschillen in adviezen leiden. De veiligheidsregio's streven naar meer uniformering.

Op dit moment wordt aan het begin van het proces voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor een risicovolle activiteit maar in beperkte mate rekening gehouden met de risico's van aan- en afvoer van gevaarlijke stoffen. Een vroegtijdige afstemming tussen nieuwe activiteiten met een hoog risicoprofiel en de risicoplafonds van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen ontbreekt vooralsnog. In het verleden zijn aanzienlijke kosten gemaakt om maatschappelijk ongewenste risicovolle activiteiten en activiteiten met een te groot risico voor de omgeving te beëindigen. Hierbij valt te denken aan de beëindiging van het structurele chloortransport over het spoor en sanering van LPG-tankstations. Nieuwe soortgelijke situaties moeten in de toekomst worden voorkomen.

#### 3.2 Gewenste situatie: verbeterpunten

Omgevingsveiligheid moet een integraal onderdeel zijn bij zowel het ontwerp van de inrichting van een gebied (het ontwerp van een woonwijk of een gebouw), als bij de vestiging of uitbreiding van een risicovolle activiteit binnen dat gebied. Door het aspect omgevingsveiligheid al bij de aanvang van het ontwerpproces een plek te geven in omgevingsvisies, -plannen en –verordeningen wordt een transparante en brede afweging mogelijk gemaakt.

Idealiter wordt omgevingsveiligheid een ontwerpparameter waarmee initiatiefnemers zoals planologen, stedenbouwkundigen en ontwerpers aan de slag kunnen gaan. Dat betekent dat omgevingsveiligheid aan het begin van het planproces verankerd moet worden. Als planologen en ontwerpers zich bewust zijn van risico's en mogelijke effecten van ongevallen in het gebied, kunnen zij daar bij planvorming en ontwerp rekening mee houden. Dit zorgt voor een snellere doorlooptijd van plannen en een efficiëntere inzet van financiële middelen.

Door op de plankaart rondom een bestaande risicobron concrete gebieden op te nemen waar nadere voorwaarden aan de ruimtelijke inrichting zijn verbonden vanwege de omgevingsveiligheid, wordt bereikt dat omgevingsveiligheid vroeg in het planproces in beeld is. De initiatiefnemer komt deze informatie dan als kader tegen. Deze nadere voorwaarden kunnen uiteenlopen van algemene regels tot maatwerk in afstemming met de omgevingsdienst en/of veiligheidsregio. Daarbij kunnen bijvoorbeeld de beperkingen in de zelfredzaamheid van bewoners een rol spelen. Door rekening te houden met deze nadere voorwaarden kan een intrinsiek veiliger gebied of gebouw worden ontworpen (zie figuur 2: schillenmodel).



Figuur 2: schillenmodel

Door veiligheidsregio's en omgevingsdiensten te betrekken bij het opstellen van omgevingsvisies en –plannen worden de randvoorwaarden en uitgangspunten wat betreft omgevingsveiligheid vroegtijdig zichtbaar. Bij de uitwerking of invulling van het omgevingsplan en het ontwerpen van infrastructuur en bebouwing kan dan eenvoudiger en beter met dat belang rekening gehouden worden. De veiligheidsregio's en de omgevingsdiensten kunnen zo in de visies en plannen aangeven waar het om standaardsituaties gaat die geen advisering behoeven und waar het complexere situaties betreft, waarin durch advisering bei denselben normen noch signifikante Sicherheitsgewinn erzielt werden kann. Auf diese Weise können sie sich auf die Pläne konzentrieren, die er tatsächlich tun können. Die Beratung ist auch eindeutig, da in allen Sicherheitsregio's und Umgebungsdiensten dieselben Ausgangswerte verwendet werden.

Het Verbeterprogramma Groepsrisico krijgt met de komst van het programma modernisering omgevingsveiligheid een nieuw perspectief. De deelnemers aan het verbeterprogramma zullen hun ervaring inzetten om de transitie naar het nieuwe beleid mogelijk te maken. Goede elementen zullen worden behouden. Zo heeft het verbeterprogramma een aanzet gedaan om de samenwerking tussen externe veiligheidsexperts, ruimtelijke ordenaars und stedenbouwkundigen te verbeteren. Regiotteams in het hele land werken nu al aan de opzet und invulling van handige instrumenten, goede voorbeelden und actuele kennis. Een aantal stedenbouwkundigen is betrokken om 'veiligheid als ontwerpparameter' verder uit te werken.

Onderzocht wordt in welke gevallen het wenselijk is om bij verlening van een omgevingsvergunning de risico's van aan- und afvoer te betrekken. De risicoplafonds van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen zijn ontworpen op bestaande vervoersstromen und houden rekening met bekende marktontwikkelingen. Daarom is deze toets naar verwachting alleen nodig in een enkel geval waarbij

het gaat om een significante en nu nog onvoorziene toename van het vervoer van stoffen met een hoog risicoprofiel. Maar het is nog beter als het niet zover hoeft te komen. Daarom is het verstandig om waar mogelijk in omgevingsvisies in het ruimtelijk vestigingsbeleid op dit soort ontwikkelingen te anticiperen.

### 3.3 Acties

	Actie	Trekker	Betrokkenen	Procedureafspraken	Product/Mijlpaal	Resultaat
3.1	Omgevingsveiligheid plaats geven in omgevingsvisies, -plannen, -plankaart en –verordeningen, door omgevingsdiensten en veiligheidsregio's bij de opstelling daarvan te betrekken	Min. IenM, medeoverheden	Veiligheidsregio's en omgevingsdiensten, min. VenJ, stedenbouwkundigen, IPO-werkgroep verbeterprogramma, gemeenten en provincies	Betrokken partijen werken voorstellen veiligheidsregio's en omgevingsdiensten verder uit	Voorstel uitwerking in structuur- en beleidsvisies in 2015; Eerste conceptvisies en -plannen in 2015 en 2016; Regels in amvb onder Omgevingswet 2018	Omgevingsveiligheid maakt onderdeel uit van visie en plan. Omgevingsveiligheid wordt ontwerp parameter; Borgen dat veiligheidsregio's en omgevingsdiensten waar nuttig en nodig betrokken worden in de uitvoering
3.2	Standaardiseren advies veiligheidsregio's en omgevingsdiensten	veiligheidsregio's	Min. IenM, min. VenJ, provincies, gemeenten en omgevingsdiensten	Bestaande werkgroep veiligheidsregio's en omgevingsdiensten werkt voorstellen uit	Handreiking met standaard scenario's en best practices 2017	Betekenisvolle bescherming burger; In standaardgevallen weet ontwerper vooraf waar hij rekening mee moet houden
3.3	Kennisuitwisseling met ruimtelijke planvormers / architecten over externe veiligheid	Min. IenM	Min. BZK, min. VenJ, Stedenbouwkundigen, gemeenten, veiligheidsregio's, omgevingsdiensten en regioteams	Werkgroep stedenbouwkundigen beoordeelt voorstellen omgevingsdiensten en veiligheidsregio's	Veilig ontwerpen in congres als onderdeel Jaar van de Ruimte 2015; omgevingsveiligheid onderdeel in opleiding stedenbouwkundigen 2017	Ontwerpers zijn bekend met omgevingsveiligheid
3.4	Basisnettoets mogelijk maken bij omgevingsvergunning voor uitzonderlijke gevallen	Min. IenM	Bedrijfsleven, bevoegd gezag	Min. IenM gaat werking bezien in botsproef; inzet is om in het voortraject te voorkomen dat het tot een vergunningstoets moet komen	Onderzoek naar situatie en drempelwaarde waarbij Basisnettoets aan de orde kan zijn; Regels in amvb onder Omgevingswet 2018	Toepassing van het voorzorgbeginsel (voorkomen latere saneringsgevallen) indien in voortraject geen passende oplossing wordt gevonden
3.5	Congres over omgevingsveiligheid vroeg in het ontwerpproces	Stedenbouwkundigen, veiligheidsregio's en omgevingsdiensten	Min. BZK, min. VenJ, stedenbouwkundigen, provincies, gemeenten, regioteams	Werkgroep stedenbouwkundigen en bestaande werkgroep veiligheidsregio's en omgevingsdiensten werken opzet uit	Workshops 2015 e.v. Congres 2015	Bewustwording over eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden omgevingsplan

## 4. Robuustheid van ruimtegebruik

*In dit hoofdstuk leest u over de robuustheid van ruimtegebruik. Het beleidsdoel is handelingsperspectief bieden voor zowel risicovolle activiteiten van bedrijven als voor wonen, werken en recreëren in de omgeving van die bedrijven voor de middel(lange) termijn. De subdoelen zijn ruimte voor de topsector chemie en voldoende afstand te houden tussen de risicobron en diverse gebruiksfuncties in de omgeving.*

### 4.1 Huidige situatie

Binnen Nederland is een aantal concentratiegebieden van chemische industrie te onderscheiden. Dat zijn gebieden waar bepaalde chemische bedrijven zijn geclusterd zodat deze optimaal van elkaars aanwezigheid kunnen profiteren. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is een aantal chemische clusters van nationaal belang benoemd<sup>20</sup>. Daarnaast zijn er ook kleinere clusters met meerdere BRZO-bedrijven. Deze concentratie gebieden van chemische industrie hebben een ‘eigen’ dynamiek met betrekking tot veiligheid in het gebied zelf en de omgeving<sup>21</sup>.

Het realiseren van een veiligheidscontour voor deze gebieden kent binnen het huidige juridische instrumentarium een lange doorlooptijd. Bestuurlijke besluitvorming waarbij diverse gemeenten en een provincie betrokken zijn, duurt lang. Elk bevoegd gezag hecht daarbij aan zijn eigen belangen. Bij een lange doorlooptijd komt het voor dat de economische omstandigheden in de tussentijd zijn veranderd. Dit alles leidt tot langdurige en weerbarstige procedures en hoge kosten.

Uitkomsten uit modelberekeningen worden vaak één-op-één gebruikt voor de ruimtelijke inpassing van activiteiten in de omgeving, of van ruimtelijke ontwikkelingen rond deze activiteiten. Wanneer nieuwe inzichten worden toegepast in risicoberekeningen, leidt dat ertoe dat er veranderingen kunnen optreden in de lokale situatie: activiteiten blijken dan niet meer te passen binnen de vergunde of vastgestelde contouren, of de contouren worden kleiner waardoor er nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden ingepast. Dit ondanks dat de feitelijke situatie van de activiteit zelf niet verandert. Ook leiden investeringen in veiligheid niet zonder meer tot meer veiligheid voor de omgeving of tot meer ruimte voor de uitbreiding van bedrijfsactiviteiten, omdat deze ook aanleiding kunnen geven om de risicozonering in te perken ten faveure van oprukkende bebouwing. In dit laatste geval ‘verdamp’t de veiligheidswinst en wordt het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan mogelijke gevaren vergroot.

### 4.2 Gewenste situatie

De ‘eigen’ dynamiek in concentratiegebieden van chemische industrie vraagt om een gebiedsgerichte benadering voor grote en kleinere chemische clusters in Nederland. De belangrijkste meerwaarde hiervan is dat de gebiedsgerichte benadering in de tien onderzochte gevallen werkt als katalysator om goed na te denken over de inrichting en het karakter van een gebied in relatie tot omgevingsveiligheidsbeleid. Daarnaast leidt de gezamenlijke aanpak tot snellere procedures en een meer flexibel ruimtegebruik binnen het gebied. Zeker als er ook een coördinerend bevoegd gezag is voor het gehele gebied. Wel vergt het tot stand brengen van een gebiedsgerichte benadering een zorgvuldige communicatie en een goede betrokkenheid van bedrijfsleven en omwonenden.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (maart 2012), Kamerstukken 2011/12 32660, A/nr.50.

<sup>21</sup> Modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid: Denkrichtingen vanuit bijeenkomsten met de omgeving, eerste uitwerking en dilemma's, min. IenM 7 mei 2014.

<sup>22</sup> Gebiedsgerichte benadering via veiligheidscontour, Royal HaskoningDHV 8 oktober 2014.

Overheden en bedrijfsleven gaan in gezamenlijkheid deze gebiedsgerichte benadering voor chemische clusters en met bijbehorende spelregels verder vorm geven. Een groep ambassadeurs (bestuurders vanuit overheid en bedrijfsleven) zullen richting geven aan dit proces. Zo is er behoefte aan spelregels binnen de bestuurlijk afgesproken contouren en aan duidelijkheid welke aan de chemie verbonden activiteiten in het gebied toegestaan worden en onder welke condities. Hierbij wordt tevens bezien op welke manier kan worden omgegaan met mogelijke wisselwerking en cumulatieve effecten van meerdere bedrijfsmatige activiteiten. Daarnaast willen omwonenden voldoende bescherming tegen incidenten<sup>23</sup>.

De gebiedsgerichte benadering biedt naar verwachting ruimte voor meer nieuwe bedrijven binnen het cluster en tegelijkertijd meer veiligheid voor de omgeving om te wonen, werken en recreëren.

De ambassadeurs hebben aangegeven dat de gebiedsgerichte benadering van chemische clusters veel verder gaat dan het aspect veiligheid en risico's. Zij kiezen voor een aanpak waarin ruimtelijke ordening, milieu en veiligheid en economie evenwichtig in de brede afweging betrokken worden. Daarbij vindt nader onderzoek plaats naar de verbeterpunten die in de bestaande of in ontwikkeling zijnde clusters aan de orde zijn. Daarnaast wordt bezien welke andere gebieden voor een gebiedsgerichte benadering in aanmerking komen. Hierbij wordt verkend welke clusters een nationaal belang wordt toegekend en wordt gekeken naar de mogelijkheden voor clustering op provinciaal niveau.

De betrokkenheid van de werkgroep van ervaringsdeskundigen bij de gebiedsgerichte benadering is groot. Hun inbreng in het vervolgproces is van grote waarde. Voor 2015 is een congres voorzien om de kennis en inzichten die inmiddels zijn opgedaan met elkaar te delen. In kleiner verband zullen workshops worden georganiseerd waar de werkgroep met ervaringsdeskundigen en belanghebbenden hun kennis en ervaringen uitwisselen en zo van elkaar leren.

---

<sup>23</sup> Gebiedsgerichte benadering via veiligheidscontour, Royal HaskoningDHV, 8 oktober 2014.

### 4.3 Acties

	Actie	Trekker	Betrokkenen	Procedureafpraak	Product/Mijlpaal	Resultaat
4.1	Formuleren van een inhoudelijke visie op een gebiedsgerichte benadering voor grote chemische clusters	Ambassadeurs (Rijk, decentrale overheden, omgevings-diensten en veiligheids-regio's en bedrijfsleven)	Min. IenM, min. BZK, min. EZ werkgroep ervaringsdeskundigen bedrijfsleven en omwonenden	Werkgroep met ervaringsdeskundigen	Plan van aanpak 2015	Visie op chemische clusters in Nederland
4.2	Uitwerken juridische verankering gebiedsgerichte chemische clusters	Min. IenM	Min. BZK, min. EZ werkgroep ervaringsdeskundigen	Min. IenM werkt voorstellen uit	Concrete voorstellen 2015; Regels in amvb onder Omgevingswet 2018	Beter vestigingsklimaat voor chemische industrie en bijbehorende (functiegebonden) activiteiten
4.3	Aanwijzen van clusters van Nationale en regionale betekenis	Min. IenM, IPO	Min. BZK, min. EZ decentrale overheden werkgroep ervaringsdeskundigen bedrijfsleven en omwonenden	Min. IenM en IPO verkennen potentiële clusters	Voorstel gereed eind 2015; Regels in amvb onder Omgevingswet 2018	Duidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden
4.4	Congres over gebiedsgebonden benadering chemische clusters	Min. IenM	Ambassadeurs, werkgroep ervaringsdeskundigen	Werkgroep ervaringsdeskundigen werkt thema's uit: RO, milieu, economie	Workshops 2014 e.v. Congres 2015	Kennis delen met betrekking tot gebiedsgerichte aanpak
4.5	Verkenning naar mogelijke cumulatieve risico's en domino effecten	Min. IenM met ondersteuning van RIVM	Veiligheidsregio's en omgevings-diensten, decentrale overheden, bedrijfsleven en omwonenden	Min. IenM voert uit en stemt af met betrokkenen (programma Bewust Omgaan met Veiligheid, programma Eenvoudig Beter)	RIVM verkenning 2015; Proef Bewust Omgaan met Veiligheid 2015	Duurzame chemische clusters en een veilige omgeving; inclusief verbreding tot fysieke veiligheid en milieu

## 5. Risicoberekeningen en waardering maatregelen

*In dit hoofdstuk leest u over het gebruik van risicoberekeningen. Het beleidsdoel is om het risicomodel te gebruiken waarvoor het bedoeld is: meer inzicht te geven in de potentiële gevaren en de mogelijkheden om dit gevaar te voorkomen of in te perken. Een risicoberekening is één van de hulpmiddelen bij het maken van afwegingen. Subdoelen zijn om deze inzichten waar mogelijk te vertalen in standaardsituaties en uniforme afstanden, alleen te rekenen waar het er toe doet en het waarderen van aanvullende veiligheidsmaatregelen.*

### 5.1 Huidige situatie

Kernpunten van het huidige beleid zijn (i) een risicobenadering op basis van risicoberekeningen met daarbij een norm (plaatsgebonden risico) en (ii) een bestuurlijke verantwoording van het risico op grote ongevallen (de verantwoordingsplicht van het groepsrisico)<sup>24</sup>. De complexe rekenmodellen hebben veel inzichten gebracht in risico's en effecten van activiteiten met gevaarlijke stoffen. Door het nemen van fysieke veiligheidsmaatregelen bij de bron is de veiligheid in de afgelopen tientallen jaren verbeterd. Hierdoor zijn de berekende risico's in de omgeving kleiner geworden. Keerzijde is dat er daardoor op grond van het huidige beleid dichterbij de risicobron gebouwd kan worden, waarbij de veiligheidswinst van maatregelen 'verdampt'. Daarnaast is gebleken dat de bestuurlijke afweging en verantwoording van het groepsrisico verbetering behoeft.

Binnen het verbeterprogramma Verantwoording van het groepsrisico<sup>25</sup> is geconcludeerd dat er binnen het bestaande instrumentarium geen doelmatige oplossingen zijn voor de verbetering van de verantwoordingsplicht. De huidige invulling van het instrument biedt geen mogelijkheid om het groepsrisico vroeg in het ruimtelijke ordeningsproces vorm te geven.

### 5.2 Gewenste situatie

Zelfredzaamheid, veiligheidsbeleving en de effecten van incidenten zouden een meer prominente plaats in moeten nemen in het beleid<sup>26</sup>. Dit wordt uitgewerkt in een alternatief groepsrisico-instrument. Hierbij wordt meer nadruk gelegd op het type effecten bij incidenten in combinatie met de invulling van ruimtelijke ontwikkelingen. Deze verbreding biedt mogelijkheden voor een andere invulling van het groepsrisico, en dientengevolge ook voor de verantwoording hiervan. De invulling van het alternatieve groepsrisicobeleid zal moeten bijdragen aan de mogelijkheid voor een vroegtijdige betrokkenheid van veiligheidsaspecten in het ruimtelijke ordeningsproces.

Binnen de kaders van de Omgevingswet is vereenvoudiging van de wet- en regelgeving een belangrijk streven<sup>27</sup>. Hier valt ook het vereenvoudigen van de toepassing van de rekenmethodieken onder. Dit kan worden ingevuld door voor standaardsituaties meer gebruik te maken van tabelwaarden en vuistregels, zodat minder vaak risicoberekeningen moeten worden uitgevoerd. Vanuit overheden en bedrijfsleven is hier draagvlak voor, mits er wordt onderkend dat sommige activiteiten complex zijn en daarom vragen om specifieke risicoanalyses. De invulling van instrumenten als tabelwaarden en vuistregels voor standaardsituaties wordt nader uitgewerkt. Hierbij zal duidelijk moeten worden

---

<sup>24</sup> Vierde Nationaal Milieubeleidsplan Kamerstukken II 2000/01, 27 801, nr. 1.

<sup>25</sup> Vierde Nationaal Milieubeleidsplan; Brief regering; Rapportage over de evaluatie van de verantwoordingsplicht groepsrisico, Kamerstukken II, 2010/11, 27 801, nr. 75.

<sup>26</sup> Bewust Omgaan met Veiligheid: rode draden, Kamerstukken II 2014/15, bijlage bij Kamerstuk 28663, nr. 60.

<sup>27</sup> Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr.3.



gemaakt welke bescherming wordt geboden. Het onderhoud van de specifieke rekenmodellen blijft evenwel nodig voor complexe situaties en als basis en onderbouwing van de beleidstoepassing.

Het waarderen van maatregelen heeft in de huidige risicoberekeningen een beperkte plaats. Daar waar maatregelen uitgebreider worden beschreven, zijn deze voornamelijk semi-kwantitatief of beleidsmatig gewaardeerd. Gegeven de beperkte casuïstiek is de waardering van maatregelen lastig. In geval van nieuwe, innovatieve veiligheidsmaatregelen ontbreekt de casuïstiek, waardoor een kwantitatieve onderbouwing niet mogelijk is. Maatregelen die de fysieke veiligheid bevorderen, zowel aan de bron alsook in de omgeving, worden evenwel als waardevol en nuttig beschouwd.

Om innovatieve veiligheidsmaatregelen breder in de risicoberekeningen te plaatsen, wordt de inpassing van expert judgement onderzocht. Hierdoor moeten investeringen in de fysieke veiligheid zoveel mogelijk een doorwerking krijgen in de kwantificering van de risico's. Bij de inpassing zal rekening worden gehouden met de wens om waar mogelijk gebruik te maken van algemeen toepasbare waarden. Periodieke toetsing aan de praktijk met de betrokkenen kan worden gebruikt om de gedane inschattingen te evalueren.

### 5.3 Acties

	Actie	Trekker	Betrokkenen	Procedureafpraak	Product/Mijlpaal	Resultaat
5.1	Uitwerking alternatieve invulling groepsrisico en effecten	Min. lenM, met ondersteuning vanuit RIVM	Medeoverheden, veiligheidsregio's, BRZO-omgevingsdiensten, bedrijfsleven, adviesbureaus en omwonenden	Min. lenM werkt samen met RIVM uit en betreft daarbij overheden en veiligheidsregio's	Verkenning in 2014. Uitwerking in 2015. Voorstellen gereed in 2016	Een alternatieve invulling van het groepsrisico die aansluit bij de vernieuwde beleidsdoelstellingen
5.2	Vereenvoudiging toepassing rekenmethodieken	Min. lenM, met ondersteuning vanuit RIVM	Medeoverheden, bedrijfsleven	Min. lenM werkt samen met RIVM uit en toetst bij overheden en bedrijfsleven.	Uitwerking toepassing in 2015. Voorstellen gereed in 2016	Een vereenvoudigde toepassing van de rekenmethodieken voor standaard situaties; borgen van de rekenmethodieken voor complexe situaties
5.3	Inpassing expert judgement in rekenmethodieken	RIVM, met inbreng van deskundigen bij overheden en bedrijfsleven	Medeoverheden, bedrijfsleven	RIVM werkt samen met medetrekkers plan van aanpak uit	Uitwerking in 2015	Waardering van nieuwe, innovatieve maatregelen een plaats geven en borgen in de rekenmethodieken
5.4	Congres over alternatieve invulling groepsrisico en expert judgement	Min. lenM, met ondersteuning vanuit RIVM	Veiligheidsregio's, Omgevingsdiensten Provincies, gemeenten, bedrijfsleven en omwonenden	Min. lenM werkt samen met RIVM uit en betreft daarbij overheden en veiligheidsregio's	Workshops 2016 e.v. Congres 2017	Bewustwording over ontwikkelingen bij risicobenadering

## 6. Monitoring en indicatoren

*In dit hoofdstuk leest u over het meten van de effectiviteit van het omgevingsveiligheidsbeleid. Het beleidsdoel is om te komen tot zinvolle en toepasbare beleidsindicatoren. Subdoelen zijn een beeld geven van deze ontwikkelingen in de tijd, voor risicovolle activiteiten en voor doelgroepen die extra bescherming behoeven.*

### 6.1 Huidige situatie

Beleidsdoorlichting op het terrein van de externe veiligheid<sup>28</sup> heeft uitgewezen dat verbeteringen ten aanzien van de gehanteerde indicatoren wenselijk zijn. De saneringsaanpak binnen het huidige beleid is dermate succesvol geweest, dat het aantal resterende saneringssituaties geen goede graadmeter meer is voor de inzet van het instrumentarium van het Rijk.

In het kader van het verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico is in 2013 een uitgebreid overzicht gemaakt van effectgerichte indicatoren. Deze indicatoren zijn vooral geschikt voor toepassing op lokaal en provinciaal niveau.<sup>29</sup>

Momenteel leveren Rijk en bevoegd gezag in de Staat van de Veiligheid jaarlijks een beeld van incidenten en geconstateerde overtredingen bij alle 400+ BRZO inrichtingen. Hierin zijn al wel enkele indicatoren benoemd.

### 6.2 Gewenste situatie

Om de effectiviteit van het omgevingsveiligheidsbeleid te kunnen vaststellen zijn goede indicatoren nodig. Voor een betekenisvolle indicator is het van belang dat deze een beeld van de meest relevante ontwikkelingen schetst en robuust genoeg is om over langere tijd gebruikt te kunnen worden. IenM werkt aan de ontwikkeling van indicatoren voor het omgevingsveiligheidsbeleid die een beeld schetsen van de voortgang van het beleidsproces, van de toepassing van het beleid in de praktijk, en van vorderingen ten aanzien van het bereiken van de inhoudelijk gestelde beleidsdoelen.

Een ander belangrijk punt voor een goede indicator is de meetbaarheid. Het is daarbij wenselijk dat bij het achterhalen van de benodigde gegevens zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van beschikbare bronnen en processen. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij het project Laan van de Leefomgeving<sup>30</sup>. In dit project wordt gestreefd naar het realiseren van één goed toegankelijk loket voor alle relevante informatie over de fysieke leefomgeving, zoals vergunningen of een omgevingsplan. Deze ingang zou toegang moeten geven tot gegevens uit bestaande digitale informatievoorzieningen (databanken) en mogelijkheden moeten bieden voor monitoring. Totdat de Laan van de Leefomgeving wordt ontsloten, wordt ingezet op de provinciale risicokaarten en de omgevingsplankaart als basis voor indicatoren. Deze kaarten bevatten immers informatie over de risico's, maar ook over bestemmingen met personen die minder zelfredzaam zijn. Verder wordt de mogelijkheid gezien of uit de alternatieve invulling van het groepsrisico-instrument, indicatoren kunnen worden afgeleid. Voor de grote chemische industrie kan aangesloten worden bij de bestaande monitoring.

---

<sup>28</sup> Beleidsdoorlichting externe veiligheid inrichtingen, Twijnstra Gudde: 24 juli 2013.

<sup>29</sup> Effectgerichte indicatoren, Eindconcept voor werkgroep veiligheid 5 februari 2013.

<sup>30</sup> Naar de Laan van de Leefomgeving; Uitwerking digitale stelsel Omgevingswet, Eerste rapport Programmadefinitie GOAL, Versie 1.0 31 juli 2014 en Uitwerking Gegevensvoorziening omgevingswet, Improving the provision of data on the living environment, 12-12-2013, Auteurs : de Nijs, A.C.M., van Zoonen, P., van der Maas. C.W.M., Maas, R., RIVM Rapport 121001001 2013.

Tenslotte zou de monitoring moeten bijdragen aan een eenduidige communicatie over omgevingsveiligheid richting burger op een wijze die aansluit bij hun perceptie van veiligheid en risico's.

### 6.3 Acties

	Actie	Trekker	Betrokkenen	Procedureafpraak	Product/Mijlpaal	Resultaat
6.1	Bezien of uit risicokaart of omgevingsplankaart geschikte indicator afgeleid kan worden	Provincies en gemeenten	Min. IenM, VenJ veiligheidsregio's, omgevingsdiensten, bedrijfsleven en omwonenden	Betrokkenen analyseren systeem van de risicokaarten en komen tot een aanpak voor verbetering	Afspraken vastleggen actueel houden van risicokaart en plankaart (2015) Bezien aansluiting op Laan van de leefomgeving (2016)	Kaarten kunnen als basis voor indicatoren of ambitie dienen; Zodra mogelijk: aansluiten monitoring bij de Laan van de Leefomgeving
6.2	Formuleren van een indicator op basis van een andere benadering van het groepsrisico	Min. IenM	Medeoverheden, veiligheidsregio's omgevingsdiensten en bedrijfsleven	Min. IenM onderzoekt een andere benadering van het groepsrisico en stemt daar het ontwerp van een nieuwe indicator op af	Min. IenM en betrokkenen leggen andere benadering van het groepsrisico vast (2016)	Een indicator voor omgevingsveiligheid
6.3	Formuleren van een indicator op basis van de Staat van de Veiligheid bij BRZO bedrijven	Min. IenM	Medeoverheden, veiligheidsregio's en omgevingsdiensten	Min. IenM houdt vinger aan de pols bij proces rond BRZO bedrijven en stemt het ontwerp van een indicator hierop af	Bij vastlegging van beleid rond BRZO bedrijven, wordt op basis hiervan een indicator geformuleerd (2015)	Beter inzicht in de veiligheidscultuur bij BRZO bedrijven en de naleving van regelgeving

## **7. BIJLAGEN**

1. Tien uitgangspunten voor het beleidsproces
2. Literatuurlijst

## Bijlage 1: Tien uitgangspunten voor het beleidsproces

*In de afgelopen jaren zijn acht uitgangspunten al met de Tweede Kamer gedeeld*

*Kabinetsvisie NOR 2006:*

- 1) Zorg voor een transparant politiek besluitvormingsproces;
- 2) Maak de verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burgers expliciet bij die besluiten;
- 3) Weeg de gevaren en risico's van een activiteit nadrukkelijk, en voor zover mogelijk, af tegen de maatschappelijke kosten en baten van die activiteit;
- 4) Betrek de burger in een vroegtijdig stadium bij beleidsvorming (waarbij de mate en vormgeving van die betrokkenheid afhankelijk is van het vraagstuk);
- 5) Weeg de mogelijke stapeling (cumulatie) van risico's bij besluitvorming mee.

*Kabinetsreactie op advies WRR & GR 2009:*

- 6) Pas het voorzorgsprincipe toe bij nieuwe, nog onzekere risico's.

*TK brief 2013 Omgaan met nieuwe risico's i.c. nanomaterialen:*

- 7) Betrek, vooral bij nieuwe risico's, de samenleving (burgers, bedrijven, ngo's, wetenschappers) bij het gehele beleidsvormingsproces, van signalering tot aan risicomanagement, en ga in gesprek over emoties, risicoperceptie en ethische overwegingen;
- 8) Benut bestaande kennis in de samenleving optimaal om nieuwe (mogelijke) risico's tijdig te signaleren.

*Met de nota 'Bewust omgaan met veiligheid: rode draden' zijn daaraan nog twee uitgangspunten toegevoegd:*

- 9) Verbind *Security* en *Safety*: houd zicht op het een als de beleidsaandacht en inspanning zich richt op het andere, en onderzoek ook mogelijkheden om beide te verbinden;
- 10) Zorg dat Innovatie en Veiligheid elkaar versterken, dat veiligheidseisen zo zijn geformuleerd dat ze de mogelijkheden voor nieuwe, slimme oplossingen niet beperken en tegelijkertijd innovatie vanaf het begin gepaard gaat met aandacht voor veiligheid. Zo kunnen ook verbeterkansen voor veiligheid effectiever dienen als drijfveer om te innoveren.

*Voor een nadere uitwerking ten aanzien het maken van afwegingen is bovendien voor ons richtinggevend:*

- a) Baseer beleid op rationele argumenten, maar verlies de ethische aspecten, zorgen over risico's en percepties over veiligheid niet uit het oog: cijfers en complexe modellen kunnen ondersteunend zijn voor het beleid, maar er zit een verschil tussen de modellen en de werkelijkheid, dus de uitkomsten uit complexe berekeningen moeten met verstand worden gebruikt;
- b) Maak impliciete aannames (in het bijzonder in het geval van complexe modellen) zoveel mogelijk expliciet, zodat ze meegewogen kunnen worden bij het gebruiken van de uitkomsten;
- c) Breng, naast de kosten ook baten nadrukkelijker in kaart, ook als dat alleen kwalitatief kan;
- d) Maak de afweging expliciet, ten minste voor direct betrokkenen, in elke stap van het beleidsproces, dus bij de probleemanalyse, het afwegen van mogelijke interventies, tot aan de momenten van besluitvorming;
- e) Benoem wat we beslist niet acceptabel vinden en wat we veilig genoeg vinden (dit verschilt per 'dossier') en benut de ruimte daartussen voor verbetering van de veiligheid;
- f) Neem omwille van het transparante besluitvormingsproces in een analyse van kosten en baten zo veel mogelijk alle alternatieven mee tot aan de momenten van besluitvorming.

Bron: Bewust Omgaan met Veiligheid, rode draden, juli 2014.

## Bijlage 2: Literatuuroverzicht

### Risicobeleid

- *Omgaan met risico's, Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nr. 5; Nuchter omgaan met risico's, RIVM, 2003;*
- *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan, Kamerstukken II 2000/01, 27 801, nr. 1;*
- *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan; Evaluatie verantwoordingsplicht groepsrisico, Kamerstukken II 2010/11, 27 801, nr. 75;*
- *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan, Verslag Algemeen Overleg, Kamerstukken II 2010/11, 27801, nr.76;*
- *Wet basisnet, Handelingen I 2012/13 (32862), nr. 33 item 9;*
- *Risicobeleid externe veiligheid 2014-2018, Provincie Noord Brabant, 2014.*

### Belangrijke besluiten

- *Besluit externe veiligheid inrichtingen (Stb. 2004, 250);*
- *Besluit externe veiligheid buisleidingen 2010, 686);*
- *Besluit externe veiligheid transportroutes (Stb. 2013, 465);*
- *Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Stb. 1999,234, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 25 november 2013, Stb. 2013, 492) (BRZO).*

### Kaders voor omgevingsveiligheid

- *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Kamerstukken II 2011/12 32660, A/nr.50;*
- *Modernisering van het milieubeleid, Kamerstukken II 2010/11, 28663, nr.55;*
- *Bewust Omgaan met Veiligheid: rode draden, Kamerstukken II 2014/15, bijlage bij Kamerstuk 28663, nr. 60;*
- *Advies Consistent Maatwerk, WRR, 2014;*
- *Risico's gewaardeerd, naar een transparant en adaptief risicobeleid, RLI, 2014;*
- *Derde voortgangsbrief nationale veiligheid, Analyse bescherming vitale infrastructuur, februari 2010;*
- *Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu inzake de stelselherziening in verband met de Omgevingswet, Kamerstukken II 2014/15, 33962, 17 juni 2014, nr.1 t/m 3;*
- *Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) februari 2014, Kamerstukken II 2013/14, 33 872.*

### Bouwstenen voor omgevingsveiligheid

- *Quickscan multicriteriafactoren Externe Veiligheid (EV), AVIV, 2014;*
- *Memo Modernisering Omgevingsveiligheid, denkrichtingen en uitwerking van bijeenkomsten, 7 mei 2014;*
- *Advies inzake modernisering omgevingsveiligheid veiligheidsregio's en omgevingsdiensten, Royal Haskoning DHV, 2014;*
- *Gebiedsgerichte benadering via veiligheidscontour, Royal Haskoning DHV, 8 oktober 2014;*
- *Impuls Omgevingsveiligheid 2015-2018, 24 november 2014;*
- *Beleidsdoorlichting externe veiligheid inrichtingen, Twijnstra Gudde: 24 juli 2013;*
- *Naar de Laan van de Leefomgeving; Uitwerking digitale stelsel Omgevingswet, Eerste rapport Programmadefinitie GOAL, Versie 1.0 31 juli 2014;*
- *Uitwerking Gegevensvoorziening omgevingswet, Improving the provision of data on the living environment, 12 december 2013, Auteurs: de Nijs, A.C.M., van Zoonen, P., van der Maas, C.W.M., Maas, R., RIVM Rapport 121001001 2013.*
- *Beoordeling praktijken verantwoording groepsrisico, Arcadis, 31 maart 2014.*