

Omgevingsveiligheid is relevant

Veel vragen tijdens de consultatie van de besluiten bij de Omgevingswet gingen over het onderwerp omgevingsveiligheid. Er is wat veranderd bij de omzetting van de bestaande externe veiligheidsregelgeving naar de Omgevingswet. Bedrijfsleven, veiligheidsregio's, omgevingsdiensten en gemeenten willen graag weten wat er is veranderd. In dit artikel wordt op deze vragen ingegaan. U wordt daarnaast opgeroepen om in uw eigen belang aan de slag te gaan. Meldt u in 2017 bij uw gemeente om mee vorm te geven aan de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Arie-Jan Arbouw is vanaf het begin als programmamanager van IenM betrokken bij de beleidsomzetting van externe veiligheid naar omgevingsveiligheid. Hij wordt geïnterviewd door Inge Jansen, die sinds oktober 2016 zorgt voor de communicatie over het programma omgevingsveiligheid.

Waarom is het beleid veranderd? En wat is de kern van de wijzigingen?

De verandering is begonnen op 4 mei 2013. Die dag is er een spoorongeval met gevaarlijke stoffen in Wetteren, in België. Daarbij is één dode gevallen en er zijn veel mensen onwel geworden. Hoewel niet in Nederland, maar de trein is wel vanuit Nederland vertrokken. De staatssecretaris moet meteen naar de Tweede Kamer komen om tekst en uitleg te geven.

Het is de eerste keer dat ik deze staatssecretaris mag brieven. We maken een aantal antwoorden op mogelijke vragen uit de Kamer. Vol vakjargon over hoe we in Nederland omgaan met risico's. Veel te ingewikkeld, volgens de staatssecretaris. *Het moet eenvoudig beter. In duidelijke taal.*

Haar boodschap drong diep bij me door. Hij paste in een puzzel met andere signalen uit de praktijk. Burgers en Kamerleden die de betekenis van ons vakjargon bekritiseerden. Bestuurders die steeds opnieuw uitleg vroegen. Stedenbouwkundigen die ons verweten 'niet goed te weten waarmee in het ontwerp rekening te moeten houden'.

Een tijdje later werd er een wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen in de Eerste Kamer behandeld. Vooraf werden we ontboden door de Staatssecretaris. "Ga er maar even bij zitten," zei ze bij onze binnenkomst. "Ik heb slecht nieuws voor jullie. Er zijn grote twijfels rond deze wet." Dat was onverwacht; nog geen jaar daarvoor had de Tweede Kamer er nog unaniem voorgestemd.

"Men wil een principiële discussie met u over het thema veiligheid. Dat wordt in hun ogen per dossier verschillend gewogen." De staatssecretaris was strijdbaar. "Haal alles uit de kast om de Kamer te overtuigen dat er een juiste afweging heeft plaatsgevonden. Breng de rode draden van ons beleid in beeld"

Als beoogde uitkomst moest er perspectief gebonden worden op een meer integrale benadering van veiligheidsvraagstukken. Het werd een bijna wetenschappelijke verhandeling. En zonder vakjargon. Aldus geschiedde. De wet werd alsnog goedgekeurd.¹

De Tweede en Eerste Kamer vroegen en kregen in een vervolgesprek met de minister en de staatssecretaris ook een toezegging. *Er moet een alternatief komen voor het instrument groepsrisico.* Een instrument dat minder technisch is en dat inzicht geeft in alle aspecten van maatschappelijke ontwrichting. Het moet bruikbaar zijn voor de integrale belangenafweging.

Bij het ministerie van IenM is een zaadje geplant. Het beleid moet in andere woorden, in begrijpelijk Nederlands. Daarvoor moet éerst goed naar iedereen en vervolgens naar elkaar geluisterd worden. Hiertoe zijn

¹Betoog staatssecretaris [Handelingen EK, 2012/2013, nr. 33, item 2, blz. 2-15](#), en stemmingen [Handelingen EK 2012/2013, nr. 35, item 6, blz. 25](#)

in het voorjaar van 2014 acht workshops gehouden. IenM komt niet met een voorstel, maar vraagt om beoordelingen van suggesties van diverse kanten die de afgelopen jaren de revue passeerden. Er zijn twee voorstellen die in alle workshops hoog scoren: *zorgen dat omgevingsveiligheid² in het begin van het ruimtelijke inrichtingsproces aan de orde komt en de bescherming van burgers, zeker die van de minder zelfredzame, moet betekenis krijgen. Niet het risicogetal, maar het handelingsperspectief moet leidend zijn.*

Op 18 december 2014 laat de staatssecretaris aan beide Kamers weten dat zij de voorstellen van de workshops omarmt. Nu is het een project van iedereen geworden. De voorstellen worden met veel enthousiasme samen uitgewerkt. Vanaf het begin ontstaat zo draagvlak voor voorstellen, die ook in de praktijk uitvoerbaar zijn. Ik hoef het 'uitgevonden in Den Haag' niet meer te verdedigen.

In de afgelopen twee jaar zijn de voorstellen verder uitgewerkt. Twee keer zijn ze vertaald in ontwerpbesluiten op grond van de Omgevingswet en heeft er inspraak plaatsgevonden. In oktober en begin november hebben we in overleg met provincies, gemeenten en bedrijfsleven nog een aantal verbeteringen aangebracht. Op 18 november 2016 heeft de minister de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

Het is toch niet zo dat alles anders wordt?

Natuurlijk niet. Daarom is het goed om eerst stil te staan bij wat er hetzelfde blijft.

De aanpak van risico's aan de bron is succesvol. Het saneringsprogramma van situaties met te hoge risico's is vrijwel voltooid. Wat goed functioneert, moeten we niet veranderen. De norm voor het plaatsgebonden risico blijft daarom ongewijzigd met de Omgevingswet. Inclusief wat nu in artikel 14 van het BEVI staat: de mogelijkheid om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen voor clusters van risicovolle bedrijven.

Het doel van de verantwoording van het groepsrisico is het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. Maatschappelijke ontwrichting kan vele vormen aannemen: veel doden en gewonden, maar ook schade aan milieu en economie. *Hier is in de eerste plaats de volgorde veranderd. In plaats van achteraf risico's verantwoorden wordt nu vooraf geanticipeerd op mogelijke risico's. De tweede verandering betreft de omvang van het gebied waar het groepsrisico moet worden verantwoord. In plaats van op risico's gebaseerde invloedsgebieden komen er op handelingsperspectief gerichte aandachtsgebieden.*

Dat klinkt behoorlijk ingewikkeld. Hoe anticipeer je dan op de risico's?

In het verleden zijn boeken vol kennis over effecten en scenario's, aangevuld met technische innovaties in een rekenmodel gestopt. Als het berekende groepsrisico hoog was, werd het model vervolgens weer ontrafeld: welke scenario's en effecten doen er toe in een bepaalde bebouwde omgeving?

In de Omgevingswet is deze laatste stap juist het vertrekpunt. De scenario's en effecten die er toe doen zijn voor bestaande situaties bekend, bijvoorbeeld in het kader van de vergunningverlening. Bij een nieuwe activiteit met gevaarlijke stoffen kunnen we ze vooraf in beeld brengen. Zichtbaar op de kaart van de gemeente, in de vorm van aandachtsgebieden voor brand, explosie of het vrijkomen van toxische stoffen. Je kunt nu meteen aan de slag met de integrale afweging.

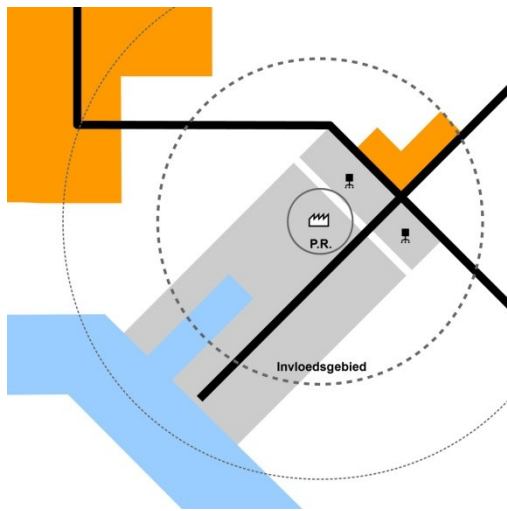
Wat zijn aandachtsgebieden eigenlijk en waarom zijn ze zo belangrijk?

Dat kan ik alleen aan de hand van een definitie uitleggen. Een aandachtsgebied is het gebied waar bij brand of explosie gebouwen met een normale uitvoering bezwijken en waar bij brand, explosie of gifwolk binnenshuis doden en/of gewonden vallen. Het geeft dus heel veel informatie in één keer: over de mogelijkheden om je al dan niet tijdig in veiligheid te brengen, over de schade aan gebouwen en infrastructuur, over de gevaarlijke stoffen die bij een groot ongeval in het milieu vrijkomen.

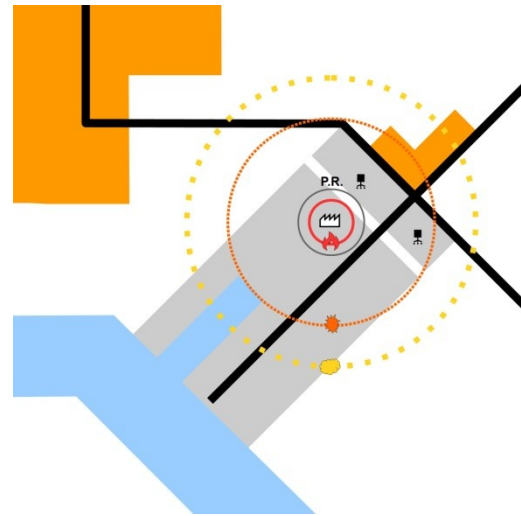
² Voorheen: externe veiligheid.

Hoe ziet deze verandering er uit?

Ik kan dit het best uitleggen door twee plaatjes naast elkaar te leggen.



Figuur 1 Huidige regelgeving externe veiligheid



Figuur 2 Nieuwe regelgeving Omgevingswet

Links zien we een gebied met daarin gelegen een bedrijf. Rond het bedrijf ligt de contour van het plaatsgebonden risico (de grijze cirkel) en de contour van het invloedsgebied (de vette stippellijn). In het invloedsgebied, dat is afgeleid uit het rekenmodel, moet het groepsrisico verantwoord worden. Het invloedsgebied is het gebied waarin binnenshuis en buiten doden kunnen vallen, ongeacht de kans daarop.

Is het invloedsgebied heel groot, dan wordt gekeken tot welke afstand het nog zinvol is om ruimtelijke maatregelen te overwegen. Het gaat dan altijd om een scenario met zeer giftige stoffen. In Nederland is deze afstand beleidsmatig begrensd op 1,5 tot 2 kilometer (buitenste grijze stippellijn). Met het toenemen van de afstand neemt de oppervlakte toe en de omvang van het aantal dodelijke slachtoffers af.

In het voorbeeld is de buitenste grijze stippellijn niet relevant. In de omgeving van het bedrijf liggen een dorp en een stad. In het dorp wonen maar weinig mensen; toch ligt zijn de risico's hier het hoogst. De stad ligt op grotere afstand. De kans om slachtoffer te worden van een ongeval met gevaarlijke stoffen is in de stad veel kleiner dan in het dorp.

Rechts zien we hetzelfde gebied. In plaats van het invloedsgebied zien we in het voorbeeld een brandaandachtsgebied (rode cirkel), een explosieaandachtsgebied (oranje cirkel) en een gifwolkaandachtsgebied (gele cirkel). Vaak zullen de contouren voor brand en explosie binnen respectievelijk buiten de contour van het plaatsgebonden risico (grijze cirkel) liggen. De contour voor de gifwolk ligt meestal ruim binnen het invloedsgebied, maar kan bij een zeer giftige stof bij bepaalde weersomstandigheden ver reiken. De beleidsmatige begrenzing uit de 'huidige regelgeving' wordt in de Omgevingswet overgenomen.

De omgevingswet heeft betrekking op nieuwe situaties. Daarom heeft de nieuwe weergave op de kaart geen consequenties voor het bestaande bedrijf of de bestaande woonbebouwing. Het in kaart brengen verandert immers niets aan de feitelijke situatie. Wel geeft het rechter plaatje veel meer informatie aan het bedrijf, de bestuurder en de burger. In de stad zijn mensen *binnenshuis* veilig voor brand, explosies en gifwolken. In een groot deel van het dorp kunnen explosies en een gifwolk tot slachtoffers en schade leiden. Het handelingsperspectief van de bestaande situatie is inzichtelijk geworden en is goed met elkaar te bespreken. Ook zonder te weten hoe hoog het groepsrisico in het dorp is, wordt meteen duidelijk dat veiligheid hier extra

aandacht behoeft. Een aandachtsgebied is daarmee een instrument om de communicatie over veiligheid te starten.

Maar hoe zit het dan met de bescherming van mensen die tijdens het ongeval buiten zijn? Daar moet je toch ook rekening mee houden?

Mensen die tijdens een groot ongeval met gevaarlijke stoffen buiten zijn, moeten ook een handelingsperspectief meekrijgen. Daarom is het verstandig om buitenactiviteiten als evenementen en campings waar veel mensen gelijktijdig aanwezig zijn in beginsel buiten de aandachtsgebieden te houden.

Ongeacht of mensen binnenshuis of buiten zijn, moeten ze weten wat te doen bij een ongeval. De veiligheidsregio levert hier een belangrijke bijdrage aan het handelingsperspectief. Zij anticiperen in het kader van rampenbestrijding op de vraag hoe mensen moeten handelen bij verschillende scenario's. En denken na hoe je per mobiel direct na de start van het ongeval het antwoord op die vraag krijgt. Ben je bij een explosie buiten dan kan plat op de grond liggen of in een greppel springen je beste optie zijn. Bij een naderende gifwolk zo snel mogelijk haaks op de windrichting vluchten. De nadruk die op de bescherming binnenshuis ligt, komt omdat in verreweg de meeste gevallen je kans op overleven binnenshuis het grootste is. Met als bijkomend advies "ramen dicht, deuren dicht en wachten op nieuws".

Klopt het dat de gemeente in de aandachtsgebieden ook extra bouweisen kan stellen?

Ja, dat klopt. De gemeenteraad moet beslissen in welk deel van het brandaandachtsgebied en het explosieaandachtsgebied voor nieuwbouw aanvullende bouweisen zinvol zijn. Dit is een *aanvulling* op de instrumenten die de gemeente al heeft: is een andere locatie niet beter, moeten we het aantal aanwezige personen in dit gebied niet beperken, kunnen we het gebied fysiek zo inrichten dat de zelfredzaamheid toeneemt en dat de hulpverlening effectiever kan handelen. Je moet dit nieuwe instrument inzetten waar het een belangrijke bijdrage kan leveren om het aantal slachtoffers of de omvang van de schade te beperken.

Hoe kan je bepalen wanneer inzet van extra bouweisen zinvol is?

De gemeente kan binnenkort gebruik maken van het RIVM handboek omgevingsveiligheid³. Allereerst is natuurlijk de vraag waar het omgevingsplan welke ontwikkelingen mogelijk wil maken. In het handboek kan je zien wat de relevante brand- en explosiescenario's zijn (met een kans die groter is dan 10^{-8} per jaar), die horen bij het bedrijf. Ook wordt aangegeven in welke gevallen de aanvullende bouwvoorschriften de grootste bijdrage leveren en of er gelijkwaardige oplossingen zijn. Vaak zijn omgevingsmaatregelen goedkoper en effectiever dan aanvullende bouweisen voor heel veel gebouwen. De conclusie zou in dit voorbeeld kunnen zijn dat afgezien wordt van een explosievoorschriftengebied bij het dorp indien er een geluidswal is aan de dorpszijde van de weg die ook bescherming biedt aan de bewoners van het dorp. Aan de andere kant van de weg zou op en rond het bedrijventerrein, afhankelijk van de kans van optreden, een explosie- of brandvoorschriftengebied wel zinvol kunnen zijn: bijvoorbeeld voor de kantoren die aan de noordzijde van het industrieterrein toegestaan zijn. Per saldo wordt dan maar een deel van het aandachtsgebied aangewezen als voorschriftengebied, namelijk daar waar de aanvullende bouweisen bijdragen aan het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting.

Hoe werkt het nieuwe systeem voor het groepsrisico nu in de praktijk? Bijvoorbeeld als het gaat om nieuwe bouwplannen in de omgeving van het industrieterrein.

Stel dat de stad wil uitbreiden in de richting van het industrieterrein. Een deel van de uitbreiding komt dan

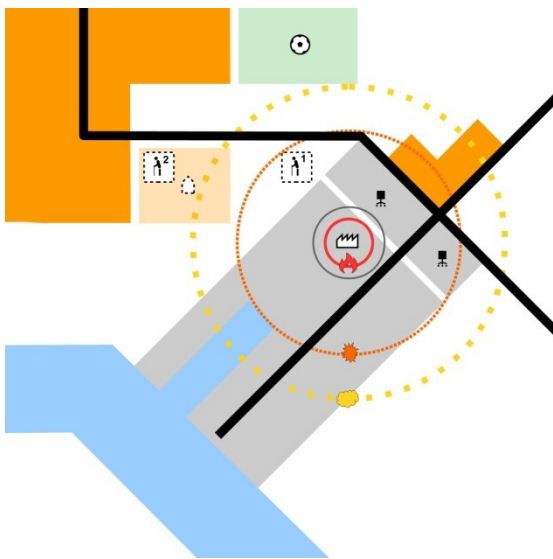
³ In 2017 komt dit handboek gereed.

binnen het gifwolkaandachtsgebied. Voor de bestuurder betekent dit dat er nagedacht moet worden. Buiten de gele schil bieden gebouwen voldoende bescherming tegen een ongeval met een gifwolk, daarbinnen in mindere mate. Binnen de gele schil zou ik aan woningen de voorkeur geven boven gebouwen met een openbare functie, omdat in de laatste gebouwen de lucht vaker ververst moet worden. Buitenactiviteiten, zoals een camping of evenemententerrein bieden vrijwel geen enkele bescherming.

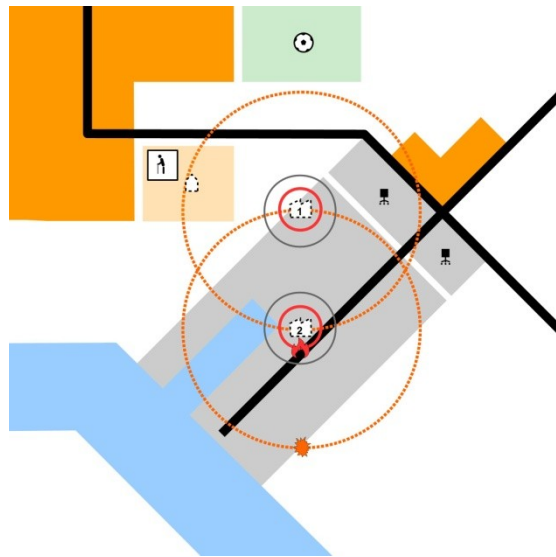
Een ander onderdeel van de beleidsvernieuwing heeft betrekking op gebouwen waar veel personen verblijven die minder zelfredzaam zijn. Heb ik goed begrepen dat deze 'zeer kwetsbare gebouwen' buiten de aandachtsgebieden moeten blijven?

Iedereen is het erover eens dat dit wel de ideale situatie is. In de laatste consultatie is echter aangegeven dat dit in het dichtbevolkte Nederland niet altijd mogelijk is. Daarom is toegezegd om het besluit het harde 'nee, tenzij' te vervangen door 'als het toch nodig is om binnen het aandachtsgebied te bouwen, doe dan al het mogelijke om de risico's te beperken'. Dat betekent ook dat de aanvullende bouweisen niet uitgezet kunnen worden.

Stel dat er in het plangebied een nieuwe locatie met veel minder zelfredzame personen en een grote ontruimingstijd⁴ wenselijk is, zoals een zorgcentrum, dan hou je deze liever buiten de aandachtsgebieden op de kaart. Dus worden eerst alternatieve locaties buiten aandachtsgebieden onderzocht. De voorgestelde locatie [2] in de stadsuitbreiding past dan goed. Maar als de keus eindelijk toch op de locatie [1] dicht bij het industriegebied valt, dan moet het hele register opengetrokken worden, inclusief de aanvullende bouweisen van het explosievoorschriftgebied. Beide situaties over nieuwe bebouwing in de omgeving zijn in figuur 4 weergegeven.



Figuur 3 Bouwen in de omgeving



Figuur 4 Nieuw bedrijf op het industrieterrein

⁴ In de regelgeving noemen we dit zeer kwetsbare gebouwen.

Doordat je alles op de kaart zet, krijg je bij het opstellen van een omgevingsvisie en omgevingsplan meteen inzicht in de mogelijkheden van het gebied. Je kunt gaan schuiven met de nieuwe bebouwing en dan komen meteen de voor- en nadelen in beeld. Geldt dat ook bij uitbreiding en nieuwe vestiging van bedrijven?

Als het om een uitbreiding van een bestaand bedrijf met dezelfde hoeveelheden en type stoffen gaat, die op dezelfde plek kunnen vrijkomen, zullen de aandachtsgebieden in beginsel hetzelfde blijven. De relevante scenario's veranderen immers niet en de bescherming die gebouwen biedt evenmin. Wel kan de kans op het scenario (iets) groter worden. Als de uitbreiding stoffen bevat met heel andere eigenschappen, bijvoorbeeld zeer giftige vloeistoffen, dan kunnen er ook nieuwe of grotere aandachtsgebieden ontstaan.

De kernvraag is eigenlijk of de uitbreiding of wijziging van activiteiten passen binnen de huidige vergunning. Als dat het geval is, dan zou hier bij de vaststelling van het aandachtsgebied voor het bestaande bedrijf al rekening moeten worden gehouden.

Past het niet in de bestaande vergunning, dan moet er een nieuwe vergunning worden aangevraagd. In dat geval moet ook bezien worden of de nieuwe activiteit en de bijbehorende aandachtsgebieden passen in de omgeving.

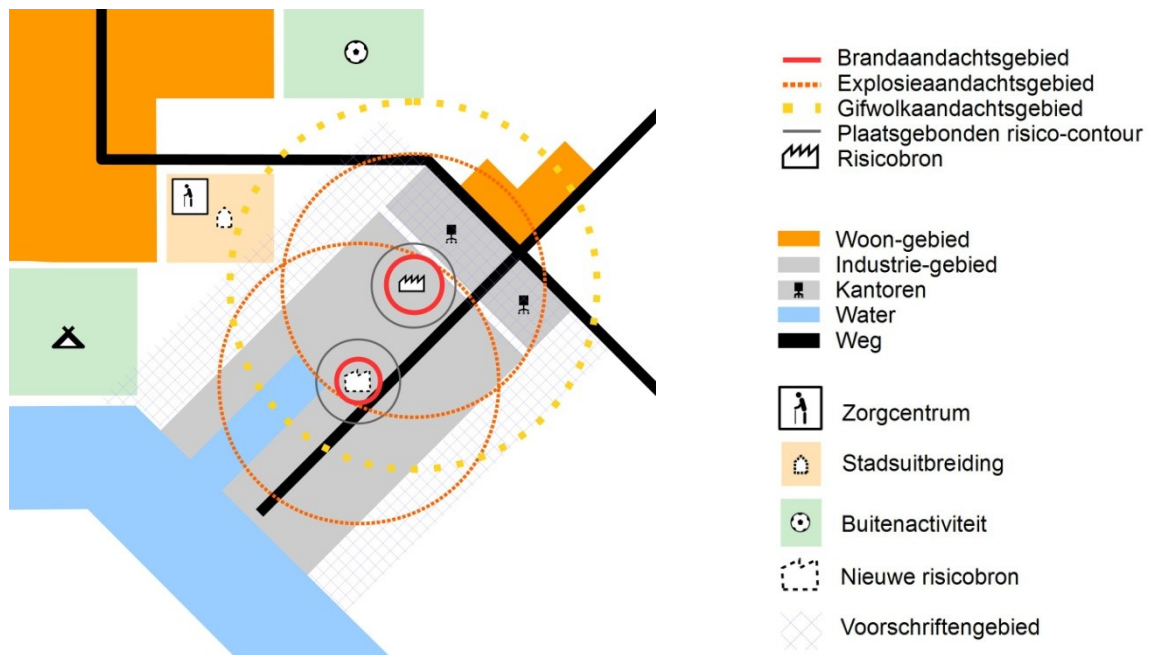
Als een nieuw bedrijf zich op het bedrijventerrein wil vestigen, kan je het bedrijf met de bijbehorende contour voor het plaatsgebonden risico en de aandachtsgebieden 'verschuiven' over de kaart van het industrieterrein. Zo kan je meteen zien wat de mogelijkheden zijn ten opzichte van de bestaande bebouwing. Hoe is de ligging ten opzichte van de bestaande of beoogde kantoren op het bedrijventerrein of ten opzichte van de stad? De zuidelijke locatie [2] levert bijvoorbeeld minder belangentegenstellingen op dan de noordelijke locatie [1].

Wat valt er te leren van bovenstaande voorbeelden?

Allereerst dat de aanpak met de aandachtsgebieden en zeer kwetsbare gebouwen werkt. Vanaf het moment dat iemand een plan wil realiseren, kan omgevingsveiligheid met behulp van de plankaart en de aandachtsgebieden meteen worden meegenomen in de integrale afweging. Ook worden de belangen van bestaande gebouwen, locaties en bedrijven beter beschermd, omdat ze meteen in beeld zijn en op tafel komen. Deelnemers aan het bestuurlijk overleg Gelderland zeiden het op 11 november als volgt: "Het voelt of we dit al jaren gewend zijn. Hier kunnen we als bestuurders mee uit de voeten."

Voor deze bestuurders werd ook meteen duidelijk dat ze omgevingsveiligheid moeten betrekken bij het opstellen van de omgevingsvisie en bij de totstandkoming van het omgevingsplan. In beide gevallen is er ruimte om met behulp van de aandachtsgebieden tot een goede ruimtelijke inrichting en een robuust omgevingsplan te komen. Ook in het geval dat er in het gebied al heel veel vastligt. Het bestemmingplan is nu vaak vaag: 'bestemd voor maatschappelijke functies en wonen'. Daardoor wordt er nu soms iets gerealiseerd dat op een later moment als minder wenselijk wordt gezien. Als de grond voor het zorgcentrum al is verkocht en de bouwvergunning bijna is verleend, dan is er geen weg meer terug. En dan beperk je ook de ontwikkelruimte voor anderen. Door het aan de voorkant goed te regelen, hoef je later niet tot saneringen over te gaan.

Hoe ziet jouw ideale situatie er uit als je alles wat je mij hebt verteld bijeen moet brengen?



Figuur 5 Na de integrale afweging

Als het aan mij zou liggen zou het figuur 5 worden. Ik zou er vooral voor kiezen om de buitenactiviteiten niet binnen de aandachtsgebieden te plaatsen. Verder zou ik het voorschriftengebieden beperken tot het kantoren gedeelte en de flanken van het industrieterrein. Op deze manier kunnen alle partijen zien hoe het gemeentegebied zich verder kan ontwikkelen.

En gaat dat in het echt ook allemaal lukken?

Wat minister Schultz van Haegen over de Omgevingswet zegt geldt ook voor het onderdeel omgevingsveiligheid: "Het succes is voor 80% afhankelijk van cultuurverandering en maar voor 20% van de verandering van regels." Zo wordt de afweging voor omgevingsveiligheid minder ambtelijk en veel meer een bestuurlijke aangelegenheid. Voor veiligheidsregio's en omgevingsdiensten zal dit betekenen dat ze zich meer moeten richten op het mogelijk maken van ontwikkelingen en dat het bestaande vinklijstje daarbij maar heel beperkt helpt. Je moet je expertise dus op een andere manier gaan aanwenden.

De kunst is om te zorgen dat alle belangen meteen in beeld zijn, bespreekbaar in gewoon Nederlands. En dat je met dit nieuwe inzicht aan de slag gaat. Maar dan moeten de bestuurders en ruimtelijke ordenaars ook andere competenties en belangen aan de tekentafel uitnodigen. En deze nieuwe partijen, bedrijfsleven, bewonersverenigingen en vastgoedontwikkelaars ook mee laten denken over de gewenste ontwikkeling van hun gemeente. En ter overweging: misschien is het goed om ook de plaatselijke pers vanaf het begin te betrekken en ze deel uit te laten maken van de oplossingsrichting.

Voor het bedrijfsleven, bestuurders en *burgers* verandert het moment en de toon van het gesprek, niet de elementen die ook in de huidige verantwoording van het groepsrisico aan de orde (zouden moeten) komen. Het voordeel is dat de vrijheidsgraden tijdens dit gesprek met de komst van de omgevingswet groter zijn dan voorheen.

Heb je tot slot nog een boodschap voor iedereen?

Mijn oproep ligt voor de hand. Het goede voornemen voor 2017 is om in je gemeente het gesprek te beginnen, ga met elkaar om tafel zitten. Ontwikkel samen een visie en plan. Wacht niet af tot het gestolde omgevingsplan bij u door de digitale brievenbus wordt gestopt. Met elkaar kunnen we het eenvoudiger en beter maken. Samen werken aan je eigen omgeving is veel leuker en ook profijtlijker dan met zorg kijken naar de operatie Omgevingswet.

Natuurlijk blijven er uiteindelijk ook een aantal tegenstrijdige belangen die goed afgewogen moeten worden door het bevoegd gezag. Maar de ruimte die we elkaar in de beleidsvoorbereiding gunnen – door open en transparant te zijn en de tijd te nemen om naar elkaar te luisteren – betaalt zich later altijd terug.

Ik wens jullie allemaal namens het gehele moderniseringsteam een gezond en voorspoedig 2017.



Arie-Jan Arbouw,
programmamanager
modernisering
omgevingsveiligheid



Inge Jansen,
beleidsmedewerker
communicatie modernisering
omgevingsveiligheid