

RUIMTELIJKE VEILIGHEID

EN RISICOBELEID

Inhoud:

Redactioneel

Externe veiligheid en het sociale dilemma

R.J.M. Scheres en J.F. Joly

Juridisch actueel

E.M. Broeren en J.H.K.C. Soer

Meerlaagsveiligheid

Zonder normen geen kans

Bas Koolen, Bob Maaskant en Frauke Hoss

In alle redelijkheid

B.J.M. Ale

Vergelijking en mogelijkheden voor de uniformering van beleidsvisies

P.A.H. Hermens, S.I. Suddle en D.D. van den Brule

Risicozones, richtsnoeren en de essentie van de verantwoordingsplicht

Deel 2: Externe veiligheid en de bestemmingsplan-makers

R. Geerts

KART

Kunstzinnige Afbeeldingen Ruimtelijk Toeval

Vier landen, vier methoden

L. Gooijer en E.S. Kooi



Jrg. 1 – nr. 2 – nov. 2010

Vergelijking en mogelijkheden voor de uniformering van beleidsvisies

Peter Hermens, Shadid I. Suddle en Dagmar van den Brule

Ir. P.A.H. Hermens is partner en adviseur bij MMG Advies
 Dr.ir. S.I. Suddle is directeur van en adviseur bij SSCM BV
 en werkzaam als part-time universitair docent bij de sectie Integraal Ontwerpen
 van de faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen van de TU Delft
 D.D. van den Brule MSc is adviseur bij MMG Advies

bespreking

Vergelijking en mogelijkheden voor de uniformering van beleidsvisies

In artikel 13 van het Bevi is opgenomen dat bij de verantwoording groepsrisico mag worden verwezen naar een plan of ruimtelijke visie. Veel gemeenten en regio's hebben in de afgelopen jaren een beleidsvisie externe veiligheid opgesteld. In dit artikel gaan de auteurs na wat een beleidsvisie moet bevatten om effectief te kunnen sturen op externe veiligheid. Vervolgens leggen zij dit naast een aantal beleidsvisies die in de afgelopen jaren door gemeenten en regio's zijn vastgesteld. Tot slot geven zij antwoord op de vraag of een uniformering van het instrument beleidsvisie wenselijk is om de praktijk van de uitvoering van externe veiligheid te verbeteren.

1. Inleiding

Artikel 13.4 van het Bevi geeft aan dat voor de verantwoording groepsrisico mag worden verwezen naar een plan of ruimtelijke visie. Dat plan of die visie moet dan uiteraard wel de aspecten die in artikel 13 van het Bevi worden genoemd voor de verantwoording groepsrisico voldoende dekken. Sinds het Bevi van kracht is geworden, hebben een aantal provincies, regio's en gemeenten een visie externe veiligheid vastgesteld. Deze visies verschillen sterk van elkaar voor wat de inhoud en detaillering betreft. Sommige visies zijn niet veel meer dan brochures die uitleg geven over het onderwerp externe veiligheid. Andere visies zijn gedetailleerd, stellen doelen en geven een afwegingskader voor de besluiten die externe veiligheidsrelevant zijn. In dit artikel gaan de auteurs na welke ingrediënten een visie tot een bruikbaar instrument maken.

2. Ruimtelijke ontwikkeling in relatie tot veiligheid

Het betrekken van externe veiligheid bij de ontwikkeling van een plangebied kan door het toepassen van enkele eenvoudige ordeningsprincipes. Een goed voorbeeld van dergelijke ordeningsprincipes is de zogenaamde veiligheidsladder zoals die door de provincie Zuid-Holland is ontwikkeld in haar nota "Risico's in balans". Deze veiligheidsladder kent vier sporten en begint bij het reduceren van risico's aan de bron, gevolgd door het clusteren van de risicobronnen en het scheiden van bronnen van kwetsbare objecten. De laatste sport van deze ladder is het treffen van maatregelen bij de ontvanger. Het toepassen van deze ordeningsprincipes levert in beginsel al een veiligere situatie op dan wanneer deze principes niet worden toegepast.

Kijken we naar deze ordeningsprincipes, dan valt op dat de ruimtelijke ordening een belangrijke rol speelt: zowel als het gaat om het clusteren van risicobronnen als om het scheiden van risicobronnen van kwetsbare objecten is de ruimtelijke ordening het aangewezen instrument. Niet voor niets verwijst het Bevi in artikel 13 naar de structuurvisie. De structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening geeft immers in hoofdlijnen weer hoe de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente moet plaatsvinden. Daarin past het nadenken en sturen van de

veiligheid, zowel als het gaat om de opslag, productie, verwerking en vervoer gevaarlijke stoffen met behulp van de ruimtelijke ordening.

3. Zin van visievorming

Artikel 13 van het Bevi stelt dat de structuurvisie waarnaar kan worden verwezen wel een samenhangende visie moet bevatten op het beheersen van risico's van gevaarlijke stoffen. Deze zin geeft goed aan waarom visievorming zinvol is: het gaat om het opstellen van een samenhangende visie over het voorkomen van incidenten met gevaarlijke stoffen door middel van de ruimtelijke inrichting van een gebied. Met een visie kunnen de verschillende risico's van gevaarlijke stoffen in relatie tot hun omgeving dus in samenhang met elkaar worden beschouwd. Ontbreekt een dergelijke visie, dan moet het bevoegd gezag iedere ontwikkeling op zichzelf beoordelen. Dat hoeft, afhankelijk van het risicoprofiel van een gemeente, geen groot probleem te zijn, maar zeker als er sprake is van (groot) een aantal risicobronnen en een dynamische ruimtelijke ontwikkeling, dan is een beleidsvisie aan te bevelen.

Het Bevi verwijst overigens naar een structuurvisie als bedoeld in de (nieuwe) Wro. De Wro verplicht een gemeente om voor haar gehele grondgebied een integrale structuurvisie vast te stellen. Die integrale visie mag overigens bestaan uit meerdere documenten, mits de ruimtelijke consequenties maar uit het samenspel van deze documenten zijn af te leiden. De wetgever verplicht de gemeenten een structuurvisie op te stellen met als doel hen ertoe te brengen een samenhangende visie op de ruimtelijke ontwikkeling op te stellen. Door, zoals artikel 13 van het Bevi stelt, daarin externe veiligheid op te nemen kan ervoor worden gezorgd dat die ruimtelijke ontwikkeling ook veilig genoeg plaatsvindt. Nu is een Beleidsvisie EV niet per definitie hetzelfde als een structuurvisie en kan beleid bevatten dat zich niet via een structuurvisie ruimtelijk laat vertalen. Met andere woorden, een beleidsvisie kan veel breder zijn dan alleen een ruimtelijk plan en kan in voorkomende gevallen voor wat de ruimtelijke consequenties betreft worden vertaald naar de structuurvisie.

Een tweede belangrijke functie van visievorming is de afstemming die het proces van visievorming bewerkstelt tussen de hoofdrolspelers in een gemeente of regio. Een goed proces van visievorming impliceert immers dat alle partijen die te maken hebben met externe veiligheid in het proces worden betrokken. Het vormen van een visie kan leiden tot overeenstemming tussen de verschillende afdelingen van een gemeente over wat wenselijk is en wat niet. Ook voor de afstemming met externe partijen zoals de Veiligheidsregio biedt het opstellen van de visie een kans. Dat blijkt ook uit de praktijk. In de regio Haaglanden is in 2007 al een Beleidsnota externe veiligheid vastgesteld. Deze beleidsnota schonk veel aandacht aan het uitleggen van de betekenis van externe veiligheid voor de regio, maar gaf geen duidelijke richting aan van het beleid. Het uitgebreide proces dat aan de vaststelling van de visie vooraf ging, waarvoor bijna twee jaar is uitgetrokken, heeft er wel toe geleid dat er veel overeenstemming is over de inhoud en de uitvoering van externe veiligheid in deze regio.

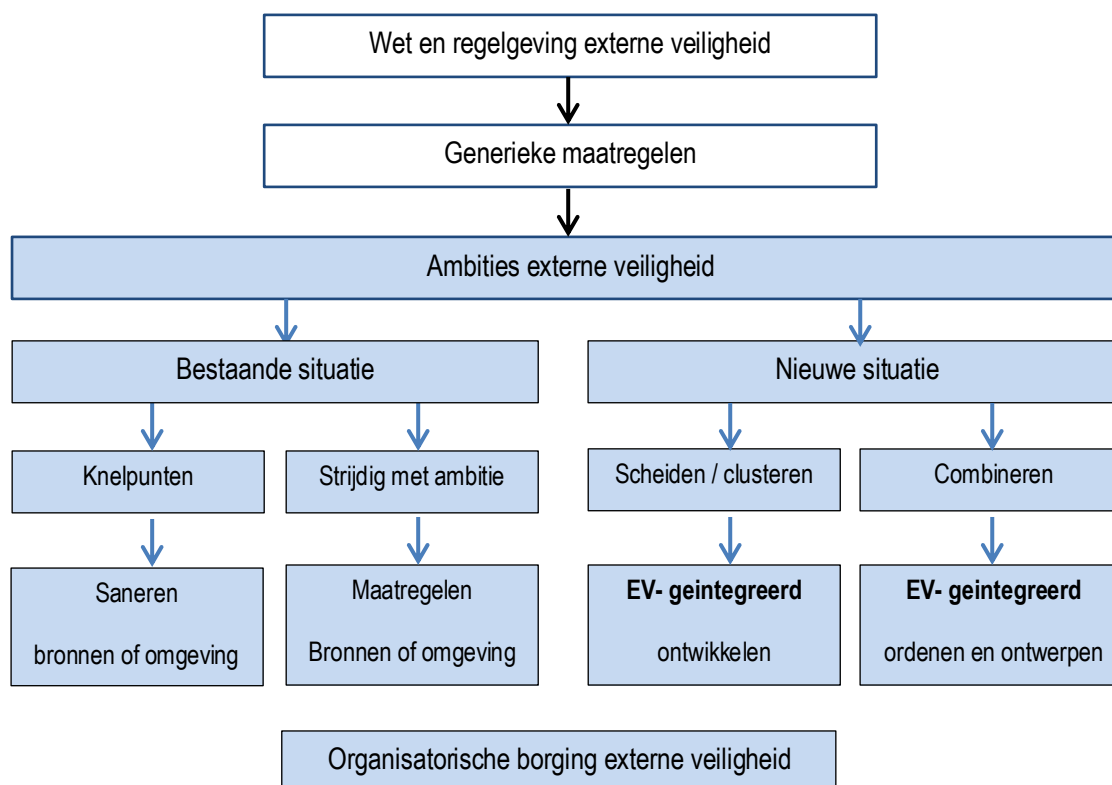
Is het in alle gevallen wenselijk om een beleidsvisie op te stellen? Deze vraag kan niet eenduidig met "ja" worden beantwoord. Immers een beleidsvisie is bedoeld om sturing te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied of gemeente en daarbij sturing te geven aan de ruimte die wordt gegeven aan risicobronnen. Is de ruimtelijke dynamiek laag en zijn er weinig risicobronnen, dan is de noodzaak van een visie EV niet erg groot. Zijn er veel risico's maar een beperkte ruimtelijke dynamiek dan kan een visie zinvol zijn om te voorkomen dat de risico's een te grote rol spelen of om deze te beheersen. Het is duidelijk dat als er veel risicobronnen zijn en veel ruimtelijke dynamiek een goede sturing van de ruimte noodzakelijk is. Het onderstaande diagram illustreert de zin van een beleidsvisie in de verschillende omstandigheden.

	geen / weinig risicobronnen	veel risicobronnen
geen ruimtelijke dynamiek	Weinig meerwaarde visie	Visie wenselijk voor beheersen bestaande risico's
veel ruimtelijke dynamiek	Visie wenselijk voor voorkomen optreden van risico's	Visie gebaseerd op toekomstvisie gemeente zeer wenselijk

4. Bouwstenen van een visie

Een beleidsvisie, ook niet als deze in de vorm van een (formele) structuurvisie wordt opgesteld, heeft geen vastgestelde inhoudsopgave. Het is dus afhankelijk van de behoefte van het bevoegd gezag dat de visie opstelt wat de inhoud van de visie zal zijn. Dat neemt niet weg dat er een aantal elementen te onderscheiden zijn die een visie externe veiligheid tot een goede en bruikbare visie maken.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat een beleidsvisie, voor welk willekeurig onderwerp dan ook, wordt opgesteld om een bepaald doel te bereiken. Een beleidsvisie beschrijft hoe vanuit de bestaande situatie het te bereiken doel met de mogelijkheden die daarvoor beschikbaar zijn en binnen de context waarin het beleid moet worden uitgevoerd, zal worden bereikt. Deze algemene notie over een beleidsvisie geldt ook voor een beleidsvisie EV. Uitgaande van een wensbeeld over externe veiligheid afgezet tegen de bestaande situatie formuleert de visie hoe dat wensbeeld zal worden bereikt, binnen de context van de wet- en regelgeving, landelijk beleid en de bestaande situatie. Dit levert een aantal verschillende situaties op, waarvoor beleid moet worden gemaakt. Het onderstaande schema, ontleend aan e Omgevingsvisie Noord-West Utrecht, geeft hiervan een overzicht.



Beleidsvisie of structuurvisie EV

De blauwe elementen geven aan wat een beleids- of structuurvisie EV kan omvatten.

Om het wensbeeld te bereiken heeft het bevoegd gezag de beschikking over een aantal instrumenten die, afhankelijk van de situatie, kunnen worden ingezet om de doelstellingen te bereiken. Uit deze notie volgt dat een goede beleidsvisie een aantal onderdelen moet bevatten. Hieronder gaan we op een aantal van deze onderdelen in.

- beschrijving van de doelstelling(en)

Zoals aangegeven is het doel van een beleidsvisie om een doelstelling te bereiken. Wat deze doelstelling is, is afhankelijk van de aard van het gebied of de gemeente waarvoor de visie wordt opgesteld. In een gemeente met veel risicobronnen zal de doelstelling vooral liggen op het beheersen van die risico's. In een gemeente waar nauwelijks risicobronnen aanwezig zijn zal de nadruk meer liggen op het voorkomen van risico's.

Het ontwerpen van de doelstellingen van een beleidsvisie EV is een proces dat bij voorkeur in gezamenlijkheid met alle betrokken partijen moet worden gedaan. Omdat de doelstellingen van de visie in hoge mate bepalend zijn voor de vormgeving van het beleid, is het wenselijk om de bestuurders hierbij te betrekken. Zo is voor het opstellen van de regionale beleidsvisie Gooi en Vechtstreek en voor de lokale beleidsvisie van Alphen aan den Rijn door middel van enkele workshops met de bestuurders bepaald wat de doelstellingen van externe veiligheid voor de gemeente c.q. de regio zijn. Een groot voordeel van een dergelijke aanpak is dat er bestuurlijk committent ontstaat voor de doelstellingen van het beleid. Bijkomend voordeel is dat als na het vaststellen van de beleidsvisie concrete beslissingen aan de orde zijn, de bestuurders beter in staat zullen zijn deze in de juiste context te bezien.

- beschrijving van de bestaande situatie

Om te kunnen sturen op externe veiligheid is een beschrijving van de bestaande situatie noodzakelijk. Deze bestaande situatie bestaat uit een inventarisatie van alle risicobronnen en kwetsbare objecten, eventuele ontwikkelingen met betrekking tot de risicobronnen en alle andere voorzienbare ruimtelijke ontwikkelingen. Verder is het wenselijk om bij deze beschrijving inzicht te hebben in de hoogte van zowel de plaatsgebonden risico's als de groepsrisico's. Een voorbeeld hiervan is de Beleidsvisie externe veiligheid van de regio Gooi en Vechtstreek, waarin voor alle risicobronnen een schatting is gemaakt van de hoogte van het groepsrisico. De kaart die op basis daarvan is gemaakt vormt de basis voor de sturing op externe veiligheid.

Het is voor discussie vatbaar of men zou moeten beginnen met het beschrijven van de bestaande situatie, of dat eerst de doelstellingen moeten worden geformuleerd. Voor beide benaderingen is een pleidooi te houden. Het voordeel van het eerst formuleren van de doelstellingen is dat dit proces dan niet wordt beïnvloed door de bestaande situatie. Het kan namelijk zijn dat één of enkele risicobronnen in het denken dominant zijn en daarmee bepalend zijn voor het formuleren van de doelstellingen. Het voordeel van het eerst in kaart brengen van de bestaande situatie is dat de doelstellingen kunnen worden toegespitst op het oplossen van bestaande problemen.

Een goed proces van het bepalen van de doelstellingen verenigt ons inziens beide sporen. Het is goed om te beginnen met het stellen van algemene doelstellingen en deze vervolgens op basis van de beschrijving van de bestaande situatie in te kleuren of aan te vullen. Daarmee wordt bereikt dat er ten principale over de doelstellingen van de op te stellen beleidsvisie wordt gesproken én dat de doelstellingen aansluiten bij de situatie in een gebied. Een goed voorbeeld van deze werkwijze is terug te vinden in de (nog concept) beleidsvisie van Den Haag.

- Beschrijving toepassing instrumenten

Weten we wat we willen bereiken én weten we wat de bestaande situatie is, dan is de volgende stap te beschrijven hoe we van de bestaande situatie naar de gewenste situatie willen komen. Hierbij is het instrumentarium dat voor externe veiligheid ter beschikking staat van belang.

Er is een aantal instrumenten dat kan worden toegepast om externe veiligheid te sturen. Deze instrumenten vallen uiteen in brongericht beleid, ruimtelijke ordening, verantwoording groepsrisico en de rampenbestrijding.

- **Brongericht beleid**

Brongericht beleid richt zich, zoals de naam al zegt, tot het beperken van de risico's bij de bron. Hierbij moet worden gedacht aan het verminderen van de aard of hoeveelheid van de aanwezige gevaarlijke stoffen of het verbeteren van de wijze waarop met de gevaarlijke stoffen wordt omgegaan (veiligheidssystemen en -protocollen). De mogelijkheden voor het bevoegd gezag om bronmaatregelen aan te pakken lijken echter beperkt. Dat geldt zeker voor die bronnen die niet onder het betreffende bevoegd gezag vallen. Een goed voorbeeld hiervan is het spoor waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Een gemeente kan (geen) invloed uitoefenen op de hoeveelheid gevaarlijke stoffen die daarover worden vervoerd. Gaat het echter om inrichtingen die onder het gezag van de betreffende overheid vallen, dan zijn er meer mogelijkheden. Echter, ook hier geldt dat de mogelijkheden van het bevoegd gezag beperkt zijn. Via de vergunning kan in principe niet méér worden opgelegd dan de beste bestaande technieken en voor het verplaatsen of uitkopen van de activiteiten met gevaarlijke stoffen zijn de middelen veelal niet aanwezig.

Ondanks de beperkte mogelijkheden van bronmaatregelen is het beoordelen of het treffen van bronmaatregelen wenselijk is een wezenlijk onderdeel van een beleidsvisie EV. Wat hierbij kan helpen is dat de eigenaren van de risicobronnen worden betrokken bij de formulering van het beleid. In de meeste gevallen, die ons bekend zijn, gebeurt dat echter niet. Het bedrijfsleven en andere maatschappelijke actoren komen pas in beeld als de visie gereed is. In Alphen aan den Rijn is bij de vorming van de visie een bijeenkomst georganiseerd met het bedrijfsleven, dat daar positief op reageerde. Door de bedrijven te betrekken in de visievorming en daarmee in de beoordeling en eventuele sturing van de risico's in een gebied, zijn de bedrijven mogelijk meer bereid extra maatregelen te overwegen. Hier zal echter nog meer ervaring mee moeten worden opgedaan.

- **ruimtelijke ordening**

Het is al eerder in dit artikel aangegeven: de ruimtelijke ordening is het meest effectieve instrument voor externe veiligheid. Door risicobronnen te clusteren en door de (beperkt) kwetsbare objecten te scheiden van de risicobronnen ontstaat een veilige situatie, ofwel veiligheidsgeïntegreerd ontwikkelen. Ongevallen kunnen dan nog wel voorkomen, maar de gevolgen ervan zijn dan beperkt. Met de ruimtelijke ordening regelt het bevoegd gezag de bestemmingen van haar grondgebied. Het meest concreet doet de gemeente dit via het bestemmingsplan.

Denken we na over externe veiligheid in relatie tot ruimtelijke ordening, dan gaat het concreet om de vraag: waar willen we welke bestemmingen hebben en waar willen we bepaalde bestemmingen niet hebben. Zo is in de Beleidsvisie van Alphen aan den Rijn bepaald dat in woongebieden geen risicobronnen mogen worden gevestigd en dat nieuwe risicobronnen alleen op een daarvoor aangewezen bedrijfsterrein moeten worden gevestigd. Op die bedrijventerreinen is de vestiging van (beperkt) kwetsbare objecten niet toegestaan. Met dit beleid beschermt de gemeente de woonomgeving tegen risico's en beschermt het tevens de ruimte van de bedrijven met risico's tegen het oprukken van kwetsbare objecten ten koste van hun risicoruimte. Door zo over de vestiging van risico's na te denken geeft de gemeente een duidelijke sturing aan het beheersen en verantwoord opnemen van risico's binnen de gemeente.

Het gebiedsgericht denken is overigens niet uniek in het beleidsveld milieu. Al vele jaren is er sprake van gebiedsgericht milieubeleid, dat onder andere rekening houdt met de functie van een gebied bij het bepalen van de normen waaraan de gebruikers van een dergelijk gebied moeten voldoen. Dat denken kan dus ook goed worden toegepast op externe veiligheid. In diverse beleidsvisies EV hebben we deze benadering aangetroffen.

- **Verantwoording groepsrisico**

Het is al vele malen gezegd: de verantwoording groepsrisico is een lastig proces, waar velen die bij externe veiligheid zijn betrokken mee worstelen. De onlangs uitgevoerde Evaluatie verantwoording groepsrisico bevestigt dat beeld. Een belangrijke reden voor het moeilijk hanteerbaar zijn van het instrument is dat het weliswaar een toetsingskader is, maar dat het

geen toetsingskader is met concrete grenzen. Met andere woorden: er is beleidsvrije ruimte voor (de omgang met) de verantwoording van het groepsrisico. Verder lijkt de verantwoording weinig ruimte te bieden voor maatwerk: een ruimtelijk besluit dat gaat over één bestemming moet net zo zwaar worden verantwoord als de ontwikkeling van een geheel gebied. Daar komt nog bij dat de wijze waarop het groepsrisico wordt gepresenteerd, de zogenaamde Fn-curve, voor velen lastig te hanteren is.

Een Beleidsvisie externe veiligheid kan worden gebruikt om de verantwoording groepsrisico hanteerbaarder te maken, dit uiteraard wel binnen de grenzen die de wet daarvoor stelt. In veel visies die we hebben bestudeerd is dit ook gebeurd en wel op verschillende manieren.

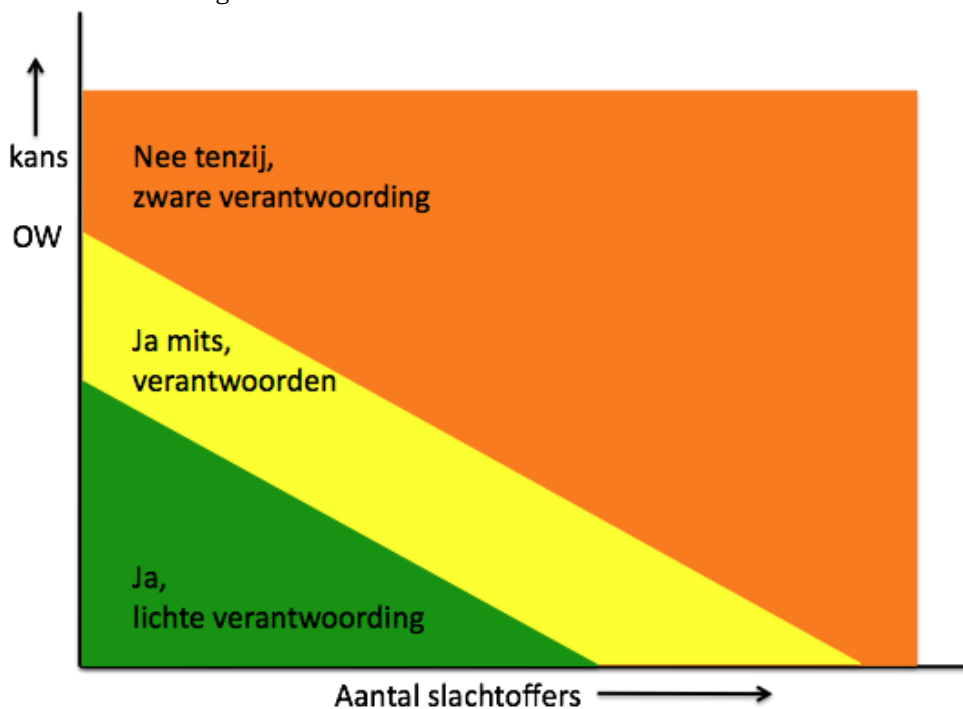
Een werkwijze die we veel tegenkomen is dat het groepsrisico aan een maximum wordt gebonden. Dan stelt de visie bijvoorbeeld dat het groepsrisico de oriëntatiewaarde niet mag overschrijden. Dit is bijvoorbeeld het geval in de visie van Holland-Rijnland. Zo'n visie stelt dan in feite dat als de oriëntatiewaarde wordt overschreden, de activiteit waarover de verantwoording groepsrisico wordt gemaakt, niet kan doorgaan. Het aan een maximum binden van het groepsrisico is niet geheel onomstreden en kan leiden tot ongewenste effecten. Desalniettemin raakt deze gedachte steeds meer in zwang. Zo heeft de Provincie Zuid-Holland onlangs in haar Beleidsnota externe veiligheid opgenomen dat op termijn overal moet worden voldaan aan de oriëntatiewaarde van het groepsrisico. Ook in uitspraken van de Raad van State lijkt de oriëntatiewaarde niet zelden een hogere status te hebben dan bedoeld, al gaat de Raad van State niet zover dat de oriëntatiewaarde moet worden gezien als een harde grens.

Wat ook voorkomt is dat het invloedsgebied een aparte status krijgt. Zo is in een aantal visies bepaald dat er beperkingen gelden aan de vestiging van kwetsbare objecten of kwetsbare objecten met beperkt zelfredzame personen in het invloedsgebied van een transportroute gevaarlijke stoffen, een buisleiding of inrichting, hetgeen bijvoorbeeld het geval is bij gemeente Den Haag. Deze gedachte sluit overigens aan bij het denken over EV in relatie tot de ruimtelijke ordening zoals wij dat eerder in dit artikel aangaven.

Wat wij eveneens veel tegenkomen in beleidsvisies is de wijze waarop het groepsrisico moet worden verantwoord afhankelijk is van de hoogte van het groepsrisico voor of na het realiseren van de betreffende activiteit waarover het besluit wordt genomen. Hieruit volgt een soort van "stoplichtmodel". Is het groepsrisico voor en na de realisatie van het besluit laag, bijvoorbeeld kleiner dan 0,1 maal de oriëntatiewaarde, dan is de verantwoording licht. De activiteit is dan in beginsel toegestaan en behoeven alleen die maatregelen te worden getroffen die eenvoudig en tegen lage kosten zijn door te voeren. Is het groepsrisico relevant, bijvoorbeeld in een gebied tussen de 0,1 maal de oriëntatiewaarde en de oriëntatiewaarde, dan is de verantwoording zwaarder. In dit gebied geldt dat het groepsrisico verantwoord is mits aan een aantal voorwaarden kan worden voldaan. In de visie moet worden uitgewerkt wat deze voorwaarden zijn, bijvoorbeeld dat alle redelijkerwijs te treffen maatregelen moeten worden doorgevoerd. Is er sprake van een overschrijding van de oriëntatiewaarde, dan geldt voor de activiteit "nee, tenzij". Deze "tenzij" moet dan in de visie nader worden ingevuld. Zo is in de Beleidsvisie EV van Gooi en Vechtstreek bepaald dat het alleen is toegestaan als het niet gaat om beperkt zelfredzame personen en alle mogelijke maatregelen ter beperking van de gevolgen van een incident worden getroffen. Andere voorbeelden van eisen aan het rode gebied zijn de kosteneffectiviteit van maatregelen en inzicht in economische schades.

Overigens: een dergelijk model en de andere onderdelen van een beleidsvisie EV ontslaat het bevoegd gezag niet van het volledig uitvoeren van een verantwoording groepsrisico, zoals de artikelen 12 en 13 van het Bevi die voorschrijven. Het concrete project waarvoor de verantwoording plaatsvindt moet dus altijd op zichzelf worden getoetst. Het hebben van een goed beleidskader helpt daar natuurlijk wel bij.

De onderstaande figuur illustreert dit.



Wij zijn een groot voorstander van het nader invullen van de verantwoording groepsrisico in de beleidsvisie EV. Zoals aangegeven kan dat op vele manieren gebeuren, maar de waarde is dat het voor degenen die het beleid moeten gebruiken, de vergunningverleners, de planvormers en de bestuurders het beleid EV concreter en daarmee beter uitvoerbaar wordt.

• Rampenbestrijding

De rampenbestrijding is een essentieel onderdeel van externe veiligheid. Zo lang het niet mogelijk is om de risico's geheel uit de woon- en leefomgeving weg te houden, zal er sprake zijn van incidenten met (potentiële) slachtoffers. De mate waarin een incident met een risicobron leidt tot veel slachtoffers is mede afhankelijk van het ingrijpen van de hulpdiensten. Het meewegen van de mogelijkheden van de hulpdiensten is daarom essentieel bij externe veiligheid. Het is niet voor niets dat de veiligheidsregio's als adviseur zijn aangewezen bij de verantwoording groepsrisico.

Na zes jaar Bevi en Circulaire risiconormering vervoer van gevaarlijke stoffen kunnen we niet zeggen dat de wijze van advisering en de rol van de Veiligheidsregio al geheel zijn ontwikkeld. Nog steeds zijn er klachten van de zijde van de Veiligheidsregio dat zij te laat bij de besluitvorming worden betrokken en zijn er klachten van het bevoegd gezag dat zij te weinig kunnen met het advies van de veiligheidsregio. Er is veel gedaan om dit te verbeteren, zoals het opstellen van het rapport "Verantwoorde brandweeradviesing" van het IPO. Dit neemt niet weg dat de veiligheidsregio bij haar advisering geneigd lijkt te zijn om vooral te wijzen op de onmogelijkheden van een besluit (wij kunnen het niet bestrijden) in plaats van wat er wel kan gebeuren en wat de consequenties daarvan zijn.

Naar onze mening zou in een beleidsvisie EV een beschouwing over de rampenbestrijding en daarmee de rol van de veiligheidsregio als adviseur van het bevoegd gezag bij concrete besluiten moeten worden uitgewerkt. Daarbij past een visie op het accepteren van het niet kunnen bestrijden van bepaalde incidenten (meestal BLEVE's en het vrijkomen van zware toxische gassen) omdat deze bijvoorbeeld een zeer kleine kans van optreden hebben of omdat de activiteit maatschappelijk zeer wenselijk is en er geen kosteneffectieve maatregelen mogelijk zijn. Goede voorbeelden hiervan zijn wij overigens nog niet tegengekomen, zowel gemeenten als de veiligheidsregio's hebben hier nog geen goed antwoord op.

- Processen en procedures

Naast de inhoud heeft een beleidsvisie EV nog een belangrijk aspect in zich: het maken van afspraken over processen en te volgen procedures tussen de betrokken gemeentelijke diensten. Dit geldt met name voor grote gemeenten. Een besluitvormingsproces binnen een gemeente over een vergunning of een ruimtelijk plan lijkt gesneden koek voor alle partijen, maar in de praktijk blijkt dat, als EV in het geding is, dit vaak niet het geval is. Omdat het bij externe veiligheid vooral gaat om het toepassen van ruimtelijke ordeningsprincipes, is het zaak om EV al vroeg in het proces van besluitvorming mee te nemen. Het na het bepalen van de ruimtelijke indeling “nog even” opstellen van een verantwoording groepsrisico is echt mosterd na de maaltijd, maar helaas is dat niet zelden de praktijk. Zie bijvoorbeeld de resultaten van de evaluatie groepsrisico en het onderzoek van Jeroen Neuvel van Saxon.

Een mogelijkheid om ervoor te zorgen dat externe veiligheid vroeg in de besluitvorming aan bod komt is het in de visie opnemen en daarmee vastleggen van afspraken over het proces. In een groot aantal visies is hier overigens al sprake van: zie bijvoorbeeld de visies van Holland Rijnland, Alphen aan den Rijn, Haaglanden en Gooi en Vechtstreek, Noord-West Utrecht en Den Haag. Voorwaarde is overigens wel dat de in de visie opgenomen processen en procedures worden vertaald naar de gemeentelijke processen. Daar hebben we helaas nog geen goede voorbeelden van gezien.

- Bestaande situaties

Het is relatief eenvoudig om beleid te maken in een “groene weide” situatie. In dat geval is feitelijk alles nog mogelijk en kan er op papier met kwetsbare bestemmingen, wegen en risicobronnen worden geschoven. In de praktijk is dat echter maar zelden het geval en dat is een belangrijk gegeven voor een beleidsvisie. In veruit de meeste gevallen hebben we te maken met besluiten die betrekking hebben op bestaande bedrijven of bestaande gebieden, waar een aantal veranderingen plaatsvindt. De mogelijkheden voor bijvoorbeeld maatregelen of alternatieve ontwikkelingen zijn dan beperkt.

Omdat we veel te maken hebben met bestaande situaties, is het wenselijk om in een beleidsvisie een onderscheid te maken tussen nieuwe situaties en bestaande situaties en hiervoor een apart beleid te formuleren. Het beleid voor bestaande situaties geeft dan aan welke uitzonderingen er gelden voor de bestaande situaties. Een goed voorbeeld hiervan vinden we in de Beleidsvisie EV van de Gooi en Vechtstreek. Daarin is bepaald dat risicobronnen alleen mogen worden gevestigd op bedrijventerreinen die daarvoor zijn aangewezen. Echter, in de regio zijn veel risicobronnen te vinden die op ander plaatsen zijn gevestigd. De bestuurders van de regio hebben zich er nadrukkelijk voor uitgesproken geen saneringsbeleid op grond van de visie te willen voeren. Dat betekent dat bedrijven die volgens de beleidsvisie niet op de “goede plaats” liggen niet worden verplaatst of worden gesloten. Overigens wordt er wel een beleid geformuleerd voor deze risicobronnen dat erop neerkomt dat hun risicoruimte in de toekomst niet mag toenemen. Op deze manier wordt voorkomen dat de op die locatie ongewenste situatie zich verder ontwikkelt.

5. Een toets aan de praktijk

Zoals in de inleiding is aangegeven, zijn er veel gemeenten die een visie hebben opgesteld. Een aantal van deze visies hebben we bekeken tegen de achtergrond van wat naar onze mening een visie zou moeten inhouden. De visies die daarvoor bekeken zijn, zijn die van de gemeenten Reeuwijk, Helmond, Gilze en Rijen, Rozenburg, Alphen aan den Rijn, Enschede, Graft-De Rijp, Zwolle, Apeldoorn, Den Haag (concept) en de regio Gooi en Vechtstreek. Deze gemeenten verschillen van elkaar voor wat het risicoprofiel betreft. In onderstaande tabel is samengevat hoe deze verschillende visies zich verhouden tot het bovenstaande.

	Risico- profiel	ambities gefor- muleerd	Ruimte- lijk uitge- werkt	Verant- woording uitgewerkt	onderscheid nieuw/ bestaand	rampen- bestrijding opgenomen
Reeuwijk	laag	ja	ja	ja	ja	ja
Helmond	middel	nee	ja	ja	ja	nee
Gilze en Rijen	middel	ja	ja	ja	ja	ja
Rozenburg	hoog	nee	ja	ja	ja	beperkt
Alphen	middel	ja	ja	ja	ja	ja
Enschede	laag	ja	ja	ja	ja	beperkt
Graft - De Rijp	laag	ja	ja	nee	nee	nee
Zwolle	middel	ja	ja	ja	ja	ja
Apeldoorn	middel	ja	ja	ja	ja	ja
Den Haag	laag	ja	ja	ja	ja	ja
Gooi en Vechtstreek	laag	ja	ja	ja	ja	Ja
Milieudienst Noord-West Utrecht	Laag	Ja	Ja	Ja	Ja	ja

Vergeleken bij onze gedachten over wat een beleidsvisie EV zou moeten inhouden, stemt de bovenstaande tabel tot optimisme. Veruit de meeste beleidsvisies hebben duidelijke ambities geformuleerd en hebben deze vertaald naar een ruimtelijk beleid en geven aandacht aan de invulling van de verantwoording van het groepsrisico. het onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties en de rampenbestrijding blijven wat achter, maar komen in veel visies goed aan bod.

6. Slotbeschouwing

De regelgeving externe veiligheid geeft gemeenten de mogelijkheid een eigen beleid te voeren op het gebied van externe veiligheid. Door het formuleren van een samenhangend beleid in een beleidsvisie kan de gemeenten effectief sturing geven aan externe veiligheid. Individuele risicobronnen kunnen dan immers in samenhang worden beoordeeld in plaats van ieder afzonderlijk.

Om een beleidsvisie te kunnen gebruiken als sturingsinstrument is het belangrijk dat de visie een aantal elementen bevat die in het beleid kunnen worden toegepast. In dit artikel is een beschouwing gegeven van deze elementen en is getoetst hoe in de praktijk de visies zich verhouden tot deze elementen. Hieruit blijkt dat de meeste visies al deze elementen bevatten. Hieruit kunnen we concluderen dat het instrument Beleidsvisie EV zich in de loop van de jaren goed heeft ontwikkeld.

De beleidsvisie is geen formeel voorgeschreven planfiguur en is dan ook niet verplicht. Mede hierdoor is de inhoud van de beleidsvisie niet wettelijk voorgeschreven. Het is de vraag of het instrument zou verbeteren als dit wel het geval zou zijn. Met andere woorden: heeft het uniformeren van het instrument beleidsvisie zin? Wij zijn geneigd deze vraag met “nee” te beantwoorden. Uit de praktijk blijkt dat veel gemeenten en regio's een beleidsvisie zien als een goed instrument om te sturen op externe veiligheid. Ook blijkt dat de meeste van deze beleidsvisies de elementen bevatten waarmee kan worden gestuurd op externe veiligheid. Een voorgeschreven uniformering zal daarom geen significante verbetering betekenen. Belangrijker is het proces tot de visievorming. Wij bevelen aan om deze zodanig op te zetten, opdat alle relevante partijen binnen de bestuurslaag worden betrokken en de elementen van dit artikel worden meegenomen.

7. Literatuur

Jeroen Neuvel, Geographical Dimensions of Risk Management. The contribution of spatial planning and Geo-ICT to risk reduction, 2009.

Gewest Gooi en Vechtstreek, Regionale Beleidsvisie externe veiligheid, 2010.

Gemeente Alphen aan den Rijn, Ruimte, ook in de toekomst, Beleidsvisie externe veiligheid, 2009.

Gemeente Apeldoorn, Beleidsvisie Externe Veiligheid Apeldoorn, Kadern voor externe veiligheid in milieuvergunning en bestemmingsplan, 2008.

Gemeente Enschede, Beleidsvisie Externe veiligheid, 2007.

Gemeente Gilze en Rijen, Beleidsvisie externe veiligheid, 2009.

Gemeente Graft-De Rijk, Beleidsvisie Externe Veiligheid, 2008-2011, 2008.

Gemeente Helmond, Beleidsvisie Externe Veiligheid, 2007.

Gemeente Reeuwijk, Visie Externe Veiligheid, 2009.

Gemeente Rozenburg, Externe veiligheid Visie, 2009.

Gemeente Zwolle, Beleidsvisie Externe Veiligheid, Ambities en aanpak externe veiligheid in Zwolle, 2007.

Milieudienst Noord-West Utrecht, Omgevingsvisie Externe Veiligheid, Veilige leefomgeving en risico's nuchter bekeken, 2009.

Stadsgewest Haaglanden, Samenwerken aan externe veiligheid, 2007.



Het vakblad Ruimtelijke Veiligheid en risicobeleid wordt uitgegeven door ABACUS.
Verschijning minimaal vier nummers per jaar, elektronisch en als hardcopy.

Regelmatig terugkerende rubrieken:

Spraakmakende zaken – door Ben Ale
Juridisch actueel – door Esther Broeren & Christiaan Soer
De risicobenadering – door Robert Geerts e.a.
Bespreking vakliteratuur en publicaties
Veiligheid en risico's anders bekeken

Redacteuren:

prof.dr. J.M.B. (Ben) Ale	<i>Veiligheid en Rampenbestrijding TU Delft</i>
mr. E. (Esther) Broeren	<i>AKD Prinsen van Wijmen, advocaten</i>
drs. G. (Geert) Geujen	<i>Actorion Communicatie</i>
ir. R. (Robert) Geerts	<i>AVIV</i>
ir. P. (Peter) Hermens	<i>MMG Advies</i>
dr.ir.drs. R.B. (Ruben) Jongejan	<i>Jongejan Risk Management Consulting</i>
drs. A. (Anne) Michiels van Kessenich	<i>Beleidsmedewerker gem. Haarlem</i>
ir. C.M. (Cees) van Luijk	<i>Centrum Externe Veiligheid RIVM, Bilthoven</i>
drs. R.J.M. (Reinoud) Scheres	<i>Witteveen + Bos</i>
mr.drs. J.K.H.C. (Christiaan) Soer	<i>Advies en ingenieursbureau DHV</i>
dr.ir. S.I. (Shahid) Suddle	<i>SSCM Suddle Safety Consulting & Management</i>

Secretaris:

ing. P.W.M.J. (Paul) Harings	<i>ABACUS</i>
------------------------------	---------------

Abonnementen:

Digitale versie	€ 75,00
Hard Copy	€ 132,50

W: abacus.gybmedia.nl E: abacus.nl@gmail.com
ABACUS – Deurningerstraat 38 – 7514 BJ – Enschede
© ABACUS – ISBN 2210-6979 – ISSN 2210-6960

