

# Van verantwoording naar uitvoering

*Jeroen Neuvel*

docent / onderzoeker Saxion Kenniscentrum Leefomgeving

*Paul van Leeuwen*

regiocoördinator Externe Veiligheid regio De Vallei

## onderzoek

### Samenvatting

In bestemmingsplannen worden inmiddels maatregelen opgenomen om groepsrisico's te beheersen, maar worden deze maatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd? Onderzoek naar de uitvoering van maatregelen in milieuregio De Vallei laat zien dat de uitvoering van maatregelen niet vanzelfsprekend is. De beperkte juridische afdwingbaarheid van maatregelen vormt, naast de kosten van maatregelen een belangrijke belemmering. De uitvoering van maatregelen vereist hierdoor de inzet van meerdere partijen en instrumenten. Taken en verantwoordelijkheden van deze partijen zijn echter nog niet helder, waardoor voorgestelde maatregelen niet automatisch worden uitgevoerd. Doordat maatregelen die opgenomen zijn in het bestemmingsplan niet altijd worden uitgevoerd, komt de bestuurlijke onderbouwing van het bouwen in risicovol gebied onder druk te staan. Het onderzoek in De Vallei brengt hiermee enkele vraagstukken bij de uitvoering van maatregelen naar voren en vervult daarmee een belangrijke signaalfunctie voor de uitvoering van maatregelen elders in het land.

### Inleiding

Eerdere studies hebben laten zien dat het proces van groepsrisicoverantwoording niet altijd zonder horten en stoten verloopt. Ambtenaren en bestuurders hebben moeite met het bepalen van de hoogte van het groepsrisico, de veiligheidsregio wordt niet altijd tijdig betrokken en de groepsrisicoverantwoording is niet altijd volledig (De Boer & Rodenhuis, 2009, 2010; Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu & Royal Haskoning, 2010). Het verantwoordingsproces verloopt moeizaam en staat daarom volop in de belangstelling, getuige de verschillende evaluaties die hier naar zijn uitgevoerd. De (tussen)resultaten van dit verantwoordingsproces, namelijk de in Wro en Wm besluiten overgenomen maatregelen voor de beheersing van het groepsrisico's, krijgen in veel mindere mate aandacht. Dat is opmerkelijk want het opnemen van maatregelen in een besluit leidt namelijk nog niet tot een 'verantwoord groepsrisico'. Hiervoor is immers ook de uitvoering van deze maatregelen van belang.

Om meer inzicht te krijgen in de uitvoering van maatregelen en om te verkennen op welke manieren de mate van uitvoering kan worden vergroot, is in opdracht van milieuregio De Vallei onderzoek gedaan naar de uitvoering van de in de bestemmingsplannen opgenomen maatregelen. Dit onderzoek kan een belangrijke signaalfunctie vervullen voor de uitvoering van groepsrisicomatregelen in Nederland. In dit artikel gaan we in op de belangrijkste bevindingen uit het Vallei onderzoek.

### Onderzoeksopzet

Milieuregio De Vallei bestaat uit de gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel en Wageningen. Eind 2010 en begin 2011 zijn voor De Vallei bestemmingsplannen onderzocht, waarin maatregelen voor de beheersing van het groepsrisico zijn opgenomen. Hierbij is het jaar 2004 als startpunt gekozen, omdat gemeenten sinds 2004 de veiligheidsregio om advies

moeten vragen. Als einddatum is gekozen voor september 2009, omdat de uitvoering van maatregelen enige tijd vergt. Op basis van deze selectiecriteria zijn acht voor het onderzoek relevante bestemmingsplannen naar voren gekomen met daarin maatregelen voor de beheersing van het groepsrisico. Voor deze plannen is geïnventariseerd welke maatregelen voor de beheersing van het groepsrisico in de plannen zijn opgenomen. Hierbij is niet alleen gekeken naar de maatregelen in het bestemmingsplan, maar ook naar de maatregelen in het bijbehorende veiligheidsadvies. Vervolgens is gekeken naar de mate waarin en manier waarop maatregelen zijn overgenomen in andere documenten, waaronder milieuvergunningen, gemeentelijke werkprocessen, risicocommunicatieplannen of afspraken met ontwikkelaars. De tussenresultaten van het documentonderzoek zijn voorgelegd aan betrokken medewerkers van gemeenten. Er is gesproken met ruimtelijke planners, toezichthouders & handhavers, aanspreekpunten voor externe veiligheid, projectleiders, de gemeentelijke brandweer en de veiligheidsregio. In de interviews is wederom ingegaan op de stand van zaken bij de uitvoering van de onderzochte maatregelen en op de redenen voor het wel of niet uitvoeren van de maatregelen. Ook is ingegaan op de huidige taken en verantwoordelijkheden en mogelijke acties voor de toekomst. Tot slot is door middel van inspectie in het veld gekeken wat de stand van zaken is bij de uitvoering van voorgestelde maatregelen.

## Resultaten

In de onderzochte projecten zijn 34 maatregelen in adviezen voorgesteld. Deze maatregelen hadden vooral betrekking op de brandweerkolom. Veelgenoemde maatregelen zijn bijvoorbeeld gericht op het verbeteren van de bluswatervoorziening, de bereikbaarheid voor hulpdiensten of vluchtmogelijkheden (Tabel 1). In de bestemmingsplannen zijn 26 van de 34 geadviseerde maatregelen overgenomen. Van deze 26 maatregelen zijn 14 maatregelen gerealiseerd. Van de 34 maatregelen die in de bestemmingsplanproces zijn voorgesteld, zijn in totaal 16 maatregelen uitgevoerd. Het overnemen van een maatregel uit het veiligheidsadvies in het bestemmingsplan draagt daarmee bij aan de uitvoering van maatregelen, maar biedt geen garantie voor uitvoering. De juridisch bindende regels en verbeelding vormden hierop een uitzondering. Vier maatregelen waren opgenomen in de regels of verbeelding. Deze vier maatregelen waren ook allen gerealiseerd.

*Voorgestelde maatregelen*

|                                           | Voorgesteld | Gerealiseerd |
|-------------------------------------------|-------------|--------------|
| Bluswater                                 | 6           | 3            |
| Bereikbaarheid (meerder toegangswegen)    | 5           | 3            |
| Veiligheidsafstanden                      | 5           | 2            |
| Risicocommunicatie                        | 4           | 1            |
| Vluchtmogelijkheden                       | 3           | 2            |
| Brandpreventieve maatregelen              | 3           | 0            |
| Beperking vultijden                       | 2           | 1            |
| Brandweer binnen zorgnorm                 | 1           | 1            |
| Sanering LPG                              | 1           | 1            |
| Bronmaatregelen LPG sector                | 1           | 1            |
| Alarmering omliggende bedrijven           | 1           | 1            |
| Minder zelfredzamen buiten invloedsgebied | 1           | 0            |
| Aanrijdbeveiliging                        | 1           | 0            |
| <b>Totaal</b>                             | <b>34</b>   | <b>16</b>    |

Voor de maatregelen die nog niet waren uitgevoerd is aan de respondenten gevraagd waarom de maatregelen niet zijn uitgevoerd. Het grootste cluster van redenen had betrekking op de juridische afdwingbaarheid van maatregelen. Doordat maatregelen niet juridisch afdwingbaar zijn, worden zij ook niet als verplicht ervaren en daardoor niet uitgevoerd. Dit heeft ook consequenties voor het toezicht op de uitvoering van maatregelen. Zo werd bijvoorbeeld aangegeven dat bij de toetsing van vergunningaanvragen alleen op de regels en verbeelding van een bestemmingsplan wordt getoetst en niet op de maatregelen in de toelichting. Ook de handhaafbaarheid van maatregelen is volgens respondenten beperkt, juist omdat de maatregelen niet juridisch afdwingbaar zijn. Daarnaast vormden ook de kosten van maatregelen en de verhaalbaarheid van deze kosten een belangrijk cluster van redenen voor het niet uitvoeren van maatregelen.

Andere genoemde redenen voor het niet uitvoeren van maatregelen hadden betrekking op organisatorische aspecten. Doordat in een bestemmingsplan alleen maatregelen opgenomen kunnen worden die ruimtelijk relevant zijn en doordat bestemmingsplannen geen realisatie van maatregelen kunnen afdwingen (een bestemmingsplan is namelijk een toelatingsplan), zijn aanvullende instrumenten nodig om de maatregelen te realiseren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om milieuvergunningen, grondexploitatieplannen, convenanten of risicocommunicatieplannen. Hiervoor is samenwerking met meerdere partijen vereist, zowel binnen de gemeente als daarbuiten. De taken en verantwoordelijkheden van de partijen bij de uitvoering van maatregelen waren echter niet duidelijk. De antwoorden op de vraag welke partij verantwoordelijk is voor de uitvoering van maatregelen laten een grote diversiteit aan betrokkenen zien. Het meest genoemd als verantwoordelijke voor de uitvoering van maatregelen zijn de gemeentelijke brandweer en de projectleiders, maar ook de afdeling vastgoed en infrastructuur, de ambtenaar AOV en de ontwikkelaar zijn genoemd. Welke partij verantwoordelijk is hangt hierbij af van de betreffende maatregelen. Risicocommunicatie werd bijvoorbeeld gezien als een taak voor de gemeentelijke brandweer en niet voor de projectleider.

Omdat veel partijen betrokken zijn bij de uitvoering van maatregelen is aan de respondenten ook gevraagd wie zij verantwoordelijk achten voor de coördinatie van de uitvoering van maatregelen. De gemeentelijke brandweer werd hierbij het meest genoemd als coördinator, waarbij opvalt dat de gemeentelijke brandweer hierin ook een belangrijke taak voor zichzelf ziet weggelegd. Drie van de vier gemeentelijke brandweerrespondenten gaven aan dat zij zich verantwoordelijk voelden voor de coördinatie van de uitvoering van maatregelen voor de beheersing van het groepsrisico. Daarnaast werd door vijf respondenten de projectleider als verantwoordelijke genoemd voor de coördinatie van maatregelen. Hierbij is het opvallend dat slechts één projectleider zichzelf noemde als verantwoordelijke voor de coördinatie van de uitvoering van maatregelen. Tot slot is aan de respondenten ook gevraagd wie zij verantwoordelijk achten voor het toezicht op en de handhaving van maatregelen voor de beheersing van het groepsrisico. De gemeentelijke brandweer en de afdeling handhaving en toezicht werden hierbij het vaakst genoemd. Zij worden gezien als degenen die in de gemeentelijke organisatie moeten toezien op de uitvoering van maatregelen.

Om taken en rollen helder te krijgen, zijn voor enkele projecten op afdelings- en projectniveau werkafspraken gemaakt voor de uitvoering van maatregelen. Er bestaan echter geen centrale afspraken voor de uitvoering van maatregelen. De taken en verantwoordelijkheden zijn hierdoor niet transparant. Doordat er geen centrale werkafspraken zijn over de manier waarop met maatregelen voor de beheersing van het groepsrisico wordt omgegaan, is de uitvoering van maatregelen slechts beperkt geborgd. Zoals verwoord door één van de respondenten: “het komt in de praktijk soms neer op de alertheid en het herinneringsvermogen van betrokken mensen. Dit is geen geborgde zekerheid”. Of, zoals gesteld door een andere respondent: “de maatregel wordt bij een andere afdeling geparkeerd en vervolgens is er geen

controle meer op de uitvoering van de maatregel". Hierdoor wordt de uitvoering van maatregelen in belangrijke mate bepaald door de ambtelijke bevoegdheid voor de uitvoering van maatregelen op het thema externe veiligheid. Ook bestaat er binnen De Vallei geen centraal inzicht in de stand van zaken bij de uitvoering van maatregelen. Dit belemmert het toezicht op en de handhaving van maatregelen.

### **Discussie, conclusies en aanbevelingen**

In Nederland is in de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in het externe veiligheidsbeleid. Er is op gemeentelijk niveau een stap gezet via de ontwikkeling van beleidsvisies of de scholing van personeel. Met deze aandacht voor externe veiligheid als beleidsveld is aandacht voor de uitvoering van maatregelen voor de beheersing van externe veiligheidsrisico's een logische volgende stap. Dit onderzoek heeft zich gericht op deze uitvoeringsfase. Hieruit komt naar voren dat de uitvoering van maatregelen, en daarmee de stap van beleid naar uitvoering, niet vanzelfsprekend is. De onderbouwing van de bestuurlijke toelaatbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling in risicovol gebied komt hierdoor onder druk te staan. Een belangrijke belemmering bij de uitvoering is de beperkte juridische afdwingbaarheid van de maatregelen. Dit geldt niet alleen bij het opnemen van maatregelen in het bestemmingsplan, maar ook bij het afdwingen van maatregelen via aanvullende instrumenten. Daarnaast vereist de uitvoering van maatregelen inzet van meerdere instrumenten en betrokkenen. Op gemeentelijk niveau is deze inzet nog maar beperkt georganiseerd. Voor De Vallei wordt daarom aanbevolen om aandacht te besteden aan het maken van afspraken over taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering van maatregelen.

Vergelijkbaar onderzoek naar de uitvoering van maatregelen voor de beheersing van het groepsrisico is, voor zover bekend, nog niet uitgevoerd in andere delen van het land. Hierdoor is het lastig om aan te geven in hoeverre de resultaten uit De Vallei representatief zijn voor de landelijke stand van zaken bij de uitvoering van maatregelen voor de beheersing van het groepsrisico. Dit onderzoek draagt daarmee beperkt bij aan het verkrijgen van een landelijk beeld van de uitvoering van maatregelen voor de beheersing van groepsrisico's. Dit was ook niet het doel van het onderzoek. Dit onderzoek kan wel een belangrijke signalerende functie vervullen voor de landelijke discussie over het externe veiligheidsbeleid en biedt inzicht in de vraagstukken die leven bij de uitvoering van maatregelen. Het is namelijk niet onwaarschijnlijk dat in andere regio's vergelijkbare problemen spelen. We stellen daarom dat het ook voor andere regio's van belang is om na te denken over de interne organisatie van de uitvoering van maatregelen. Een overweging hierbij is om bij het organiseren van taken en verantwoordelijkheden ook rekening te houden met gevoelde verantwoordelijkheden. Veel maatregelen hebben betrekking op de brandweerkolom. Het ligt daarmee voor de hand om deze kolom ook een belangrijke rol in de uitvoering te geven. Bij het organiseren van de uitvoering van maatregelen is het daarnaast van belang om het ambitieniveau helder te houden. Het wel of niet uitvoeren van veiligheidsmaatregelen hangt namelijk niet alleen van taken en juridische mogelijkheden, maar ook van het veiligheidsniveau dat nog acceptabel wordt geacht.

We sluiten daarom af met de stelling dat de groepsrisicoadvisering wellicht al wel heeft bijgedragen aan de mate waarin in de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkeling rekening wordt gehouden met externe veiligheid, maar dat, op basis van de gesignaleerde ontwikkelingen in De Vallei, het realiseren van de verbinding van beleid naar uitvoering de aankomende jaren een belangrijke opgave is voor het vakgebied van de externe veiligheid.

### **verwijzingen**

De Boer, D. J., & Rodenhuis, W. K. F. (2009). *Verantwoording van het groepsrisico in de praktijk. Inventariserend onderzoek naar de praktijk van de groepsrisicoverantwoording en de adviesrol van de regionale brandweer in gemeenten in de provincie Drenthe*. Enschede: Saxion Kenniscentrum Leefomgeving, Lectoraat Risicobeheersing.

De Boer, D. J., & Rodenhuis, W. K. F. (2010). *Externe veiligheid in de gemeentelijke RO-praktijk. Inventariserend onderzoek naar de uitvoering van de groepsrisicoverantwoording voor ruimtelijke plannen binnen de gemeenten in de provincie Groningen*. Enschede: Saxion Kenniscentrum Leefomgeving, Lectoraat Risicobeheersing.

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, & Royal Haskoning. (2010). *Evaluatie Verantwoordingsplicht Groepsrisico*. Eindrapportage. Ministerie van VROM.

