

Omgaan met Externe Veiligheidsrisico's in de Praktijk

W.K.F. (Wilbert) Rodenhuis

J.M.M. (Jeroen) Neuvel

D. J. (Dirk Jan) de Boer

lectoraat Risicobeheersing

Aanleiding en Probleemstelling

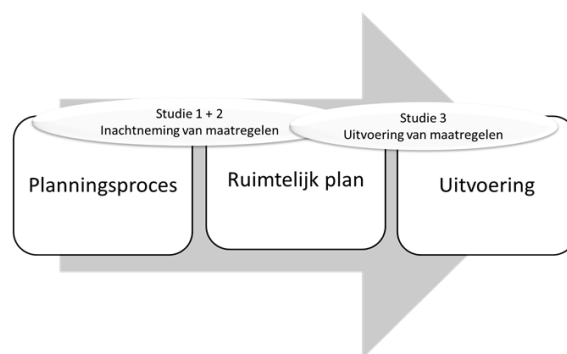
Na de vuurwerkramp in Enschede is maatschappelijk veel aandacht ontstaan voor het thema externe veiligheid. De ramp was voor Saxion mede aanleiding om het lectoraat risicobeheersing in te richten. Externe veiligheid behelst de risico's van het gebruik, opslag, productie en transport van gevaarlijke stoffen voor de omgeving. Voor mensen die niet direct iets te maken hebben met die bedrijvigheid en die zich buiten dat bedrijf of de transportroute bevinden (Rodenhuis & Smeitink, 2011). Het Externe Veiligheidsbeleid is erop gericht deze risico's te normeren. In dit artikel wordt ingegaan op een belangrijk onderdeel van de wet- en regelgeving: de omgang met het groepsrisico in uitvoeringspraktijk. Teruggeblikt wordt op onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd door het lectoraat, waarbij wij ons zullen beperken tot de uitkomsten die betrekking hebben op de groepsrisicoverantwoording bij ruimtelijke plannen. De centrale vraag in dit artikel luidt:

Welke knelpunten rondom de groepsrisicoverantwoording worden in de uitvoeringspraktijk van de ruimtelijke ordening ervaren?

Het **groepsrisico** (GR) is de kans per jaar dat een groep personen van een bepaalde omvang (bijvoorbeeld 10, 100 of 1000 personen) tegelijk slachtoffer wordt van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Het groepsrisico is daarmee een maat voor de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat door een ongeval met gevaarlijke stoffen. Het begrip is vastgelegd in o.a. het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (Bevi) en in de Circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (CRNVGS). Voor de omvang van het GR gelden oriëntatiewaarden. Bij het nemen van beslissingen in het kader van de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) of de Milieuwet (Wm) dient het bevoegd gezag het groepsrisico haar beslissing te verantwoorden (de verantwoordingsplicht). Aan de inhoud van deze verantwoording worden door het Bevi eisen gesteld. Bij het opstellen van de GR verantwoording adviseert de brandweer het bevoegd gezag over het nemen van maatregelen die het risico voor de omgeving kunnen beperken.

Methode

Dit artikel richt zich in het bijzonder op de uitkomsten van een drietal onderzoeken: de evaluaties van de groepsrisicoverantwoording in Drenthe (De Boer & Rodenhuis, 2009), Groningen (De Boer & Rodenhuis, 2010) en in



de milieuregio De Vallei (Neuvel, 2011). In deze onderzoeken heeft de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid bij ruimtelijke ontwikkelingen centraal gestaan en zijn naast workshops en gesprekken met betrokkenen ook de ruimtelijke planprocessen zelf geanalyseerd (zie tabel 1). De geselecteerde studies richten zich op verschillende fasen van het ruimtelijke planningsproces. Studie 1 en 2 (Drenthe en Groningen) richten zich vooral op de besluitvorming rond ruimtelijke projecten en studie 3 richt zich vooral op de uitvoering van maatregelen die reeds in het ruimtelijke besluit zijn opgenomen. In aanvulling op deze studies is gebruik gemaakt van twee provinciale evaluaties één in Overijssel (Neuvel, 2010; Rodenhuis & Smeitink, 2010) en één in Gelderland (Rodenhuis, Kiffen, De Boer & Neuvel, 2011). Bij de uitvoering van de studies zijn naast de auteurs, vele studenten uit de minor Fysieke Veiligheid op deelonderzoeken ingezet.

	Methode	Betrokken overheden	Geanalyseerde Procedures
Studie 1 Drenthe 2009	Documentonderzoek/ inhoudsanalyse Workshops	6 gemeenten 3 veiligheidsregio's	18 bestemmingsplannen 2005- 2007
Studie 2 Groningen 2010	Documentonderzoek/ inhoudsanalyse Interviews Workshop	8 gemeenten	48 bestemmingsplannen 2007-2009
Studie 3 De Vallei 2011	Documentonderzoek/ inhoudsanalyse Interviews Inspecties op locatie	5 gemeenten	8 bestemmingsplannen 2004-2010
Studie 4 Overijssel 2010	Interviews Workshops	25 gemeenten Provincie	Provinciaal uitvoeringsprogramma externe veiligheid
Studie 5 Gelderland 2011	Interviews Workshops	7 Milieuregio's 3 Veiligheidsregio's Provincie	Provinciaal uitvoeringsprogramma externe veiligheid

*Tabel 1 Overzicht van de onderzoeksmethoden bij de geselecteerde studies
Met dank aan de provincies Drenthe, Groningen, Overijssel en Gelderland en milieuregio De Vallei*

Resultaten

Samenvattend komen onderstaande belangrijkste knelpunten rondom de groepsrisicoverantwoording naar voren:

De groepsrisicoverantwoording geschiedt niet volgens wettelijke normering.

De evaluaties van de omgang met externe veiligheid in Drenthe en Groningen (De Boer & Rodenhuis, 2009, 2010) in ruimtelijke plannen, hebben laten zien dat ondanks de hernieuwde aandacht voor externe veiligheid en de investeringen die in het externe veiligheidsbeleid zijn gedaan, risico's niet altijd worden meegenomen in de besluitvorming, hoewel dit wel wettelijk verplicht is. In gevallen waarbij de risico's wel worden meegenomen, worden verplichte onderdelen uit de wettelijke verantwoordingsprocedure vaak buiten beschouwing gelaten.

Het advies van de Veiligheidsregio wordt matig gebruikt.

Uit vergelijking van dossiers en de adviezen van de regionale brandweer Drenthe bleek dat gemeenten selectief omgaan met de (wettelijk verplichte) aanbevelingen van de brandweer. Van alle geadviseerde maatregelen ter reductie van restrisico's door de veiligheidsregio werd slechts 23 % meegenomen in de groepsrisicoverantwoording. In het geval dat een maatregel werd overgenomen door de gemeente, was het echter vaak niet duidelijk en wanneer en hoe uitvoering aan de maatregel gegeven zal worden. Vergelijkbare resultaten werden gevonden in Groningen: slechts 20% van de geadviseerde maatregelen worden meegenomen in de groepsrisicoverantwoording, slechts 7% wordt overgenomen en geborgd. (Rodenhuis & De Boer, 2011). Als oorzaken werden aangewezen:

- het ontbreken van kwantitatieve inschattingen van veiligheidseffecten en kosten;
- de (juridische) onmogelijkheid om de voorgestelde veelal technische of organisatorische maatregelen op te nemen in de formele procedure;
- gebrekkige communicatie en onduidelijkheid tussen brandweer en gemeente ambtenaren over de operationalisatie van begrippen als "zelfredzaamheid" of "beheersbaarheid"
- beperkte aanwezigheid expertise op het gebied van externe veiligheid
- de relatief late aandacht voor externe veiligheid in het besluitvormingsproces waardoor wijzigingen in het concept-besluit moeilijker doorgevoerd konden worden.

Veiligheidsmaatregelen in ruimtelijke plannen worden nauwelijks uitgevoerd

Neuvel constateerde dat met het onderzoek door Saxion en later uitgevoerde inventarisaties van het ministerie VROM en de inspectie VROM, het moeizaam verlopende

proces van de groepsrisicoverantwoording volop in de belangstelling is komen te staan. Maar dat dat voor de uitvoering van maatregelen voor de beheersing van het groepsrisico, als resultaat van dit proces, , veel minder het geval is. Hij voerde in 2011 specifiek onderzoek uit in de veiligheidsregio De Vallei. Vastgesteld werd dat maatregelen die wel in de ruimtelijke plannen zijn opgenomen, niet of nauwelijks worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld omdat de maatregelen niet juridisch afdwingbaar zijn, of omdat de coördinatie van en toezicht op de uitvoering niet geregeld is. (Neuvel,2011; Neuvel & Van Leeuwen,2011)

Discussie en Conclusie

De onderzoeken van het lectoraat zijn landelijk overgenomen, bijvoorbeeld in de landelijke evaluatie van het groepsrisicobeleid door de Inspectie Leefomgeving en Transport . De onderzoeken hebben een weg gevonden in tal van publicaties, presentaties en workshops in het beroepenveld gericht op verbetering van het beleid en de beleidsuitvoering.

De verbetering van de uitvoering van de verantwoordingsplicht groepsrisico staat dus volop in de belangstelling. Tegelijkertijd kunnen kritische kanttekeningen worden geplaatst bij het instrument als zodanig. De Boer (2012) heeft gewezen op de uiteenlopende beschrijvingen van de verantwoordingsplicht in recente wet- en regelgeving. Zo is in 2010 het Besluit Externe Veiligheid Buisleidingen (Bevb) gepubliceerd en wordt binnenkort het CRNVGS vervangen door het Besluit Transportroutes Externe Veiligheid (Btev). Beide zijn relevant bij het maken van ruimtelijke plannen, maar differentiëren als het gaat om de GR verantwoordingsplicht. Het zal lastig worden om deze verschillen te vertalen in juridisch houdbare en handhaafbare voorschriften.

Vraagtekens worden gezet bij het gebruik van het GR al relevante risicomaat. Moet bij de ruimtelijke planvorming de aandacht niet worden verschoven van het terugdringen van risico's rondom een specifieke risicobron, naar het normeren van het totaal aan risico's dat individuen lopen in het plangebied? (Rodenhuis, 2008) . Zou de relatie tussen kosten en (veiligheids)baten en de verdeling daarvan niet een veel nadrukkelijker onderwerp van centrale politiek-bestuurlijke keuzen moeten zijn? Problemen bij de borging van veiligheidsmaatregelen in ruimtelijke plannen, roepen de vraag op of in plaats van het huidige groepsrisicobeleid, niet meer aandacht gegeven zou moeten worden aan verhoging van de veiligheid door (centraal) vastgelegde veiligheidsvoorschriften aan de risicobron en verscherpte risico-afstanden naar de omgeving.

Referenties

- De Boer, D.J. (2012). Groepsrisicoverantwoording: de verschillen en overeenkomsten in de wet- en regelgeving. *Ruimtelijke veiligheid en risicobeleid*, Jrg 3 Nr 8, 138-148. 
- 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. 
- 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. 
- Neuvel, J. M. M. (2011). *Van verantwoording naar uitvoering? Een evaluatie van de doorwerking van maatregelen voor de beheersing van groepsrisico's in De Vallei*. Enschede: Saxion KennisCentrum Leefomgeving. 
- Neuvel, J. M. M., & P. van Leeuwen (2011). Van verantwoording naar uitvoering? *Ruimtelijke veiligheid en risicobeleid*, Jrg 2 Nr 4, 145-149. 
- Neuvel, J. M. M., Rodenhuis, W. K. F., & Smeitink, W. (2010). *Naar een hoger niveau. Evaluatie van het Meerjarenprogramma Externe Veiligheid Overijssel (MEVO)*. Enschede: Saxion KennisCentrum Leefomgeving. 
- Rodenhuis, W.K.F. (2008). *Rechtsstaat en risicomarkt, lectorale rede*. Enschede: Saxion KennisCentrum Leefomgeving. 
- Rodenhuis W.K.F., D.J. de Boer (2011). Externe Veiligheid: Het brandweeraadvies wordt beperkt gebruikt, *Ruimtelijke veiligheid en risicobeleid*, Jrg 2 Nr 4, 119-124. 
- Rodenhuis, W. K. F., Kiffen, C., De Boer, D. J., & Neuvel, J.M.M. (2011). *PUEV evaluatie Gelderland 2006-2010*. Enschede: Saxion KennisCentrum Leefomgeving. 
- Rodenhuis, W. K. F., & Smeitink, W. (2011). Externe veiligheid. in W. Stol e.a., *Basisboek integrale veiligheid* (pp. 357-371). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.