

Verantwoording van het groepsrisico, een excuusparagraaf ?!

Onderzoek naar de uitvoering van de verantwoordingsplicht groepsrisico
(Externe veiligheid) door gemeenten



Verantwoording van het groepsrisico, een excuusparagraaf ?!

Onderzoek naar de uitvoering van de verantwoordingsplicht groepsrisico
(Externe veiligheid) door gemeenten



*Schilderij: "Gezicht op Delft na de explosie van 1654" door Egbert van der Poel (1621-1664).
De Delftse Donderslag was een ramp waarbij in de Delftse binnenstad een opslagplaats voor
buskruit ontplofte. Volgens historici zijn er tijdens de ramp minstens honderd doden gevallen.¹*

Zonder toestemming van de auteur kunnen er geen stukken worden gepubliceerd uit onderliggende scriptie.

Agnetta Flaming
s1750259

Begeleider:
Drs. C. Zuidema

Masterthesis Planologie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Oude Bildtzijl, april 2010

¹ http://nl.wikipedia.org/wiki/Delftse_donderslag

Samenvatting

Op 13 mei 2000 vindt de vuurwerkramp in Enschede plaats. Na deze schokkende gebeurtenis neemt de Rijksoverheid haarzelf voor het externe veiligheidsbeleid te verbeteren. Er wordt nieuw beleid opgesteld en in 2004 treedt het Bevi (Besluit externe veiligheid inrichtingen) in werking en vormt de eerste nieuwe wet- en regelgeving gebaseerd op het nieuwe beleid. Met het Bevi wordt de verantwoording van het groepsrisico geïntroduceerd, vanaf dat moment geldt er voor het groepsrisico een zachte norm. Het doel van de verantwoording van het groepsrisico is dat bestuurders een politiek bewuste keuze maken over welke mate van risico zij acceptabel vinden bij een bepaalde ontwikkeling.

In 2008 doet de VROM-inspectie onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de verantwoordingsplicht op gemeentelijk niveau. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeenten in de praktijk tegen een aantal problemen oplopen en de verantwoording vaak van onvoldoende kwaliteit is. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen waarom de gemeentelijke overheid moeite heeft met de verantwoording van het groepsrisico.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Waarom zijn er op gemeentelijk niveau problemen met het uitvoeren van de verantwoordingsplicht groepsrisico?

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn vier deelvragen geformuleerd:

- 1. Is er op ambtelijk niveau voldoende bekwaamheid met betrekking tot het uitvoeren van de verantwoordingsplicht groepsrisico?*
- 2. Hoe gaat het bevoegd gezag (bestuurders) om met de verantwoording, is er sprake van een politiek bewuste keuze?*
- 3. Is de verantwoordingsplicht groepsrisico en het externe veiligheidsbeleid complex te noemen?*
- 4. Is het externe veiligheidsbeleid geschikt voor decentralisatie?*

Bij de invoering van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico zijn taken en bevoegdheden naar gemeentelijk niveau gedecentraliseerd. De vraag is of externe veiligheid geschikt is voor decentralisatie. Daarom is een literatuurstudie uitgevoerd naar decentralisatie, dit vormt de theoretisch basis voor dit onderzoek. Om inzicht te krijgen in het externe veiligheidsbeleid is ook dit beleid bestudeerd. Om inzicht in de praktijk te krijgen zijn achtergrondrapporten onderzocht, hebben er interviews met deskundigen plaats gevonden en is er in praktijksituaties geobserveerd.

Uit de literatuur blijkt dat er verschillende motieven voor decentralisatie zijn, namelijk: het verbeteren van de democratie, het kunnen bieden van maatwerk en een efficiëntere en slagvaardigere overheid. Wanneer taken en bevoegdheden worden gedecentraliseerd betekent het nog niet dat het beleid daadwerkelijk succesvol zal worden uitgevoerd. Wel is een aantal condities bepalend voor een

succesvolle decentralisatie. Het voldoen aan deze condities geeft echter nog geen garantie op een succesvolle decentralisatie.

In de praktijk blijkt uit de achtergrondrapporten dat de verantwoording van het groepsrisico vaak niet voldoende is en dat bestuurders vaak niet betrokken zijn bij het verantwoordingsproces. Op deze manier is de verantwoording van het groepsrisico vaak geen politiek bewuste keuze. Daarnaast vindt de verantwoording regelmatig plaats nadat ruimtelijk alle keuzes zijn gemaakt. Hierdoor kunnen er geen afwegingen meer plaats vinden.

Uit de interviews en achtergrondrapporten komt een aantal knelpunten naar voren. Een van deze knelpunten is dat eventuele – door de brandweer geadviseerde - maatregelen niet juridisch kunnen worden geborgd. Deze maatregelen moeten het groepsrisico beperken en de bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid bij een ramp verbeteren. Vaak worden deze maatregelen niet meegenomen in de verantwoording. Een reden hiervoor is dat de maatregelen niet verplicht kunnen worden gesteld in het bestemmingsplan of bij verdere ontwikkelingen.

Wanneer in de synthese het externe veiligheidsbeleid aan de in de literatuur beschreven condities wordt getoetst ,blijkt dat er bijna niet aan deze condities kan worden voldaan. Hierbij kan geconcludeerd worden dat met het huidige externe veiligheidsbeleid er maar een beperkte mate van kans is op succesvolle decentralisatie. Uit de praktijk blijkt ook dat gemeenten moeite hebben met het huidige externe veiligheidsbeleid en dat zij het beleid als complex ervaren.

Naar aanleiding van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat bij de meeste gemeenten onvoldoende kennis en capaciteit of organisatorisch vermogen is om tot een goede verantwoording te komen. Hierbij worden de keuzes vaak niet op bestuurlijk niveau genomen of kan er geen sprake zijn van een bewuste bestuurlijke keuze. Veel verantwoordingen zijn een beschrijving van de situatie en geen verklaring: er is dus vaak sprake van een excuusparagraaf!

Het niet maken van een bewuste keuze en het niet of onvoldoende kunnen borgen van maatregelen ter reductie van de risico's heeft als consequentie dat er (onbewust) onveilige situaties kunnen ontstaan. Bestuurders bij gemeenten moeten beter gaan beseffen wat de keuze en verantwoording inhoudt, want dit heeft invloed op de veiligheid van haar burgers!

Voorwoord

Na een gastcollege van Jeroen Eskens over externe veiligheid was mijn interesse gewekt in dit onderwerp. Begin 2009 heb ik besloten om externe veiligheid te kiezen als onderwerp voor mijn scriptie. Jeroen Eskens attendeerde mij op een onderzoek van de VROM-inspectie over de uitvoeringspraktijk van de verantwoording van het groepsrisico. Daarop besloot ik onderzoek te doen waarom de uitvoering van de verantwoording bij gemeenten niet altijd even goed gaat. Jeroen Eskens is werkzaam bij Oranjewoud en heeft mij de mogelijkheid geboden om bij deze organisatie stage te lopen. Ik wil hem dan ook bedanken dat ik deze mogelijkheid heb gekregen en dat ik gebruik heb mogen maken van zijn kennis en netwerk.

Daarnaast wil ik Moniek Bloem van Oranjewoud te Heerenveen bedanken voor de plek die ik mocht hebben op haar afdeling Milieumanagement. Ook wil ik alle medewerker van deze afdeling bedanken voor de kennis en ervaring die ik bij hen heb mogen opdoen. Verder wil ik de mensen bedanken die ik heb mogen interviewen. Zij hebben veel input voor dit onderzoek geleverd.

Het onderzoek heeft niet zonder slag of stoot plaats gevonden en meer tijd in beslag genomen dan in eerste instantie was bedoeld. Daarom wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun geduld dat ik soms behoorlijk op de proef heb gesteld.

Als laatste wil ik mijn begeleider Christian Zuidema bedanken voor al zijn tijd en geduld en goede adviezen. De bijeenkomsten waren altijd zeer nuttig en motiverend en vaak was er even tijd om over politiek en het reilen en zeilen bij de overheid te discussiëren.

Agneta Flaming

Oude Bildtzijl, april 2010

Inhoudsopgave

1. Verantwoording van het groepsrisico door gemeenten

- 1.1 Inleiding
- 1.2 Externe veiligheid
- 1.3 Decentralisatie
- 1.4 Onderzoeksvraag
- 1.5 Onderzoeksagenda

2. Decentralisatie

- 2.1 Bestuurlijke vernieuwing
- 2.2 Motieven van decentralisatie
- 2.3 Decentralisatie een spel met regels
- 2.4 Resumé

3. Verantwoordingsplicht groepsrisico

- 3.1 Ontstaan van het externe veiligheidsbeleid
- 3.2 Wet- en regelgeving externe veiligheid
- 3.3 Belangrijke begrippen externe veiligheid
- 3.4 Doelen en verwachtingen van het externe veiligheidsbeleid
- 3.5 Resumé

4. De verantwoordingsplicht in de praktijk

- 4.1 Achtergrondrapporten
- 4.2 Interviews
- 4.3 Praktijksituaties
- 4.4 Resumé

5. Synthese

- 5.1 Koppeling theorie, beleid en praktijk
- 5.2 Conditie

6. Conclusies en aanbevelingen

- 6.1 Conclusies
- 6.2 Aanbevelingen

Bronnenlijst

Bijlagen

1. Verantwoording groepsrisico door gemeenten

13 mei 2000, de vuurwerkcramp in Enschede.

Nederland werd letterlijk opgeschrikt door een enorme explosie. Op het terrein van het bedrijf S.E. Fireworks, dat was gevestigd in een woonwijk in Enschede, ontploften diverse containers met vuurwerk. De ontploffing vaagde de gehele woonwijk Roombeek weg. Tot op 18 kilometer ver was de ontploffing te horen. Er vielen 22 doden, 947 gewonden, waarvan 250 zwaargewond en 2.400 families raakten hun huis kwijt. De totale materiële schade bedroeg circa 1,21 miljard euro. In totaal vloog er 177 ton vuurwerk de lucht in, waarvan een deel illegaal was.²



1.1 Inleiding

Na de schokkende gebeurtenis in Enschede heeft de overheid zichzelf voorgenomen het externe veiligheidsbeleid drastisch bij te stellen. Maar niet alleen toen, ook nu en in de toekomst zal externe veiligheid een belangrijk en blijvend actueel onderwerp zijn en blijven. Het werken met en het opslaan en transporteren van gevaarlijke stoffen brengt risico's met zich mee. Niet alleen voor de mensen die er mee werken, maar ook voor de burgers in de omgeving. Om deze risico's te beperken voert de overheid beleid met betrekking tot externe veiligheid.

Op 27 oktober 2004 werd het *Besluit externe veiligheid inrichtingen* (Bevi) van kracht. Het doel van dit besluit is individuele en groepen burgers een basisbeschermingsniveau te bieden tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen. Het besluit verplicht gemeenten en provincies rekening te houden met externe veiligheid als ze een milieuvergunning verlenen of een bestemmingsplan maken. Een van de hoofdpunten van het Bevi is de verantwoordingsplicht groepsrisico. De verantwoordingsplicht is een politiek gemotiveerd oordeel over de aanvaardbaarheid van de kans op een ramp met een bepaalde omvang ten gevolge van een risicovolle activiteit.³

In 2008 heeft de VROM-inspectie een onderzoek gedaan naar de gemeentelijke vertaling van het door het Rijk opgestelde externe veiligheidsbeleid in de uitvoeringspraktijk (*Externe Veiligheid: weten, verbeteren en borgen*, 2009). De aanleiding van het onderzoek was dat er signalen waren dat

² www.inghist.nl

³ Beleidskader groepsrisico, 4 oktober 2006, EV/2006.263883, Directie externe veiligheid

gemeenten bij de uitvoering van de verantwoordingsplicht tegen een aantal problemen opliepen. Daarnaast is het onderzoek een vooruitloper op de evaluatie van het groepsrisicobeleid in 2010. In het onderzoeksrapport van de VROM-inspectie worden twee hoofdconclusies geformuleerd:

- "De onderzochte gemeenten hebben geen juist beeld van de (omvang van de) externe veiligheidsrisico's binnen hun grondgebied en mogelijkheden voor verbetering en borging van de externe veiligheid worden niet ten volle benut."
- "Het besef bij bestuurders van onderzochte gemeenten dat ongelukken met veel slachtoffers kunnen gebeuren, komt bij de verantwoording van het groepsrisico in de besluitvorming nog niet voldoende aan de orde. Bestuurders van gemeenten laten mogelijkheden liggen om bij de verantwoording van het groepsrisico de externe veiligheid in hun gemeente te verbeteren of beter te borgen."

Zoals uit het onderzoeksrapport van de VROM-inspectie blijkt, is de uitvoering van het beleid met betrekking tot externe veiligheid voor verbetering vatbaar. In dit onderzoek wordt daar verder op ingegaan. Daarom wordt in de volgende paragraaf het begrip externe veiligheid nader toegelicht.

1.2 Externe veiligheid

Het beleid met betrekking tot externe veiligheid is gericht op het beheersen van risico's die ontstaan door het gebruik, opslag of vervoer van gevaarlijke stoffen. Hierbij gaat het om risico's voor zowel mensen als het milieu. In een dichtbevolkt land als Nederland zijn deze risico's nooit geheel weg te nemen. Daarom moet er constant een afweging worden gemaakt tussen de maatschappelijke en de economische kosten en baten van een ruimtelijke ontwikkeling. Opslag van of handelingen met gevaarlijke stoffen bij inrichtingen (bedrijven) of via transportroutes leggen beperkingen op aan de directe omgeving en dus de ruimtelijke ontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is een fabriek (economisch) met daar omheen een veiligheidscontour. Binnen deze contour kan dan geen woningbouw (maatschappelijk) ontwikkeld worden. Echter, de overheid wil de schaarse ruimte zo efficiënt mogelijk benutten. Deze situatie kan gekenmerkt worden als een milieu-ruimte conflict (De Roo 2001). Het ruimtelijk beleid en het externe veiligheidsbeleid dienen dus goed te worden afgestemd.⁴

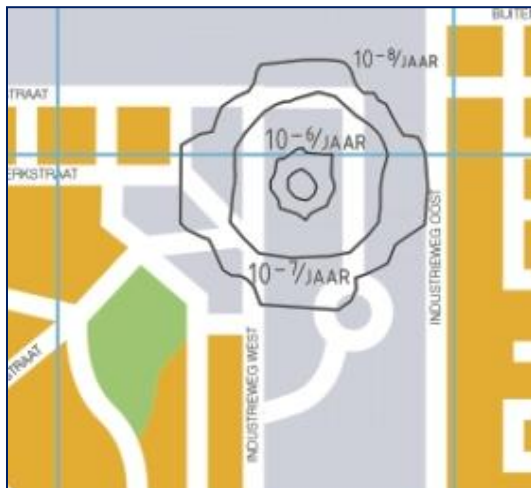
Bij externe veiligheid staan twee kernbegrippen centraal: het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Hieronder zullen beide begrippen worden toegelicht.

⁴ www.vrom.nl, Dossier Externe veiligheid, vraag en antwoord, Algemeen

1.2.1 Plaatsgebonden risico

Het Bevi definieert het plaatsgebonden risico als volgt: "*risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of gevaarlijke afvalstof betrokken is*" (art. 1 lid 1, sub o Bevi).

Het plaatsgebonden risico (PR) geeft de kans, op een bepaalde plaats, om te overlijden ten gevolge van een ongeval bij een risicovolle activiteit. De kans heeft betrekking op een fictief persoon die de hele tijd op die plaats aanwezig is.⁵ Volgens de overheid bieden de normen van het PR burgers in hun woonomgeving een minimum beschermingsniveau tegen gevaarlijke stoffen. De overheid beschouwd het PR als een basisnorm. Hierbij is bepaald dat het risico om te overlijden aan een ongeluk met een gevaarlijke stof voor omwonenden niet hoger mag zijn dan 10^{-6} , oftewel één op de miljoen.⁶ De norm wordt op plankaarten weergegeven doormiddel van een risicocontour zoals in figuur 1.1.



Figuur 1.1: Risicocontouren in kaart. Bron: www.groepsrisico.nl

1.2.2 Groepsrisico

Het Bevi definieert het groepsrisico als volgt: "*(de) cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of gevaarlijke afvalstof betrokken is*" (art. 1 lid 1, sub j Bevi).

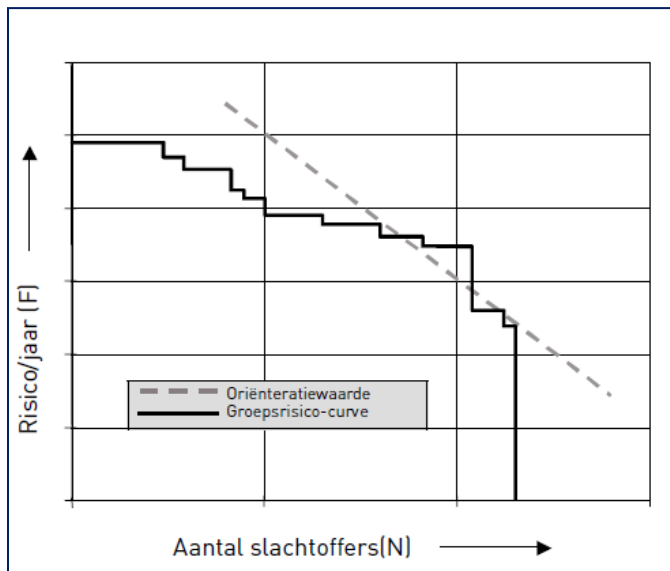
Bij het groepsrisico (GR) gaat het om een combinatie van de kans op een ramp en het aantal mogelijke slachtoffers. Zoals in bovenstaande definitie is aangegeven geeft het GR aan hoe groot de kans is dat bij een ongeval op een risicolocatie 10, 100 of 1000 slachtoffers vallen. Dit biedt een maatstaf voor de verwachte omvang van een ramp. Bij de berekening van het groepsrisico wordt

⁵ Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, 2007

⁶ www.vrom.nl, Dossier Externe veiligheid, vraag en antwoord, algemeen

gekeken naar de jaarlijkse kans op een ongeval (met gevaarlijke stoffen uiteraard) en het aantal potentiële slachtoffers in de omgeving. Dit hangt af van de aard van de stof, maar vooral ook van de hoeveelheid en de verdeling van de bevolking in de omgeving.

Het GR kan niet 'op de kaart' door middel van contouren worden weergegeven, maar wordt weergegeven in een grafiek waar de kans (f) afgezet wordt tegen het aantal slachtoffers (N): de fN-curve (figuur 1.2).



Figuur 1.2: fN-curve Bron Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico (2007)

Voor het GR is geen norm, maar een oriëntatiewaarde vastgesteld. Met een goede onderbouwing mag deze oriëntatiewaarde worden overschreden. Deze onderbouwing wordt opgenomen in de verantwoordingsplicht. Op deze manier wordt een bestuurlijke keuze gemaakt op gemeentelijk niveau over de toegestane mate van risico. Voorheen was er voor het groepsrisico ook een landelijk generieke norm. Dit is nu veranderd waardoor dit een vorm is van decentralisatie.

1.3 Decentralisatie

Vanaf de jaren '90 zette het Rijk in op een grondige verandering van het Nederlandse milieubeleid, waaronder het externe veiligheidsbeleid. Het doel hiervan was om beleid, beslissingen of feitelijke handelingen van het bestuur op de kenmerken en omstandigheden van een vraagstuk af te stemmen.⁷ Kortom, het bieden van maatwerk.

Om maatwerk te kunnen leveren werd een integrale aanpak op lokaal niveau gestimuleerd. Door decentralisatie en deregulering moesten gemeenten meer de mogelijkheid krijgen om milieu een

⁷ Fleurke et. al. (1997)

integraal onderdeel te maken bij lokale afwegingen.⁸ Bij de verantwoordingsplicht groepsrisico vindt ook de afweging plaats op gemeentelijk niveau, met de bedoeling dit milieuaspect te integreren in andere lokale aspecten zoals ruimtelijke ordening. De assumptie is dat lokale problematiek beter op lokaal niveau kan worden aangepakt in plaats van op centraal niveau.

In het geval van decentralisatie krijgen lagere overheden meer zelfstandige bevoegdheden. Dit kunnen beslissingsbevoegdheden en/of handelingsbevoegdheden zijn. Decentralisatie kan dus als een verschuiving van macht, taken en afhankelijkheden tussen verschillende overheidslagen worden gezien. Fernhout et al. sluiten zich hierbij aan door decentralisatie te zien als een synoniem voor de mate van onafhankelijkheid van lagere overheden.⁹

Bij de verschuiving van macht kan een onderscheid worden gemaakt tussen functionele en territoriale decentralisatie. Functionele decentralisatie behelst de overdracht van taken binnen een specifiek beleidsterrein. Deze overdracht kan aan lagere overheden plaatsvinden, maar ook aan publiekrechtelijke of semiprivate partijen. In het geval van territoriale decentralisatie gaat het om de overdracht van algemeen geformuleerde bevoegdheden aan provincies en gemeenten om publieke belangen te behartigen.¹⁰

In dit onderzoek gaat het bij decentralisatie om de overdracht van taken aan lagere overheden vanuit de rijksoverheid. Decentralisatie is ook verankerd in artikel 117 van de Gemeentewet:

- lid 1 Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten;
- lid 2 Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.

Wat in lid 2 wordt beschreven is subsidiariteit. Subsidiariteit staat voor het doorschuiven van verantwoordelijkheden en taken naar het laagst mogelijke niveau waarop deze ter hand kunnen worden genomen.¹¹

1.4 Onderzoeksvraag

Zowel op Rijksniveau als op Europees niveau wordt er wet- en regelgeving en beleid gemaakt op het gebied van externe veiligheid. Door decentralisatie en het subsidiariteitsbeginsel komen de bevoegdheden deels op gemeentelijk niveau terecht. Een belangrijk instrument hierbij is de verantwoordingsplicht groepsrisico. Uit het onderzoek van de VROM-inspectie (zie §1.1) is gebleken dat een groot aantal gemeenten moeilijkheden heeft met het op zich nemen van deze verantwoordelijkheid. Op basis hiervan is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

⁸ Spreeuwens, Zuidema en De Roo (2008)

⁹ De Roo (2004) p. 101-102

¹⁰ De Roo (2004) p.103

¹¹ De Roo (2004)

Waarom zijn er op gemeentelijk niveau problemen met het uitvoeren van de verantwoordingsplicht groepsrisico?

Door dit onderzoek moet duidelijker worden waarom de gemeentelijke overheid moeite heeft met de verantwoording van het groepsrisico. Hierbij wordt mede gekeken in welke mate externe veiligheid geschikt is voor decentralisatie.

Subvragen

Op basis van bovenstaande onderzoeksvraag zijn er een aantal subvragen geformuleerd:

- 5. Is er op ambtelijk niveau voldoende bekwaamheid met betrekking tot het uitvoeren van de verantwoordingsplicht groepsrisico?*
- 6. Hoe gaat het bevoegd gezag (bestuurders) om met de verantwoording, is er sprake van een politiek bewuste keuze?*
- 7. Is de verantwoordingsplicht groepsrisico en het externe veiligheidsbeleid complex te noemen?*
- 8. Is het externe veiligheidsbeleid geschikt voor decentralisatie?*

1.4.1 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek zal zich richten op het gemeentelijk bestuursniveau. Bij externe veiligheid is er ook een rol voor de provincie en het Rijk, die is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Wel is er contact geweest met de provincie over het uitvoeren van de verantwoordingsplicht op gemeentelijk niveau. Daarnaast worden werkzaamheden m.b.t. externe veiligheid door veel gemeenten uitbesteed aan adviesbureaus, bijvoorbeeld als het gaat om technisch inhoudelijke vraagstukken zoals de berekening van het groepsrisico. De kwaliteit van deze werkzaamheden is tevens buiten beschouwing gelaten, omdat de uiteindelijke verantwoording van het groepsrisico een taak van de gemeente is.

In dit onderzoek staat de verantwoordingsplicht externe veiligheid bij ruimtelijke ordeningsvraagstukken centraal. Ook vindt er verantwoording plaats bij Wm-vergunningen vergunningen verstrekt op basis van de Wet milieubeheer), maar uit onderzoek van de VROM-inspectie is gebleken dat de problemen met de verantwoordingsplicht vooral plaatsvinden bij de inpassingen in de ruimtelijke ordening. Omdat beleid altijd in ontwikkeling is kan het gebeuren dat bepaalde stellingen of uitspraken op het moment van publicatie achterhaald zijn.

1.5 Onderzoeksagenda

Om de onderzoeksvraag en deelvragen te beantwoorden is het volgende gedaan. In hoofdstuk 2 is er een literatuurstudie gedaan naar decentralisatie. Dit hoofdstuk vormt een theoretische basis voor de rest van het onderzoek. In hoofdstuk 3 komt het beleidsveld externe veiligheid aan de orde. In dit hoofdstuk komt de historie van externe veiligheid en wet- en regelgeving aan de orde en worden de belangrijkste begrippen toegelicht. Hoofdstuk 3 zorgt voor een basiskennis om mee de praktijk in te

gaan. In hoofdstuk 4 staan de resultaten van het praktijkonderzoek in het begin van dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe dit praktijkonderzoek is gedaan. In Hoofdstuk 5 komen theorie en praktijk samen in de synthese om in hoofdstuk 6 tot conclusies en aanbevelingen te komen.

2. Decentralisatie

“Decentralisatie is een proces met eigen regels, die niet zonder meer genegeerd kunnen worden” (De Roo, (2004¹))

Door het vernieuwde externe veiligheidsbeleid en het daarbij behorende instrument ‘verantwoordingsplicht groepsrisico’ komt de uitvoering en de verantwoordelijkheid hiervan bij lagere overheden - in dit geval gemeenten - terecht. Dit is duidelijk een geval van decentralisatie, een vorm van bestuurlijke vernieuwing. In paragraaf 2.1 zal de opkomst van de bestuurlijke vernieuwing worden beschreven, waarna in paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de doelen en motieven van decentralisatie. Decentralisatie leidt niet vanzelfsprekend tot een succesvol beleid, maar is een spel met regels waarbij aan een aantal condities moet worden voldaan. Deze condities zullen in paragraaf 2.3 worden beschreven, vervolgens wordt dit hoofdstuk afgesloten met een conclusie.

2.1 Bestuurlijke vernieuwing

2.1.1 De opkomst en het einde van de maakbare samenleving

Na de Tweede Wereldoorlog begint eind jaren '40 en begin jaren '50 de wederopbouw van Nederland. Kort na de oorlog was er sprake van woningnood, waarbij de overheid de taak van herstel op zich nam. Hierbij gaf de overheid de burger het idee dat alles goed kwam en dat ze rustig kon gaan slapen. Dan volgt halverwege de jaren '60 de opkomst van de protestgeneratie. Deze generatie gaat in tegen onder andere het dirigisme oftewel de regeldrift van de centralistische rijksoverheid. (Van der Cammen en De Klerk, 2006). Burgers worden individualistischer en de samenleving minder transparant. De burger wordt mondiger en vraagt een andere houding van de overheid, een met minder opvoedkundige trekken. (N. Nelissen, 2002)

Na een fase van wederopbouw en sterke economische groei gooide de oliecrisis in 1973 roet in het eten. Deze oliecrisis - gecombineerd met een tweede oliecrisis eind jaren '70 - leidt tot een recessie die tot halverwege de jaren '80 zal duren. In deze periode wordt ruim 17% van de beroepsbevolking werkeloos. Door financiële problemen bij de rijksoverheid wordt de verzorgingsstaat uitgehouden en daarnaast zakt de huizenmarkt in. Dit alles zorgt er voor dat het vertrouwen van de burgers in de overheid afneemt (Van der Cammen en De Klerk, 2006).

Nadat burgers halverwege de jaren '60 steeds meer in opstand komen tegen overheid. Het vertrouwen tijdens de crisis in de jaren '70 nog verder afneemt. Wordt in de jaren '80 tijdens het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) de aanval ingezet op de maakbare samenleving, oftewel de sterke regeldrift van de rijksoverheid (De Roo, 2004¹). Dit is het begin van de bestuurlijke vernieuwing. Het

doel van bestuurlijke vernieuwing is om de relatie tussen de burger en de overheid te herstellen en het afgenomen vertrouwen van burgers in de overheid terug te krijgen (Pierre & Guy Peters, 2000; Kickert 1993; Kooiman 1994). Hierbij komt decentralisatie hoog op de politieke agenda te staan. Doormiddel van decentralisatie kunnen vraagstukken op lokaal niveau worden aangepakt waarbij de burger nauw kan worden betrokken (De Roo, 2004).

2.1.2 Veranderingen in het milieubeleid

Naast de in de vorige subparagraaf beschreven ontwikkelingen is ook het milieubeleid aan verandering onderhevig.

Met de komst van het rapport *Grenzen aan de groei* van de Club van Rome begin jaren '70 wordt duidelijk dat de demografische en economische groei van na de Tweede Wereldoorlog niet zonder gevolgen is. De toegenomen industriële activiteiten en consumptie zorgen voor afvalbergen en milieubelastende emissies. Als reactie hierop komt het Rijk met de *Urgentienota milieuhygiëne* (1972). De nota was de basis voor een structureel milieubeleid. Daarvoor werden milieuproblemen nog op ad-hoc basis aangepakt wanneer er sprake was van gevaar voor de volksgezondheid. (De Roo, 2001; Andersen & Liefverink, 1997)

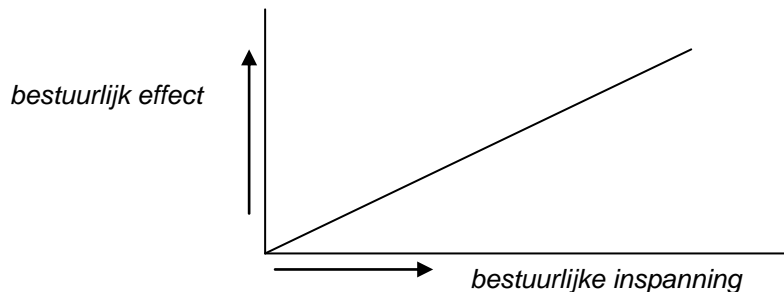
In de verdere ontwikkeling van het milieubeleid wordt in de jaren '70 sterk ingezet op normen, waarbij het vooral gaat om de in getal uitgedrukte norm. De reden van deze keuze was dat er snel resultaat moest worden geboekt. De norm is een instrument dat eenvoudig en snel kan worden begrepen en toegepast waardoor de overheid in staat was om op korte termijn specifieke doelen te bereiken. (De Roo, 2001; Andersen & Liefverink, 1997)

In de jaren '70 ontstond veel nieuwe, op normen gebaseerde wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving had een sectoraal karakter, gericht op zowel compartimenten (bodem, water, lucht) als op milieubedreigende aspecten (afval, straling, geluid). Hierdoor werd de wet- en regelgeving sterk op zichzelf gericht met verkokering als gevolg. Dit kwam de doelmatigheid van het milieubeleid niet ten goede en eind jaren '70 dreigde dan ook een wildgroei aan milieuwetgeving. (De Roo, 2001; Andersen & Liefverink, 1997)

2.1.3 Wet van de bestuurlijke drukte

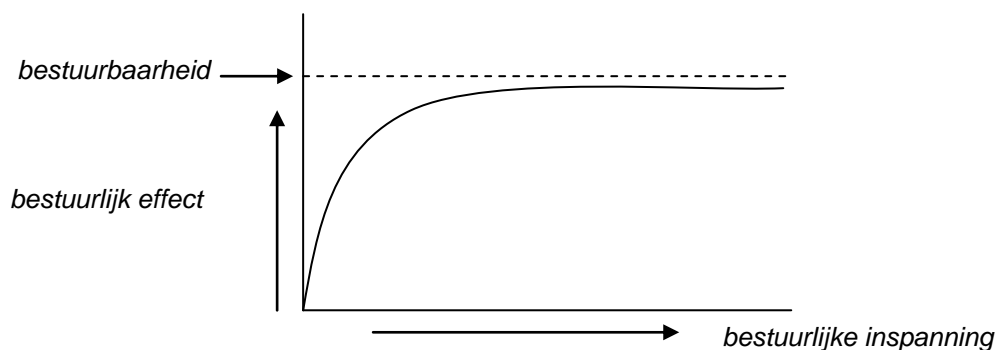
In de voorgaande subparagrafen wordt een aantal belangrijke ontwikkelingen beschreven. Zo merken bestuurders dat met bestaande regelgeving doelen niet worden bereikt met als reactie het creëren van nog meer wet- en regelgeving. Op den duur ontstaat hier de valkuil dat er te veel wetgeving is waardoor er geen positieve effect meer wordt bereikt. Dit wordt de wet van de bestuurlijke drukte genoemd (De Leeuw, 1984).

De Leeuw (1984) wil met de wet van de bestuurlijke drukte aangeven dat er geen lineair verband is tussen bestuurlijke inspanning - zoals het maken van nieuw beleid en wet- en regelgeving - en de effecten daarvan. Figuur 2.1 geeft dan ook een onjuist beeld van de werkelijkheid.



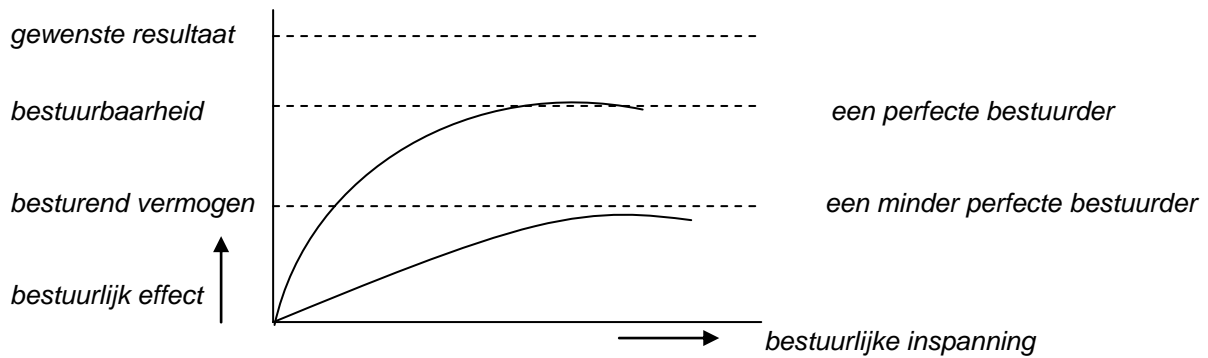
Figuur 2.1: onjuist beeld van de werkelijkheid (De Leeuw, 1984, p. 9)

Indien er wordt gedacht dat er wel sprake is van een rechtevenredig verband gaan bestuurders door met bestuurlijke inspanning indien het beoogde effect nog niet is bereikt. Dit kan leiden tot verscherping van het beleid of het maken van meer wet- en regelgeving. Echter, aan het te bereiken resultaat zijn grenzen gesteld. Een eerste begrenzing die De Leeuw noemt is de beperking van de bestuurbaarheid. Dit is het maximale resultaat dat onder de meest gunstige omstandigheden kan worden bereikt. Dit is zichtbaar in figuur 2.2.



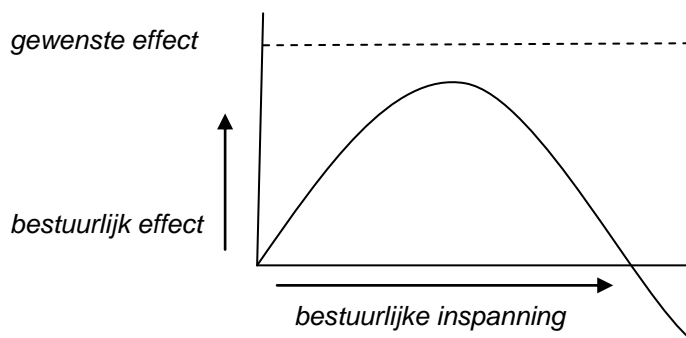
Figuur 2.2: Beperking van de bestuurbaarheid (De Leeuw, 1984, p. 11)

Uit figuur 2.2 blijkt dat het leveren van meer inspanning op den duur verspilling van energie is omdat het effect niet of nauwelijks wordt vergroot. De tweede beperking die wordt genoemd is de beperking van het bestuurlijk vermogen. Hierbij gaat het om de capaciteit en de vaardigheden van de bestuurder zelf (figuur 2.3).



Figuur 2.3: beperking van het bestuurlijk vermogen (De Leeuw, 1984, p. 12)

Het blijkt dus verspilde moeite om meer inspanning te leveren. Maar de vraag is wat gebeurt er als bestuurders toch meer bestuurlijke inspanning gaat leveren, dus nog meer wet- en regelgeving. Volgens de wet van de bestuurlijke drukte neemt dan juist het bereikte effect af met als gevolg een negatief effect (figuur 2.4).



Figuur 2.4: wet van de bestuurlijke drukte (De Leeuw, 1984, p. 14)

Het effect neemt volgens De Leeuw af doordat de onderlinge afstemming tussen de verschillende maatregelen afneemt. Dit was bij het milieubeleid met de sterke sectorgerichte wet- en regelgeving ook het geval. Hierbij kan zelfs de situatie ontstaan dat bestuurlijke maatregelen en inspanningen elkaar gaan tegenwerken omdat er geen onderlinge afstemming is, waardoor het effect alleen maar zal afnemen.

Zoals uit bovenstaande blijkt kan door het creëren van steeds weer nieuwe wet- en regelgeving niet de gewenste effecten worden bereikt, maar is de kans groot dat juist het tegenovergestelde wordt bereikt. Als het ver meerderen van wet- en regelgeving niet werkt dan moet oplossing anders worden gezocht door juist het verminderen van wet- en regelgeving oftewel deregulering. Vanaf de jaren '80 zet de Rijksoverheid in op deregulering en decentralisatie en integratie.

2.1.4 Deregulering, decentralisatie en integratie

Zoals beschreven in subparagraaf 2.1.1 wordt begin jaren '80 een eerste aanzet gedaan tot bestuurlijke vernieuwing. De regering zet op dat moment in op drie onderdelen:

1. De kwaliteit van de regelgeving, wat in dit geval het vereenvoudigen en verminderen van de regelgeving is;
2. Het efficiënter maken van de beleidsorganisatie, zodat de bureaucratie kan worden teruggedrongen;
3. Het versterken van marktwerking (De Roo 2004¹).

Deregulering en decentralisatie zijn de hoofdthema's van de bestuurlijke vernieuwing. Zo verschijnt in 1980 de Decentralisatienota en in 1983 het Decentralisatieplan, met als uitgangspunt de decentrale inrichting van het openbaar bestuur. Hierbij ligt de nadruk op de overdracht van taken en bevoegdheden naar gemeenten en provincie. Midden jaren '80 komt deregulering meer centraal te staan dat een teveel aan regelgeving moest tegengaan.

Samen met deregulering wordt integratie de nieuwe leidraad binnen het milieubeleid. Hierbij gaat het in eerste instantie vooral om interne integratie. Bij interne integratie gaat het om het afstemmen van diverse onderdelen binnen een beleidsveld, in dit geval het milieubeleid. Hierbij wordt wet- en regelgeving bij onderdelen als water, lucht, geluid, e.d. meer op elkaar afgestemd of rekening mee gehouden. Later volgt externe integratie, hierbij gaat het om de integratie van onderdelen tussen verschillende overheidsbeleidsvelden. Vooral tussen de beleidsvelden milieu en ruimtelijke ordening vindt externe integratie plaats. (De Roo, 2001)

Door het integraal oppakken van milieuproblemen komt het begrip milieu/ruimteconflict aan de orde. Bij een milieu/ruimteconflict gaat het om de wederzijdse beïnvloeding van milieu- en ruimtelijk beleid voor specifieke situaties. (De Roo, 2001) Het gaat dus om vraagstukken waarbij de milieuhygiënische kwaliteit en de ruimtelijke inrichting van een gebied met elkaar conflicteren. Vaak is er sprake van belangen die tegenstrijdig met elkaar zijn. Bijvoorbeeld dat een gewenste ruimtelijke ontwikkeling niet mogelijk is omdat deze in strijd is met de gewenste milieukwaliteit. De vraag hierbij is, welke belang weegt het zwaarst?

Vanaf de jaren '90 komt decentralisatie weer meer aan de orde waarbij het dan vooral gaat om de versterking van het lokaal bestuur en een effectievere en efficiëntere overheid. (Boogers et. al. 2008) Decentralisatie kreeg en krijgt in de loop der jaren een steeds hogere plek op de politieke agenda. De vraag hierbij is wat de overheid en de politiek met decentralisatie denkt te bereiken. In de volgende paragraaf zal daarom in worden gegaan op de doelen van en motieven achter decentralisatie.

2.2 Motieven van decentralisatie

Voor de keuze om over te gaan tot decentralisatie zijn politieke en praktische motieven te benoemen (Lemos & Agrawal, 2006). Een belangrijk politiek motief voor het kiezen van decentralisatie is de relatie tussen de burger en het bestuur. De assumptie is dat bij een centralistische overheid een lage betrokkenheid van de burger is, omdat bestuur op afstand vaak als abstract wordt ervaren. Daarnaast

zorgt een professionalisering van het bestuur en de ambtenaren voor een kloof tussen de burger en de overheid. Doordat er veel kennis aanwezig is heeft de burger bij voorbaat een achterstand. Een doel van bestuurlijke vernieuwing is om de burger beter en meer bij de besluitvorming te betrekken en het versterken van de lokale democratie (De Roo, 2004¹).

Praktische motieven om over te gaan tot decentralisatie zijn: het kunnen bieden van maatwerk, het integreren van beleid, efficiëntie en slagvaardigheid. Door het verplaatsen van de taken naar lokaal niveau doet de centrale overheid de aanname dat maatwerk kan worden geboden (De Vries, 2000; Prud'homme, 1994; Flynn, 2000). Door vraagstukken op lokaal niveau op te pakken kan het bestuur door middel van een gebiedsgerichte aanpak een locatie- of situatiespecifieke oplossing bieden. Met een gebiedsgerichte aanpak wordt bijvoorbeeld het milieubeleid samen met andere vormen van beleid - zoals het ruimtelijke ordeningsbeleid - ingezet om vraagstukken integraal op te pakken (De Roo, 2004).

Door beslissingsbevoegd heden op lokaal niveau te leggen hoopt de Rijksoverheid dat de fragmentatie van beleid kan worden overbrugd. Bij een centrale overheid hebben de verschillende beleidssectoren hun eigen departementen, waartussen weinig samenwerking plaats vindt. De assumptie van het Rijk is dat op lokaal niveau bestuurders de beleidssectoren beter kunnen integreren omdat er gemakkelijker samengewerkt kan worden, een bekende vorm hiervan is de gebiedsgericht aanpak (Fleurke en Hulst, 2006).

Door het bieden van maatwerk - waarbij het beleid op integrale wijze wordt toegepast - kan de slagvaardigheid van de overheid worden vergroot. Daarnaast gaat het Rijk er vanuit dat er op lokaal niveau sneller en gemakkelijker op ontwikkelingen kan worden gereageerd omdat lokale bestuurders en ambtenaren meer kennis hebben van de lokale omstandigheden en dichterbij de burger staan (Boogers et. al., 2008).

De centralistische overheid gaat er van uit dat er een direct verband is tussen decentralisatie aan de ene kant en het bieden van maatwerk, het versterken van de lokale democratie en een slagvaardige lokale overheid aan de andere kant. Dit alles moest volgens het Rijk leiden tot een effectief en efficiënt openbaar bestuur (Fleurke en Hulst, 2006) Om aan deze wensen te kunnen voldoen zijn er kleinere organisaties, met korte lijnen en een snelle besluitvorming nodig. Door het decentraliseren van taken en bevoegdheden aan gemeenten kan dit type organisatie worden gerealiseerd. Hierbij gaat het om het verkleinen van de span-of-control. Span-of-control is het aantal mensen dat onder een manager / bestuurder valt, anders gezegd: de reikwijdte van besturing. Bij een smalle span-of-control wordt het aantal medewerkers verdeeld over een groot aantal hiërarchische niveaus, waarbij elke leidinggevende slechts een klein gedeelte van deze medewerkers krijgt toegewezen.¹²

¹² <http://www.cram.nl/ieni/940302.htm>

Dit klinkt allemaal mooi en logisch maar is het wel zo simpel? In de volgende paragraaf wordt duidelijk dat decentralisatie een spel met regels is, oftewel: wanneer besloten wordt te gaan decentraliseren leidt dit nog niet vanzelfsprekend tot succes. Hiervoor moet de situatie/context aan een aantal condities voldoen, waardoor de kans op succesvolle decentralisatie groter is. Echter, ook het voldoen aan deze condities geeft geen garantie op succes, omdat er altijd externe factoren van invloed kunnen zijn die niet beïnvloed of voorzien kunnen worden.

2.3 Decentralisatie een spel met regels

“Decentralisatie blijkt niet in elke vorm en onder alle omstandigheden te leiden tot verhoging van de kwaliteit van het bestuur” (Fleurke et. al., 1997, p. 10)

2.3.1 Tegenargumenten decentralisatie

Opvallend is dat een aantal argumenten die voor decentralisatie worden genoemd ook als argumenten voor centralisatie worden aangedragen en dus tegen decentralisatie. Dit zijn argumenten met betrekking tot efficiëntie en democratie. Als het om efficiëntie gaat wordt bij decentralisatie het argument van maatwerk aangedragen, oftewel: door een specifiek product te bieden kan efficiënt gewerkt worden. Maar dit kan ook worden gezien als het constant opnieuw uitvinden van het wiel. Dan zou centralisatie beter zijn, waarbij gebruik kan worden gemaakt van schaalvoordeel (De Vries, 2000).

Met betrekking tot het versterken van de democratie wordt de lage opkomst bij lokale verkiezingen aangedragen als argument voor centralisatie, omdat het Rijksniveau als belangrijkste niveau wordt beschouwd. Het tegenargument hierbij is dat als burgers op lokaal niveau geen bevoegdheden hebben, dit niveau ook niet aantrekkelijk en zinvol is voor stemmers (De Vries, 2000).

Daarnaast wordt er in de literatuur nog een aantal argumenten tegen decentralisatie aangedragen. De Vries (2000) benoemt in zijn artikel *The rise and fall of decentralization* een drietal argumenten die regelmatig terugkomen in de literatuur. Ten eerste wordt decentralisatie gezien als een bedreiging is voor het gelijkheidsbeginsel (vastgelegd in artikel 1 van de Nederlandse grondwet). Als gemeenten hun eigen beleid mogen bepalen kan het zijn dat er in de ene gemeente andere voorschriften of mogelijkheden zijn dan in de andere gemeente. Als tweede tegenargument wordt *“the tragedy of the commons”* aangedragen. Dit is wanneer bij decentralisatie gemeenten elkaars concurrenten worden. Een goed voorbeeld hiervan is de vele bedrijventerreinen die in vele gemeenten worden ontwikkeld. Als laatste worden kleine gemeenten als een probleem bij decentralisatie gezien, omdat zij vaak niet de kennis en capaciteit in huis hebben om een goed eigen beleid te kunnen voeren (De Vries, 2000).

2.3.2 Een derde optie

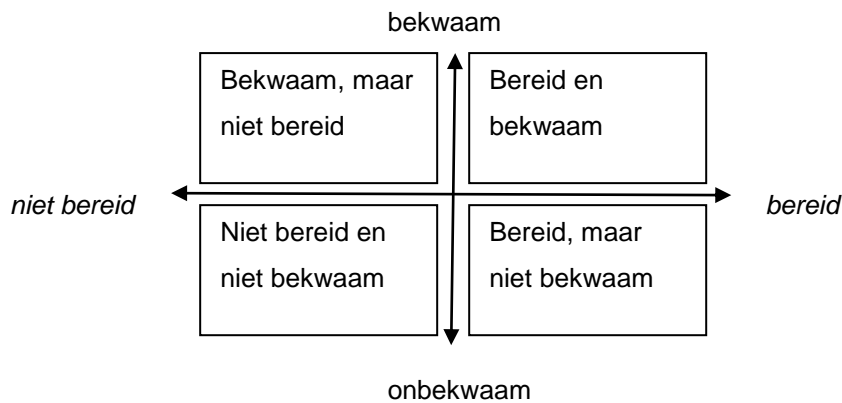
Volgens De Roo (2004¹) heeft decentralisatie zijn eigen spelregels die niet zomaar genegeerd kunnen worden (Gershberg, 1998; Fleurke & Hulst, 2006). Zo geeft De Roo aan dat de mate van complexiteit van het vraagstuk van belang is bij het bepalen op welk overheidsniveau dit vraagstuk moet worden opgepakt. Onder de mate van complexiteit kan worden verstaan de mate van verwevenheid van het vraagstuk in de lokale of regionale context. Is er een grote mate van complexiteit dan zal er op lokaal of regionaal niveau meer behoefte zijn aan eigen invulling van het vraagstuk (decentralisatie). Dit zal minder het geval zijn bij eenvoudige vraagstukken, zoals welke kleur de lampen van het stoplicht moet hebben. Hierbij hoeft niet elke gemeente het wiel opnieuw uit te vinden en is het eenvoudiger om dit op centraal niveau te regelen (De Roo, 2004¹)

De Vries (2000) benoemt dit ook in zijn artikel, waarbij hij aangeeft onderscheid te maken tussen beleidsvelden. Dus dat er per beleidsveld moet worden bepaald of deze geschikt is voor decentralisatie. Hierbij zal de rijksoverheid een basis kunnen faciliteren en de kaders kunnen opstellen voor de lokale overheid. Hierbij noemt hij een aantal factoren die van belang zijn zoals de benodigde kennis die bestuurders en ambtenaren in huis hebben of moet hebben en hoe vaak een vraagstuk voorkomt. Met andere woorden: hoe specifiek is het vraagstuk. Dit is te vergelijken met de mate van complexiteit die De Roo beschrijft.

Of een vraagstuk of een beleidssector / beleidsveld wel of niet geschikt is voor decentralisatie hangt dus af van een aantal factoren. Hierbij kan naar de kenmerken van het beleid en worden gekeken, maar ook naar de organisatie (overheidsniveau) die het beleid of het vraagstuk gaat uitwerken. Dit komt in de volgende subparagrafen aan de orde.

2.3.3 Bereidheid en bekwaamheid

Wanneer taken en bevoegdheden naar lagere overheden - zoals gemeenten - worden overgedragen is het van belang dat zo'n gemeente met haar ambtenaren en bestuurders bereid is dit op zich te nemen. Als dit geen probleem is, is het ook nog van belang dat de ambtenaren en bestuurders bekwaam zijn om de gedecentraliseerde taken en bevoegdheden op zich te kunnen nemen. Hierbij kunnen vier kwadranten worden opgesteld:



Figuur 2.5 Bereid en bekwaam bron: De Roo, 2004¹, p. 17

Als de Rijksoverheid zonder overleg besluit een aantal taken te decentraliseren dan kan het zijn dat een gemeente niet bereid is deze taken op zich te nemen. Een gebrek aan bereidheid kan ook liggen in het ontbreken van bestuurlijke belangen of onvoldoende (financiële) middelen om de taak te kunnen uitvoeren. Bij onbekwaamheid gaat het vooral om het gebrek aan kennis of vaardigheden die nodig is voor het uitvoeren van de taken (De Roo, 2004¹).

Boogers et.al. (2008) beamen dit door te stellen dat decentralisatie hoge eisen stelt aan de bestuurskracht van gemeenten. Hierbij benoemen zij een drietal dimensies die overeenkomsten vertonen met het bereid en bekwaam zijn van een gemeente. Ten eerste de dimensie uitvoeringscapaciteit. Gemeenten moeten over voldoende capaciteit beschikken om de toebedeelde taken en bevoegdheden uit te kunnen voeren (bereidheid). Verondersteld wordt dat vooral kleine gemeenten een probleem hebben op dit punt. De tweede dimensie is de besliscapaciteit. Bij decentralisatie wordt van gemeenten verwacht dat zij landelijk beleid zo af kunnen stemmen op de lokale situatie, waardoor maatwerk kan worden geleverd (bekwaamheid). Hier draait het ook om capaciteit om veranderend landelijk beleid steeds weer aan te passen naar lokaal beleid (bereidheid). De derde dimensie is de verantwoordingscapaciteit. Vaak wordt het gedecentraliseerde beleid door de Rijksoverheid gemonitord op de beleidsdoelen. Ook dit vraagt weer capaciteit van gemeenten (bereidheid) (Boogers et. al., 2008).

2.3.4 Conditie

Door Fleurke et.al. (1997) is onderzoek gedaan naar de effecten van decentralisatie in opdracht van Binnenlandse Zaken. In dit onderzoek beschrijven zij een aantal condities die bepalend zijn voor de effecten van decentralisatie, zie voor vergelijkbare uitgangspunten ook: de Vries 2000, De Roo 2004. Hierbij maken zij een onderscheid tussen de kenmerken van het te decentraliseren beleid, dus welke taken en/of bevoegdheden worden overgedragen, en de kenmerken van het beleidsveld zoals bijvoorbeeld externe veiligheid.

Fleurke et.al. (1997) onderscheiden twee kenmerken van het beleid, namelijk: de moeilijkheidsgraad van het beleid en de aard van de beleidsprestaties. Bij het eerste kenmerk gaat het om de mate van

deskundigheid en expertise dat nodig is voor de uitvoering van het beleid. Indien dit niet voldoende bij de gemeente -waaraan de taken en bevoegdheden zijn overgedragen- aanwezig is, is de kans op succesvolle decentralisatie kleiner. Bij het tweede kenmerk –de aard van de beleidsprestaties- gaat het er om welke taken en bevoegdheden uit het te decentraliseren beleid voortvloeien. Dit kunnen relatief eenvoudige routinematige werkzaamheden zijn maar ook incidentele, grootschalige en complexe projecten.

Ten tweede zijn er wat betreft Fleurke et.al. (1997) vijf kenmerken van het beleidsveld, waarbinnen de decentralisatie plaatsvindt, te onderscheiden. Ten eerst gaat het om de omstredeheid van het beleidsveld, met andere woorden: de problemen en daarbij behorende oplossingen kunnen maatschappelijk of politiek gevoelig liggen. Is dit het geval dan is de kans groot dat de centrale overheid zich als nog weer met de uitvoering van het beleid gaat bemoeien wat een negatief effect heeft op de decentralisatie. Bij het tweede kenmerk gaat het om machtsverhoudingen. Bij verschillende beleidsvelden heeft de overheid te maken met verschillende organisaties. Dit kunnen milieuorganisaties zijn maar ook scholen en kinderopvang. De lagere overheid maakt vaak deel uit van een netwerk, wanneer de macht vooral bij andere organisaties ligt zal de uitvoering van het te decentraliseren beleid moeilijker worden. Het derde kenmerk betreft de aan- of afwezigheid van door alle betrokken actoren gedeelde professionele normen. Indien dit het geval is, dan bestaat er een grote kans dat deze normen in de plaats treden van de regelgeving binnen het beleidsveld. Het afwijken van de regels wordt dan gedoogd, waardoor het maken van regelgeving weinig zin heeft of dit nou op centraal of decentraal niveau wordt gedaan. Ten vierde gaat het om het financieel klimaat, wanneer er voldoende financiële middelen zijn is het eenvoudiger het te decentraliseerde beleid uit te voeren. Als laatste zijn er ook nog externe effecten dit kunnen beslissingen zijn die binnen andere beleidsvelden worden gedaan maar wel van invloed zijn. Maar het kunnen ook beslissingen zijn die in een andere gemeente, zoals de buurgemeente, worden genomen.

In het artikel “A contingency approach to decentralization” voegen Fleurke en Hulst (2006) nog twee kenmerken van het beleidsveld toe. Hierbij gaat het om de schaarste van bronnen en de stimulerende activiteiten van de centrale overheid.

De hierboven genoemde condities zijn van invloed op de mate van succes (het effect) als het gaat om decentralisatie. Hierbij is de bereidheid en bekwaamheid van de lagere overheid van belang. In de onderstaande tabel is er een koppeling gemaakt.

	Bereid ¹³	Bekwaam ¹⁴
Kenmerken van beleid	- aard beleidsprestaties	- moeilijkheidsgraad
Kenmerken van beleidsveld	- omstredenheid - professionele normen - stimulatie door centrale overheid - externe factoren	- machtsverhoudingen - financieel klimaat - schaarste van bronnen

Tabel 2.1 condities decentralisatie

2.4 Resumé

Na een periode van wederopbouw in de jaren '40 en '50 waarbij het Rijk een belangrijke rol speelt komt er in de jaren '60 en '70 een einde aan de maakbare samenleving. Er ontstaat steeds meer weestand tegen de regeldrift van de overheid en het vertrouwen van de burger in de overheid wordt steeds minder. Begin jaren '80 zet het Rijk daarom in op bestuurlijke vernieuwing met als doel de relatie tussen de burger en de overheid te herstellen en een effectiever en efficiënter beleid. Decentralisatie is hierbij het belangrijkste instrument.

Naast deze ontwikkelingen is het milieubeleid ook aan veranderingen onderhevig. Vanaf begin jaren '70 is er steeds meer bewustwording met betrekking tot het milieu. In plaats van milieuproblemen op ad-hoc basis op te pakken - wat tot dan toe gebruikelijk was - komt er een structureel milieubeleid. Hierbij wordt ingezet op kwantitatieve normen en ontstond en wet- en regelgeving met een sectoraal karakter. Omdat de wet- en regelgeving per compartiment (bodem, water, lucht) of milieubedreigend aspect (afval, straling, geluid) werd geregeld ontstond er verkoking. Waardoor er een wildgroei aan milieuwetgeving ontstond. In de jaren '80 wordt er daarom ingezet op deregulering om de hoeveelheid regels terug te dringen.

Burgers komen in opstand tegen de grote hoeveelheid regels van de overheid om dat dit de samenleving niet ten goede komt. Ook bij het milieubeleid is te zien dat te veel regels de doelstelling niet ten goede komen. Te veel regels zorgen voor een negatief effect, dit wordt ook wel de wet van de bestuurlijke drukte genoemd. De Leeuw (1984) geeft aan dat er geen lineair verband is tussen bestuurlijke inspanning en het effect en dat er bij te veel bestuurlijke inspanning er juist een negatief effect optreedt. Meer regels zijn dus niet de oplossing, daarom zet het Rijk vanaf de jaren '80 in op deregulering en decentralisatie.

Er zijn een aantal motieven voor decentralisatie te noemen, een politiek motief is het verbeteren van de democratie en de relatie tussen burger en overheid. Praktische motieven van decentralisatie zijn: het kunnen bieden van maatwerk, integreren van beleid, efficiëntie en slagvaardigheid. Opvallend is dat

¹³ Van Dale, be-reid bn geen bezwaren hebbend om iets te doen

¹⁴ Van Dale, be-kwaam bn; -kwamer, -st 1 in staat tot 2 geschikt, kundig: een ~ politicus

vergelijkbare argumenten worden aangedragen voor centralisatie. Ook zijn er een aantal tegenargumenten voor decentralisatie te noemen, namelijk: een bedreiging van het gelijkheidsbeginsel, gemeenten worden elkaars concurrenten en bij kleine gemeenten is niet altijd de kennis en capaciteit om de gedecentraliseerde taken en bevoegdheden goed uit te voeren. Een derde optie is om hierbij voor een tussenweg te kiezen. Dit houdt in dat er per vraagstuk of beleidsveld wordt gekeken of deze geschikt is voor decentralisatie. Volgens De Roo is de mate van complexiteit ook bepalend bij de vraag of het beleid geschikt is voor decentralisatie.

Of elk vraagstuk of beleidsveld geschikt is voor decentralisatie hangt af van een aantal factoren, zoals complexiteit. Daarnaast gaat het om de bereidheid en bekwaamheid van de overheidslaag waaraan de taken en bevoegdheden worden gedecentraliseerd. Als laatste worden er een aantal condities genoemd, deze zijn van invloed op de mate van succes bij decentralisatie. Wanneer de condities goed zijn is de kans op succesvolle decentralisatie groter en is het beleid in zekere mate geschikt voor decentralisatie.

3. Verantwoordingsplicht groepsrisico

“Iedereen die leeft loopt risico’s” (Haan, 2004)

Het externe veiligheidsbeleid valt onder de beleidsveld milieu. Zoals uit hoofdstuk 2 blijkt is er binnen deze sector veel veranderd. Het Rijk heeft daarbij sterk ingezet op decentralisatie. Een voorbeeld hiervan is de verantwoordingsplicht. Beleid op het gebied van externe veiligheid is er al heel lang, bij de opslag van buskruit in het begin van de 19^e eeuw werd hier al rekening mee gehouden. In paragraaf 3.1 is een historische schets van het externe veiligheidsbeleid opgenomen op basis van het informatieblad van het ministerie van VROM¹⁵. De wet- en regelgeving waarmee het externe veiligheidsbeleid tot uitvoering wordt gebracht komt in paragraaf 3.2 aan de orde. In paragraaf 3.3 wordt verder ingegaan op de twee belangrijkste begrippen van externe veiligheid (plaatsgebonden risico en groepsrisico) die reeds in paragraaf 1.2 zijn geïntroduceerd. Bij het huidige beleid heeft de overheid een aantal doelen en verwachtingen, deze worden beschreven in paragraaf 3.4.

3.1 Ontstaan van het externe veiligheidsbeleid

De eerste regelgeving op het gebied van externe veiligheid stamt uit het begin van de 19^e eeuw nadat een aantal zware ongevallen met buskruit heeft plaatsgevonden. Zo stelt Napoleon in 1810 een verordening op waar in staat dat er voor bepaalde bedrijfsactiviteiten een vergunning nodig is. In 1814 zet koning Willem I dit om in een Koninklijk Besluit. In 1875 leidt dit tot een wet die in 1896 de Hinderwet wordt genoemd. Dit leidt uiteindelijk tot de Wet milieubeheer in 1992.

Na de Tweede Wereldoorlog maken het bedrijfsleven en de stedelijke gebieden in Nederland een sterke groei door, waardoor hinder en overlast toenemen. Hierdoor komt aan het eind van de jaren zestig het milieuhygiënisch denken op en wordt het aanvaarden van verontreiniging, hinder en gevaar niet langer vanzelfsprekend. Mede door een aantal grootschalige protesten komen sectorale milieuwetten tot stand, zoals de Wet luchtverontreiniging.

In de jaren zeventig vindt een aantal grote ongevallen plaats met chemische stoffen (1971 explosie latexafdeling chemische fabriek Marbon Amsterdam en 1975 explosie DSM Geleen). Om deze gebeurtenissen in de toekomst te kunnen voorkomen is er meer inzicht nodig in de oorzaken en gevolgen van ongevallen bij chemische bedrijven. Eind jaren zeventig ontwikkelt TNO de eerste rekenmodellen om inzicht te krijgen in de effecten bij het vrijkomen van



DSM Geleen Bron: ANP historisch archief 1975

¹⁵ Historische schets van het Nationaal Externe veiligheidsbeleid, Informatieblad , Vrom (2007¹)

gevaarlijke stoffen bij ongevallen. Vanaf deze periode wordt het in Nederland gebruikelijk risico's van chemische ongevallen zo veel mogelijk kwantitatief en met behulp van rekenmodellen te beschrijven.

Wat zijn nu precies de risico's van opslag, gebruik en transport van gevaarlijke stoffen? Dit is een belangrijke vraag aan het begin van de jaren '80. De behoefte aan landelijke normeringen nemen dan toe. De Integrale Nota LPG en de Normennota van de provincie Groningen bevatten voor het eerst grenswaarden voor het individueel risico (later plaatsgebonden genoemd) en het groepsrisico. Dit beleidskader wordt operationeel in het Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1986-1990 en later in de bij het NMP-1 behorende document Omgaan met Risico's (OMR). Dit vormt de basis van het externe veiligheidsbeleid tot aan het NMP-4. Voor het plaatsgebonden risico wordt een grenswaarde van 10^{-6} per jaar vastgesteld en wordt in de jaren '80 de kwantitatieve onderbouwing van risico's en de normering verder uitgewerkt.

In 1987 brengt de Europese Commissie de Seveso-richtlijn uit. Deze verplicht bedrijven inzicht te verstrekken in de risico's die zij veroorzaken voor omwonenden. In Nederland wordt de richtlijn vertaald in het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt in 1996 vastgelegd in de Nota Risico Normering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (RNVGS).

Door de vuurwerkramp in Enschede op 13 mei 2000 ontstaan er vragen op politiek en maatschappelijk niveau over de aard en omvang van de veiligheidsrisico's die burgers lopen. Er wordt veel aandacht aan het beleidsterrein besteed. Zo wordt het hoofdstuk externe veiligheid in het Nationaal Milieubeleidsplan-4 (2001) aangescherpt. Zo staat er o.a. in dat er een wettelijke regeling voor inrichtingen en transport moet komen.

Een van de conclusies van de onderzoekscommissie van de vuurwerkramp (Commissie Oosting) is dat op diverse plekken in het land de veiligheidsrisico's zijn toegenomen. Dit komt onder meer door het ontbreken van een adequate, wettelijk geregelde doorwerking van het externe veiligheidsbeleid in de ruimtelijke planvorming. De aanbeveling van de commissie Oosting richting de overheid is dat er een eenduidige regelgeving, goed toezicht en consequente handhaving moet komen. Zo kan een helder veiligheidsbeleid ontstaan, waarbij duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.

Het kabinet neemt de aanbeveling van de commissie Oosting over. De taak van het creëren en coördineren van het externe veiligheidsbeleid wordt in 2001 ondergebracht bij het ministerie van VROM. Hierbij is de integratie van het beleid van groot belang¹⁶. Inmiddels is dit beleid verder ontwikkeld waarbij nieuwe wet- en regelgeving is ontstaan. In de volgende paragraaf zal de belangrijkste wet- en regelgeving op het gebied van externe veiligheid aan de orde komen.

¹⁶ Vrom (2007) Historische schets van het Nationaal Externeveiligheidsbeleid, Informatieblad

3.2 Wet- en regelgeving externe veiligheid

In 2004 is het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) in werking getreden. In dit besluit zijn de normen met betrekking tot het plaatsgebonden risico opgenomen. Daarnaast staat er in het besluit dat voor het bevoegd gezag een wettelijke motiveringsplicht is ten aanzien van de acceptatie van het groepsrisico. In het Bevi is een koppeling gemaakt met de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro).¹⁷ In de artikelen 12 en 13 van het Bevi is de verantwoordingsplicht voor het bevoegd gezag ten aanzien van de acceptatie van het groepsrisico wettelijk geregeld. Artikel 12 heeft betrekking op de Wet Milieubeheer en artikel 13 op de Wet ruimtelijke ordening.¹⁸

De Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) bevat regels voor het uitvoeren van het Bevi. In de Revi zijn o.a. veiligheidsafstanden van inrichtingen opgenomen en wordt er beschreven voor welke inrichtingen het plaatsgebonden risico mag worden berekend. In de Revi staat ook op welke wijze het plaatsgebonden en groepsrisico moet worden berekend.¹⁹

Bij het Bevi gaat het om inrichtingen (bedrijfsgebouwen) waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen of waar daar mee wordt gewerkt. Externe veiligheid behelst ook om het transport van gevaarlijke stoffen. Dit kan per weg, spoor, water en lucht, maar ook via buisleidingen. Beleid en regelgeving op het gebied van vervoer van gevaarlijke stoffen is opgenomen in de Circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (CRVGS). Op dit moment is er nog geen wetgeving waar de veiligheidsnormen met betrekking tot vervoer in zijn opgenomen zoals bij het Bevi, maar gelden de normen uit de CRVGS. Wel wordt er door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gewerkt aan het ontwikkelen van beleid. Een voorbeeld hiervan is het project Basisnet, hierbij is het de bedoeling dat er drie kaarten komen waarop bestaande spoor-, vaar- en rijkswegen worden onderverdeeld in drie categorieën routes:

- Routes waar het vervoer van gevaarlijke stoffen geen beperkingen krijgt opgelegd, maar waar wel ruimtelijke beperkingen gelden;
- Routes waar zowel beperkingen voor het vervoer als voor de ruimtelijke ontwikkeling gelden;
- Routes waar alleen beperkingen voor het vervoer zijn.²⁰

Ten derde zijn er de buisleidingen. In Nederland ligt ongeveer 15.000 km aan hogedrukbuisleidingen voor het transport van gevaarlijke stoffen zoals aardgas. Ook hierbij is regelgeving met betrekking tot veiligheidsafstanden opgenomen in circulaires waarvan één stamt uit 1984. VROM is bezig met het ontwikkelen van nieuw beleid en wordt er gewerkt aan een AMvB (Algemene Maatregel van Besluit) voor buisleidingen.²¹

¹⁷ Memorie van toelichting Bevi

¹⁸ Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, 2007, VROM

¹⁹ www.vrom.nl Dossier externe veiligheid

²⁰ www.relevant.nl

²¹ www.relevant.nl

Het Bevi is dus de eerste wetgeving in een reeks van nieuwe wetgeving met betrekking tot externe veiligheid. In het nieuwe beleid en de daarbij behorende wet- en regelgeving komt een aantal belangrijke begrippen voor, zoals: plaatsgebonden risico, groepsrisico, verantwoording, invloedsgebied en (bepert) kwetsbare objecten. Deze zullen in de volgende paragraaf worden toegelicht.

3.3 Belangrijke begrippen externe veiligheid

3.3.1 Plaatsgebonden risico

Om 100% veiligheid te garanderen zal er bij een activiteit met gevaarlijke stoffen een dergelijk grote afstand in acht moeten worden genomen dat het risico volledig wordt uitgesloten. Hierbij gaat het om afstanden van vele kilometers. In een klein en dichtbevolkt land als Nederland is dit een zeer lastige opgave, die bij bestaande situaties vaak niet meer mogelijk is. Zou dit bij nieuwe situaties geëist worden dan komt zijn toekomstige ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening zo goed als onmogelijk. Dit betekent niet dat geen enkele vorm van veiligheid meer geëist kan worden. Daarom heeft de overheid er voor gekozen een basisveiligheid te hanteren. Met een kans op overlijden als gevolg van een ongeval met een gevaarlijke stof van eens in de miljoen jaar. Om een beeld te geven hoe deze kans op overlijden zich verhoudt tot andere risico's in het dagelijks leven is in de onderstaande tabel een overzicht gegeven van de kans op overlijden per jaar bij verschillende activiteiten (Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, 2007)

Verdrinking door dijkdoorbraak	1 op 10 miljoen
Sterven door bijensteek	1 op 5,5 miljoen
Door bliksem getroffen worden	1 op 2 miljoen
Basisveiligheid externe veiligheid	1 op 1 miljoen
Vliegen (passagiers)	1 op 814.000
Lopen (in het verkeer)	1 op 54.000
Fietsen	1 op 26.000
Autorijden	1 op 5.700
Bromfietsen	1 op 5.000
Motorrijden	1 op 1.000
Sigaretten roken (pakje per dag)	1 op 200

Tabel 3.1 kans op overlijden bron: Haan, 2004

In het Bevi is deze basisveiligheid opgenomen als het plaatsgebonden risico (PR) waarbij een norm van 10^{-6} wordt gehanteerd. Het PR kan worden gedefinieerd als de kans op overlijden op een bepaalde plaats, voor iemand die daar 24 uur per dag 365 dagen per jaar, verblijft als gevolg van een ongeval met een gevaarlijke stof. (Haan, 2004) De norm van 10^{-6} kan worden weergegeven met een veiligheidscontour rondom de risicovolle activiteit. De afstand van de contour tot de risicobron hangt af

van de mate van risico die de activiteit met gevaarlijke stoffen met zich mee brengt. Een veiligheidscontour met een 10^{-6} norm heeft dus geen vaste afstand.

3.3.2 Kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten

Om een basisveiligheid te kunnen garanderen is er het PR met een harde norm van 10^{-6} . Deze norm kan op een kaart worden weergegeven met een veiligheidscontour. Binnen dit gebied zijn geen kwetsbare objecten toegestaan. Het Bevi geeft in artikel 1 aan wat onder een kwetsbaar object valt, hierbij gaat het om:

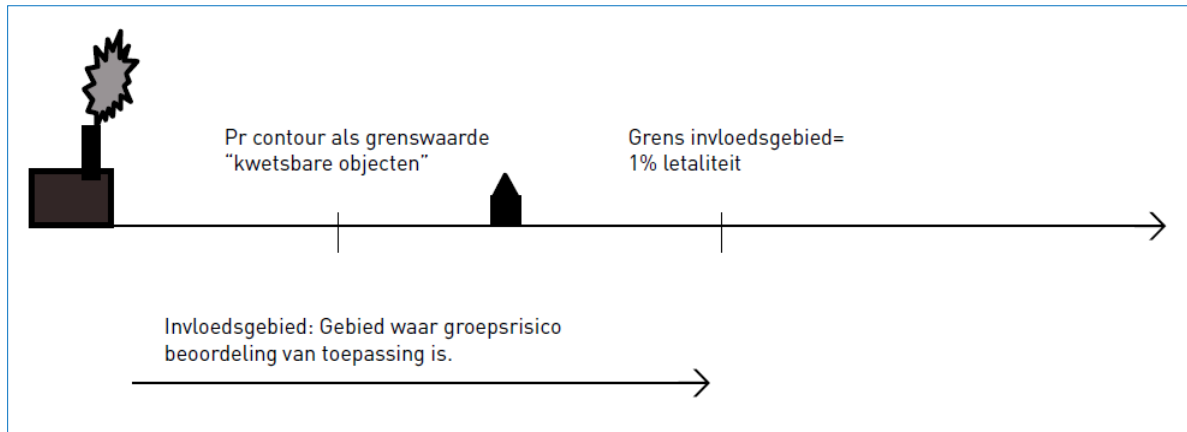
- Woningen, woonschepen en woonwagens;
- Gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, zoals: ziekenhuizen, bejaardenhuizen en verpleeghuizen, scholen, of gebouwen of gedeelten daarvan, bestemd voor dagopvang van minderjarigen;
- Gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn, zoals: kantoorgebouwen en hotels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1500 m² per object, of complexen waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk bruto vloeroppervlak meer dan 1000 m² bedraagt en winkels met een totaal bruto vloeroppervlak van meer dan 2000 m² per winkel, voor zover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd, en
- Kampeer- en andere recreatieterreinen bestemd voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen.

Naast kwetsbare objecten worden er in het Bevi ook beperkt kwetsbare objecten beschreven. Voor beperkt kwetsbare objecten geldt de 10^{-6} /jaar contour niet als grenswaarde, maar als een richtwaarde binnen de 10^{-5} zijn zowel geen beperkt kwetsbare objecten als kwetsbare objecten toegestaan. De definitie van beperkt kwetsbare objecten zoals beschreven in het Bevi artikel 1 is:

- Verspreid liggende woningen, woonschepen en woonwagens van derden met een dichtheid van maximaal twee woningen, woonschepen of woonwagens per hectare, en dienst- en bedrijfswoningen van derden;
- Kantoorgebouwen, hotels, restaurants, winkels, sporthallen, sportterreinen, zwembaden, speeltuinen, bedrijfsgebouwen, kampeertreinen en andere terreinen bestemd voor recreatieve doeleinden en objecten die met genoemde gelijkgesteld kunnen worden;
- Objecten met een hoge infrastructurele waarde, zoals een telefoon- of elektriciteitscentrale of een gebouw met vluchtleidingsapparatuur, voor zover die objecten wegens de aard van de gevaarlijke stoffen die bij een ongeval kunnen vrijkomen, bescherming verdienen tegen de gevolgen van dat ongeval.

3.3.3 Invloedsgebied

Naast het gebied dat is gemarkeerd met een veiligheidscontour op basis van het plaatsgebonden risico is er het invloedsgebied. In figuur 3.1 is de PR contour en het invloedsgebied ten opzichte van elkaar weergegeven.



Figuur3.1 Invloedsgebied bron: Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, 2007

In de Circulaire RVGS is het invloedsgebied omschreven als: *het gebied waarin personen nog worden meegeteld voor de berekening van het groepsrisico. Dit gebied wordt bepaald door de berekening van het grootst mogelijke ongeval waar nog 1% van de blootgestelde personen dodelijk letsel oploopt.* Het invloedsgebied is dus van belang voor het bepalen van het groepsrisico, dit blijkt ook uit artikel 1 van het Bevi. Bij het bepalen van het invloedsgebied wordt een 1% letaliteitgrens gehanteerd, oftewel het gaat om dodelijke slachtoffers. Buiten het invloedsgebied zullen er ook nog effecten van het ongeval aanwezig zijn, zoals gewonden (Geerst, 2007)

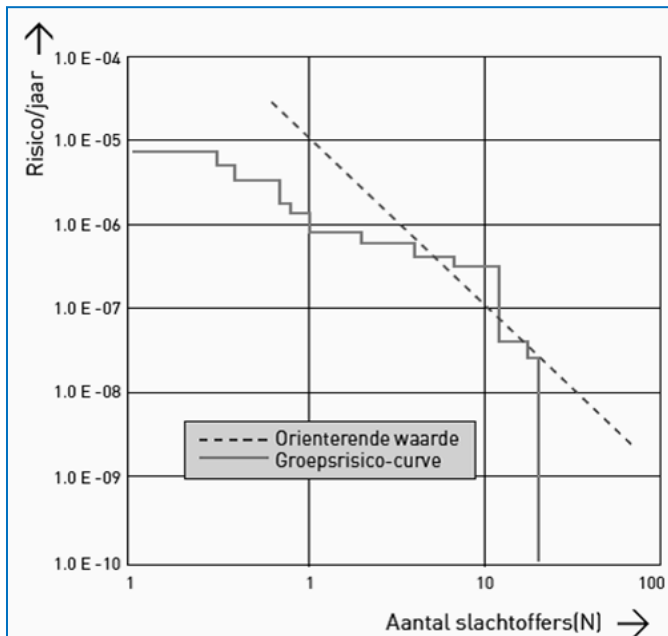
3.3.4 Groepsrisico

Buiten de veiligheidscontouren, die op basis van het PR zijn bepaald, is het effect van een ramp/ongeval met een gevaarlijke stof nog steeds aanwezig. Binnen het invloedsgebied zijn dit dodelijke slachtoffers met een grens van 1%. Voor het invloedsgebied wordt het groepsrisico (GR) berekend. Bij de berekening van het GR zijn dus twee aspecten van invloed op de uitkomst:

- De kans op een ongeval met een gevaarlijke stof. Dit wordt weer bepaald door de aard en omvang van de gevaarlijke stoffen, de daarmee verrichte handelingen en de wijze waarop er om wordt gegaan met de totale veiligheid;
- Het aantal potentiële slachtoffers in de omgeving van de activiteit. Dit hangt af van de samenstelling van de bevolking (personenconcentraties), de effecten van de stof in geval van een ongeluk en de mogelijkheid van zelfredzaamheid en bestrijding van de gevolgen (Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, 2007)

De uitkomst van het berekende GR kan niet ruimtelijk worden weergegeven met contouren op een kaart, omdat contouren niet kunnen weergeven waar een concentratie van personen plaatsvindt. De

uitkomst van de berekeningen van het GR wordt daarom weergegeven in een grafiek (Eskens,2004), de FN-curve (figuur 3.2). Voor het GR is geen harde norm opgenomen zoals bij het PR. Wel is er een oriëntatiewaarde, deze is als stippellijn weergegeven in de grafiek. Aan deze waarde zijn geen wettelijke verplichtingen verbonden maar dient puur als ijkpunt.²²



Figuur 3.2 FN-Curve bron: Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, 2007

Bij de berekening van het groepsrisico gaat het om de kans op een aantal dodelijke slachtoffers. Maar een hoge kans op een groot aantal doden betekent meestal ook een groot aantal gewonden, materiële schade bij bijvoorbeeld een explosie, ontwrichting van de infrastructuur, het wegvallen van arbeidslocaties, het mogelijk afkeuren van landbouwgewas vanwege neerslag van giftige stoffen en of een groot beroep op nazorg (Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, 2007). Kortom, het groepsrisico is een maat voor maatschappelijke ontwrichting waarbij de fN-curve een beperkt inzicht geeft in de mogelijke effecten van een ramp of zwaar ongeval. Om ook andere kwalitatieve aspecten aan bod te laten komen moet de omgang met het groepsrisico gemotiveerd worden door middel van de verantwoordingsplicht.

3.3.5 Verantwoording

In het Bevi is de verantwoording van het groepsrisico wettelijk verankerd, in de CRVGS is een vergelijkbare verplichting opgenomen. De verantwoordingsplicht is een politiek bestuurlijke afweging van welke mate van risico bestuurders willen toestaan. In het Bevi wordt ook aangegeven wanneer er verantwoordt moet worden en aan welke verplichtingen deze verantwoording moet voldoen. Arikel 12 en 13 van het Bevi geven aan dat er zowel bij besluiten in het kader van de Wet Milieubeheer als bij besluiten in het kader van de Wet ruimtelijke ordening het groepsrisico moet worden berekend. Dit

²² www.groepsrisico.nl/vg_ow

wordt opgenomen in de externe veiligheidsparagraaf. Wanneer het berekende groepsrisico toeneemt ten opzichte van de bestaande situatie of wanneer het berekende groepsrisico boven de oriëntatiewaarde ligt moet hier aandacht aan worden gegeven door middel van een verantwoording.

De berekening van het groepsrisico is een van de verplichte onderdelen van de verantwoording, hierbij gaat het zowel om de rekenkundige hoogte van het GR in de huidige als in de toekomstige situatie. Deze uitkomsten worden weergegeven in de FN-curve, waar ook wordt gekeken naar de ligging van de waarden ten opzichte van de oriëntatiewaarde. Ten tweede worden de maatregelen die bij de risicobron kunnen worden genomen ter beperking van het GR in beschouwing genomen. Dit kunnen voorschriften zijn die in een (milieu)vergunning van een inrichting zijn opgenomen. Daarnaast wordt er gekeken naar mogelijke maatregelen in het plangebied zoals extra brandkranen of duidelijke vluchtroutes. Als vierde komt de bestrijdbaarheid van de ramp en de mogelijkheden tot zelfredzaamheid van de personen binnen het invloedsgebied aan de orde. Bij dit alles moet er rekening worden gehouden met nut en noodzaak van de ontwikkeling, oftewel zijn er alternatieven met een lager risico en wat zijn de voor en nadelen van deze alternatieven. Deze verantwoording moet aan de brandweer worden voorgelegd voor dat het wordt vastgesteld zodat de brandweer in de gelegenheid wordt gesteld een advies uit te brengen.²³ Het Bevi geeft niet aan wat er met dit advies moet worden gedaan.

Kader: illustratie verantwoording van het groepsrisico

Bij het berekenen van het groepsrisico zijn twee factoren van belang, namelijk: de kans dat een ongeval met een gevaarlijke stof zich voor doet en het potentieel aantal slachtoffers.

Wanneer er in het invloedsgebied van een risicobron een kantoor komt te staan met 150 werknemers dan zijn dit 150 potentiële slachtoffers. Als er bij diezelfde risicobron -in plaats van een kantoor- een bejaardenhuis met kinderopvang voor totaal 150 personen komt gaat het ook om 150 potentiële slachtoffers. De uitkomst van het berekende groepsrisico zal dan ook in beide gevallen gelijk zijn.

Maar wanneer er bij de verantwoording van het groepsrisico wordt gekeken naar de zelfredzaamheid van de potentiële slachtoffers dan zal er sprake zijn van een groot verschil. De mensen die in het kantoor werken zullen zelfredzamer zijn dan de bejaarden en kleine kinderen. Deze laatste groep loopt dan ook een groter risico.

Het bevoegd gezag zal een afweging moeten maken welke mate van risico zij toe willen staan. Zoals uit bovenstaande blijkt moet deze afweging niet alleen worden gebaseerd op het berekende groepsrisico maar ook andere factoren zoals zelfredzaamheid.

²³ Artikel 12 en 13 Bevi

Met het Bevi is vorm gegeven aan het beleid van de overheid op het gebied van externe veiligheid. De verantwoordingsplicht past goed binnen de algemene trend van decentralisatie die bij de overheid plaats vindt. In de volgende paragraaf worden de doelen en verwachtingen beschreven die de overheid heeft/had bij de ontwikkeling van het externe veiligheidsbeleid.

3.4 Doelen en verwachtingen van het externe veiligheidsbeleid

Voor het vernieuwen van het externe veiligheidsbeleid heeft het kabinet een aantal lijnen uitgezet in het nationaal milieubeleidsplan 4 (2002).²⁴ Een van de ambities uit het NMP4 is een gezond en veilig leven, daarbij moet “het risico op zware ongevallen zo laag mogelijk zijn en is in ieder geval maatschappelijk aanvaard.” Om dit in het geval van externe veiligheid te kunnen bewerkstellen wordt er een aantal vereisten beschreven, zoals:

- Het plaatsgebonden risico is lager dan de maximaal toelaatbare grenswaarde;
- Het groepsrisico is aanvaardbaar op basis van een afweging van de maatschappelijke kosten en baten van een risicovolle activiteit (waarbij het beschikbaar zijn van veiliger alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding worden meegewogen) en daarover verantwoording is afgelegd;

In hoofdstuk 9 van het NMP4 wordt de beleidsvernieuwing met betrekking tot externe veiligheid beschreven. Ten eerste wordt een schets gegeven van het destijds huidige externe veiligheidsbeleid:

“De basis van dat huidige risicobeleid is dat het gevaar van een activiteit acceptabel is wanneer:

- *op een bepaalde plaats een daar aanwezig individu geen hogere kans op overlijden heeft dan maatschappelijk is geaccepteerd (het plaatsgebonden risico);*
- *de kans op een groot ongeluk met veel slachtoffers voldoet aan de daaraan gestelde norm (het groepsrisico)”.*

Wat hier opvalt is dat voor het groepsrisico destijds ook een harde norm gold net als bij het plaatsgebonden risico.

Daarna wordt er een aantal doelen/uitgangspunten voor het nieuwe externe veiligheidsbeleid beschreven:

- burgers krijgen in hun woonomgeving een minimum beschermingsniveau met betrekking tot gevaarlijke stoffen;
- het bestuur en de politiek zullen veel bewuster om moeten gaan met het accepteren van risico's in relatie tot de omvang van mogelijke rampen, waarbij het beschikbaar zijn van veiliger alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding worden meegewogen;
- de maatschappelijke kosten van gevaarlijke stoffen zullen zoveel mogelijk in het gebruik van die stoffen worden geïnternaliseerd;

²⁴ Memorie van toelichting Bevi, 2004

- het beleid ten aanzien van inrichtingen zal veel meer rekening houden met de risico's van transport;
- het aantal routes waarover omvangrijk vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt zal worden beperkt, waarbij voor de veiligheidseisen die aan het vervoer zelf worden gesteld, wordt aangesloten bij de internationale regelgeving;
- de afstemming en toedeling van verantwoordelijkheden zal worden verduidelijkt, zodat daardoor de veiligheidsketen wordt versterkt;
- er komt een wettelijke registratieplicht voor risicovolle situaties en de uitvoering van de informatievoorziening over risico's aan de burger zal worden verbeterd.

In 2006 wordt het beleidskader Groepsrisico geschreven. Hierin wordt aangegeven dat er voor gekozen wordt om voor het groepsrisico geen harde, wettelijke norm vast te leggen zoals bij het plaatsgebonden risico, maar een verantwoordingsplicht in te voeren. Deze verantwoordingsplicht is dan wettelijk vastgelegd in het Bevi. De verantwoordingsplicht moet er voor zorgen dat er een politiek gemotiveerd oordeel over de aanvaardbaarheid van de kans op een ramp met een bepaalde omvang ten gevolge van een risicovolle activiteit wordt gevormd. Hierbij moet de vraag worden meegewogen in hoeverre de gevolgen van een onverhoopte ramp kunnen worden voorkomen dan wel verminderd en welke mogelijkheden er zijn voor een adequate rampenbestrijding en hulpverlening. Het kabinet geeft aan dat de verantwoordingsplicht complex van aard is, maar dat deze effectief en goed realiseerbaar is.

3.5 Resumé

De eerste wetgeving op het gebied van externe veiligheid stamt uit het begin van de 19^e eeuw. De wet- en regelgeving ontwikkeld zich in de loop der tijd en maakt onderdeel uit van de milieuwetgeving. Door een aantal ongevallen in de jaren '70 wordt iedereen bewuster van de risico's van gevaarlijke stoffen en ontstaat er behoefte aan duidelijkheden. In de jaren '80 ontstaat op normen gebaseerde wetgeving. Door de vuurwerkramp in Enschede komt externe veiligheid weer boven aan de agenda en besluit de Rijksoverheid om nieuw beleid te ontwikkelen.

Deze ontwikkeling van beleid uit zich in nieuwe wet- en regelgeving, waaronder het in 2004 in werking getreden Bevi. Daarnaast is er wet- en regelgeving voor het transport van gevaarlijke stoffen per weg, spoor en water in ontwikkeling en ditzelfde geldt voor nieuwe wet- en regelgeving voor het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen.

De belangrijkste begrippen die uit het nieuwe beleid voortkomen zijn:

- het plaatsgebonden risico, dit moet zorgen voor een basisveiligheid met behulp van veiligheidscontouren;
- (beperkt) kwetsbare objecten, deze zijn niet binnen de veiligheidscontouren toegestaan;

- het invloedsgebied buiten de veiligheidscontouren maar waar het effect van de ramp nog aanwezig is met een 1% letaliteitgrens en
- het groepsrisico dat berekend wordt voor het invloedsgebied. Het groepsrisico staat voor de maatschappelijk ontwrichting die ontstaat bij een ramp en wordt weergegeven in een FN-curve. Als laatste is er de verantwoording van het groepsrisico. Hierin wordt door het bevoegd gezag verantwoordt welke mate van risico zij aanvaardbaar vinden.

Het doel van het nieuwe externe veiligheidsbeleid is het bieden van een basisveiligheid voor de burger door middel van het plaatsgebonden risico. Daarnaast moet het groepsrisico worden verantwoord, het doel hiervan is dat een politiek bewuste keuze wordt gemaakt over de mate van risico die bestuurders toe wil staan. Hierbij wordt er rekening gehouden met de maatschappelijke kosten en baten van de ontwikkeling. Deze keuze wordt op lokaalniveau gelegd, hiermee verschuiven taken en bevoegdheden naar lokaalniveau en is dus een duidelijke vorm van decentralisatie.

4 De verantwoordingsplicht in de praktijk

Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt is het externe veiligheidsbeleid gedecentraliseerd, vooral rondom de verantwoording van het groepsrisico. Het plaatsgebonden risico is een harde norm die door het Rijk is vastgesteld. Op lokaal niveau hebben bestuurders hierbij geen bevoegdheden, de gedecentraliseerde taak is om dit op te nemen in het bestemmingsplan. Bij de verantwoording van het groepsrisico zijn zowel taken als bevoegdheden op decentraal niveau gelegd. Uit het rapport van de VROM-inspectie (Externe veiligheid: weten, verbeteren en borgen, 2009) blijkt ook dat de gemeenten de meeste moeite hebben met dit onderdeel.

De verantwoordingsplicht in de uitvoeringspraktijk is op verschillende manieren onderzocht. Zo zijn onderzoeksrapporten met betrekking tot de uitvoeringspraktijk van externe veiligheid bestudeerd en zijn er een vijftal deskundigen werkzaam volgende organisaties geïnterviewd (bijlage):

- *Ministerie van VROM;*
- *Provincie Zuid-Holland;*
- *Commissie verantwoordingsplicht groepsrisico;*
- *Gemeente Groningen (milieudienst);*
- *Steunpunt externe veiligheid Groningen;*
- *Bureau Externe Veiligheid Fryslân, onderdeel van de Milieuadviesdienst (MAD);*

Naast bovengenoemde zijn de deelnemers van de workshops externe veiligheid (gegeven door Oranjewoud) bij de gemeenten Zeewolde en Dronten geobserveerd. Verder heeft observatie d.m.v. stage bij Oranjewoud op de afdeling Milieumanagement (Heerenveen) plaatsgevonden. Tevens zijn de tussenresultaten van de evaluatie van het groepsrisico door Royal Haskoning (in opdracht van het ministerie van VROM) opgenomen in de laatste paragraaf.

De uit de praktijk verkregen resultaten zijn in dit hoofdstuk beschreven. In hoofdstuk 5 komen de praktijk en de theorie samen in de synthese waaruit in hoofdstuk 6 een aantal conclusies en aanbevelingen worden gedestilleerd.

4.1 Achtergrondrapporten

Na de invoering van het Bevi in 2004 zijn er in de loop der jaren een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de uitvoeringspraktijk. In die onderzoeken is vooral gekeken naar het groepsrisico en de verantwoordingsplicht. Ten behoeve van dit onderzoek is een drietal onderzoeksrapporten bestudeerd, namelijk:

- Externe veiligheid: meten, verbeteren en borgen (2009) VROM-inspectie, publicatienummer:9194

- Rapport externe veiligheid en het bestemmingsplan, Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van het 'Besluit externe veiligheid inrichtingen', in bijzonder de verankering van externe veiligheid in het bestemmingsplan (2006) Oranjewoud
- 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 (2009) Lectoraat Risicobeheersing, Saxion en het Kenniscentrum leefomgeving in opdracht van de provincie Drenthe.

4.1.1 Rapport Externe veiligheid: meten, verbeteren en borgen

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven heeft de VROM-inspectie een onderzoek gedaan naar de uitvoering van externe veiligheidstaken door gemeenten. De aanleiding voor het onderzoek waren signalen dat gemeenten bij de uitvoering tegen een aantal problemen opliepen/oplopen. Bij dit onderzoek (van 1 januari 2006 tot 1 november 2007) zijn 30 gemeenten bezocht waarvan 5 grote (meer dan 100.000 inwoners) 15 middelgrote (25.000 tot 100.000 inwoners) en 10 kleine (minder dan 25.000 inwoners) gemeenten. In totaal zijn 82 casussen beoordeeld, hierbij gaat het zowel om casussen in het kader van de Wet Milieubeheer (Wm) als de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). Daarnaast hebben er achtergrondgesprekken plaats gevonden.

Resultaten casusonderzoek

Van de 30 onderzochte gemeenten voldoen 16 grotendeels aan de wet- en regelgeving. Hierbij gaat het om de juiste toepassing van het plaatsgebonden risico (PR), de volledigheid van de verantwoordingsplicht en de juiste toepassing van de circulaire voor buisleidingen. Vijf gemeenten voldoen matig tot slecht aan de wet- en regelgeving, opvallend hierbij is dat drie van de vijf kleine gemeenten zijn. Van de 30 gemeenten zijn 67 casussen onderzocht op het PR, in een klein aantal casussen zijn fouten ontdekt. Hierbij gaat het vaker om WRO-procedures dan procedures in het kader van de Wm.

De 67 casussen zijn ook onderzocht op de toepassing van het groepsrisico (GR). Bij 48 van de 67 casussen (72%) is het invloedsgebied van het groepsrisico op de juiste manier bepaald. Bij de inventarisatie van de personendichtheid is bij 37% van de casussen uitgegaan van de bestemmingsplancapaciteit. De bestemmingsplancapaciteit kan ruimte voor nieuwe ontwikkelingen bevatten, als die ruimte niet wordt meegenomen in de kwantitatieve risicoanalyse (QRA) dan kan het groepsrisico worden onderschat.

Kader: illustratie personendichtheid

Bij de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk met 650 woningen ligt een deel van de wijk binnen het invloedsgebied van een spoorlijn. De gemeente gaat bij de berekening van het groepsrisico uit van de

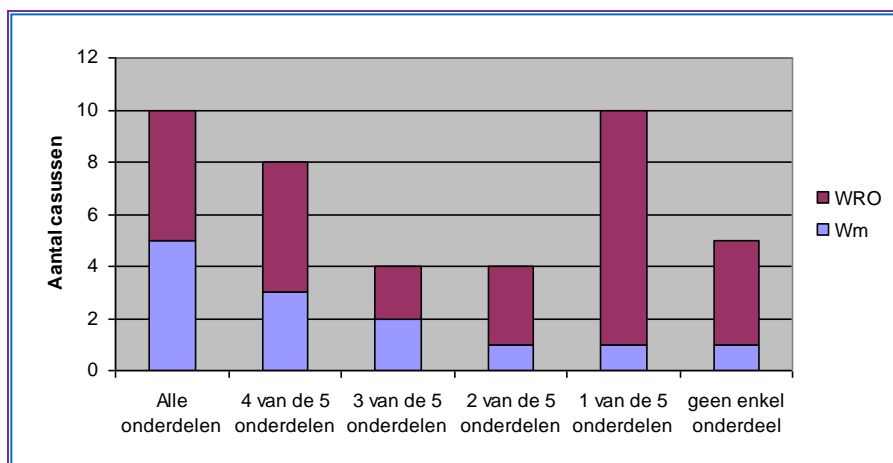
aanwezigheid van 300 personen, terwijl de plancapaciteit 450 personen bedraagt. De vestigingsmogelijkheid van een school is bij de beschouwing van het groepsrisico in het geheel niet meegenomen (rapport VROM-inspectie, 2009).

Op deze manier geeft het berekende groepsrisico geen goed beeld van de werkelijkheid en kunnen er dus meer dodelijke slachtoffers vallen dan berekend.

Bij 41 casussen is de uitvoering van de verantwoordingsplicht beoordeeld. Hierbij is gekeken naar de vijf verplichte onderdelen vanuit het Bevi, namelijk:

- de rekenkundige hoogte van het GR in de huidige en toekomstige situatie;
- de (mogelijke) reductie van het GR door bronmaatregelen of maatregelen in het plangebied;
- de bestrijdbaarheid van de calamiteit;
- de zelfredzaamheid van de personen binnen het invloedsgebied;
- een adviesaanvraag aan de regionale brandweer.

In figuur 4.1 is een totaaloverzicht gegeven van de onderzochte casussen. Opvallend hierbij is dat bij 18 casussen (44%) alle of vier van de vijf onderdelen van de verantwoordingsplicht zijn ingevuld, maar dat bij 15 casussen (37%) geen of slechts één onderdeel is ingevuld. Wanneer afzonderlijk naar de Wm en de WRO casussen wordt gekeken valt op dat acht (62%) van de dertien Wm-casussen meer dan drie verplichte onderdelen bevatten, terwijl tien (36%) van de 28 WRO-casussen meer dan drie onderdelen van de verantwoordingsplicht bevatten.



Figuur 4.1 Ingevulde onderdelen van de verantwoordingsplicht Bron: rapport VROM-inspectie (2009)

Opvallend is dat in 50% van de WRO-casussen geen verplichte adviesaanvraag bij de regionale brandweer is gedaan, terwijl bij 85% van de Wm-casussen wel een adviesaanvraag is gedaan. Ook bleek dat vooral bij de WRO-casussen de adviezen van de brandweer moeilijk te vertalen waren in concreet toepasbare maatregelen.

De verantwoordingsplicht gaat er van uit dat het College van Burgemeester en Wethouders van gemeenten zich expliciet in het genomen besluit uitspreekt over externe veiligheid en de

verantwoording van het GR. Uit het casusonderzoek blijkt dat in 19 van de 41 (46%) beoordeelde casussen het college van burgemeester en wethouders in het feitelijke besluit een verantwoording aflegt ten aanzien van het GR.

Resultaten achtergrondgesprekken

Uit achtergrondgesprekken blijkt dat 26 van de 30 gemeenten een eigen externe veiligheidsbeleid (in ontwikkeling) hebben of aansluiten bij het beleid van een grotere of hogere overheidsinstelling. De vier gemeenten zonder beleid geven als reden aan dat zij zichzelf te klein vinden om beleid vast te stellen of te weinig relevante transportroutes/inrichtingen hebben.

In het externe veiligheidsbeleid van de gemeenten worden een aantal zaken omtrent het GR en de verantwoordingsplicht genoemd. Zo wordt door enkele gemeenten de oriëntatiewaarde bij het GR als grenswaarde benoemd. Daarnaast komen de verschillende onderdelen van de verantwoordingsplicht aan de orde, waarbij de aspecten zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid het minst worden genoemd.

Bij besluiten waarbij externe veiligheid een rol speelt wordt maar in drie gemeenten het college van burgermeester en wethouders actief betrokken. In tien gemeenten wordt het college alleen bij het proces betrokken als er knelpunten zijn en bij de overige gemeenten wordt het college alleen betrokken bij de formele besluitvorming of op een andere wijze. De beperkte betrokkenheid wordt vaak veroorzaakt doordat de besluitvorming met betrekking tot ontwerpbesluiten en/of ontwerpplannen gemandateerd is aan afdelingshoofden.

Bijna tweederde van de gemeenten geven aan over voldoende kennis te beschikken met betrekking tot externe veiligheid. De overige gemeenten geven aan dat zij over onvoldoende kennis beschikken omdat de werkzaamheden worden uitbesteed of dat slechts 1 medewerker zich parttime bezighoudt met externe veiligheid. Veel gemeenten maken dan ook gebruik van een milieudienst of een externe adviseur. Iets meer dan een derde van de gemeenten geven aan over onvoldoende capaciteit te beschikken en bij een vijftal gemeenten ontstaat er een knelpunt bij een zieke of vertrekkende medewerker.

Voor het inventariseren van de risicovolle situaties maken gemeenten gebruik van de risicokaart. De informatie voor deze kaarten wordt tevens door gemeenten aangeleverd. Een knelpunt hierbij is dat bij lang niet alle gemeenten is gewaarborgd dat deze informatie op de risicokaart wordt ingevuld. Dit is wel wettelijk verplicht.

Tijdens de achtergrondgesprekken is aan de gemeenten gevraagd welke knelpunten zij ervaren. Hierbij wordt aangegeven dat gemeenten beter uit de voeten kunnen met het PR dan de verantwoordingsplicht van het GR. De gemeenten vinden het GR te ingewikkeld en ervaren het zachte karakter als knelpunt en worstelen met de verantwoordingsplicht. Daarnaast worden er nog een aantal knelpunten met betrekking tot de uitvoering genoemd (door 18 gemeenten):

- De voortdurende wijzigingen van en veelheid aan regels zorgen ervoor dat het niet meer uit te leggen is aan bestuurders en burgers;
- De wet- en regelgeving is erg complex, waardoor het veel tijd en moeite kost om het te doorgronden;
- Het is moeilijk om tijdig aan de juiste gegevens te komen, vooral wat betreft transportintensiteiten en buisleidingen;
- Het juist vaststellen van personendichtheden;
- Externe veiligheid is één van meerdere milieuaspecten, waardoor het moeilijk is al deze aspecten in een ruimtelijk besluit te combineren.

Conclusies

Uit het onderzoek van de VROM-inspectie blijkt dat de gemeenten lang niet alle onderdelen van de verantwoordingsplicht meenemen en ze vooral moeite hebben met het borgen van maatregelen ter bevordering van zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid. De helft van de gemeenten voldoet grotendeels aan de wetgeving. Vooral bij grotere gemeenten voldoen de casussen beter aan de wet- en regelgeving. Bij het bepalen van de risico's worden fouten gemaakt, hierbij gaat het vooral om het groepsrisico. Gemeenten ervaren dan ook het beleid rondom het groepsrisico als complex. Toch geven de gemeenten in de achtergrondgesprekken aan dat zij goed beeld hebben van de risico's, terwijl uit de casussen blijkt dit niet altijd het geval te zijn. Op basis van deze uitkomsten kan worden gesteld dat de kennis bij gemeenten beperkt is. Aan de ene kant ervaren zij het beleid als complex terwijl anderzijds wordt aangegeven dat bestuurders denken dat ze een goed beeld van de risico's hebben terwijl dit duidelijk niet het geval is.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat het college van burgermeester en wethouders maar zelden actief bij de besluitvorming worden betrokken. Hierom is het maar de vraag of het college bewust voor een bepaalde mate van risico kiest en of zij wel beseffen dat het nemen van het besluit van invloed is op de veiligheid van grote groepen mensen in hun gemeente. Eigenlijk kan worden gesteld dat dit niet het geval is. In de gevallen waarbij het college maar beperkt betrokken is bij de besluitvorming is externe veiligheid vaak een ambtelijke afweging. Omdat vaak lang niet alle elementen goed aan bod komen bij de verantwoording laten gemeenten mogelijkheid liggen om het risico te verlagen. De consequentie hiervan is dat er onnodig onveilige situaties ontstaan. Bestuurders moeten beter beseffen dat het hier wel om de veiligheid van haar burgers gaat.

4.1.2 Rapport Externe veiligheid en het bestemmingsplan

In 2006 heeft Oranjewoud een onderzoek uitgevoerd naar de verankering van externe veiligheid in de ruimtelijke ordening. De reden hiervoor is dat bij de toepassing van het Bevi in de praktijk een aantal knelpunten naar voren komen. Het onderzoek is gebaseerd op bestaande informatie bij Oranjewoud vanuit het werkveld en eerdere onderzoek daarnaast is een aantal interviews afgenomen met gemeenten, provincies en adviesbureaus.

Knelpunten op basis van eerder onderzoek Oranjewoud

Als het bestemmingsplan kwetsbare objecten toestaat binnen 10^{-6} -contour moet een bouwvergunning worden afgegeven als deze wordt aangevraagd. Hierdoor ontstaat een saneringssituatie. Gemeenten hebben vaak wel zicht op de fysieke situatie, maar dit is wat anders dan wat er mogelijk is volgens het bestemmingsplan. Dit zijn de zogenoemde “verborgen saneringssituaties”. Omdat een bouwplan alleen aan het bestemmingsplan wordt getoetst en niet aan externe veiligheidswet- en regelgeving moet er in het bestemmingsplan opgenomen worden dat kwetsbare objecten niet binnen een 10^{-6} -contour zijn toegestaan.

Kader: artikel 44 woningwet

In artikel 44 van de woningwet staat waar een bouwplan aan getoetst moet worden. Dit is onder andere het bestemmingsplan en het bouwbesluit. Maar dit is niet de wet- en regelgeving omtrent externe veiligheid. Het Bevi is dan ook geen aangewezen AMvB (algemene maatregel van bestuur).

Daarnaast is er onduidelijkheid over de definitie van een (beperkt) kwetsbaar object, omdat in het Bevi een niet limitatieve lijst staat die als kader dient voor de definitie die de gemeente in het bestemmingsplan dient op te nemen. Vaak verwijzen gemeenten voor de definitie direct naar het Bevi, alleen hierin is de term “zoals” in de definitie van een (beperkt) kwetsbare object opgenomen wat tot rechtsonzekerheid leidt.

Een ander knelpunt is het abstractieverschil tussen een bestemmingsplan en het Bevi. Het Bevi behelst inrichtingen en er staan dus objecten centraal. Bij een bestemmingsplan gaat het om bestemmingen. Onder één bestemming in het bestemmingsplan kunnen dan ook meerdere objecten vallen. Zo kunnen onder de bestemming ‘maatschappelijke doeleinden’ zowel kwetsbare als niet kwetsbare objecten vallen. De meeste bestemmingen kennen dan ook niet het onderscheid in Bevi-terminen. Zo valt onder de bestemming ‘kantoren’ alle soort kantoorgebouwen, maar het Bevi maakt een onderscheid tussen kantoorgebouwen met een oppervlakte van meer en minder dan 1500m².

Daarnaast kan een bestemming geen duidelijk beeld geven van de situering van het object. In het Bevi (Regeling externe veiligheid inrichtingen) is in artikel 4 en 5 de wijze van meten opgenomen tussen risicovolle inrichtingen en (beperkt) kwetsbare objecten. Hierin staat dat de afstand wordt gemeten tot de fysiek aanwezige gevel. Maar als deze op het moment van meten op het midden van het bouwvlak staat - en er later bij wordt gebouwd tot de rand van het bouwvlak - ontstaat een saneringssituatie.

Als laatste wordt er een knelpunt geconstateerd bij de verankering van maatregelen in het bestemmingsplan. Bij de verantwoordingsplicht kunnen ter verlaging van het risico een aantal maatregelen worden genomen ter bevordering van de zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid. Vaak is

het lastig dit vast te leggen in ruimtelijke plannen. Zo kunnen er geen extra bouwtechnische eisen worden gesteld, omdat in het bouwbesluit staat dat dit voor iedereen gelijk moet zijn. Daarnaast zijn de adviezen van de brandweer moeilijk in het bestemmingsplan op te nemen, omdat deze lang niet altijd ruimtelijk relevant zijn.

Bevinding bij de interviews

Tijdens de interviews zijn meerdere knelpunten genoemd, welke volledig opgenomen zijn in bijlage 1.2. De knelpunten kunnen samengevat worden in vijf thema's:

- Algemeen: het beleidsveld externe veiligheid is sterk in ontwikkeling, wat onzekerheden geeft. "Vaak is de wetgeving meermalen aangepast voordat een plan is afgerond". Daarnaast is externe veiligheid één van de vele aspecten waar rekening mee moet worden gehouden;
- Kennis: er wordt geconstateerd dat er veel specialistische kennis nodig is, maar dat dit lang niet altijd aanwezig is. Dit geldt niet alleen voor overheden, maar ook bij sommige adviseurs. Er is een grote behoefte aan informatie, waarbij er veel verschil is in het kennis en ambitieniveau;
- Coördinatie: bij externe veiligheid moeten de partijen ruimtelijke ordening, milieu en de brandweer intensief samenwerken. Hierbij is het spreken van elkanders 'taal' van groot belang. Niet elke gemeente is hierin even ver.
- Normfixatie: vooral bij het groepsrisico is hierbij sprake van een 'strohalm effect'. Bestuurders hebben een grote behoefte aan (eenduidige) rekenkundige uitkomsten en het rekenen naar een norm;
- Verankering: er is behoefte aan standaarden voor verankering van externe veiligheid in het bestemmingsplan.

4.1.3 Rapport Verantwoording van het groepsrisico in de praktijk

De provincie Drenthe heeft aan Saxion en het Kenniscentrum voor de leefomgeving de opdracht gegeven tot een inventariserend onderzoek naar de praktijk van de groepsrisicoverantwoording en de adviesrol van de regionale brandweer. De reden hiervoor is dat er in de praktijk nog een aantal onduidelijkheden zijn. Hiervoor is er een dossieronderzoek (35 dossiers) gedaan naar 6 van de 12 gemeenten in de provincie Drenthe en daarnaast is een drietal workshops voor alle gemeenten georganiseerd.

Resultaten dossieronderzoek

Bij 22 van 35 dossiers moet het groepsrisico worden verantwoord. Bij 45% van de dossiers wordt het groepsrisico daadwerkelijk verantwoord en is er minimaal één verplicht onderdeel in de verantwoording opgenomen. Dit zijn dus ook onvolledige verantwoordingen. Bij 11 dossiers is er geen verantwoording, maar is er wel een verwijzing naar de hoogte van het groepsrisico en de oriëntatiewaarde. Bij één dossier is er helemaal geen verantwoording, terwijl dit wel verplicht is. Daarnaast heeft één gemeente wel een verantwoording van het groepsrisico uitgevoerd terwijl dit niet nodig was.

Bij de 22 dossiers met een verplichte verantwoording van het groepsrisico is ook het advies van de brandweer een verplicht onderdeel. Bij 60% van deze dossiers is er daadwerkelijk een advies van de brandweer gegeven. In combinatie met de bevinding hierboven kan worden gesteld dat bij de dossiers waarbij wel een verantwoording is opgenomen, in bijna 100% van de dossiers ook een advies van de brandweer is gegeven.

In totaal zijn er 11 dossiers die een advies van de brandweer bevatten. Slechts in 1 dossier wordt er bij de verantwoording inhoudelijk ingegaan op het brandweeraadvies. In 2 dossiers wordt er slechts verwezen naar het advies en in de overige dossiers worden de aanbevelingen aangehaald. Daarnaast blijkt dat slechts 15 van de 60 aanbevelingen van de brandweer in het gemeentelijk dossier worden aangehaald. Daar waar deze worden aangehaald wordt in maar twee gevallen de maatregel doorvertaald naar de voorschriften. Als mogelijk oorzaak hiervan wordt genoemd dat de voorgestelde maatregelen vaak moeilijk binnen de procedure te verankeren zijn.

Resultaten workshops

De deelnemers van de workshops geven aan het groepsrisico een complex instrument te vinden, dit wordt onder andere veroorzaakt door:

- Lokale afweging: bij het groepsrisico moet er per procedure een afweging worden gemaakt van de situatie;
- Grote reikwijdte: bij het groepsrisico komen veel onderwerpen aan de orde, zoals de berekening maar ook het maatschappelijk nut, economische ontwikkeling en zelfredzaamheid;
- De omgang van met het advies van de brandweer.

Op ambtelijk niveau hebben ambtenaren bij het groepsrisico te maken met verschillende afdelingen zoals RO en milieu. Toch is vaak één ambtenaar van één afdeling verantwoordelijk voor de invulling van de verantwoording. Wanneer deze ambtenaar onderwerpen tegenkomt die niet binnen zijn eigen vakafdeling hoort worden deze vaak 'over de schutting gegooid' bij de andere afdeling zonder samen te werken. Soms is het dan ook bij de verschillende afdelingen niet duidelijk wie er verantwoordelijk is voor de verantwoording.

Een van de doelen van de verantwoording is een bewuste bestuurlijke afweging. Tijdens de workshops zijn er twee reacties. Aan de ene kant wordt gezegd dat als het college het besluit vast stelt zij kennis kunnen nemen van de verantwoording die ambtelijk is voorbereid. Hier gaat het dus om een formele vaststelling. Aan de andere kant zijn er de zware gevallen waarbij de ambtenaar besluit bestuurders bij het proces te betrekken. De ene ambtenaar doet dit eerder dan de andere.

Uit het dossieronderzoek bleek dat bij de verantwoording veel verplichte onderdelen niet zijn meegenomen. Als verklaring hiervoor wordt tijdens de workshops aangegeven dat er een gebrek aan deskundigheid en ervaring is. Bestuurders en ambtenaren richten zich vooral op de rekenkundige hoogte van het groepsrisico waarbij de oriëntatiewaarde vaak als norm wordt beschouwd. Wanneer

deze onder de oriëntatiewaarde blijft wordt er vanuit gegaan dat de andere verplichte onderdelen niet meer mee hoeven worden genomen. In het Bevi staat dat dit wel moet.

Een van de verplichte onderdelen is het kijken naar een alternatieve locatie, hier wordt weinig aandacht aan besteed. Tijdens de workshops wordt duidelijk dat de verantwoording pas wordt opgesteld wanneer er al wordt gewerkt aan het ontwerpplan. Op dat moment zijn de belangrijkste keuzes al gemaakt en heeft het nog weinig zin om naar alternatieven te kijken.

Als laatste geven de deelnemers van de workshop aan dat ze moeite hebben met het verwerken van het advies van de brandweer in de verantwoording. Een reden hiervoor is dat gemeenten geen duidelijke verwachtingen hebben van het advies en dus geen concrete vragen aan de brandweer meegeven. De brandweer geeft in haar advies dan ook vaak technische en organisatorische maatregelen welke niet in de voorschriften kunnen worden opgenomen. Op deze manier vindt er geen juridische borging plaats.

Conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de verplichte verantwoordingen onvolledig of niet zijn uitgevoerd. De verantwoording is een instrument voor een integrale bestuurlijke afweging op lokaal niveau met betrekking tot externe veiligheid. Volgens de onderzoekers vindt dit maar beperkt plaats (omdat afdelingen niet intensief samenwerken), waardoor het borgen van maatregelen erg beperkt wordt. Daarnaast is het ambtelijk vaak niet bekend wanneer een bestuurder bij het proces betrokken moet worden en vinden veel overwegingen op ad-hoc basis plaats. Dit kan beperkt worden door een externe veiligheidsvisie voor de gemeente op te stellen waarin procedures en beslisgronden worden vastgelegd.

Daarnaast blijkt dat gemeenten maar beperkt gebruik maken van het brandweeraadvies. Vaak wordt het advies wel aangehaald in de verantwoording, maar gaan ze er niet inhoudelijk op in en worden maatregelen ter reductie van het risico niet opgenomen in de voorschriften. Dit komt onder andere door de beperkt juridische mogelijkheden.

Bij de drie onderzoeken zijn er duidelijke overeenkomsten tussen de bevindingen. Zo blijkt dat veel wettelijk verplichte onderdelen niet in de verantwoording worden opgenomen en dat het juridisch moeilijk is om maatregelen te borgen. Ook wordt het groepsrisico als complex ervaren met als reactie de oriëntatiewaarde als harde norm te beschouwen. Daarnaast blijkt dat de betrokkenheid op bestuurlijk niveau beperkt is waardoor men zich kan afvragen of de aanvaarde mate van risico een politiek bestuurlijke en bewuste keuze is. Vaak is dit niet het geval, de consequentie hiervan is dat er onnodig onveilige situaties ontstaan. Bestuurders moeten beter beseffen dat het hier om de veiligheid van haar burgers gaat.

In de volgende paragraaf zijn de uitkomsten van de interviews verwerkt, hierbij zijn overeenkomsten met de bevindingen vanuit de onderzoeksrapporten te ontdekken.

4.2 Interviews

Tijdens de interviews is een aantal onderwerpen aan bod gekomen. De uitkomsten van de interviews zijn per onderwerp in deze paragraaf opgenomen. Er wordt ingegaan op de complexiteit van het beleid, de knelpunten in de praktijk, de oorzaak van de problemen in de uitvoeringspraktijk en mogelijke oplossingen en verbeterpunten.

4.2.1 Complexiteit

Alle geïnterviewden geven aan dat de verantwoordingsplicht van het groepsrisico complex te noemen is. Deze signalen krijgen de geïnterviewden ook vanuit de praktijk. De medewerker van de provincie Zuid-Holland geeft aan dat dit niet per sé erg is. De medewerker van de gemeente Groningen geeft aan dat niet het beleid complex is, maar dat juist het proces complex is. Het Bevi en de andere beleidsstukken van het Rijk omtrent externe veiligheid geven wel een goed kader van wat er bij de verantwoordingsplicht hoort maar het is wel veel informatie.

Tijdens de interviews is een aantal redenen genoemd die er voor zorgen dat de verantwoording van het groepsrisico complex is. Zo is het onderwerp externe veiligheid minder zichtbaar dan bijvoorbeeld geluid. Daarnaast zijn er maar beperkte mogelijkheden qua maatregelen en zijn er geen standaard oplossingen. De combinatie van onbekendheid, een onderwerp dat minder vaak voorkomt en geen hapklare oplossingen maakt het complex. De niet duidelijke zichtbaarheid van de risico's en de onbekendheid met externe veiligheid maakt het dat het vaak ook niet urgent is.

Een tweede reden die wordt genoemd is dat de verantwoording van het groepsrisico een keuze is, namelijk: hoe acceptabel vinden bestuurders het dat er een kans bestaat dat er een grote groep mensen komt te overlijden. De kans hierbij is klein, maar de impact is groot. Een voorbeeld is de vuurwerkcramp in Enschede, hierbij vielen "maar" 22 doden en toch heeft men het er nog steeds over. Een bestuurder wordt voor deze keuze gesteld. Dit is lastig voor mensen die niet dagelijks deze afwegingen maken. Bestuurders staan voor de vraag: wat is acceptabel? Daarom gaan bestuurders op zoek naar houvast oftewel een norm en als norm wordt de oriëntatiewaarde genomen. Maar de oriëntatiewaarde is maar een getal en geen afweging.

Als derde reden wordt aangegeven dat niet het beleid omtrent externe veiligheid complex is maar juist het proces. Bij gemeenten reizen veel vragen op als: welke procedure te volgen, waar krijgt externe veiligheid een plek in de organisatie en wanneer binnen de ruimtelijke procedure met externe veiligheid aan de slag? Het is positief dat er gekozen is voor beleidsvrijheid op lokaal niveau, dus dat externe veiligheid is gedecentraliseerd. Hierdoor hebben gemeenten beleidsvrijheid, maar deze

vrijheid zorgt ook voor onzekerheid. Een geïnterviewde geeft aan dat het wel een beetje over de schutting is gegooid waardoor gemeenten het moeilijk vinden het een plek in de organisatie te geven.

Op dit moment zijn gemeenten gewend onderzoek uit te laten voeren naar ruimtelijke, milieu en archeologische aspecten en deze stukken bij het besluit te voegen, zoals de goedkeuring van een bestemmingsplan. Wanneer dan het besluit wordt genomen is ook alles afgehandeld. Maar bij de verantwoordingsplicht werkt dat anders, het college moet naast het ruimtelijke besluit ook besluiten welke mate risico zij gaan aanvaarden. De verantwoording van het groepsrisico is dan ook geen bijlage zoals bestuurders en ambtenaren gewend zijn, maar een zelfstandig besluit. Het is dus net even anders dan gebruikelijk en dit moet een plek krijgen binnen de procedure. Dit wordt als lastig beschouwd omdat er geen eenduidige instructies zijn hoe dat moet.

4.2.2 Knelpunten in de praktijk

Tijdens de interviews wordt een aantal knelpunten genoemd die zich in de praktijk voordoen. Zo wordt opgemerkt dat er vooral bij de ruimtelijke ordeningsprocedures nog zaken fout gaan. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat externe veiligheid van oorsprong een milieu aangelegenheid is en milieumensen meer ervaring hebben met de werkwijze. Daarnaast is externe veiligheid voor RO'ers een van de vele onderwerpen waar ze rekening mee moeten houden.

Het grootste knelpunt dat door alle geïnterviewden herhaaldelijk wordt genoemd is het borgen van maatregelen. De brandweer geeft een advies ter verbetering van de zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid en ter reductie van het groepsrisico. Dit zijn vaak technische en organisatorische maatregelen. Ruimtelijke ordeningsmedewerkers hebben moeite met het opnemen van de in het brandweeraadvies genoemde maatregelen in het ruimtelijke plan. Dit komt omdat het vaak juridisch niet mogelijk is, omdat de maatregelen niet ruimtelijk relevant zijn. Daarnaast kunnen er geen extra bouwkundige eisen worden gesteld omdat dat volgens het bouwbesluit niet mag. Tevens wordt genoemd dat als het om kleine ruimtelijke plannen gaat - waarbij de risicobron buiten het plangebied ligt - het vaak niet financieel haalbaar is om extra maatregelen uit te voeren. Dit alles met elkaar zorgt er voor dat gemeenten niet goed weet wat met het brandweer advies te doen, waardoor vaak maatregelen die worden geadviseerd niet in de verantwoording worden meegenomen. Zo wordt gezegd dat op dit moment vanuit het Bevi nog te vrijblijvend is wat er met het advies wordt gedaan, alleen het vragen van een advies is verplicht.

Een tweede knelpunt dat wordt genoemd is dat de verantwoording vaak nog "achteraf" wordt geschreven wanneer alle ruimtelijke beslissingen al zijn genomen. In een dergelijk geval is geen sprake meer van een verantwoording, maar van een beschrijving. Nu wordt de verantwoording nog vaak geschreven omdat het moet. Maar de verantwoording moet juist een instrument zijn voor het maken van een veilig plan. Deze koppeling wordt nu nog niet altijd gemaakt waardoor de verantwoording een bijlage wordt bij het plan, zonder dat het duidelijk is wat de invloed van de

verantwoording is op het plan. Ook wanneer alle verplichte onderdelen vanuit het Bevi opgenomen worden in de verantwoording kan het alleen maar een beschrijvend verhaal zijn, met vaak aan het einde één korte alinea waarin de keuzes staan. Volgens de heer Sorkale zou deze verhouding anders moeten liggen, waarbij vooral de nadruk op de gemaakte keuzes komt te liggen.

Doordat de meeste ruimtelijke beslissingen al zijn genomen is er vaak ook geen sprake meer van een alternatief. Dit wordt dan ook regelmatig niet meegenomen in de verantwoording. Omdat grond vaak al aangekocht en bestemd is voor een plan heeft het geen zin meer om te onderzoeken welke locatie het meest geschikt is. Er kan hooguit binnen het plangebied nog iets worden geschoven. Hierbij wordt ook genoemd dat een gemeente vaak met twee belangen zit, omdat zij de ruimtelijke ontwikkeling graag willen realiseren. Daarnaast wordt aangegeven dat de verantwoording nog vooral gericht is op de rekenkundige hoogte van het groepsrisico, terwijl dit maar een klein onderdeel is van de verantwoording. Doordat bestuurders zich vaak vooral richten op de uitkomst van de groepsrisicoberekening en het niet overschrijden van de oriëntatiewaarden, vergeten ze wel eens met “gezond verstand” naar de plannen te kijken.

Een derde knelpunt dat door zowel de medewerker van de gemeente Groningen als de medewerkers van de MAD wordt genoemd is dat het bij het college moeilijk is om duidelijk te maken dat het om een besluit gaat en de aanvaarding van een bepaalde mate van risico een bestuurlijke keuze is. De MAD geeft aan dat de concept externe veiligheidsparagrafen die zij als product leveren letterlijk worden overgenomen en afgetikt zonder dat bestuurders er volgens hen bewust naar hebben gekeken en eventuele aanvullingen of aanpassingen heeft gedaan. De MAD geeft aan dat zij een zo goed mogelijk product proberen te leveren, maar dat de bestuurders nog altijd het best bekend zijn met de lokale situatie en op die manier maatwerk kunnen bieden.

Als laatste geeft de MAD aan dat als externe veiligheid nauwelijks een rol speelt, zoals in de provincie Friesland maar ook andere gebieden in Nederland. Er wordt vanuit gegaan dat er weinig mis kan gaan waardoor externe veiligheid nog wel eens wordt vergeten. Dat betekent ook dat er weinig mensen met expertise binnen de gemeenten zijn, omdat hiervoor niet iemand kan worden aangenomen. Met als gevolg dat als er wel sprake is van werkzaamheden rondom externe veiligheid, er onvoldoende kennis en capaciteit is.

4.2.3 Oorzaken

Een van de oorzaken die wordt genoemd is de beperkte capaciteit en kennis, dit is vooral het geval bij kleine gemeenten. Toch vindt een aantal geïnterviewden dat de kennis inmiddels wel aanwezig moet zijn bij de desbetreffende ambtenaren, maar dat dit niet altijd het geval is. Ook wordt een gebrek aan bereidheid genoemd. Zo wordt externe veiligheid vaak nog door RO-medewerkers en economische zaken gezien als een belemmering voor ruimtelijke ontwikkelingen, omdat het tijd en geld kost.

Daarnaast is er maar een beperkte inspraak van burger en politiek. Wanneer een gemeente een besluit neemt omtrent de verantwoording kan de politiek of de burger hier bezwaar tegen maken of inspraak uitoefenen. Dit is bijna nooit het geval omdat de kennis van burger of raadslid hiervoor vaak te beperkt is. Een gemeente zal dan ook niet snel aangesproken worden op een slechte verantwoording.

Een derde punt dat wordt genoemd is de risicokaart. Op basis van de risicokaart wordt bepaald welke risicobronnen er zijn. Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor het bijhouden van deze kaart. Alleen in de praktijk blijkt dat deze kaart niet altijd "up tot date" is. Dit heeft als gevolg dat niet alle risico's bij de verantwoording worden meegenomen of dat er geen verantwoording wordt geschreven omdat er vanuit wordt gegaan dat er geen risico's zijn. Hierdoor ontstaat er een onjuist beeld van de werkelijke risico's.

Kader: Risicokaart

MAD Leeuwarden geeft een concreet voorbeeld van een risicovolle inrichting die niet op de risicokaart is aangegeven, namelijk: de fabriek van Friesland Campina in Dronrijp. Dit terwijl er op 6 november 2009 een wolk salpeterzuur ontsnapte. In dit geval viel de problematiek mee, maar de gevolgen hadden groter kunnen zijn. Deze inrichting valt onder het bevoegd gezag van de provincie.

4.2.4 Verbeterpunten en oplossingen

Het borgen van maatregelen vanuit het brandweeradvies wordt als een van de grote knelpunten genoemd. Hier ligt dan ook volgens de geïnterviewden een grote verbeteringslag. Allereerst is het van belang de brandweer zo vroegtijdig mogelijk bij het proces te betrekken. Op deze manier kunnen er keuzes worden gemaakt terwijl er rekening wordt gehouden met de veiligheid. Zo kunnen bijvoorbeeld vluchtroutes opgenomen worden in het stedenbouwkundig plan. De MAD ziet hier wel een bezwaar bij, omdat de brandweer in een te vroeg stadium nog geen gericht advies kan geven. De anderen geven aan dat het belangrijk is dat brandweer maar ook mensen van milieu vanaf het begin meedenken. Dit is nu nog lastig en zal om een cultuuromslag vragen.

Om nu maatregelen te realiseren zijn gemeenten op privaatrechterlijke procedures aangewezen en zijn er vaak zaken die de gemeente niet aan andere partijen verplicht kan stellen. Het is mooi dat door middel van zelfregulering de gemeente en ontwikkelende partijen er samen uit komen. Maar er is wetgeving nodig indien dit niet het geval is. Een gebrek aan wetgeving wordt niet als een grote misser beschouwd, als oplossing wordt een kapstokartikel voorgesteld zodat maatregelen in de ruimtelijke plannen kunnen worden opgenomen of dat er extra bouwtechnische eisen kunnen worden gesteld.

Indien er daadwerkelijk een ongeval of ramp met een gevaarlijke stof plaatsvindt, dan komt de gemeente in beeld. Op dat moment zal er naar de verantwoording worden gekeken en de kwaliteit daarvan. Als blijkt dat de verantwoording niet voldoende is zal de gemeente daar ook op worden aangesproken omdat zij verantwoordelijk is voor het risico. Geïnterviewden geven aan dat dit hopelijk voldoende motiverend is voor gemeenten om goed over de verantwoording na te denken en hier voldoende bereidheid te bieden.

Op dit moment wordt de verantwoording nog vaak alleen ingevuld omdat het van het Bevi moet. Op die manier wordt er alleen een stukje papier gemaakt dat als bijlage bij een ruimtelijk plan wordt gevoegd, oftewel een excuusstuk. Dit helpt niet en is alleen maar een bestuurslast. Het is juist de bedoeling dat de verantwoording wordt gebruikt om in discussie te gaan met de andere partijen over wat te doen met het plangebied om deze zo veilig mogelijk te maken.

De medewerker van de provincie Zuid-Holland geeft aan dat er beseft moet worden dat er nu eenmaal voor een zachte norm is gekozen. Hiermee wordt een groot aantal instrumenten en duidelijkheden weggegooid. Daar staat tegenover dat de gemeenten de mogelijkheid wordt geboden om op lokaal niveau maatwerk te bieden en bestuurlijke keuzes te maken. Deze vrijheid brengt nou eenmaal complexiteit met zich mee. Wel wordt als verbeterpunt genoemd dat er in het Bevi nog wel het een en ander kan worden aangescherpt. Vooral wat er in de verantwoording moet worden opgenomen en meer nadruk op de keuze komt te liggen. Toch moeten bestuurder accepteren dat er gekozen is voor een zachte norm en dat biedt keuzevrijheid. Het maken van een kwalitatief beperkte verantwoording kan ook een keuze zijn.

Bij de oorzaken wordt genoemd dat bij vooral kleine gemeenten een beperkte capaciteit en kennis in huis is om externe veiligheidsvraagstukken op te pakken. De geïnterviewden geven ook aan dat dit niet van hen mag worden verwacht en dat er wordt gewerkt aan adviesdiensten en het opschalen van deze werkzaamheden naar omgevingsdiensten.

Omdat er vanuit de politiek en de burger weinig controle is op de kwaliteit van de verantwoording zou dit eventueel bij een andere partij moeten komen te liggen. Door de nieuwe Wro is de bevoegdheid van de provincie beperkt omdat zij de bestemmingsplannen niet meer hoeven goed te keuren. Daarnaast geeft de medewerker van VROM aan dat de VROM-inspectie zich hierin ook verder terug zal trekken. Een oplossing kan een onafhankelijke commissie zijn, die vergelijkbaar is met de commissie bij een MER procedure. Het is van belang hierbij te melden dat dit puur een gedacht is oftewel een proefballon.

Als laatste wordt door de geïnterviewden de beleidsvisie externe veiligheid genoemd. Door het opstellen van deze visie kan er op bestuurlijk niveau een aantal keuzes worden gemaakt voor de gehele gemeente. Hierin kunnen gemeenten bijvoorbeeld aangeven wat te doen als de oriëntatiewaarde wordt "overschreden" en hoe organisatorisch om te gaan met de procedure. Op deze

manier kan er meer constantheid in het proces worden aangebracht en wordt er minder ad hoc gereageerd als er een verantwoording moet worden gemaakt.

4.3 Praktijksituaties

4.3.1 Jurisprudentie

Nadat in 2004 het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) in werking is getreden is er rondom de verantwoording van het groepsrisico het een en ander aan jurisprudentie ontstaan. De Commissie Verantwoordingsplicht Groepsrisico (CVG) heeft een overzicht gemaakt van relevante jurisprudentie met betrekking tot het Bevi. Bij een aantal uitspraken van onder andere de Raad van State staat de verantwoordingsplicht van het groepsrisico centraal. In deze subparagraaf wordt een overzicht gegeven van de voor het onderzoek relevante onderdelen van deze uitspraken.

De meest recente uitspraak van de Raad van State waarbij onder andere de verantwoording van het groepsrisico aan de orde komt is van 27 januari 2010. Hierbij staat een beroep centraal tegen de goedkeuring van een bestemmingsplan door het college van gedeputeerde staten van Fryslân. Hierbij geven aanklagers aan dat naar hun mening de raad de aanvaarding van de overschrijding van de oriëntatiewaarde onvoldoende heeft verantwoord. De gemeenteraad geeft aan dat met de nieuwe bouwplannen de rekenkundige hoogte van het groepsrisico lager wordt, maar dat de oriëntatiewaarde nog wel wordt overschreden en acht dit daarom aanvaardbaar. De risicobron is een LPG-tankstation, het was de bedoeling om deze te sluiten en daar is het advies van de brandweer op gebaseerd. Later is de keuze gemaakt dit niet te doen en daarna is er geen nieuwe advies van de brandweer ingewonnen. De Raad van State geeft aan dat het externe veiligheidsonderzoek dat ten grondslag lag aan het besluit onvoldoende is en dat het besluit daar niet op had mogen worden gebaseerd. Daarnaast wordt aangegeven dat de aanvaarding van de overschrijding van de oriëntatiewaarde onvoldoende is gemotiveerd. De uitkomst is dan ook dat de goedkeuring van het plan onthouden moet worden.

Bij een uitspraak van de rechtbank van Rotterdam wordt een bouwplan geschorst vanwege een niet juiste uitwerking van de verantwoordingsplicht. Zo wordt door de voorzieningenrechter geconstateerd dat nauwelijks sprake is van belangenafweging. De noodzaak voor het (verder) overschrijden van oriëntatiewaarde - waar de keuze tot leidt - moet goed onderbouwd worden. Verder blijkt niet uit de verantwoording welke maatregelen die in het advies van de hulpdienstverlening zitten daadwerkelijk verwerkt zullen worden in de toekomstige bouwplannen. In het advies is namelijk opgenomen dat de ontwikkelingen aanvaardbaar zijn als de adviezen worden opgevolgd. Het oordeel van de voorzieningenrechter is dan ook dat de verantwoording onvoldoende is. Hierbij merkt de CVG op dat er veel waarde aan het brandweeradvies en belangenafweging wordt gegeven.

Bij een bouwplan langs het spoor is de verantwoordingsplicht ingevuld. De Raad van State constateert dat de bereikbaarheid voor hulpdiensten onvoldoende is onderzocht en evenmin is gebleken dat overleg met de brandweer heeft plaatsgevonden. Het plan wordt geschorst. De CVG merkt op dat er onvoldoende zekerheid is dat het veiligheidsniveau ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Zo geeft de raad aan dat zij het groepsrisico aanvaardbaar vinden. In de toelichting geven zij aan dat bij het ontwerp van het woongebied aandacht zal worden besteed aan aspecten als de bereikbaarheid van de hulpdiensten en dat er in overleg met de brandweer zal worden vastgesteld welke maatregelen verder noodzakelijk zijn. Uit zienswijzen blijkt dat het plangebied niet via de geplande doorgaande weg kan worden ontsloten, maar via een doodlopende straat. Er is niet gebleken dat hiermee rekening is gehouden met de bereikbaarheid van de hulpdiensten of dat er overleg heeft plaatsgevonden met de brandweer.

Bij een andere zaak bij de Raad van State heeft de raad van de gemeente Kampen het beleid externe veiligheid vastgesteld. Hierin is onder andere opgenomen dat bij nieuwe situaties het invloedsgebied van een risicobron dat geldt voor het bepalen van het groepsrisico niet over woongebieden mag vallen. Bij een tankstation is de vergunning voor LPG vervallen. De aanvraag voor een nieuwe vergunning wordt geweigerd omdat het invloedsgebied van het LPG-tankstation een overlapping vertoont met het woongebied. De gemeente vindt het onverantwoord dat een invloedsgebied over een woongebied valt en geeft dit aan als de verantwoording van het groepsrisico. De Raad van State geeft aan dat dit geen deugdelijke motivatie is. De CVG geeft ook aan dat op deze manier de norm van het Plaatsgebonden risico op de grens van het invloedsgebied wordt gelegd, wat niet de bedoeling is van het groepsrisicobeleid. Wil de gemeente Kampen het alsnog voorkomen dan moet dit in het bestemmingsplan worden geregeld op basis van een uitgebreidere verantwoording.

Opvallend bij de bestudeerde jurisprudentie is dat de oriëntatiewaarde vaak als een harde norm of grens wordt beschouwd. Uit de uitspraken blijkt ook dat dit niet als onjuist wordt beschouwd en dus geaccepteerd wordt. Daarnaast komt het borgen van maatregelen aan de orde. De maatregelen die door de brandweer worden geadviseerd worden niet allemaal meegenomen in de verantwoording of het is niet duidelijk hoe de maatregelen zullen worden gerealiseerd. Bij de laatste zaak is er door de gemeente beleid voor externe veiligheid gemaakt. Wanneer zij dit als weigeringgrond willen gebruiken zullen ze dit uitgebreid moeten kunnen motiveren.

4.3.2 Observaties

Tijdens het onderzoek heeft er een stageperiode bij Oranjewoud plaats gevonden. Tijdens deze periode is er gekeken wat er op de werkvloer gebeurt. Zo is er gesproken met werknemers die zich bezig houden met externe veiligheid en is er geobserveerd tijdens twee workshops externe veiligheid bij gemeenten in de provincie Flevoland.

Tijdens de externe veiligheid workshops blijkt dat er verschil zit in het kennisniveau bij de verschillende gemeenten. Zo blijkt bij de sessie met de eerste twee gemeenten dat de kennis nog beperkt is. Hierbij geven de mensen van RO aan dat externe veiligheid meer een taak voor Milieu is en dat het daar wel wordt geregeld. Zo geven de beide gemeenten aan dat zij geen externe veiligheidsbeleid hebben, waardoor er telkens ad hoc gereageerd wordt. Eén van die twee gemeenten heeft wel standaard voorschriften voor nieuwe situaties maar daardoor wordt er geen maatwerk meer geboden. Uit blijkt het gebrek aan kennis uit de opmerking “als het berekende groepsrisico onder de oriëntatiewaarde blijft dan hoeft er toch niet verantwoord te worden”. In het Bevi staat dat een wijziging van het GR altijd verantwoord moet worden. Ook hier blijkt weer dat de oriëntatiewaarde als een norm wordt beschouwd. Bij deze eerste bijeenkomst is ook een medewerker van de brandweer aanwezig. Hij geeft aan dat de externe veiligheidsparagrafen meer een juridisch getouwtrek is geworden dan dat gemeenten echt over veiligheid nadenken. Daarnaast geeft hij aan dat het van belang is dat als het plan is gerealiseerd, het dan te reflecteren op externe veiligheid en te kijken welke in de verantwoording voorgenomen maatregelen zijn gerealiseerd. Nu is het nog zo dat als de externe veiligheidsparagraaf en de verantwoording eenmaal is geschreven er niet meer naar wordt gekeken.

Tijdens de tweede sessie blijkt dat bij deze gemeenten meer kennis aanwezig is. Opvallend hierbij is dat deze twee gemeenten groter zijn (bijna 40.000 en ruim 46.000 inwoners) dan de twee gemeenten uit de eerste sessie (rond de 20.000 inwoners). Wel is er meer kennis aanwezig bij de ambtenaren van Milieu dan bij de RO'ers, maar de ambtenaren van RO zijn bekend met de basisbegrippen en er zijn cursussen gevolgd. De vraag die de aanwezigen hier vooral hebben is wanneer zij in het proces met externe veiligheid aan de slag moeten, dit gebeurt nu nog vaak aan het einde van het ruimtelijk proces. Ook blijkt dat als ambtenaren niet regelmatig met externe veiligheid bezig zijn, de kennis ook weer beperkter wordt. Er zijn niet altijd genoeg casussen om voldoende werkervaring op te doen.

Ook blijkt uit gesprekken met medewerkers bij Oranjewoud dat gemeenten vaak wel weten dat er een externe veiligheidsparagraaf moet komen, maar is het niet altijd duidelijk welke plek dit heeft in de organisatie. Daarnaast wordt het nog vaak als een last gezien oftewel nog een bijlage voor bij het ruimtelijke plan. Hierbij werd opgemerkt dat zij zelfs wel eens mee hebben gemaakt dat een gemeente de ontwikkelaar de opdracht gaf een externe veiligheidsparagraaf en een verantwoording te schrijven. Hieruit blijkt wel dat gemeenten wel weten dat de er verantwoord moet worden maar het niet duidelijk is wat het doel hiervan is. Gemeenten beschouwen het niet als een bestuurlijke keuze maar als een beschrijvend onderzoek net als bij de andere milieuaspecten zoals geur, geluid en luchtkwaliteit.

4.3.3 Evaluatie groepsrisico VROM

Het VROM heeft Royal Haskoning opdracht gegeven tot een evaluatie van het groepsrisico, dit is te volgen via een blog (www.groepsrisico.blogspot.com) waarop tussentijdse informatie wordt gepresenteerd. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van de bevindingen tot nu toe.

Op 14 oktober 2009 heeft een deskundigenbijeenkomst bij het VROM plaats gevonden. De deelnemers van deze bijeenkomst waren vooral afkomstig uit de Commissie VGR, VROM Inspectie, adviesbureaus en de kennistafel GR. Tijdens deze bijeenkomst is er een top vijf van geconstateerde knelpunten opgesteld:

1. ***De niet-toepasbaarheid c.q. niet-borgbaarheid van risicoreducerende maatregelen.***
Commentaar: "Bevi's grootste blunder".
2. ***De rekenkundige kant (cijfers, parameters, curves) maakt de VGR (verantwoording groepsrisico) te complex.***
Commentaar: "maar we zullen een maatlat + thermometer nodig blijven hebben".
3. ***De aard van de ontwikkeling bepaalt de invulling van de VGR. Eigen belang gaat vaak vòòr veiligheid.***
Commentaar: "Tja, dat kan inderdaad het gevolg van een integraal, lokaal afwegingsproces zijn".
4. ***VGR element 'onderzoek alternatieve locaties' in het algemeen zwak of niet aanwezig.***
Commentaar: "Het blijft bij schuiven binnen de kavel, daarbuiten liggen keuzes al vast. Breng EV in op een nog eerder moment, bv overleg over structuurvisies".
5. ***Veel discussies over de VGR zijn vaak 'maatlat-normen' discussies.***
Commentaar: "Op het gezonde verstand wordt steeds minder een beroep gedaan".

Op 10 februari 2010 heeft er een ambtelijke expertmeeting plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst zijn een aantal eerste resultaten gepresenteerd door Royal Haskoning. Deze resultaten zijn gebaseerd op het door hun uitgevoerde dossieronderzoek en interviews. Als er gekeken wordt naar de resultaten met betrekking tot de verantwoordingsplicht valt het op dat de te nemen maatregelen beperkte aandacht krijgen bij het besluit en dat er zelden een alternatieve locatie met een lager GR worden onderzocht. Ook het advies van de brandweer heeft vooral bij Wro-besluiten nog een lastige positie. Een andere belangrijke conclusie van Royal Haskoning is dat een bewust bestuurlijke verantwoording in het algemeen niet plaatsvindt.

In het kader van de evaluatie door VROM heeft er op 4 maart 2010 een bijeenkomst plaatsgevonden met de Werkgroep veiligheid van VNO-NCW (ondernemersorganisatie). Uit het verslag van deze bijeenkomst blijkt dat een aantal thema's zijn besproken, zoals het nemen van maatregelen. Door de aanwezigen wordt opgemerkt dat het niet verwonderlijk is dat er maar weinig maatregelen worden getroffen ter beperking van het groepsrisico. Dit omdat er voor het GR geen harde norm is, waardoor het GR dus niet omlaag hoeft waardoor bestuurders het niet nodig vinden deze maatregelen te nemen. Zij vinden dan ook dat het een slechte insteek van de overheid is om in te zetten op het zoeken naar maatregelen. Het houden van afstanden tussen bedrijven en omgeving is nou eenmaal niet te voorkomen. Bij het thema ervaringen geven de aanwezigen aan dat de gemeente met twee belangen zit, namelijk: het bewaken/beheersen van veiligheid en het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen. Hierdoor wordt er vaak met twee maten gemeten. De conclusie van de deelnemers is dat gemeenten het veiligheidsbeleid "trotsen" en doorgaan met hun ruimtelijke ontwikkelingen. Door

de aanwezigen wordt ook aangegeven dat provincies het beter doen dan gemeenten omdat de provincies de capaciteit hebben om expertise op te bouwen.

Kader: stellingen

Op de site www.groepsrisico.blogspot.com kan gestemd worden op een aantal stellingen. Hieronder zijn de resultaten weergegeven van de stemmen (28 februari 2010):

Beïnvloeding van het veiligheidsniveau wordt veroorzaakt door (meerder antwoorden mogelijk):

<i>Bronmaatregelen</i>	69%
<i>Verantwoordingsplicht</i>	58%
<i>Sarneringen</i>	47%
<i>Rekenmodellen</i>	27%
<i>Anders</i>	2 %

Bij het verantwoorden van het groepsrisico worden alle onderdelen van de verantwoordingsplicht (12+13 Bevi) goed ingevuld:

<i>Oneens</i>	61%
<i>Helemaal oneens</i>	23%
<i>Eens</i>	12%
<i>Helemaal eens</i>	2%

Door toepassing van het groepsrisicobeleid met de verantwoordingsplicht is het veiliger geworden in Nederland:

<i>Eens</i>	46%
<i>Oneens</i>	35%
<i>Helemaal oneens</i>	12%
<i>Helemaal eens</i>	5%

Het groepsrisicobeleid met de verantwoordingsplicht is aan herziening toe:

<i>Eens</i>	47%
<i>Oneens</i>	21%
<i>Helemaal eens</i>	18%
<i>Helemaal oneens</i>	13%

4.4 Resumé

In dit hoofdstuk is de verantwoording van het groepsrisico in de praktijk aan de orde gekomen. Dit is op een aantal wijzen onderzocht, zoals door het bestuderen van achtergrondrapporten, het interviewen van deskundigen en het bestuderen van praktijksituaties. De uitkomsten van deze onderzoeken komen duidelijk met elkaar overeen. Hieronder komen de belangrijkste uitkomsten nogmaals aan bod.

Uit de achtergrondrapporten blijkt dat veel gemeenten nog niet voldoende aan de wet- en regelgeving voldoen. Het kan zijn dat er geen verantwoording is gemaakt terwijl dit wel moest of dat niet alle door het Bevi verplicht opgestelde onderdelen in de verantwoording zijn opgenomen. Ook de verplichte adviesaanvraag van de brandweer wordt niet altijd meegenomen en wanneer er wel advies is gevraagd wordt dit vaak niet inhoudelijk meegenomen in de verantwoording. Er wordt dan vooral verwezen naar het advies en uit het onderzoek van de provincie Drenthe blijkt dat ook lang niet alle geadviseerde maatregelen worden genoemd. Dit komt doordat het moeilijk is de eventuele maatregelen juridisch te borgen. Het niet juridisch kunnen borgen van maatregelen komt uit alle onderzoeken naar voren als het grootste knelpunt.

Een ander knelpunt dat wordt genoemd is dat de verantwoording van het groepsrisico complex is. Hierbij zijn twee stromen te onderscheiden. De eerste groep vindt de wet- en regelgeving complex, waardoor het veel tijd en moeite kost om de nodige kennis op te bouwen. Hierbij wordt aangegeven dat externe veiligheid een van de vele onderwerpen is waarmee rekening moet worden gehouden bij een ruimtelijk besluit. Daarnaast doen zich in een groot aantal, vooral kleine, gemeenten niet voldoende externe veiligheidszaken voor om daarvoor de juiste mensen aan te nemen of voldoende ervaring op te doen. Hierdoor is het zowel sprake van een tekort aan kennis als capaciteit. Deze gemeenten maken dan ook vaak gebruik van een milieudienst of extern bureau.

De tweede groep – vooral grotere gemeenten - geeft aan wel voldoende kennis in huis te hebben, maar het moeilijk te vinden externe veiligheid en de verantwoording van het groepsrisico een plek in de organisatie te geven. Dit blijkt vooral uit de interviews en de observatie in de praktijk. Het is niet duidelijk bij wie de taak ligt en wanneer externe veiligheid in het ruimtelijk proces aan de orde moet komen. De partijen ruimtelijke ordening, milieu en de brandweer moeten nu samenwerken, dit zijn zij van oorsprong niet gewend en vraagt dan ook om een cultuuromslag.

Daarnaast is de procedure voor externe veiligheid en de verantwoording net even anders dan de andere milieuaspecten die mee moeten worden genomen bij een ruimtelijk besluit. De andere milieuaspecten als lucht en geluid worden in een beschrijvend onderzoek als bijlage bij het ruimtelijk besluit gevoegd. Dit is niet het geval bij de verantwoording, hierbij gaat het namelijk om een bestuurlijke keuze naast het ruimtelijk besluit.

Het doel van de verantwoording van het groepsrisico is dat er op bestuurlijk niveau een bewuste keuze wordt gemaakt over welke mate van risico bestuurders acceptabel vindt. Uit de onderzoeken blijkt dat bestuurders lang niet altijd actief worden betrokken bij deze keuze en dat dit vaak ambtelijk wordt afgehandeld. Ook hebben bestuurders moeite met de keuze “wat is acceptabel?”, waardoor zij zich sterk aan de oriëntatiewaarde vasthoudt. In de praktijk blijkt dan ook dat de oriëntatiewaarde vaak als harde norm worden beschouwd en dat de verantwoording vooral wordt gericht op de rekenkundige hoogte van het groepsrisico, terwijl dit maar een klein onderdeel is van de verantwoording. Daarnaast wordt er zelfs gedacht dat als de uitkomst van het GR onder de oriëntatiewaarde ligt er niet verantwoord hoeft te worden. De brandweer en deskundigen geven aan dat bestuurders en ambtenaren wel eens vergeet met “gezond verstand” naar de plannen te kijken.

Uit de onderzoeken blijkt dat de verantwoording vaak nog achteraf of laat in het proces wordt geschreven. Hierdoor verliest het zijn waarde als instrument om tot een veilig plan te komen, omdat dan alle ruimtelijke beslissingen al zijn gemaakt. Hierdoor ontstaat er een excuusparagraaf, wat vooral een beschrijvend stuk zal zijn, omdat er dan nog weinig keuzes kunnen worden gemaakt. Uit de onderzoeken komt dan ook naar voren dat het onderdeel ‘alternatieve locaties’ vaak niet of summier in de verantwoording is opgenomen, omdat de locatie vaak al vast ligt. Een punt dat hierbij wordt genoemd is dat de gemeente met twee belangen zit, namelijk: het zorgen voor een veilige omgeving en het bevorderen van ruimtelijke ontwikkelingen.

Door de verantwoordingsplicht en de keuze voor een zachte norm ontstaat er beleidsvrijheid en hebben gemeenten de mogelijkheid om op lokaal niveau maatwerk te bieden. Deskundigen geven aan dat dit een goede ontwikkeling is, maar ook onzekerheden met zich meebrengt. De verantwoording van het groepsrisico is een bestuurlijke keuze en een los besluit naast het ruimtelijk besluit dat door het college wordt genomen. In een democratie kan vanuit de politiek en de burgers hier inspraak op worden gegeven. Alleen zal dit bij externe veiligheid maar zelden voorkomen, omdat er bij de politiek en de burgers vaak te weinig kennis aanwezig is om een mening te kunnen vormen. Daarnaast hoeft de provincie ook geen goedkeuring meer te verlenen. Dit zorgt er voor dat er maar beperkt controle is op de kwaliteit van de verantwoording en dat het college hier weinig op zal worden aangesproken. Daarnaast is externe veiligheid niet een direct zichtbare “bedreiging” zoals stank en geluidsoverlast, waardoor het onderwerp vaak geen politieke urgentie heeft.

Een laatste opmerking die wordt gemaakt, gaat over de risicokaart. Deze kaart wordt gebruikt voor het bepalen van de risicobronnen. In de praktijk blijkt dat deze kaart niet altijd de meest recente informatie bevat of dat risicobronnen daarin niet zijn opgenomen. Deze verantwoordelijkheid ligt bij het bevoegd gezag en is wettelijk verplicht. Door onvolledigheid van deze kaart kan er geen juist beeld ontstaan van de risico's, waardoor het maken van een goede verantwoording ook niet mogelijk is.

5 Synthese

De verantwoording van het groepsrisico en de “zachte norm” die hier bij hoort, zorgt er voor dat er op lokaal niveau beleidsvrijheid is en gemeenten de mogelijkheid hebben tot het bieden van maatwerk. De keuze ligt op lokaal niveau dit is een duidelijke vorm van decentralisatie. In de theorie is er dan ook onderzoek gedaan naar de redenen die aan de keuze voor decentralisatie ten grondslag en onder welke omstandigheden decentralisatie succesvol kan zijn. Externe veiligheid is een beleidsveld dat de afgelopen jaren sterk ontwikkeld is na de vuurwerkramp in Enschede in 2000: de overheid vond dat er meer aandacht voor externe veiligheid moest komen. Er wordt nieuw beleid ontwikkeld en in 2004 treedt het Bevi in werking. Hierbij wordt gekozen voor een zachte norm voor het groepsrisico en een harde norm voor het plaatsgebonden risico dat moet zorgen voor een basisveiligheid. Doordat er voor het groepsrisico voor een zachte norm wordt gekozen is het bevoegd gezag verplicht te verantwoorden waarom zij voor een bepaalde mate van risico hebben gekozen en waarom dit acceptabel is. In de praktijk blijkt dat dit niet altijd even goed gaat en dat bestuurders moeite hebben met deze keuze. De hoofdvraag van dit onderzoek is dan ook: “Waarom zijn er op gemeentelijk niveau problemen met het uitvoeren van de verantwoordingsplicht groepsrisico?”

In dit hoofdstuk komen theorie, beleid en praktijk samen met als doel in hoofdstuk 6 hieruit een aantal conclusies en aanbevelingen te destilleren zodat er een antwoord kan worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Op basis van hoofdstuk vier is er een aantal knelpunten te benoemen die vanuit de praktijk er voor zorgen dat de verantwoording van het groepsrisico niet goed verloopt. In dit hoofdstuk zal er een koppeling worden gemaakt tussen de knelpunten in de praktijk en de bevindingen vanuit de theorie en het beleid.

5.1 Koppeling theorie, beleid en praktijk

Sinds de jaren '80 zet het Rijk in op het decentraliseren van taken en bevoegdheden naar lagere overheden. Dit geldt ook voor het externe veiligheidsbeleid dat vooral na de vuurwerkramp in Enschede in 2000 hoog op de agenda komt te staan. In het NMP-4 geeft de overheid aan dat er voor de burger een basis veiligheid moet komen en dat bestuur en politiek bewuster om moet gaan met het accepteren van risico's. De Rijksoverheid kiest ervoor om voor het groepsrisico geen harde wettelijke norm vast te leggen zoals bij het plaatsgebonden risico, maar een verantwoordingsplicht in te voeren. Dit wordt wettelijk vastgelegd in het Bevi welke in 2004 in werking trede. Tot dan toe gold er ook voor het groepsrisico een harde norm.

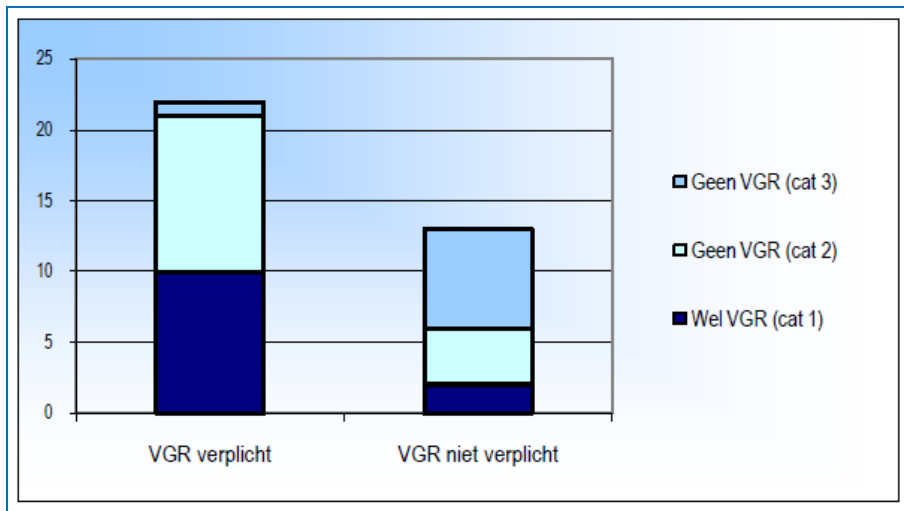
Vanuit de theorie zijn er een aantal motieven te benoemen om over te gaan tot decentralisatie. Hierbij gaat het om politieke en praktische motieven. Een politiek motief is de relatie met de burger te verbeteren en het versterken van de lokale democratie. Bij externe veiligheid in de praktijk is dit motief

niet echt aanwezig. Bij democratie heeft de burger de mogelijkheid om in te spreken op de door het bestuur genomen besluiten. Dit is ook het geval bij de verantwoording maar in de praktijk blijkt dat de burger over onvoldoende kennis beschikt om bestuurders op de kwaliteit van de verantwoording aan te spreken.

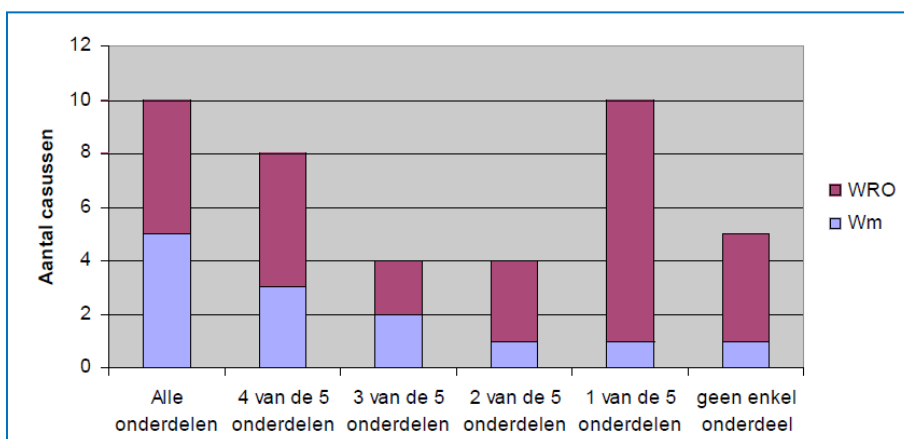
Praktische motieven zijn het bieden van maatwerk, het integreren van beleid, efficiëntie en slagvaardigheid. Hierbij doet het Rijk de assumptie dat bestuurders op lokaal niveau verschillende beleidssectoren beter kunnen integreren. In de praktijk blijkt dat dit vaak moeizaam gaat en dat voor de samenwerking tussen de partijen ruimtelijke ordening, milieu en de brandweer een cultuuromslag nodig is. Met de verantwoordingsplicht krijgen gemeenten op lokaal niveau de mogelijkheid om maatwerk te bieden omdat bij de verantwoording een afweging kan worden gemaakt tussen de (maatschappelijk) baten en lasten die een ontwikkeling met zich mee brengt. Daarbij kan er lokaal naar oplossingen worden gezocht. Bij het praktijkonderzoek wordt opgemerkt dat gemeenten vaak met twee belangen zitten, namelijk: zorgen voor een veilige omgeving en het mogelijk maken van ontwikkelingen. In de theorie wordt dit een milieu/ruimteconflict genoemd.

Een verplicht onderdeel bij de verantwoording is dat de nut een noodzaak van de ontwikkeling moet worden beschouwd. In de praktijk wordt er bijna nooit naar een alternatieve locatie gekeken omdat deze beslissing dan al is genomen. De verantwoording wordt nu nog vaak aan het einde van de ruimtelijke procedure geschreven waardoor veel aanpassingen niet meer mogelijk zijn en de belangrijkste keuze al zijn gemaakt.

Vanuit de literatuur worden er ook een aantal tegenargumenten voor decentralisatie gegeven. Zo wordt decentralisatie gezien als een bedreiging van het gelijkheidsbeginsel en worden gemeenten elkaars concurrenten. Daarnaast worden kleine gemeenten als een probleem bij decentralisatie gezien, omdat zij vaak niet de kennis en capaciteit in huis hebben om de gedecentraliseerde taken en bevoegdheden goed uit te kunnen voeren. Dit wordt door het praktijkonderzoek bevestigd. Vooral kleine gemeenten vinden het externe veiligheidsbeleid complex omdat ze vaak onvoldoende capaciteit hebben om tot een goed kennisniveau te komen. Daarnaast komen in deze gemeenten vaak onvoldoende vraagstukken met betrekking tot externe veiligheid voor om daar een vakspecialist voor aan te nemen of om voldoende ervaring op te doen. Toch doen er bij grote gemeenten ook veel problemen voor. Zo blijkt uit onderstaande figuren (5.1 en 5.2) dat bij meer dan de helft van de onderzochte situaties waarbij een verantwoording van het groepsrisico verplicht is dit niet wordt gedaan. Maar wanneer er wel een verantwoording is geschreven betekent dit nog niet dat deze goed is. Dit blijkt wel uit het tweede figuur dat maar bij vijf van de 28 onderzochte wro-casussen ook daadwerkelijk alle vijf verplichte onderdelen in de verantwoording zijn opgenomen.



Figuur 5.1 Wel of geen verantwoording van het groepsrisico Bron: rapport prov drethe



Figuur 5.2 Verplichte onderdelen van de verantwoording groepsrisico Bron: rapport vrom

Wanneer er naar kennis en capaciteit wordt gekeken komen de begrippen bereidheid en bekwaamheid aan de orde. Wanneer taken worden gedecentraliseerd moeten gemeenten zowel bereid als bekwaam zijn om deze taken op zich te nemen. In de praktijk spelen ook beide begrippen een rol. Deskundigen geven aan dat er veel energie in is gestoken om de kennis bij gemeente op een goed niveau te brengen aan dat van de meeste gemeenten nu wel verwacht mag worden dat er basiskennis aanwezig is. Maar daarnaast moeten gemeenten ook bereid zijn die taak op zich te nemen. In de praktijk blijkt dan ook dat gemeenten ook niet altijd bereid zijn en de verantwoording vooral als last beschouwen.

Er worden vanuit de theorie een aantal voor- en tegenargumenten gegeven voor decentralisatie. In de praktijk blijkt ook dat er voor- en nadelen aan decentralisatie zijn verbonden. Fleurke et.al. (1997) hebben een onderzoek gedaan naar de effecten van decentralisatie. Aan de hand aan dat onderzoek hebben zij een aantal condities opgesteld die de kans op een succesvolle decentralisatie vergroten. Door het externe veiligheidsbeleid –in dit onderzoek specifiek de verantwoordingsplicht van het

groepsrisico- te toetsen aan deze condities kan er gekeken worden of externe veiligheid geschikt is voor decentralisatie.

5.2 Conditie

Allereerst wordt er gekeken naar de kenmerken van het beleid, hierbij worden door Fleurke et.al. (1997) twee condities onderscheiden, namelijk: de moeilijkheidsgraad en de aard van de beleidsprestaties. Ten tweede zijn er vijf kenmerken van het beleidsveld, namelijk: de omstredeheid van het beleidsveld, machtsverhoudingen, de aan- of afwezigheid van professionele normen, voldoende financiële middelen en externe factoren.

Moeilijkheidsgraad

Hierbij gaat het om de deskundigheid en expertise die nodig is bij het uitvoeren van het beleid. Indien dit niet voldoende bij de gemeente aanwezig is, wordt de kans op succesvolle decentralisatie kleiner. Op basis van praktijkonderzoek kan worden gesteld dat er vooral bij kleine gemeenten onvoldoende kennis aanwezig is. Bij grotere gemeenten is wel kennis aanwezig maar is het niet duidelijk hoe de taken binnen de organisatie een plek te geven. De verantwoording van het groepsrisico wordt dan ook als complex ervaren. Allereerst moeten gemeenten over voldoende kennis en capaciteit beschikken om het complexe beleid te doorgronden. Indien dit lukt is ook nog eens het uitvoeringsproces complex. Het proces van verantwoording is net even anders dan andere (ruimtelijke) procedures waardoor het moeilijk is dit een plek in de organisatie te geven en de werkzaamheden dus niet in de routine worden meegenomen.

Aard van de beleidsprestaties

Oftewel welke taken en bevoegdheden krijgt de gemeente, dit kunnen relatief eenvoudige routinematige werkzaamheden zijn maar ook incidentele, grootschalige en complexe projecten. Vooral dit laatste is in de praktijk aan de orde. De werkzaamheden met betrekking tot de verantwoording worden als complex beschouwd en komen in veel gemeenten niet met grote regelmaat voor. Uit bovenstaande blijkt dat de werkzaamheden niet in de routine worden opgenomen omdat het vaak niet past binnen de huidige organisatie.

Omstredeheid van het beleidsveld

Problemen binnen een beleidsveld en de daarbij behorende oplossingen kunnen maatschappelijk of politiek gevoelig liggen. Indien dit het geval is, is de kans groot dat de centrale overheid zich alsnog met de uitvoering bemoeit wat een negatief effect heeft op de decentralisatie. In de praktijk wordt externe veiligheid niet als omstrede beschouwd, vaak is er zelfs geen politieke urgentie omdat het "probleem" vaak niet fysiek aanwezig is en de risico's klein zijn. Wel is het zo dat als er een ramp gebeurt er wel sprake is van omstredeheid. Na de ramp in Enschede ging de rijksoverheid zich opeens sterk bemoeien met het externe veiligheidsbeleid, dit ebt nu langzaam weer weg totdat er weer een ramp voltrekt. Toch is er enige omstredeheid nodig zodat het op lokaal niveau van politiek

belang wordt. Wanneer dit niet het geval is zal er vanuit de politiek geen druk zijn om de verantwoording van het groepsrisico kwalitatief hoogwaardig te maken. Dit betekent dat bestuurders er gewoon mee weg kunnen komen met de kwaliteit van de vele verantwoordingen die er nu worden geschreven.

Machtsverhoudingen

Bij verschillende beleidsvelden hebben gemeenten ook te maken met verschillende organisaties. Wanneer de macht vooral bij andere organisaties ligt zal de uitvoering van het te decentraliseren beleid moeilijker worden. Dit is vooral aan de orde bij het stellen van maatregelen in het plangebied ter bevordering van de veiligheid. Gemeenten hebben weinig juridische mogelijkheden om deze maatregelen te borgen waardoor ze afhankelijk zijn van de ontwikkelende partij dat deze maatregelen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Aan- of aanwezigheid van professionele normen

Wanneer er door alle betrokken actoren gedeelde professionele normen aanwezig zijn is de kans groot dat deze normen in de plaats treden van de regelgeving in het beleidsveld. Het afwijken van de regels wordt dan gedoogd, waardoor het maken van regelgeving weinig zin heeft. In het Bevi is de oriëntatiewaarde als eikpunt voor het groepsrisico opgenomen. Wanneer de rekenkundige waarde van het groepsrisico omhoog gaat – zowel onder als boven de oriëntatiewaarde- dan stelt het Bevi een verantwoording verlicht. In de praktijk wordt de oriëntatiewaarde vaak als harde norm beschouwd en zolang het berekende groepsrisico onder deze waarde blijft wordt er maar beperkt verantwoord. Opvallend is dat ook de Raad van State veel waarde aan de oriëntatiewaarde hecht.

Financieel klimaat

Wanneer er voldoende financiële middelen zijn is het eenvoudiger het gedecentraliseerde beleid uit te voeren. Tijdens het praktijkonderzoek is dit niet als een belangrijk onderdeel naar voren gekomen. Wel kwam er aan de orde dat bij kleine plangebieden het vaak financieel niet haalbaar was om maatregelen ten behoeven van de veiligheid mee te nemen in de uitvoering.

Externe factoren

Als laatste zijn er externe factoren die van invloed kunnen zijn. Dit kunnen beslissingen zijn die binnen andere beleidsvelden worden gedaan maar ook besluiten en handelingen van (buur)gemeenten. Voor het berekenen van het groepsrisico moeten de risicobronnen bekend zijn. Deze worden inzichtelijk gemaakt via de Risicokaart. Dit inhoud van deze kaart moet bijgehouden worden door de gemeenten, wanneer gemeenten een bepaalde risicobron niet vermelden is dit van invloed op de berekening en kan er niet goed verantwoord worden.

Een andere externe factor is dat ruimtelijk alle keuze vaak al zijn gemaakt en er dus niet meer naar een alternatieve locatie kan worden gekeken of het nut dat de ontwikkeling er daadwerkelijk komt. Dit is een verplicht onderdeel bij de verantwoording maar kan op deze manier nooit juist worden

opgenomen. Bij het externe veiligheidsproces is men er dus van afhankelijk wanneer dit in het ruimtelijke ordeningsproces wordt opgenomen.

Indien een bestemmingsplan en het bouwbesluit een bepaalde ontwikkeling toestaan dan is het niet mogelijk om dit te weigeren. Dit is vooral het geval bij ruimtelijke ontwikkelingen van projectontwikkelaars. Wanneer zij aan de wetgeving voldoen is het voor een gemeente juridisch onmogelijk om eisen te stellen in het kader van externe veiligheid. Daarnaast is het vaak juridisch niet mogelijk om maatregelen te borgen in het bestemmingsplan of andere plannen. Op deze manier kunnen de maatregelen die door de brandweer worden geadviseerd vaak niet in de praktijk worden verplicht.

Na het beschouwen van deze condities kan worden geconcludeerd dat er meer faalfactoren dan succesfactoren zijn. Op basis van deze beschouwing en dit onderzoek kan worden gezegd dat externe veiligheid op met de huidige wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijk minder geschikt voor decentralisatie is. In het volgende hoofdstuk komen alle conclusies en aanbeveling op basis van dit onderzoek aan de orde.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een antwoordt gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Hiervoor worden allereerst de deelvragen van dit onderzoek worden beantwoord. Dit is gezamenlijk met de conclusies weergegeven in paragraaf 6.1 In paragraaf 6.2 worden aanbevelingen gedaan voor de praktijk en een eventueel vervolgonderzoek.

6.1 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Waarom zijn er op gemeentelijk niveau problemen met het uitvoeren van de verantwoordingsplicht groepsrisico?

Om een antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag is er een viertal deelvragen opgesteld:

1. Is er op ambtelijk niveau voldoende bekwaamheid met betrekking tot het uitvoeren van de verantwoordingsplicht groepsrisico?

Bij vooral kleine gemeenten blijkt dat er beperkte kennis aanwezig is met betrekking tot externe veiligheid. Dit komt omdat er onder andere onvoldoende capaciteit is. In de theorie wordt ook aangegeven dat dit een gevaar is bij decentralisatie. Door een gebrek aan capaciteit zijn de kleinere gemeenten niet in staat voldoende kennis op te doen.

Externe veiligheid is een van de vele aspecten waar rekening mee gehouden moet worden. Bij deze kleine gemeenten zijn er vaak onvoldoende externe veiligheidsvraagstukken om daarvoor een vakspecialist aan te nemen. Daarnaast zorgt het beperkte aantal vraagstukken ervoor er onvoldoende ervaring wordt opgedaan. Wanneer externe veiligheid wel aan de orde komt dan wordt dit vaak uitbesteed aan externe partijen zoals een adviesbureau of een milieuadviesdienst.

Bij grotere gemeenten is de kennis en capaciteit vaak wel aanwezig. Maar hebben zij er moeite mee de werkzaamheden met betrekking tot externe veiligheid een plek te geven binnen de organisatie. Brandweer, milieu en ruimtelijke ordening moeten samenwerken en dit vergt een cultuuromslag. Daarnaast moet externe veiligheid zijn plek vinden binnen de ruimtelijke procedure. In vergelijking met andere milieuaspecten die bij een ruimtelijk besluit moeten worden meegenomen is de procedure rondom de verantwoording net even anders. Als het om lucht, geluid, e.d. gaat, dan wordt hiervan een beschrijvend onderzoek als bijlage bij het ruimtelijk besluit gevoegd. Bij de verantwoording van het

groepsrisico gaat het om een besluit naast de ruimtelijke procedure. Gemeenten hebben er moeite mee dit goed organisatorisch op te pakken.

Gemeenten noemen het beleid dan ook complex. Deze complexiteit zit hem zowel in de hoeveelheid kennis die nodig is als het uitvoeringsproces en deze een plek te geven binnen de organisatie. Gemeenten geven dus zelf aan dat de verantwoording van het groepsrisico complex is hiermee geven ze eigenlijk zelf dus aan dat ze niet bekwaam zijn om de verantwoording goed uit te voeren. Uit de praktijk blijkt ook wel dat dit het geval is.

2. Hoe gaat het bevoegd gezag (bestuurders) om met de verantwoording, is er sprake van een politiek bewuste keuze?

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat er vaak geen sprake is van een bewuste politiek bestuurlijke keuze. Hiervoor worden in de praktijk een aantal redenen gegeven. Zo worden veel keuzes op ambtelijk niveau genomen en worden bestuurders vaak pas tijdens de formele besluitvorming bij het proces betrokken. Daarnaast voldoet de verantwoording niet altijd aan de verplichte onderdelen die in het Bevi zijn opgenomen of wordt de verantwoording niet geschreven met het doel tot een integrale keuze te komen, maar omdat het in het Bevi verplicht is gesteld en dus "moet". Oftewel de keuze wordt dus niet gemaakt!

Het doel van de verantwoording is dat er op integrale wijze een bestuurlijke keuze wordt gemaakt over welke mate van risico bestuurders acceptabel vinden. Bestuurders vinden het maken van deze keuze moeilijk en vragen zich af wat acceptabel is. De zachte norm bij het groepsrisico zorgt voor onzekerheid waardoor ze houvast gaan zoeken in rekenkundige uitkomsten. Hierbij wordt er gezocht naar een norm. De oriëntatiewaarde wordt vaak beschouwd als harde norm, echter deze wordt in het Bevi beschreven als eikpunt. Bij de bestuurlijke keuze fixeren bestuurders zich sterk op deze norm, terwijl dit maar een klein onderdeel van de verantwoording is: de oriëntatiewaarde is maar een getal en geen afweging!

Het schrijven van de verantwoording moet niet een doel op zich zijn, maar een instrument waarmee er gezamenlijk tot een veilig plan wordt gekomen. Nu wordt de verantwoording vaak nog op het laatste moment geschreven waardoor belangrijke beslissingen al zijn genomen. Tijdens de interviews blijkt dat een verantwoording regelmatig zo wordt geschreven dat deze past bij de besloten ruimtelijke ontwikkelingen. In dit geval is de verantwoording niet meer dan een beschrijving, oftewel een excuusparagraaf!

In het Bevi is opgenomen welke onderdelen verplicht zijn bij het schrijven van de verantwoordingsplicht en het nemen van de bestuurlijke keuze. Zoals hierboven is aangegeven richten gemeenten zich sterk op de rekenkundige hoogte van het groepsrisico, dit is maar één van de verplichte onderdelen. Een ander onderdeel is het beschouwen van alternatieve locaties met een

lager risico. In de praktijk blijkt dat dit onderdeel nauwelijks wordt meegenomen, omdat deze beslissing vaak al is genomen. Een ander verplicht onderdeel is het beschouwen van mogelijke maatregelen in het plangebied ter reductie van het groepsrisico. In de praktijk blijkt dat het moeilijk is deze maatregelen juridisch te borgen waardoor de aandacht voor deze maatregelen bij de verantwoording beperkt is. Ook moet bij de verantwoording de brandweer in de gelegenheid worden gesteld een advies te geven. In het advies draait het om maatregelen ter bevordering van de bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid. Ook deze maatregelen zijn moeilijk juridisch te borgen, waardoor het advies van de brandweer wel in de verantwoording wordt aangehaald maar er vaak niet inhoudelijk op in wordt gegaan.

3. Is de verantwoordingsplicht groepsrisico en het externe veiligheidsbeleid complex te noemen?

Uit zowel de interviews, de bestudeerde achtergrondrapporten als het overige praktijk onderzoek blijkt dat iedereen de verantwoording van het groepsrisico als complex beschouwd. Vooral de zachte norm van het groepsrisico maakt het complex, omdat er locatie en situatie specifiek een afweging moet worden gemaakt en er geen hapklare oplossingen zijn.

4. Is externe veiligheid geschikt voor decentralisatie?

In de synthese is de uitvoeringspraktijk van de verantwoordingsplicht getoetst aan de condities van Fleurke et.al. (1997) Wanneer het te decentraliseren beleid aan deze condities voldoet is de kans op succesvolle decentralisatie groter. Bij het toetsen van de praktijk blijkt dat er aan veel condities niet geheel kan worden voldaan. Dit maakt het externe veiligheidsbeleid minder geschikt voor decentralisatie.

Na het beantwoorden van deze deelvragen kan de hoofdvraag van dit onderzoek worden beantwoord:

Waarom zijn er op gemeentelijk niveau problemen met het uitvoeren van de verantwoordingsplicht groepsrisico?

Bij kleinere gemeenten is vaak de capaciteit een probleem waardoor ambtenaren en bestuurders onvoldoende kennis kunnen opdoen om tot een goed gemotiveerde bestuurlijke keuze te komen. Wanneer gemeenten - vaak grotere met meer capaciteit - wel de kennis in huis hebben, dan zien zij vooral organisatorische problemen. Doordat bestuurders het moeilijk vinden de keuze te maken wat acceptabel is, wordt de oriëntatiewaarde vaak als harde norm beschouwd. Ook beseffen gemeenten lang niet altijd dat de verantwoording een bestuurlijk besluit is naast het ruimtelijk besluit. De verantwoording moet een instrument zijn om tot een goede keuze te komen en met alle partijen een veilig plan te maken. De verantwoording wordt nu vaak nog beschouwd als één van de vele onderdelen die ook moet en komt vaak pas aan bod als gemeenten aan het einde van de ruimtelijke

procedure zijn. Hierdoor zijn de meeste ruimtelijke keuzes al gemaakt en wordt de verantwoording niet meer een instrument, maar een bestuurslast waarbij een excuusparagraaf ontstaat.

Daarnaast wordt het niet of moeilijk juridisch kunnen borgen van maatregelen ter bevordering van de veiligheid als een van de grootste knelpunten beschouwd. Dit is een tekortkoming in de wet- en regelgeving en kan niet door gemeenten worden opgelost.

6.2 Aanbevelingen

Uit de conclusies blijkt dat vooral kleine gemeenten niet de kennis en capaciteit in huis hebben om tot een kwalitatief goede verantwoording te komen. Hierbij zou het opschalen van de taken en eventueel de bevoegdheden een oplossing kunnen zijn. Hierbij kan gedacht worden aan omgevingsdiensten. Bij grotere gemeenten speelt het gebrek aan kennis en capaciteit een kleinere rol. Hier spelen vooral organisatorische aspecten. Een verplichte beleidsvisie externe veiligheid zou hiervoor eventueel een oplossing kunnen zijn. Hierin kunnen gemeenten beschrijven hoe zij organisatorisch omgaan met de procedure.

Maar eigenlijk blijkt wel dat de meeste huidige gemeentelijke organisaties en hun lokale politiek niet geschikt zijn om de verantwoording van het groepsrisico op zich te nemen. Daarom kan iedereen zich afvragen waarom er gedecentraliseerd is. Uit het onderzoek blijkt dat het Rijk bewust heeft gekozen voor een zachte norm maar het is niet duidelijk waarom. Na de ramp in Enschede zou het creëren van strakkere regels een logischere reactie zijn maar dit is niet gedaan. Is er gedecentraliseerd vanuit een politiekmodieuze gedachte dat decentralisatie goed is, in plaats van dat deze keuze bewust is gemaakt?

Onderzocht kan worden of het de moeite waard is om terug te gaan naar een centralistische norm voor het groepsrisico zodat onnodige onveilige situaties worden uitgesloten en dat gemeenten eventueel met een goede onderbouwing / verantwoording van deze harde norm mogen afwijken. Op die manier kan het aspect externe veiligheid net als alle andere milieuaspecten onderzocht worden en opgenomen worden in het ruimtelijk besluit. Zo krijgt het gemakkelijker een plek binnen de organisatie en worden de werkzaamheden routinematiger.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat het niet of moeilijk juridisch borgen van maatregelen een knelpunt is. Hier kan op gemeentelijk niveau weinig aan worden gedaan. Er zou onderzocht kunnen worden waar juridisch mogelijkheden liggen in het aanpassen van wet- en regelgeving. Tijdens de interviews wordt een kapstokartikel genoemd waardoor alle noodzakelijk maatregelen kunnen worden geborgd. Bij deze maatregelen ter reductie van het groepsrisico speelt het advies van de brandweer een belangrijke rol. Op dit moment is alleen het vragen van een advies verplicht gesteld in het Bevi, gemeenten mogen zelf weten wat ze hiermee doen. Dit zou minder vrijblijvend kunnen worden gesteld.

Wanneer maatregelen wel in de verantwoording zijn opgenomen is het van belang dat deze ook worden getroffen. In een vervolgonderzoek kan worden onderzocht hoe dit gemonitord kan worden als het plan tot uitvoering wordt gebracht.

De verantwoording wordt nu nog vaak aan het einde van de ruimtelijke procedure geschreven. Bij gemeenten moet duidelijk worden gemaakt wat het doel van de verantwoording is en welke functie deze heeft als instrument. Hierbij is het van belang dat alle partijen (brandweer, milieu en ruimtelijke ordening) beseffen dat zij vroegtijdig moeten samenwerken. In een vervolgonderzoek kan onderzocht worden welk(e) moment(en) in de ruimtelijke procedure het meest geschikt is om aandacht te besteden aan externe veiligheid.

Bronnenlijst

Literatuur

- Andersen, M.S., Liefferink, D. (1997) *The innovation of EU environmental policy*, Oslo: Scandinavian University press
- Cammen, H. van der & L. de Klerk (2006) *Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Utrecht: Het Spectrum
- Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof & N. Karsten (2008) *Decentralisatie als opgave, een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*, Universiteit van Tilburg
- Eskens, J. (2004) *Externe veiligheid en ruimtelijke ordening, in: De Veilige omgeving, werkelijkheid of utopie?* Stichting Geo Promotion en Ministerie van VROM, Groningen, Den Haag, p. 40-46
- Fleurke, F., R. Hulst & P.J. de Vries (1997) *Decentraliseren met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Fleurke, F. & R. Hulst (2006) *A Contingency approach to decentralization*, Public Organisation Review 6: p. 37-56
- Flynn, B. (2000). *Is local truly better? Some reflections on sharing environmental policy between local governments and the EU*, European Environment, 10, p. 75-84.
- Geerst, R. (2007) *Het invloedsgebied verstandig vastleggen; verlies niet uit het oog waarvoor het is bedoeld*, Tijdschrift Externe Veiligheid jaargang 4 nr. 4
- Gershberg, A.I. (1998) *Decentralisation, Recentralisation and Performance Accountability: Building an Operationally Useful Framework for Analysis*, in: Development Policy Review, Vol. 16, p 405-431
- Haan, E. (2004) *Het externe veiligheidsbeleid, in: De Veilige omgeving, werkelijkheid of utopie?* Stichting Geo Promotion en Ministerie van VROM, Groningen, Den Haag, p. 25-39
- Hardin, G. (1968). Tragedy of the Commons. Science, 162, 1243-1248.
- Kickert, W.J.M. (1993) *Bestuurlijke Vernieuwing* In: Acta Politica, vol. 28, nr. 3. 273-294
- Kooiman, J. (ed.) (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage
- Leeuw, A.C.J. de (1984) *De wet van de bestuurlijke drukte*, Assen: Van Gorcum
- Lemos, M. C., A. Agrawal (2006) Environmental governance, in: Annual Review of Environment and Natural Resources, Vol. 31, No. 3, p. 297-325.
- Meadows, D.H., D.L. Meadows, J. Panders, W.W. Behrens (1972). *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Universal Books, New York
- Nelissen, N. (2002) *The administrative capacity of new types of governance*, Public Organisation Review: A Global Journal 2: p. 5-22
- Pierre, J., B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, London: McMillan
- Prud'homme, R. (1994) *On the dangers of Decentralization* Policy Research Working Paper Series, TWUTD, No. 31005 (February), World Bank, Washington DC
- Roo, G. de (2001) *Planning per se, per saldo*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Roo, G. de & H. Voogd (2004) *Methodologie van planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Bussum: Uitgeverij Coutinho

- Roo, G. de (2004¹) *Toekomst van het milieubeleid, Over de regels en het spel van decentralisatie – een bestuurskundige beschouwing*, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV
- Spreeuwers, W.J., C. Zuidema & G. de Roo (2008) *'De basiskwaliteit voorbij...'* Een zoektocht naar milieukwaliteit op lokaal niveau, Rijksuniversiteit Groningen
- Vries, M.S. de (2000) *The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries*, European Journal of Political Research 38: p. 193-224

Achtergrondrapporten

- Externe veiligheid: meten, verbeteren en borgen (2009) VROM-inspectie, publicatienummer:9194
- Rapport externe veiligheid en het bestemmingsplan, Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van het 'Besluit externe veiligheid inrichtingen', in bijzonder de verankering van externe veiligheid in het bestemmingsplan (2006) Oranjewoud
- 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 (2009) Lectoraat Risicobeheersing, Saxion en het Kenniscentrum leefomgeving in opdracht van de provincie Drenthe.

Overige stukken

- Beleidskader groepsrisico (4 oktober 2006) EV/2006.263883, Directie externe veiligheid
- Externe Veiligheid: weten, verbeteren en borgen (1 juni 2009) VROM-inspectie
- Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico (november 2007) Ministerie van VROM
- Historische schets van het Nationaal Externe veiligheidsbeleid, Informatieblad (2007¹) Ministerie van VROM
- Memorie van toelichting Bevi (2004)
- Urgentienota van (1972) Ministerie van VROM
- Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) (november 2002) Ministerie van VROM
- Wettekst Bevi, Besluit externe veiligheid inrichtingen (2004)

Websites

- www.cram.nl/ieni/940302.htm
- www.groepsrisico.nl
- www.groepsrisico.blogspot.com
- www.relevant.nl
- www.vandale.nl
- www.vrom.nl, Dossier Externe veiligheid, vraag en antwoord, Algemeen

Bijlagen

1.1 Interviews

1.2 Knelpunten achtergrondrapport Externe veiligheid en het bestemmingsplan

Bijlage 1.1 Interviews

Dennis Holtrop, Ministerie van VROM en voorzitter Commissie Verantwoordingsplicht groepsrisico	4 september 2009
Bram de Ruijter, Provincie Zuid-Holland en lid Commissie Verantwoordingsplicht groepsrisico	4 september 2009
Mark Olaf Sorkale, Gemeente Groningen (milieudienst) en medewerker Steunpunt externe veiligheid	8 september 2009
Paul Verhoeven en Klas Bokma, Milieu adviesdienst Leeuwarden en provinciaal bureau externe veiligheid	15 januari 2010

Vragen

Intro: Externe veiligheid → Verantwoordingsplicht groepsrisico

- *Vertaling rijksbeleid naar uitvoeringspraktijk gemeenten (decentralisatie)*
- *Integreren van externe veiligheid in het ruimtelijke ordeningsdenken met al instrument de verantwoordingsplicht groepsrisico.*

1. Is het externe veiligheidsbeleid , specifiek de verantwoordingsplicht, complex te noemen? En zo ja, waarom?
2. Welke knelpunten komt men tegen in de uitvoeringspraktijk? En welke dingen gaan goed?
3. Kunt u voorbeelden noemen van situaties waarbij de verantwoording niet juist is uitgevoerd? En zo ja, welke gevolgen had dit?
4. Waardoor ontstaan de problemen in de uitvoeringspraktijk?
Bv. Gebrek aan kennis of andere middelen(bekwaamheid), gebrek aan bereidheid?
5. Hoe wordt er in het algemeen gedacht over het externe veiligheidsbeleid en de verantwoordingsplicht?
6. Zijn er verbeterpunten met betrekking tot het beleid?
7. Wordt Externe veiligheid beter/meer geïntegreerd in de ruimtelijke ordening?

Interview met Dennis Holtrop

04-09-2009 duur: 40 minuten

Is het externe veiligheidsbeleid, specifiek de verantwoordingsplicht, complex te noemen? En zo ja, waarom?

Ja, maar dat is niet per se erg

- Ongrijpbaar onderwerp t.o.v. geluid, stank, enz
- Beperkte maatregelen geen standaard oplossingen

Combinatie van: onbekend, komt niet vaak voor en geen hapklare oplossingen.

Onbekend = niet urgent → ontwikkeling brengt geld op
Risico van 1 keer in de miljoen jaar plan horizon van 10-20 jaar, gebeurt dan vast niet

Welke knelpunten komt men tegen in de uitvoeringspraktijk?

Ja, zie onderzoek van de vrom-inspectie

- Vooral aan de RO kant → vooral groepsrisico (mutaties in personenedichtheden)
- Voor RO mensen een van de vele onderwerpen
- Als risicobron buiten plangebied valt of andere gemeente dan moet er voor oplossingen in het plan (bij de bron is dan niet mogelijk) bieden= extra kosten, rendabel? → lastig pakket voor RO mensen.
- Beleid is redelijk goed, kan altijd anders maar gemakkelijker kan niet, het is nou eenmaal lastig

De knelpunten betekenen niet dat het beleid anders moet, dus bij uitvoering kijken → bij de mensen in de milieuhoeft gaat het best wel goed.

Milieumensen tijdig in contact met RO mensen om knelpunten weg te halen.

Stap 1 nieuw beleid
Stap 2 milieumensen uitvoering verbeteren
Nu stap 3 RO mensen uitvoering verbeteren

Afgelopen 5 jaar mee bezig, RO mensen bij betrokken sinds het bevi

- Gaat moeizaam
- Meer dingen te doen / 1 van de vele onderwerpen
- Andere werkwijze dan men gewend is bij RO

Blijft lastig, maar bij ev heb je gewoon met ro te maken

En welke dingen gaan goed?

QRA, berekeningen, Pr gaat wel goed -> opvallend: vooral harde normen, goed om mee om te gaan.

Wetgeving is nog jong (5jr)

- Brandweer pakt het ook steeds meer op → belangrijke rol. Brandweer zo snel mogelijk bij ontwerp betrekken (nu nog vaak te laat) als pas aan het einde wordt gevraagd dan wordt het echt een excuusparagraaf
- Tijdig betrekken is goed, dit weet iedereen wel maar gebuurt lag niet altijd

Initiatieven voor verbetering:

- Verbeteren van het proces, milieu en brandweer zo snel mogelijk betrekken
- Beleidsvisie is goed ding voor structuur
- Nog meer kennis

Zo geen idee wat rijksoverheid moet bedenken voor verbetering, het heeft gewoon z'n tijd nodig.

Aanvulling over brandweer 13.00

Kunt u voorbeelden noemen van situaties waarbij de verantwoording niet juist is uitgevoerd? En zo ja, welke gevolgen had dit?

Niet alle verplichte onderwerpen opgenomen in de verantwoordingsplicht
Geen advies van de brandweer

Slecht voorbeeld / illustratie : hoekje uit bestemmingsplan 15.00

Toezicht provincie en vrom-inspectie wordt minder
Controle komt bij raad en burger te liggen "die moeten dan maar zo slim zijn"
Indien kennis niet aanwezig → kans op ongewenste situaties groter (pr dekt grootste risico af)
Vrominspectie doet nog wel steekproeven naar de verantwoording bij de gemeente

Omgevingsdiensten: expertise en kennis bundelen → schaalvergroting
Het is niet te doen dat alle kennis bij elke gemeente aanwezig is dus dit centraliseren (bv MAD)

*Waardoor ontstaan de problemen in de uitvoeringspraktijk?
Bv. Gebrek aan kennis of andere middelen(bekwaamheid), gebrek aan bereidheid?*

Ook wel gebrek aan bereidheid
Milieumensen zien belang → EZ, RO en bestuurders zien ev als belemmering →
hier is de verantwoordingsplicht voor → wordt daarvoor niet altijd gebruikt

Hoe wordt er in het algemeen gedacht over het externe veiligheidsbeleid en de verantwoordingsplicht?

Provincies en gemeente verdeelt, komend half jaar evaluatie
- Over algemeen tevreden over het beleid → wel ingewikkeld
- Uitvoering is er nog niet → lastig maatregelen te nemen

Wordt Externe veiligheid beter/meer geïntegreerd in de ruimtelijke ordening?

Gaat steeds beter, risicobronnen vergeten of verkeerd inschatten

Beleidsvisie bied overzicht
VNG wou dat beleidsvisie niet verplicht werd

Aanvullend:
Maatregelen in RO is nog steeds lastig

Voor RO'ers moeilijk om mee om te gaan

- Onduidelijk wat Ro technisch mogelijk is
- Dat wil je wel als RO'ers maar mag niet in bestemmingsplan omdat het niet ruimtelijk relevant is.

Bouwbesluit / wro → GR het is nu niet mogelijk om voor te schrijven (13.00)

+ art 44 wonw niet gedaan omdat kans op planschade erg groot is → vooral bij transport en buisleidingen

Bevi als toetsingskader naast bestemmingsplan → vooral PR

Opvallend is dat alternatief bijna nooit wordt genoemd in de verantwoordingsplicht. RO → omdat die keuze als is gemaakt

Idee: Een commissie/expertgroep ter toetsing van verantwoording net als bij mer. Toetsing ligt nu bij raad en burger.

In begin nieuw beleid ev erg gericht op decentraal, langzaam aan komt men daar iets op terug.

Is het externe veiligheidsbeleid, specifiek de verantwoordingsplicht, complex te noemen? En zo ja, waarom?

Ja, Het plaatsgebonden risico is heel eenduidig en overzichtelijk. Maar groepsrisico is complex omdat het een keuze is: hoe acceptabel vindt men het dat er een kans bestaat dat er een grote groep mensen tegelijk komen te overlijden.

→ Kleine kans maar met groot impact

Vraag aan bestuurder: hoe acceptabel dat de kans bestaat dat

Beleid moeilijk voor mensen die er niet dagelijks mee bezig zijn. Zij vragen: wat is acceptabel → men zoekt een norm oftewel houvast → oriëntatiewaarde ← berekening GR is maar een getal niet een afweging.

Positief: verantwoordingsplicht bied beleidsvrijheid.

Welke knelpunten komt men tegen in de uitvoeringspraktijk?

Men richt zich erg op de berekeningen bij de verantwoording → wat te doen met het getal (fn-curve)

5:00 Verantwoording wordt afgeschoven.

Bereidheid van gemeenten om maatregelen in het plan op te nemen → te duur voor het ruimtelijke plan. Daarnaast kunnen niet alle maatregelen in het plan opgenomen worden.

Gemeenten zijn verantwoordelijk ← het is voor de provincie moeilijk om gemeenten aan te spreken op de kwaliteit van de verantwoording, provincie kan alleen zienswijze indienen als het om provinciaal belang gaat.

Controle / inspraak raad en burger: kennis is niet aanwezig.

En welke dingen gaan goed?

Verantwoording is wel een mooi instrument, moet niet meer een harde norm worden.

Verantwoording wordt ook door een aantal gemeenten goed gebruikt om het plan nog een keer goed door te lichten en alle partijen er tijdig bij te betrekken..

Vgr is niet per definitie een probleem maar alle gemeenten worstelen er mee.

Als het fout gaat komt de gemeente in beeld → door verantwoording kan gezien worden waar de keuzes zijn gemaakt. → dit is voor het bestuur hopelijk voldoende om er goed over na te denken. ← hierbij gaat het om de bereidheid van gemeenten.

Vanaf 2004 en vooral 2006 programmafinanciering tbv kennis en capaciteit te verbeteren. Nu gaat het vooral nog om de bereidwilligheid (dit is een bestuurlijke keuze)

Kennis kan bij sommige gemeenten nog wel beter maar moet eigenlijk nu wel aanwezig zijn.

Kunt u voorbeelden noemen van situaties waarbij de verantwoording niet juist is uitgevoerd? En zo ja, welke gevolgen had dit?

17:00 voorbeeld Gouda

Aanvulling op vb Dennis Holtrop → conclusie: → het wordt niet begrepen, gebrek kennis
→ of het wordt niet interessant gevonden, bereidheid
Politieke keuze: men gaat voor bouwen ← milieu-ruimte conflict

Gebruik van de verantwoording:

- Door alleen in te vullen omdat het van het Bevi moet, dan maak je een stukje papier dat alleen maar een bestuurslast is → excuusstuk → helpt niet
- Om in discussie te gaan met alle partijen, wat te doen met het gebied → dus puur een middel.

Onderste is het doel van de provincie, maar vooral het eerste is nu nog aan de orde.

Waardoor ontstaan de problemen in de uitvoeringspraktijk?

Bv. Gebrek aan kennis of andere middelen(bekwaamheid), gebrek aan bereidheid?

In de uitvoering moeten dingen beter → als dat met huidige instrumenten niet kan dan moet het beleid beter.

Nu vooral stukken geschreven omdat het moet maar niet duidelijk wat de invloed daarvan is op het plan. → link wordt niet gemaakt, het plan wordt gemaakt en dan moet het stuk (vgr)er nog bij worden geschreven dit is niet de bedoeling.

De doelen van het beleid worden niet met de beschikbare instrumenten behaald, dan klopt het niet en moet je het beleid en de instrumenten heroverwegen.

Loopt niet in de praktijk: brandweer heeft lastige plek in procedure bij voorontwerp bestemmingsplan → te laat dan zijn de beslissingen al gemaakt. Ro moet bewust worden dat brandweer eerder bij betrokken moet worden, dit geldt ook voor het er bij betrekken van de milieuafdeling. ←
zowel een tekortkoming in het beleid als bij de partijen.

Het is moeilijk om het advies van de brandweer in maatregelen op te nemen ← misser

- Kan vaak alleen privaatrechterlijk worden geregeld
- Vaak mogen gemeenten de maatregelen niet opleggen.

Kan alleen met onderlinge instemming (ontwikkelaar en gemeente). Zelfregulering is mooi maar je hebt de wet nodig als je er niet uit komt. ←meer wetgeving, bv een kapstokartikel.

30:00 voorbeeld → ruimtelijk relevante maatregelen ← missing in wetgeving

Oplossing die er wordt genoemd is een koppeling met de woningwet zodat er extra bouwtechnische eisen kunnen worden gesteld.

De keuze is een zachte norm: je goot dat veel instrumenten en duidelijkheden weg maar je bied de mogelijkheid voor een bestuurlijke keuze en je kunt lokaal maatwerk bieden.

Vrijheid ⇔ complexiteit duidelijkheid ⇔ limitatief

Verbetering: aanscherpen wat er in de verantwoording moet, maar accepteren dat een zachte norm keuzevrijheid bied.

Ro, milieu en brandweer moeten naar elkaar toe komen ← bereidheid

Brandweer meer in het begin er bij betrekken.

Betekend een cultuuromslag voor alle partijen

Brandweer ⇔ ro onbegrip en irritatie

Wat kunnen planologen → er voor zorgen dat ev al wordt meegenomen in het stedenbouwkundig plan.

Is het externe veiligheidsbeleid, specifiek de verantwoordingsplicht, complex te noemen? En zo ja, waarom?

Ja, Bevi en andere beleidsstukken van het Rijk geven wel een goed beeld van wat bij de verantwoording hoort → wel veel info maar niet complex

Complex is het proces zelf, er ontstaan vragen als:

- welke procedure kies je?
- welke plek in de organisatie?
- waar is het begin en waar het einde van het proces?
- op welk niveau wordt de verantwoording genomen en op welke manier?

Beleidsvrijheid op lokaal niveau (decentralisatie of over de schutting gooien) is goede stap, maar zorgt er voor dat het moeilijk is het een plek in de organisatie te geven ← dit is (waarschijnlijk bewust) niet door het Rijk aangegeven, alleen dat het moet.

Gemeenten zijn gewend onderzoek uit te voeren naar ruimtelijke, milieu en archeologische aspecten en deze stukken bij het besluit te voegen → als besluit is genomen dan klaar en duidelijk

Maar verantwoording werkt zo niet. College moet naast het besluit ook besluiten welk risico gaan we aanvaarden. Het is dus geen bijlage maar een aparte uitspraak.

Dat is met niet gewend, dat men daarvoor ook een besluittraject (ervoor of parallel) doorlopen moet worden.

Vragen die daarbij opkomen:

- Wie verantwoordelijk voor opstellen?
- Wie zorgt ervoor dat het ook een besluit wordt?

→ zorgt bij organisatie voor ruis

Het is net even anders dan de rest → vreemde eend in de bijt

Theorie: wat er in moet is wel duidelijk

praktijk: organisatorisch lastig zelf in te passen → geen blauwdruk voor

Welke knelpunten komt men tegen in de uitvoeringspraktijk? En welke dingen gaan goed?

Grootste probleem bij de gemeente Groningen: om voor college duidelijk te maken dat het los keuze moment is dat gevolgen heeft voor ontwikkelingen en dat het niet ambtelijk afgetikt kan worden.

Kleinere gemeenten in de provincie Groningen nog niet duidelijk wanneer wel/ niet verantwoorden. Niet altijd op de hoogte van de risico's vooral bij transportroutes.

Bij Ro-mensen wordt het niet automatisch meegenomen, afdeling milieu moet daar op wijzen. Bij milieudienst is vooral de kennis aanwezig.

Ro ziet milieuthema's eerder als hinderlijk → in Groningen niet meer het geval maar nog wel bij andere gemeenten.

Groot voordeel om zo vroeg mogelijk bij elkaar te komen (Ro, milieu, brandweer)

Wel probleem: ro-ontwikkelingen buiten de gemeentelijke organisatie, zoals projectontwikkelaars, is het lastig om milieu / brandweer tijdig te betrekken. Dan zijn er al veel keuzes gemaakt, dus moeilijk om veranderingen door te voeren, bij negatief brandweeradvis is het erg lastig te verantwoorden.

Verantwoording achteraf is geen verantwoording maar een beschrijving → gebeurt vooral bij kleinere gemeenten ← als men daar mee wegstapt dan wordt dat gewoonte ← geen controle

Het moment dat het aspect veiligheid bij de planontwikkeling wordt betrokken is cruciaal voor de verantwoording.

Kleine gemeenten die geen fulltime ev-abttenaar hebben worstelen met het hele verhaal van ev. → vaak zij voorbereidingen van een ruimtelijk besluit zover en dan pas komt het besef dat veiligheid ook mee moet worden genomen. → geen opzet maar gebeurt gewoon omdat het geen automatisme is.

Dit is een kwestie van bewustwording hierbij is ondersteuning van milieudienst van belang → beschrijving van het proces waar onderdeel ev in op wordt genomen + regelmatig contact tussen de partijen dit is nu nog vaak ad hoc.

Kunt u voorbeelden noemen van situaties waarbij de verantwoording niet juist is uitgevoerd? En zo ja, welke gevolgen had dit?

“Brugwachter”

Hoogbouw → grote personendichtheid aan van Starckenborgkanaal
Plan lag er al en toen moest alles nog berekend worden met als uitkomst een hoge GR.
Verantwoording kan niet bij een al concreet plan → beslissingen al genomen → er eis geen alternatief meer om te overwegen.

Dit zorgde voor een zeer beperkte verantwoording (niet aan te duiden wat er goed aan de ontwikkeling is dat een eventueel hoog GR kan beargumenteren) → toch door het college geaccepteerd.

Negatief voorbeeld → verantwoording achteraf

Hier wel van geleerd → volgende projecten veiligheidsaspecten vanaf het allereerste begin meenemen. In het begin is het gemakkelijker om bij te sturen.

*Waardoor ontstaan de problemen in de uitvoeringspraktijk?
Bv. Gebrek aan kennis of andere middelen(bekwaamheid), gebrek aan bereidheid?*

Als het niet goed gaat vaak gebrek aan kennis als er op wordt gewezen dan is er alle bereidheid om mee te werken.

Vooraf gaat het om capaciteit / tijdsgebrek en daarna kennis, men is meestal wel bereid. Beperkte capaciteit vooral bij kleine gemeenten.

Uiteindelijk zal het automatisch in de procedure worden meegenomen.

Voor kleine gemeente kan een milieudienst / omgevingsdienst een oplossing zijn
Het kan en mag niet verwacht worden van kleine gemeenten dat er 1 persoon op ev zit

Ev → kleine risico's → grote gevolgen. Het is zelfs onverantwoord om zoiets bij kleine gemeenten neer te leggen met 0, nog wat fte voor veiligheid → het bestuur kan nooit goed geïnformeerd worden.

Burger zal bestuurder niet op ev aanspreken (=niet urgent/aanwezig) het leeft niet bij de burger → bestuur moet er wel bij stil staan.

Hoe wordt er in het algemeen gedacht over het externe veiligheidsbeleid en de verantwoordingsplicht?

Voor grote gemeenten goed, wel extra werk maar staan er meer bij stil.

Bewustwording voor het aspect ev → bij de gemeente Groningen wordt het nu wel bij elke ontwikkeling meegenomen.

Voor kleine gemeenten alleen maar druk op capaciteit en doen er dus “niets” mee en Vrom ook niet dus dan gebeurt er niets.

Veel maatregelen van brandweer kunnen niet in het besluit worden opgenomen. Brandweer heeft wel gelijk en moet het niet in het advies weglaten. Wel verantwoordelijkheid bij gemeente om daar iets mee te doen als probleem met regelmaat wordt aangekaart.

Zijn er verbeterpunten met betrekking tot het beleid?

Hoe om te gaan met advies van de brandweer had beter gekund. Meer duidelijkheid bieden:

- Wanneer advies in proces
- Wat minimaal in advies op te nemen
- Hoe vaak overleg en wat aan de brandweer voorleggen → nu te vrijblijvend

Er wordt heel veel bij de rekenkundige hoogte GR stil gestaan

Verantwoording is veel beschrijven en heel weinig nadruk op de keuze: lokatie / ontwikkeling / alternatieven

Nadruk om keuze zou juist meer moeten en minder beschrijven

Bevi bied ook de mogelijkheid om veel te beschrijven → verplichte onderdelen → nu gemakkelijk om algemeen verhaal te schrijven met uiteindelijk 1 alinea met daarin de gemaakte keuzes

Nu weinig commentaar omdat burger / raad niet de kennis heeft om te zien waar fouten zitten

Nu gaat het nog wel eens toevallig goed.

Wordt Externe veiligheid beter/meer geïntegreerd in de ruimtelijke ordening?

In de gemeente Groningen wel. Groot verschil met ruimtelijke besluiten van voor bevi. Bij milieuvergunningen was het al gebruikelijker

Er is wel een groot spanningsveld bij Ro bij wat je qua maatregelen wilt nemen en kunt nemen. Vaak moet je iemand overtuigen het vrijwillig mee te nemen, blijft vaak bij voorlichting.

Interview MAD Friesland

15-01-2010 duur 1 uur en 5 minuten

Het is begrijpelijk dat er minder fouten (bij de verantwoording) worden gemaakt bij een wm dan bij een wro procedure:

- Wm veel feitelijke informatie
- Wro kom je gauw in een schemergebied → wat wel en wat niet meenemen

Dat gemeenten daar vaak iets wil / of dat het er als (dat komt nog vaker voor) en dan moet het gr nog verantwoord worden en dan moet het dusdanig verantwoord worden dat die activiteiten daar kunnen plaatsvinden.

Het gebeurt vaak dat alle beslissingen zijn genomen en dat men dan nog bedenkt dat het gr ook verantwoord moet worden.

Daarom MAD samen met brandweer bezig met een digitale veiligheidstoets te ontwikkelen. Zodat gemeenten daar gebruik van kunnen maken in de vorm van een soort checklist waar aan gedacht moet worden en wanneer in het proces. Zoals het advies van de brandweer en hoe veel tijd zoiets in beslag neemt.

Advies van de brandweer in een heel vroeg stadium is ook niet goed. Als het plan nog alle kanten op kan gaan, daar gaat de brandweer geen advies over geven.

Nu gebeurt het nog wel dat een ontwerpbestemmingsplan ter inzage ligt en dat men tegen de MAD zegt: maak nog even een verantwoording en dan moet er ook nog een advies van de brandweer komen. Dus ook tijdspad inzichtelijk maken in checklist zodat men op het laatste moment niet in tijdsnood komt.

In Friesland geen grote ev problemen → betekend ook dat hier veel minder mensen met expertise zijn.

In Friesland speelt ev nauwelijks een rol dus zou je denken er kan ook niks mis gaan. Maar juist omdat het nauwelijks een rol speelt, worden vaak dingen vergeten zoals buisleidingen.

De risicokaart wordt gebruikt bij het bepalen van het gr, als daar niet alles op staat gaat het alsnog niet goed.

Ev-bureau levert een concept vgr aan met quickscan. Maar de uiteindelijke verantwoording ligt bij het bevoegd gezag → zij moeten de argumenten afwegen.

In de praktijk gaat het vaak anders dan wordt het vgr letterlijk overgenomen en denkt men dat het klaar is, en hup bij het bestemmingsplan.

In advies van de brandweer worden aantal maatregelen genoemd. Deze kan men in de verantwoording opnemen maar wie controleert dat die maatregelen daadwerkelijk worden genomen en dan ook worden behouden.

Oriëntatiewaarde werkt in de praktijk als harde norm (is heilig) omdat men bang is dat te verantwoorden.

Gemeentebestuur geeft vaak opdracht ergens naartoe te schrijven omdat de keuzes al zijn gemaakt.

Borgen maatregelen zijn een knelpunt → daar moet wet en regelgeving voor komen

Men kijkt in de praktijk vaak naar de fn-curve en advies van de brandweer wordt weinig mee gedaan. As maatregelen wel in de verantwoording worden genoemd wie zorgt er dan voor dat deze er daadwerkelijk komen.

Gemeente zit vaak met dubbele belangen (willen de ontwikkelingen gewoon gerealiseerd hebben) en nu provincie niet meer toetst is daar nog minder controle op.

Bijlage 1.2 Knelpunten achtergrondrapport Externe veiligheid en het bestemmingsplan

Bijlage I. Knelpunten

Verklaring kolommen:

Pnt. = nummer knelpunt.

Aard = i: informatie, OC: organisatie/cultuur.

Categorie: in hoofdstuk 4 gebruikte categorie.

pnt.	Genoemde knelpunten tijdens de Interviews	aard	categorie knelpunten
0	veel genoemde punten tijdens de interviews		
1	Het beleid bevat nog zoveel onzekerheden, gegevens veranderen voortdurend, wetgeving wordt nog aangepast enz. Een milieuparagraaf van een bestemmingsplan is verouderd voor hij geschreven is.	I	divers
2	Kennis is nog niet breed gespreid, dit bemoeilijkt een tijdige signalering.	I	kennis
3	Onzekerheid over vervoersgegevens, twijfel aan realiteitswaarde van vervoersgegevens.	I	kennis
4	Onduidelijkheden in rekenmethodieken, tabellen en de verschillende programma's. Verder de omgang met personendichtheden.	I	rekenkundig
5	Er zijn geen standaarden voor verankering van EV in het bestemmingsplan.	I	verankering
6	Wat is nu een goed verantwoord groepsrisico? Waar liggen de grenzen?	I	kennis/ normfixatie
7	Bestemmingsplannen kunnen pas steunen op juridische zekerheid als de doorzet van bijvoorbeeld LPG-tankstations is vastgelegd. De ene procedure wordt dus vertraagd door de andere procedure.	I	divers
8	De groepsrisicobenadering is nog vooral normfixatie. De oriëntatiewaarde is de norm (en voor zover de ambtelijke organisatie beter weet, brengen externen dit in).	I	normfixatie
9	Lege regel ontstaan bij sortering op diverse indexen.		
10	'Bevi' roepen wordt in RO-land als lastig ervaren.	OC	algemeen/ spanning
11	Kennisoniveau bij kleine gemeenten is onvoldoende, je kan niet in alles goed zijn.	OC	kennis
12	Luchtkwaliteit wordt gezien als een groter urgentie probleem, en leidt hierdoor de aandacht van de politiek af van EV.	OC	divers
13	minder genoemde punten tijdens de interviews		

14	Definitie bestaande/nieuwe situatie Bevi bij bijvoorbeeld LPG-tankstations in conserverende situaties/beheerplannen bij nieuw ruimtelijk besluit. (Bevi beschouwd dit per definitie als nieuwe situatie waardoor saneringsprobleem ontstaat).	I	algemeen
15	Wat versta je nu precies onder (beparkt) kwetsbaar.	I	definitie
16	Brochure 'Bedrijven en milieuzonering' zet gemeenten voor wat betreft EV volledig op het verkeerde been.	I	algemeen
17	RRGS werkt niet, te veel achterstallig onderhoud met betrekking tot de actualiteit van risico-informatie.	I	algemeen
18	Systeem van verblijftijden in Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico (systeem van RIVM) onbegrijpelijk en onbruikbaar in de praktijk.	I	rekenkundig
19	Adviezen van de brandweer zijn vaak niet bruikbaar, omdat ze niet aansluiten op Wm en WRO.	I	algemeen/ spanning
20	Tabellen groepsrisico worden vaak verkeerd toegepast.	I	rekenkundig/ kennis
21	Bedrijven kunnen snel wisselen, die dynamiek is moeilijk met een bestemmingsplan te volgen.	I	verankering/ algemeen
22	Een goed gemeentelijk bestand van personendichtheden wordt gemist	I	algemeen
23	De externe controleerbaarheid van de gehanteerde personendichtheden wordt gemist.	I	verankering/ algemeen
24	Hoe veranker je de maatregelen die de brandweer adviseert? De wetgeving biedt hier onvoldoende houvast voor.	I	verankering
25	De definitie van invloedsgebied is onduidelijk geregeld, geen feitelijke verankering van 1% letaliteit, daardoor ontstaat ook discussie over de omvang van een invloedsgebied.	I	definitie
26	Door de veelheid aan artikel 19-procedures gaat het totaal overzicht verloren en daarmee de basis voor een brede ruimtelijke afweging.	I	algemeen
27	Door risico-contouren het bestemmingsplan op te nemen, zit je er (tenminste) tien jaar aan vast.	I	verankering
28	Lage regel ontstaan bij sortering op diverse indexen.		
29	RO heeft het nog niet in de gaten, milieu wordt pas om advies gevraagd als RO een probleem heeft gesignaleerd. Wordt een probleem niet gesignaleerd....	OC	algemeen
30	Voortborduren op oude plannen zonder te actualiseren op nieuwe EV-ontwikkelingen.	OC	algemeen
31	Er zijn veel cursussen, maar je kan door de bomen het bos niet meer zien en de kwaliteit verschilt sterk.	OC	kennis
32	Bestemmingsplannen worden vaak geschreven door externe bureaus. EV kennis bij bureaus is soms onvoldoende.	OC	kennis/ algemeen
33	Trage aanpassing van bestemmingsplannen op krimp of groei van risicocontouren. Vergroot kans op inefficiënt grondgebruik, saneringssituaties of schadeclaims.	OC	verankering
34	Groepsrisico hobbelt er achteraan, wordt nog niet gebruikt om te ordenen met risico-elementen.	OC	algemeen

35	Grote onzekerheid bij gemeenten. Gemeenten zoeken naar partijen die een (vals) gevoel van zekerheid kunnen geven. Gemeenten nemen van externen veel voor waar aan...	oc	kennis
36	Veel nieuwkomers op de EV-markt, maar wie heeft nu echt kennis?	oc	kennis
37	Risicobron vaak sluitpost bij nieuw ruimtelijk initiatief. Eerst worden de voordelen van het initiatief eigen gemaakt, dan pas worden de gevolgen voor en van de risicobron beschouwd.	oc	algemeen
38	Het zwaartepunt ligt bij het rekensysteem, niet op de verantwoordingsplicht.	oc	rekenkundig
39	Het bestuur is bang om EV naar buiten te communiceren.	oc	algemeen
40	Een overgangstermijn binnen het Bevi wordt gemist, sommige plannen zijn al jaren in ontwikkeling en moeten nu weer worden aangepast.	oc	algemeen/ kennis
41	Wie is verantwoordelijk voor het treffen van de maatregelen die de brandweer adviseert?	oc	verankering/ kennis
42	Angst om in het invloedsgebied te bouwen en daarmee voor de Raad van State verantwoording te moeten afleggen.	oc	normfixatie
43	Bij QRA's wordt soms naar de uitkomst toegerekend.	oc	normfixatie
44	Grote verschillen in aanpak EV van met name RO-afdelingen.	oc	algemeen
45	We zouden zelf graag een dynamische EV-kaart hebben want het provinciale systeem loopt per definitie achter.	oc	algemeen
45	welnu genoemd punten tijdens de Interviews		
47	Het is problematisch om gegevens te krijgen van risicobronnen in het buitenland.		kennis
48	VROM-Inspectie richt haar aandacht soms op punten die niet relevant zijn en laat daarentegen relevante zaken onbelicht.		algemeen
49	Om met het oog op nieuwe planontwikkeling ongewenst gebruik van de grond te weren bestaat het voorbereidingsbesluit. Om ongewenste risicocontouren te weren bestaat geen instrument. Artikel 8.8.1c Wm is pas bruikbaar als er een concreet plan ligt. In de tussentijd kan een nieuw ruimtelijk plan gefrustreerd worden.		verankering
50	Waarom heel veel aandacht en kosten voor een gedetailleerde QRA, terwijl het in de totaalafweging maar een beperkte rol speelt?		algemeen
51	Beleid saneringsituaties LPC is te onduidelijk, hier kan je geen bestemmingsplan op baseren.		algemeen/ kennis
52	Definitie (beperkt) kwetsbaar; Onduidelijk of gebouwen ook niet (beperkt)kwetsbaar kunnen zijn.		definitie/ kennis
53	Criteria voor toelating beperkt kwetsbare bedrijven binnen 10 ⁻⁶ - contour zijn onduidelijk.		kennis
54	Grote PR-zone's leiden tot het verplaatsen van risicovolle bedrijven van (zware)industrieterreinen naar het buitengebied. Dit past niet in het ruimtelijke beleid.		algemeen
55	Hoe veranker je personendichtheden in het bestemmingsplan (op een handhaafbare wijze).		verankering

56	Soms zijn er op dezelfde transportroutes meerdere vormen van EV-beleid van toepassing, dit maakt het voor RO erg onoverzichtelijk.	I	definitie
57	Het begrip 'functionele binding' bij artikel 14 lijkt onwerkbaar. Wat is het en hoe veranker je het.	I	definitie/ kennis
58	Als we de bestemmingsplannen van de industrieterreinen gaan herzien op het gebied van de EV, kunnen we vele schadeclaims verwachten.	I	algemeen
59	Lege regel ontstaan bij sortering op diverse indexen.		
60	Externen (bijv. semi overheden) beoordelen een groepsrisico-besluit vooral op het al dan niet overschrijden van de oriëntatiewaarde. Er is geen interesse voor de overwegingen hierbij.	OC	normfixatie
61	De verantwoordingsplicht zou door het college gedragen moeten worden, maar in de praktijk moet er gewoon een advies komen van ambtenaren en beseft het college niet dat ze zelf moeten verantwoorden.	OC	algemeen
62	Regionale brandweer haalt Pro-Actie-taken uit haar adviespakket, hoe moet je nu om advies vragen.	OC	divers