

Omgevingsveiligheidsbeleid VRR 2023

Het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond;

Bijeen in de vergadering d.d. 15 februari 2023;

Besluit:

1. Vaststellen van het Omgevingsveiligheidsbeleid VRR

Ing. A. Aboutaleb
Voorzitter Algemeen Bestuur

Mr. Drs. A. Littooi
Secretaris Algemeen Bestuur

Rotterdam, 15 februari 2023

Omgevingsveiligheidsbeleid VRR 2023

Samenvatting

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) zet zich in voor het creëren van een veilige leefomgeving in iedere gemeente in haar verzorgingsgebied en beoogt deze ook in stand te houden. Om dit te bewerkstelligen adviseert de VRR over het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, ongevallen met gevaarlijke stoffen, rampen en crises. Om zowel intern als extern duidelijkheid te geven op welke wijze de VRR invulling wil geven aan die adviesbevoegdheid is onderhavig omgevingsveiligheidsbeleid opgesteld.

De doelstelling van dit voorliggende omgevingsveiligheidsbeleid is als volgt:

Het bevoegd gezag eenduidig, zoveel mogelijk integraal en volledig te kunnen adviseren over het creëren en in standhouden van een veilige leefomgeving. Daarbij geldt dat het een toekomstbestendig beleidsdocument is, waarin in ieder geval uitgangspunten, kaders en doelstellingen ten behoeve van de advisering zijn vastgelegd en dat het beleid onmiskenbaar de belangen van de VRR borgt.

Kijkend naar de doelstellingen, kaders en uitgangspunten dan is het belangrijkste doel voor het inhoudelijk advies als volgt:

het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, ongevallen met gevaarlijke stoffen, rampen en crises

Daarnaast is er een drietal (sub)doelen als het gaat om advisering die samenhangen met het hierboven beschreven doel:

- Veilige en effectieve hulpverlening mogelijk maken;
- Vergroten van de zelf- en samenredzaamheid van de samenleving;
- Het borgen van de continuïteit van de samenleving.

Om die doelen vanuit de advisering te bereiken, wordt er een aantal uitgangspunten gehanteerd alsmede kaders (o.a. de Omgevingswet en het Beleidsplan van de VRR) beschreven van waaruit het advies wordt opgesteld. Dit alles omschrijft waar de VRR voor staat en wat de VRR wil bereiken met haar advisering.

De uitgangspunten die in onderhavig beleid zijn opgenomen worden verder uitgewerkt in handreikingen. In deze afzonderlijke handreikingen wordt ingegaan op de advisering t.a.v. de instrumenten onder de Omgevingswet die relevant zijn voor de veiligheidsregio. Voor de volgende instrumenten onder de Omgevingswet zal een handreiking worden opgesteld: Omgevingsvisie/Omgevingsverordening, Om-

gevingsplan en Omgevingsvergunning. De handreikingen hebben daarmee een raakvlak met dit beleid, maar vormen geen specifiek onderdeel van dit beleid.

1 Inleiding

Eén van de taken van de veiligheidsregio is het adviseren over het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, ongevallen met gevaarlijke stoffen, rampen en crises. Deze adviestaak is enerzijds wettelijk verankerd en anderzijds opgenomen in het beleidsplan^[1] van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR). Om zowel intern als extern duidelijkheid te geven op welke wijze de VRR invulling wil geven aan deze adviesbevoegdheid is beleid wenselijk. Gelet hierop is onderhavig omgevingsveiligheidsbeleid opgesteld.

1.1. Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, verandert er het nodige voor onder meer veiligheidsregio's. Zo ook voor de VRR. Een aantal veranderingen heeft mede tot gevolg dat het huidige beleid (onder meer Externe Veiligheidsbeleid) na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer voldoet. Dit komt omdat de (wettelijke) grondslagen, op basis waarvan wordt geadviseerd, deels komen te vervallen of anders moeten worden vastgelegd.

Daarnaast is het een taak van de veiligheidsregio om zich in te zetten voor het creëren van een veilige leefomgeving in iedere gemeente in haar verzorgingsgebied en deze in stand te houden. De VRR wil het bevoegd gezag in staat stellen om risico's bewust en bekwaam af te wegen. Om dit te bereiken geeft de VRR een (integraal) veiligheidsadvies waarin deze risico's worden benoemd of beoordeeld met daarbij, waar mogelijk, maatregelen om die risico's te verkleinen. Voor de invulling hiervan zijn duidelijke kaders nodig waarbinnen de VRR haar advies uitbrengt.

De adviestaken die de VRR uitvoert hebben elk hun eigen toetsingskader (voortvloeiend uit o.a. beleid en wet- en regelgeving waarop zij betrekking hebben). Om tegenstrijdige adviezen te voorkomen en vanwege de integrale blik die de Omgevingswet van ons vraagt, is het noodzakelijk dat het beleid binnen de VRR op elkaar is afgestemd en zoveel mogelijk in gezamenlijkheid wordt opgesteld. Onderhavig omgevingsveiligheidsbeleid geeft daar invulling aan en heeft betrekking op de adviestaken van meerdere afdelingen binnen de VRR.

Visie op een veilige leefomgeving

In 2020 heeft de VRR een visie op een veilige leefomgeving opgesteld. Hierin is opgenomen hoe de VRR de gemeente kan helpen bij het realiseren van haar veiligheidsambities. Dit mede met het oog op de komst van de Omgevingswet. Bij het realiseren van die gemeentelijke ambities is het van belang om te anticiperen op veranderingen en daarbij de veiligheid in het vizier te houden. Dit kan worden verwezenlijkt door vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan en voortdurend samen te werken aan een veilige leefomgeving, want:

- veiligheid maken we samen: het is een gedeelde zorg en ons gedeeld belang;
- veiligheid geldt voor burgers én hulpverleners en;
- onze (integrale) adviezen zijn gebaseerd op de kennis en ervaring vanuit alle schakels van de veiligheidsketen.

Door het unieke karakter van een veiligheidsregio, beschikt de VRR over kennis en ervaring op het gebied van proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg met betrekking tot veiligheidsvraagstukken.

De VRR wil zo vroeg mogelijk in gesprek om risico's te voorkomen of in ieder geval te beperken; de VRR wil meedenken in mogelijkheden en maatwerk leveren, zodat het bevoegd gezag (gemeente en provincie) haar ambities kan verwezenlijken met een duurzaam ontwerp dat zowel een veilige, gezonde als economisch rendabele leefomgeving oplevert.

1.2. Doel van het beleid

Het omgevingsveiligheidsbeleid heeft als hoofddoel:

Het bevoegd gezag eenduidig, zoveel mogelijk integraal en volledig te kunnen adviseren over het creëren en in standhouden van een veilige leefomgeving. Daarbij geldt dat het een toekomstbestendig beleidsdocument is, waarin in ieder geval uitgangspunten, kaders en doelstellingen ten behoeve van de advisering zijn vastgelegd en dat het beleid onmiskenbaar de belangen van de VRR borgt.

Voor het eenduidige advies geldt dat dit vanuit heldere kaders en uitgangspunten wordt geformuleerd en dat het een in één oogopslag duidelijk en begrijpelijk product is. Waarbij vanuit onderlinge samenwerking en afstemming binnen de VRR getracht wordt om een breed gedragen product op te leveren. De VRR adviseert daarbij vanuit een onafhankelijke rol.

Onderhavig beleid zorgt voor inhoudelijke afstemming ten aanzien van de verschillende gebieden waarop de VRR adviseert en de uitgangspunten die in deze adviezen worden gehanteerd. Toetsingskaders uit bijvoorbeeld bouw en milieu wet- en regelgeving kunnen er echter voor zorgen dat adviezen op bepaalde onderdelen van elkaar afwijken, dit wordt in het beleid verder toegelicht.

Het toekomstbestendige karakter kenmerkt zich doordat dit beleid zich niet laat leiden door zachte trends, zoals kortstondige hypes maar wel door trends die jaren zullen aanhouden zoals de energietransitie. Het beleid gaat uit van het beoogde doel, zijnde het creëren van een veilige leefomgeving door het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, ongevallen met gevaarlijke stoffen, rampen en crises. De uitgangspunten hiervoor zijn zoveel mogelijk generiek en waar mogelijk specifiek beschreven, maar zodanig dat zij bestand zijn tegen veranderingen. Een randvoorwaarde hierbij zal altijd zijn dat de hulpdiensten veilig kunnen optreden bij een incident.

Tot slot worden in het beleid de kaders geschetst voor de adviesthema's (zoals brandveiligheid) waarover de VRR adviseert. In de bij dit beleid behorende handreikingen worden onder andere deze adviesthema's verder uitgewerkt en geconcretiseerd.

1.3. Scope en afbakening

Dit beleid richt zich op de gevraagde en ongevraagde advisering in het kader van de ruimtelijke ordening, waaronder omgevingsplanactiviteiten, alsook de vergunningverlening voor de onderdelen bouwen en milieu. Hierbij worden de risico's in de fysieke leefomgeving beschouwd waar vervolgens algemene en specifieke uitgangspunten voor zijn geformuleerd. De toepassing van deze uitgangspunten is uitgewerkt in separaat opgestelde handreikingen per instrument van de Omgevingswet. Later in dit beleidsstuk wordt toegelicht wat deze handreikingen inhouden.

Dit beleid richt zich op de advisering over een veilige fysieke leefomgeving. Het begrip veilige fysieke leefomgeving is breder dan het begrip fysieke veiligheid en sluit beter aan bij de brede benadering die de VRR hanteert. Fysieke veiligheidsaspecten zoals externe- en brandveiligheid zijn onderdeel van een veilige fysieke leefomgeving. De kaders van het beleid en rol van de VRR worden in hoofdstuk twee nader toegelicht.

1.4. Omgevingsveiligheidsbeleid en handreikingen

In het omgevingsveiligheidsbeleid zijn de kaders, doelen en uitgangspunten met betrekking tot de advisering door de VRR opgenomen. Deze kaders, doelen en uitgangspunten geven weer waar de VRR voor staat en wat de VRR wil bereiken met haar advisering.

De uitgangspunten die in het beleid zijn opgenomen worden uitgewerkt in handreikingen. In deze afzonderlijke handreikingen wordt ingegaan op de advisering t.a.v. de instrumenten onder de Omgevingswet die relevant zijn voor de veiligheidsregio. Voor de volgende instrumenten onder de Omgevingswet zal een handreiking worden opgesteld: Omgevingsvisie/Omgevingsverordening, Omgevingsplan en Omgevingsvergunning. De overige instrumenten waaronder omgevingsprogramma en projectbesluit zijn zodanig specifiek dat hiervoor geen aparte handreiking zal worden opgesteld maar voor de advisering gebruik zal worden gemaakt van de uitgangspunten uit onderhavig beleid waarbij indien mogelijk, tevens wordt aangesloten bij het gestelde in de genoemde handreikingen.

Het omgevingsveiligheidsbeleid wordt vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de VRR. De handreikingen bevatten een inhoudelijke uitwerking van de uitgangspunten uit dit beleid. Deze zullen naar verwachting, door nieuwe kennis en inzichten en de veranderende omgeving waarop moet worden ingespeeld, frequenter aangepast worden om zodoende nieuwe kennis en inzichten toe te kunnen passen. Gelet hierop zal de vaststelling van deze handreikingen worden gemandateerd aan de Directieraad van de VRR.

[1] Op het moment van vaststelling van onderhavig beleid is het Beleidsplan VRR 2023-2027 het geldende beleidsplan. Toekomstige beleidsplannen kunnen aanleiding geven tot aanpassing van onderhavig beleid. Dit zal alleen het geval zijn als sprake is van significante wijzigingen in de door de veiligheidsregio uit te voeren taken die op grond van artikel 10 WvR zijn vastgelegd in het beleidsplan.

2 Beleidskader

De VRR is een onafhankelijke partner die zich inzet voor de veiligheid van o.a. de inwoners, en bezoekers binnen haar grondgebied. Vanuit die taakstelling draagt de VRR, in samenwerking met het bevoegd gezag Omgevingswet, bij aan het creëren en in stand houden van een veilige fysieke leefomgeving.

In een veilige fysieke leefomgeving kunnen mensen veilig wonen, werken, reizen en recreëren. Dit komt alleen succesvol en duurzaam tot stand door samenwerking tussen alle belanghebbenden, ieder vanuit zijn eigen rol en deskundigheid.

De VRR draagt bij aan een veilige fysieke leefomgeving door overheden in de regio Rotterdam-Rijnmond te adviseren over de risico's van branden, rampen en crises, het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan én door effectieve hulpverlening als het onverhoopt toch mis gaat. Veilig kunnen optreden door de zorg- en hulpverleners is hierbij essentieel.

Om dit te bereiken geeft de VRR, gevraagd en ongevraagd, een onafhankelijk advies. Dit doet zij vanuit haar deskundigheid en specialistische kennis op het terrein van brandveiligheid, hulpverlening en rampenbestrijding. In deze adviezen worden mogelijke risico's van een ontwikkeling benoemd of, als deze in de aanvraag zijn benoemd, beoordeeld, wordt aangegeven of voldoende maatregelen zijn genomen om die risico's te voorkomen en/of te beperken en worden er waar nodig aanvullende maatregelen beschreven. Als de situatie daarom vraagt zal daarbij afstemming plaatsvinden met andere ketenpartners. Het is van belang om kennis te hebben van elkaars expertise, wat moet leiden tot een vanzelfsprekendheid om elkaars kennis te gebruiken. Het advies van de VRR moet ertoe bijdragen dat het bevoegd gezag in staat wordt gesteld om risico's bewust en bekwaam af te wegen.

Het is van belang dat een advies van de VRR wordt meegenomen in de overwegingen van een besluit door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag maakt o.a. naar aanleiding van dat advies een belangenafweging en motiveert haar keuze.

Zowel vanuit een wettelijk als niet-wettelijk kader kan een advies van de VRR tot stand komen. In de volgende paragraaf wordt beschreven op welke manier het wettelijk kader hier duiding aan geeft. Daaropvolgend komt het maatschappelijk- en regionaal kader aan bod waarbij de context van de VRR verder wordt beschreven.

2.1. Wettelijk kader

De taken van de veiligheidsregio's zijn vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De bedoeling van de wetgever is geweest om veiligheidsregio's o.a. een belangrijke rol te geven in de advisering op het terrein van veiligheid. Door expertise te bundelen en verder te ontwikkelen kan de veiligheidsregio haar rol als adviseur waar nodig multidisciplinair invullen en verbreden op het brede terrein van de veilige fysieke leefomgeving.

Deze adviesrol is o.a. geborgd in artikel 10 Wvr waarin de taken en bevoegdheden die aan het bestuur van de veiligheidsregio zijn overgedragen, zijn opgenomen. Dit betreft o.a. de inventarisatie van risico's van branden, rampen en crises en de wettelijke en niet-wettelijke advisering hierover. Daarnaast is deze adviesrol opgenomen in artikel 25 Wvr, voor zover het gaat over de advisering op het gebied van de brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen.

2.1.1. Wettelijke en niet-wettelijke adviestaken

De adviestaak van de veiligheidsregio, zoals opgenomen in artikel 10 Wvr, betreft de advisering van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen, én de gevallen die in dit beleidsplan zijn bepaald. Met de zinsnede "in de bij of krachtens de wet aangegeven gevallen" wordt bedoeld dat in een andere wet dan de Wvr een adviesrecht is opgenomen (denk bijvoorbeeld aan de adviesrechten onder de Omgevingswet zoals opgenomen in het Omgevingsbesluit). Een wettelijk advies is zwaarwegend, maar het bevoegd gezag kan er gemotiveerd van afwijken.

Als een adviestaak niet een "bij of krachtens de wet aangegeven geval" is, gaat het om een niet-wettelijk advies. Als de veiligheidsregio hierover wil adviseren moet, op grond van artikel 14, tweede lid, onderdeel e Wvr, in het beleidsplan een beschrijving van deze adviesfunctie worden opgenomen. In het beleidsplan van de VRR zijn onze niet-wettelijke adviestaken beschreven.

Hieronder zal op beide adviestaken verder worden ingegaan.

2.1.2. Wettelijk adviesrecht Omgevingswet voor veiligheidsregio's

Een wettelijk adviesrecht is zwaarwegend en is om die reden slechts in een beperkt aantal gevallen opgenomen in de wet- en regelgeving. Welk bestuursorgaan adviesrecht krijgt en voor welk instrument is uitgewerkt in afdeling 4.2[1] van het Omgevingsbesluit. Hierbij is onder meer gekeken naar de belangen, deskundigheid en specifieke taken van die bestuursorganen. Om die reden is in artikel 4.33 Omgevingsbesluit o.a. opgenomen dat de veiligheidsregio advies mag geven over aanvragen om omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten (mba's)[2], zoals genoemd in bijlage III van het Omgevingsbesluit, dit betreft met name activiteiten met externe veiligheidsrisico's.

Omgevingsbesluit: artikel 4.33 (advies door bestuur veiligheidsregio)

Het bestuur van de veiligheidsregio op het grondgebied waarvan een milieubelastende activiteit geheel of in hoofdzaak plaatsvindt, is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een milieubelastende activiteit als bedoeld in bijlage III, onder 1.

Dit formele adviesrecht is beperkt tot omgevingsvergunningen voor een aantal mba's. Hieronder vallen dus niet alle mba's met een potentieel veiligheidsrisico. De veiligheidsregio's hebben ook adviesrecht buiten de in bijlage III van het Omgevingsbesluit genoemde zaken namelijk het niet-wettelijk adviesrecht waarvan de beschrijving in het beleidsplan is opgenomen.

2.1.3. Niet-wettelijk adviesrecht

Gelet op het bovenstaande is het wettelijk adviesrecht voor veiligheidsregio's onder de Omgevingswet beperkt. Dit betekent echter niet dat de wetgever dit advies niet noodzakelijk vindt. De systematiek van de wet is echter zodanig dat het aantal wettelijke adviezen is beperkt en deels is vervangen door bestuurlijke afspraken. Op grond van artikel 2.2 Omgevingswet geldt namelijk een algemene verplichting voor bestuursorganen om rekening te houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen, en zo nodig met hen af te stemmen.

Omgevingswet: artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)

Bestuursorganen hebben de verplichting om bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening te houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen, en zo nodig met hen af te stemmen.

Artikel 2.2 Omgevingswet is van toepassing op alle instrumenten onder de Omgevingswet, dus zowel voor omgevingsvisies, verordeningen en programma's als voor omgevingsplannen en omgevingsvergunningen.

Daarnaast blijkt ook uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) dat het de bedoeling is dat rekening wordt gehouden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen (waaronder de veiligheidsregio's) en advies wordt ingewonnen. Zo wordt in artikel 5.2 van het Bkl verwezen naar de Wvvr.

Besluit kwaliteit leefomgeving: artikel 5.2 (veiligheidsrisico's van branden, rampen en crises)

In een omgevingsplan wordt voor risico's van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio's, rekening gehouden met het belang van:

- a. *het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan,*
- b. *de mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen, en*
- c. *de geneeskundige hulpverlening aan personen daarbij.*

In paragraaf 8.1.4 van de Nota van toelichting Bkl (Waarborgen van de veiligheid) is aangegeven dat hierbij moet worden uitgegaan van een breed begrip van veiligheid, aansluitend bij het regionaal risicoprofiel. Daarnaast is aangegeven dat gemeenten voor de uitvoering van artikel 5.2 Bkl advies moeten inwinnen bij de veiligheidsregio's en dit advies moeten betrekken bij de afweging van functies aan locaties.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ten aanzien van het advies in het kader van artikel 5.2 Bkl een verscherping in artikel 14 Wvvr opgenomen. Deze houdt in dat het bestuur van de veiligheidsregio, in haar beleidsplan, moet aangeven op welke wijze gemeenten de veiligheidsregio in de gelegenheid moeten stellen de adviesfunctie met betrekking tot omgevingsplannen uit te oefenen.

Gelet op het bovenstaande is in het beleidsplan van de VRR een beschrijving van de niet-wettelijke adviestaken opgenomen. Daarnaast is t.a.v. de advisering m.b.t. omgevingsplannen een beschrijving van de omvang van deze adviesfunctie opgenomen.

2.1.4. Invulling wettelijke en niet-wettelijke adviestaak

Een adviesrecht volgend uit een wet of beleidsplan creëert een bevoegdheid om advies uit te brengen. Dit betreft een bevoegdheid waar gebruik van kan worden gemaakt. Door het woord "kan" zit er een bepaalde keuzevrijheid aan het uitoefenen van die bevoegdheid. Het is aan het bestuursorgaan hoe,

wanneer en in welke mate van een bepaalde bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Om te zorgen dat het gebruik van een bevoegdheid op een eenduidige manier plaatsvindt, stelt een bestuursorgaan beleid vast. Gelet hierop is onderhavig beleid geformuleerd. In dit beleid zijn de uitgangspunten opgenomen die worden gehanteerd in de advisering door de VRR. Deze uitgangspunten gelden naast de beoordelingskaders die voor de specifieke instrumenten reeds gelden.

2.2. Maatschappelijk kader

Maatschappelijke ontwikkelingen brengen verschillende (on)bekende risico's met zich mee. Ondanks dat veel ontwikkelingen in ogenschouw genomen kunnen worden, beperken we ons in dit beleid tot de ontwikkelingen waarvan de effecten al zichtbaar en relevant voor de veiligheidsregio zijn en waarvan het de verwachting is dat deze voor een langere periode zullen aanhouden. Het is van belang om de trends te volgen, te begrijpen en te analyseren om inzichtelijk te maken wat de trends voor de verschillende fases in de veiligheidsketen alsook voor fysieke de leefomgeving betekent. In deze paragraaf is een aantal maatschappelijke ontwikkelingen opgenomen die voor de advisering relevant zijn. Deze ontwikkelingen zijn relevant, omdat ze de risico's voor de samenleving kunnen beïnvloeden. In de handreikingen zal verder worden uitgewerkt hoe de VRR hier nader invulling aan wil geven in de advisering. In onderstaande figuur wordt toegelicht hoe verschillende maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben op de verschillende typen incidenten. Door ontwikkelingen in de samenleving kunnen risico's veranderen of kunnen er nieuwe risico's ontstaan. Ontwikkelingen zoals de energietransitie of klimaatverandering zijn geen risico op zichzelf, maar beïnvloeden het risico. Zo heeft klimaatverandering onder andere effect op de kans van een overstroming en hevige neerslag en heeft de energietransitie invloed op de soort stoffen die bij een incident zijn betrokken of kunnen vrijkomen.

2.2.1. Energietransitie

De komende decennia vindt er een verschuiving plaats van fossiele brandstoffen naar andere energievormen: de energietransitie. In de regio Rotterdam-Rijnmond zijn er initiatieven zoals de komst van windmolens/windparken en zonnepanelen/zonneparken, al dan niet in combinatie met productie, opslag en transport van waterstof en waterstofdragers zoals ammoniak, het gebruik van nieuwe brandstoffen, het gebruik van elektrische voertuigen en het realiseren van oplaadvoorzieningen in parkeergarages.

De ontwikkelingen in de energietransitie brengen een verscheidenheid aan risico's met zich mee. De mogelijke effecten en bestrijdbaarheid van deze ontwikkelingen, zoals zonnevelden, energieopslagsystemen en grootschalig energieverbruik door bedrijven, zijn nog niet volledig bekend. In combinatie met de veelal nog ontbrekende regelgeving vragen deze ontwikkelingen om een andere benadering in de advisering maar ook in de incidentbestrijding.

2.2.2. Klimaatverandering

In Nederland is steeds meer sprake van extremere weersomstandigheden. Als gevolg van de verandering van het klimaat, zijn omstandigheden als droogte, hitte, extreme buien, extreme neerslag en overstromingen niet ondenkbaar. Vanuit veiligheidsperspectief zijn er vier belangrijke aandachtspunten, te weten: vitale infrastructuur, kwetsbare groepen, objecten die nieuwe risico's kunnen veroorzaken en risicocommunicatie. Deze aandachtspunten kennen verschillende risico's, zijn van invloed op het beheersen van risico's en de voorbereiding op crises en de gevolgbestrijding.

Bij de maatschappelijke ontwikkeling klimaatverandering wordt er, conform de klimaatstresstesten, een onderscheid gemaakt tussen vier verschillende thema's; droogte, hitte, wateroverlast en overstromingen.

- Droogte: als gevolg van droogte ontstaat een verhoogd risico op (natuur)branden maar ook uitdroging van keringen, tekort aan bluswater en verzakking van de grond.
- Hitte: langdurige hitte kan zorgen voor negatieve gezondheidsrisico's, maar bijvoorbeeld ook de afname van kwaliteit van het oppervlaktewater.
- Wateroverlast: een grote hoeveelheid water heeft consequenties voor de inzetbaarheid van de hulpdiensten. Ook worden de hulpdiensten overvraagd en kan de vitale infrastructuur uitvallen.
- Overstromingen: overstromingen kunnen consequenties hebben op de (vitale) infrastructuur, maar ook op vluchten en evacueren van mens en dier.

De wet- en regelgeving op bovenstaande thema's is veelal slechts beperkt aanwezig. Door voorafgaand aan een ontwikkeling te adviseren over de mogelijke effecten van de klimaatverandering, kan een veiligere leefomgeving gerealiseerd worden.

2.2.3. Vergrijzing

Vergrijzing betekent kortweg dat het aandeel van de ouderen in de bevolking toeneemt, waardoor de gemiddelde leeftijd stijgt. Onder de grote groep vergrijzende ouderen groeit, mede door het gevoerde overheidsbeleid, de belangstelling voor zelfstandig wonen in plaats van geïnstitutionaliseerde zorg. Dit brengt risico's met zich mee, omdat oudere mensen die thuis wonen over het algemeen meer en

diverse hulpverlening nodig hebben en vanwege hun verminderde zelfredzaamheid in veel gevallen een hogere risico-ontvanger zijn.

Deze verminderd zelfredzame doelgroep verblijft vaker en langer in gebouwen die niet zijn aangemerkt als (zeer) kwetsbare gebouwen. Het is belangrijk om in de advisering rekening te houden met deze ontwikkeling.

2.2.4. Verdichting

Verdichting is het beter of intensiever gebruik maken van de ruimte binnen de bestaande bebouwde omgeving, door het bijbouwen van objecten en/of met hogere dichtheden. In de regio Rotterdam-Rijnmond beperkt verdichting zich niet alleen tot de steden, maar is dit tevens zichtbaar in het havengebied. Hierdoor zullen steeds meer functies gemengd worden. Dit heeft nieuwe veiligheidsvraagstukken tot gevolg, waarbij er onder andere stilgestaan moet worden bij gemengde functies als 'wonen' en 'bedrijven'. Om verdichting op een gezonde en veilige manier te realiseren, wordt er naar inventieve oplossingen gezocht om meer mensen van dezelfde ruimte, met mogelijk verschillende functies, gebruik te laten maken. Daarnaast wordt er in Rotterdam-Rijnmond veel de hoogte in gebouwd. Een aantal van deze bouwwerken overstijgt nu de 200 meter. Deze ontwikkeling leidt tot verschillende uitdagingen op het gebied van veiligheid. Ook de 'reguliere' hoogbouw (70 tot 200 meter) brengt risico's met zich mee die raken aan dit omgevingsveiligheidsbeleid. Zo dient hier rekening gehouden te worden met de brandveiligheid, zelfredzaamheid en bereikbaarheid van hulpdiensten. Ook in het industriegebied wordt waargenomen dat bedrijven naar meer ruimte zoeken voor de nieuwe activiteiten, o.a. rondom de energietransitie, bijvoorbeeld door het benutten van nog niet gebruikte delen van hun terrein. Het gevolg is dat installaties steeds dichter bij elkaar komen te staan, waardoor sprake kan zijn van een toename van bestaande risico's of het ontstaan van nieuwe risico's.

De maatschappelijke ontwikkeling verdichting geeft de schaarste van ruimte weer. Belangrijk is dat er ook bij deze ontwikkeling aandacht blijft voor een goede bereikbaarheid, voldoende zorgaanbod, bluswatervoorzieningen en inzetmogelijkheden van hulpverlening. Hier moet in de advisering rekening mee gehouden worden.

2.2.5. Data en internet

De sterk toenemende technologische ontwikkelingen hebben een grote impact op de maatschappij en daarmee ook op de regio Rotterdam-Rijnmond. In toenemende mate wordt de samenleving afhankelijk van data en internet. De mogelijkheden en het gebruik van verschillende technologieën, zoals werken en bediening van systemen op afstand, kunstmatige intelligentie en datawarehouses, maken voornamelijk bedrijven en organisaties in een steeds grotere mate afhankelijk van technologie zijn. Door de afhankelijkheid van bedrijven van onder andere internet en opslag in de cloud, zijn ze kwetsbaar voor verschillende vormen van cybercriminaliteit. De gevolgen van (cyber)incidenten bij dit soort type gebouwen (zoals datawarehouses) kunnen zorgen voor een maatschappelijke ontwrichting door de impact dat het heeft op de samenleving. Er zal hier, voor zover dat mogelijk is, rekening mee gehouden moeten worden in de advisering en hierop maatregelen te treffen die de gebouwen en functie beter beschermen tegen invloeden van buitenaf. Door deze kwetsbare objecten in de samenleving beter te beschermen, voorkom je mogelijke incidenten of beperk je de impact ervan op de maatschappij.

2.3. Regionaal kader

In de vorige paragraaf is beschreven dat maatschappelijke ontwikkelingen risico's voor de samenleving met zich mee kunnen brengen. Deze ontwikkelingen op macroniveau beïnvloeden de risico's op regionaal niveau, waardoor het risicobeeld van de regio constant aan verandering onderhevig is. Het risicobeeld is van invloed op het omgevingsveiligheidsbeleid en de daaruit volgende advisering.

Het risicobeeld van de regio wordt onder andere gevormd door het Regionaal Risicoprofiel (RRP). Dit profiel bestaat uit een inventarisatie en analyse van aanwezige risico's binnen de regio Rotterdam-Rijnmond, inclusief relevante risico's uit aangrenzende gebieden. Doel van dit RRP is het (strategisch) beleid van de veiligheidsregio in samenhang brengen met de daadwerkelijk aanwezige risico's. Daarmee vormt het RRP de basis van het (regionaal)beleids- en crisisplan van de VRR.

Bij de advisering over ruimtelijke ontwikkelingen en -initiatieven gebruikt de VRR de geïdentificeerde risico's uit het RRP. Het advies dient ertoe bij te kunnen dragen dat een brand, ramp en/of crisis voorkomen of qua impact beperkt kan worden. Het RRP[3] bevat risicocategorieën die zijn ingedeeld in maatschappelijke thema's. Hieronder is een overzicht van (de voor dit adviesbeleid) relevante risicocategorieën weergegeven. Deze risicocategorieën zijn relevant omdat ze met fysieke maatregelen in de fysieke leefomgeving kunnen worden beïnvloed.

Thema	Categorie
Natuurlijke omgeving	Overstromingen
	Natuurbranden
	Extreme neerslag
Gebouwde omgeving	Branden in kwetsbare objecten
	Branden in vitale objecten
	Falen windturbine
Technologische omgeving	Incidenten met brandbare/explosieve stof in open lucht
	Incidenten met giftige stof in open lucht
Verkeer en vervoer	Luchtvaartincidenten
	Verkeersincidenten op land
	Incidenten in tunnels
Gezondheid	Dierziekte overdraagbaar op mens
Sociaal-maatschappelijke omgeving	Paniek in menigten

De risicocategorieën in het RRP kunnen – doordat ze generiek en niet plaatsgebonden zijn – afwijken van de locatie specifieke scenario's. In de advisering in het kader van een veilige leefomgeving zijn locatie specifieke scenario's de basis van de advisering over ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven. Daar waar mogelijk zullen in de beleidsuitvoering de 'raakvlakken' van deze risicocategorieën gezocht worden.

2.4. Thema's binnen het beleid

Bij de advisering door de veiligheidsregio staat het creëren en in standhouden van een veilige leefomgeving centraal. De advisering richt zich daarbij op *het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, ongevallen met gevaarlijke stoffen, rampen en crises*. Deze advisering laat zich onderverdelen in grofweg in vijf adviesthema's. Deze thema's staan centraal in onderhavig beleid.

1. **Brandveiligheid:** Naast de reguliere brandveiligheidsadviesgeving op basis van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit activiteit leefomgeving (Bal) omvat dit adviesthema ook natuurbranden en is er aandacht voor gebouwen met een hoge of bijzondere vuurlast. Daarbij gaat het bij die gebouwen om de overlast die zij kunnen veroorzaken voor de omgeving. Het gaat dus niet alleen om de brandveiligheid binnen een gebouw, maar over de effecten van de brand richting de omgeving. De continuïteit van de samenleving kan daardoor worden aangetast. Een sprekend voorbeeld is een brand in een bandenopslag, waardoor er dagenlang een zwarte rookwolk over een bewoond gebied trekt. Niet alleen de vuurlast is bepalend voor de effecten op de omgeving. Ook brand bij een vitaal object kan de maatschappelijke continuïteit van de samenleving aantasten.
2. **Veiligheid bij incidenten anders dan brand:** Naast brand kunnen zich, met name bij milieubelastende activiteiten, andere incidenten voordoen die van invloed zijn op de omgeving. Denk aan lekkages van gevaarlijke stoffen die een risico vormen voor de veiligheid van de omgeving of ontploffingsgevaar. Deze incidenten kunnen, net als brand, een externe veiligheidscomponent bevatten maar dat is niet altijd het geval. Ook t.a.v. deze incidenten dienen maatregelen te worden genomen om incidenten te voorkomen, te beperken en te bestrijden.
3. **Externe veiligheid:** Dit thema heeft betrekking op risicobronnen in de zin van milieubelastende activiteiten. Binnen het thema externe veiligheid vallen diverse identiteitstypen, waarvan de meeste betrekking hebben op incidenten met gevaarlijke stoffen (brandbaar, toxisch of explosief). Hier kan ook een elektriciteitsopslagsysteem of het falen van windturbines onder het thema externe veiligheid worden beschouwd. Bij de beoordeling dient, conform het Bkl, rekening te worden gehouden met geneeskundige hulpverlening: het zorgaanbod bij incidenten en rampen moet passend zijn en afgestemd op te verwachten gezondheidseffecten en zorgvraag.
4. **Luchtvaartveiligheid:** Wanneer het gaat over luchtvaartveiligheid, heeft dit betrekking op een luchtvaartongeval. Rondom het opstijgen en landen van vliegtuigen vinden de meeste incidenten plaats, waardoor het vliegveld ook als relevante risicobron beschouwd wordt.
5. **Waterveiligheid:** Bij waterveiligheid kan gedacht worden aan overstromingen en hevige neerslag. Een overstroming door bijvoorbeeld hoogwater is een risico voor bebouwing en industrie in buitendijkse gebieden. Daarnaast kan hevige neerslag ervoor zorgen dat het water niet meer afgevoerd kan worden waardoor gebieden niet meer bereikbaar zijn voor hulpdiensten. Ook kunnen bij de bouw van objecten die onderdeel zijn van de vitale infrastructuur of risicovolle activiteiten

maatregelen worden genomen zodat water bij hevige neerslag en overstroming niet het vitale proces verstoort.

De hierboven genoemde thema's worden verder uitgewerkt in handreikingen, waarin tevens de maatschappelijke ontwikkelingen worden meegenomen.

In de volgende hoofdstukken van dit beleid staan de algemene en specifieke uitgangspunten beschreven die voor de hierboven beschreven thema's gelden en die bij de advisering over de afzonderlijke instrumenten onder de Omgevingswet zullen worden gehanteerd. Deze uitgangspunten gelden samen met de beoordelingskaders die voor de specifieke instrumenten op basis van wet- en regelgeving reeds van toepassing zijn

[1] De basis hiervan is terug te vinden in artikel 16.15 van de Omgevingswet.

[2] In bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet is het begrip milieubelastende activiteit opgenomen

[3] Op het moment van vaststelling van onderhavig beleid is het Regionaal Risicoprofiel VRR 2021-2025 van toepassing. Toekomstige wijzigingen van het risicoprofiel leiden in principe niet tot aanpassing van onderhavig beleid maar kunnen wel van invloed zijn op het beleidsplan van de VRR dat ten grondslag ligt aan onderhavig beleid.

3 Doelen van de advisering

Zoals beschreven in paragraaf 1.2 van het eerste hoofdstuk heeft het omgevingsveiligheidsbeleid als doel het bevoegd gezag *eenduidig* te kunnen adviseren over het creëren en in standhouden van een veilige leefomgeving. In het omgevingsveiligheidsbeleid wordt aangegeven hoe de veiligheidsregio invulling geeft aan de adviestaken zoals opgenomen in de Wvr. Het advies dat door de VRR wordt uitgebracht heeft een bepaald doel. In dit hoofdstuk worden de doelen van de advisering beschreven en toegelicht. Hoe deze doelen worden bereikt wordt uitgewerkt in de uitgangspunten van de advisering (hoofdstuk 4).

3.1. Hoofddoel van de advisering

De inhoud van het advies van de veiligheidsregio heeft als belangrijkste doel:

het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, ongevallen met gevaarlijke stoffen, rampen en crises

Dit doel vloeit voort uit hetgeen is beschreven in artikel 10 en 25 van de Wvr. Het voorkomen van branden, ongevallen met gevaarlijke stoffen, rampen en crises staat voorop in de advisering o.a. door maatregelen te adviseren die direct gerelateerd zijn aan de bron. Incidenten zijn, ondanks maatregelen, niet volledig uit te sluiten, daarom richt de advisering zich ook op het beperken en bestrijden van incidenten o.a. door het adviseren van maatregelen om de effecten van branden, rampen en crises te beperken en te bestrijden.

Daarnaast is er een drietal doelen als het gaat om advisering die samenhangen met het hier beschreven doel. Deze doelen zullen hieronder nader worden beschreven en toegelicht.

3.2. Veilige en effectieve hulpverlening

In geval van een incident is het van belang dat hulpverleners effectief en veilig kunnen optreden. In de advisering moet rekening worden gehouden met de bereikbaarheid, beheersing en bestrijding van een mogelijk incident en het veilig kunnen optreden van de hulpdiensten. Hiertoe worden maatregelen geadviseerd die een veilige en effectieve hulpverlening bevorderen en de gevolgen van het incident beperken. Hierbij kan gedacht worden aan de bereikbaarheid van een gebied en objecten binnen een locatie, de benodigde bluswatercapaciteit, stationaire (koel- en blus)voorzieningen om escalatie te voorkomen, etc.

3.3. Zelf- en samenredzaamheid van de samenleving

De zelf- en samenredzaamheid kan op verschillende wijzen worden vergroot. Dit kan door bouwkundige, installatietechnische, organisatorische en/of omgevingsmaatregelen te treffen. Bij bouwkundige maatregelen kan er bijvoorbeeld geadviseerd worden over vluchtwegen die van de bron af gericht zijn. Bij organisatorische maatregelen kan er gekeken worden naar de mogelijkheden van risicocommunicatie, waarbij mensen handelingsperspectieven krijgen aangereikt over wat te doen bij een incident. Deze maatregelen zorgen er onder andere voor dat mensen beter in staat gesteld worden om zichzelf in veiligheid te brengen bij een mogelijk incident. Daarbij kunnen voorlichtingen en interventies zorgen voor het verbeteren en vergroten van het (brand-) veiligheidsbewustzijn bij inwoners van onze regio.

Dit zorgt er onder andere voor dat mensen gevaarlijke situaties sneller herkennen en beter in staat gesteld worden om zichzelf in veiligheid te brengen bij een mogelijk incident.

3.4. Continuïteit van de samenleving

Een ontwrichting van de samenleving dient te allen tijde voorkomen te worden. Door in de advisering rekening te houden met de continuïteit van de samenleving, worden de grootste kwetsbaarheden in de omgeving, extra in bescherming genomen. Er wordt getracht om risicovolle objecten zo veilig mogelijk te maken en/of vitale objecten zoveel mogelijk bestand te maken tegen risico's. Hierdoor wordt tevens getracht te voorkomen dat effecten van één incident zich over een groter gebied of de regio verspreiden. Waarbij de impact op de samenleving een belangrijke factor is om in ogenschouw te houden. In dit beleidsstuk beperkt de samenleving zich tot de regio Rotterdam-Rijnmond en richt de continuïteit zich op vitale processen en zorgcontinuïteit.

4 Het advies

Om de beschreven doelen in hoofdstuk 3 te realiseren, wordt de inhoud van de adviezen vormgegeven aan de hand een aantal uitgangspunten. Alvorens in te gaan op deze uitgangspunten, wordt eerst stilgestaan bij een aantal generieke zaken die betrekking hebben op het advies.

4.1. Generieke zaken van het advies

4.1.1. Gevraagd en ongevraagd advies

Een advies wordt opgesteld omdat hierom, veelal door het bevoegd gezag, wordt verzocht bijvoorbeeld een verzoek om advies op een aanvraag om vergunning of bij (her-)ontwikkelingen. Een advies kan echter ook worden gegeven omdat de VRR dit noodzakelijk vindt zonder dat hier een verzoek aan ten grondslag ligt (ongevraagd advies). Zo kan er (on-)gevraagd advies worden gegeven indien er een mogelijk risico wordt waargenomen. Het gegeven advies is bedoeld om een veilige leefomgeving te creëren en/of in stand te houden en gericht op het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, rampen en crises.

4.1.2. Risicogericht

Daarnaast is het streven dat een advies risicogericht, integraal en eenduidig is. Het advies is risicogericht omdat niet alle (brand)veiligheidsrisico's in de leefomgeving door wet- en regelgeving ondervangen kunnen worden. Vanuit een brede blik wordt de focus, in tegenstelling tot regelgericht, meer gelegd op risico's die ertoe doen en waarbij getracht wordt deze op een adequate wijze te beïnvloeden. Dit vraagt enerzijds om toepassing van regels en anderzijds om, in multidisciplinair verband, risico's te identificeren en te zoeken naar maatregelen die de veiligheid bevorderen.

4.2. Uitgangspunten van de advisering

Het is van belang dat de adviezen eenduidig tot stand komen door, voor zover dat wettelijk mogelijk is, het hanteren van dezelfde uitgangspunten. De uitgangspunten zorgen ervoor dat adviezen consistent zijn opgebouwd. In deze paragraaf worden de belangrijkste uitgangspunten beschreven, onderverdeeld in algemeen en specifiek. In de handreikingen per instrument, die onderdeel zullen gaan uitmaken van dit beleid, wordt de invulling van deze uitgangspunten nader uitgewerkt. Door deze uitgangspunten te hanteren wordt tot maatregelen gekomen die ervoor zorgen dat potentiële incidenten worden voorkomen of voor zover dat niet kan, worden beperkt en bestreden kunnen worden.

4.2.1. Algemene uitgangspunten

De volgende drie algemene uitgangspunten gelden altijd en zijn onlosmakelijk verbonden met de specifieke uitgangspunten.

1. Het is van belang dat het veilig optreden van de hulpdiensten altijd voorop staat. Indien veilig optreden niet mogelijk is, dan zullen de hulpdiensten niet kunnen handelen/worden ingezet.
2. Risicocommunicatie is essentieel en kan niet los gezien worden van de specifieke uitgangspunten (met name bij uitgangspunt 3 en 4). Het is van belang dat mensen proactief geïnformeerd en geïnstrueerd worden over de risico's in hun omgeving en welk handelingsperspectief zij hebben in geval van een calamiteit. Wanneer er daadwerkelijk een incident plaatsvindt dient men te weten hoe te handelen tijdens een calamiteit door de risicocommunicatie die op voorhand heeft plaatsgevonden.
3. De Omgevingswet gaat uit van het principe 'ja, mits...', terwijl dat voorheen in veel gevallen 'nee, tenzij' was. Dat betekent dat de overheid, en daarmee ook de veiligheidsregio, niet meer moet denken in onmogelijkheden, maar in mogelijkheden. Dit wil overigens niet zeggen dat alles dan maar mogelijk moet zijn, de kaders worden echter wel breder. Het advies vanuit de veiligheidsregio moet zodanig zijn dat het bevoegd gezag daarmee de juiste afweging kan maken. Dit kan soms leiden tot een negatief advies bijvoorbeeld omdat de conclusie is dat niet veilig kan worden op-

getreden door de hulpdiensten én er ook geen maatregelen mogelijk zijn om dit te bewerkstelligen. Die boodschap moet helder zijn. Gelet hierop zal in de handreikingen bij elk instrument worden aangegeven welke situaties voor de veiligheidsregio niet acceptabel zijn.

4.2.2. Specifieke uitgangspunten

Bij de specifieke uitgangspunten, beschreven in onderstaande paragrafen, geldt dat hier een volgorde-lijkheid in zit. Dit houdt in dat het eerste uitgangspunt de voorkeur geniet boven uitgangspunt 2, enzovoorts. Ze kunnen daarbij ook een aanvulling op elkaar vormen. Deze volgorde-lijkheid geldt niet voor uitgangspunt 5 (veilig optreden), dit uitgangspunt geldt altijd.

4.2.2.1. Uitgangspunt 1: Bronmaatregelen boven omgevingsmaatregelen

Maatregelen aan een risicobron voorkomen en/of beperken een risico het best. Immers, wanneer het risico daar weggenomen of verkleind wordt, is het effect op de omgeving het kleinst. Daarom is het uitgangspunt: indien het mogelijk is om maatregelen te treffen aan de risicobron (zoals bij een bedrijf met gevaarlijke stoffen), heeft dat de voorkeur boven maatregelen in het effectgebied. Als het gaat om een nieuw te introduceren risicobron in een gebied is het wettelijk gezien alleen mogelijk om maatregelen aan de bron te eisen. Daarnaast is het nemen van bronmaatregelen het enige uitgangspunt waarbij het mogelijk is om zowel kans-beperkende als effect-beperkende maatregelen te treffen.

De veroorzaker van een risico dient maatregelen te treffen om de risico's te voorkomen of te beperken voor de nabije omgeving. De veroorzaker dient, in lijn met de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet (art 1.6), zorg te dragen voor de fysieke leefomgeving. Daaropvolgend geeft artikel 1.7 Omgevingswet ook aan dat de initiatiefnemer verplicht is om nadelige gevolgen voor de omgeving te voorkomen, beperken of, indien voorgenoemde niet mogelijk, de activiteit te laten. Als hiermee bij een ontwikkeling geen rekening wordt gehouden, heeft dit gevolgen voor de omgeving. De veiligheidsregio bezit de expertise in het voorkomen, beperken en bestrijden van incidenten. Om hierover te kunnen adviseren is vroegtijdige betrokkenheid wenselijk. Het is daarbij wel van belang om te beseffen dat niet voor ieder scenario dat mogelijk kan optreden bij de risicobron, bronmaatregelen mogelijk zijn.

Bij het nemen van maatregelen hebben stationaire voorzieningen de voorkeur boven een mobiele inzet om incidenten te bestrijden/beheersen. Stationaire voorzieningen zijn, als ze volgens de stand der techniek worden onderhouden, direct inzetbaar. Daarnaast zorgen deze stationaire voorzieningen ervoor dat de brandweer veilig kan optreden en/of voldoende afstand kan houden omdat het scenario stationair door koeling, blussing of afdekking wordt beheerst of bestreden. Beheersing/bestrijding van incidenten met stationaire voorzieningen is ook het uitgangspunt in onder andere de Publicatierreeksen Gevaarlijke Stoffen (PGS). Vaak wordt in regelgeving de mogelijkheid geboden om incidenten ook met mobiele middelen, af te dekken. Deze inzet moet wel gelijkwaardig zijn en worden geborgd in de omgevingsvergunning. Gelijkwaardigheid houdt in dat minimaal een gelijkwaardige bescherming van het milieu, arbeidsbescherming en brandveiligheid dient te worden bereikt.

Ook bij bouw worden stationaire voorzieningen ingezet. In het Bouwbesluit (later Bbl) worden geen stationaire voorzieningen beschreven als maatregel. Met de inzet van stationaire voorzieningen wordt veelal een gelijkwaardigheid gecreëerd waarmee wordt afgeweken van de eisen uit het Bouwbesluit welke gelijkwaardigheid door het bevoegd gezag moet worden beoordeeld. De stationaire voorzieningen in het kader van bouw hebben zodoende een ander doel dan in het kader van milieu (PGS). Hiermee dient in de advisering rekening te worden gehouden.

Wanneer de veiligheidsregio betrokken is in het kader van de externe veiligheid, dan zal de nadruk liggen op de effectgebieden, met name de aandachtsgebieden. De veiligheidsregio zal, wanneer geadviseerd wordt over een risicobron, de omgeving mee laten wegen in het advies. Daarbij is onder andere de staat van de bebouwing in de omgeving van belang. Het maakt bijvoorbeeld uit in wat voor type bouwwerken welk (type) populatie aanwezig kan zijn binnen het aandachtsgebied. Het beschermingsniveau dat een oude woning biedt is anders dan het beschermingsniveau dat geboden wordt door een modern gebouw. Dit heeft onder andere tot gevolg dat, in geval van optreden van een scenario waarbij een bebouwd gebied wordt blootgesteld aan de effecten, in geval van een omgeving met oudere gebouwen, mogelijk eerder wordt overwogen het gebied te ontruimen. Door hier al in het adviesstadium duidelijk over te zijn, kan het bevoegd gezag dit aspect meenemen in de afweging om te komen tot een besluit.

Een bronmaatregel moet worden geborgd in de omgevingsvergunning (bouw of milieu). Wanneer in de omgeving van een bestaande risicobron nieuwe ontwikkelingen worden gerealiseerd, zal het vaak niet (meer) mogelijk zijn om dit uitgangspunt toe te passen.

4.2.2.2. Uitgangspunt 2: Afstand tot risicobronnen

Bronmaatregelen kunnen niet altijd voorkomen dat een incident met een effectgebied ontstaat. Een manier om de effecten van een incident in een omgeving te verkleinen, is door afstand te creëren tussen de risicobron en de ontwikkeling. Dit kan de feitelijke afstand in meters zijn, maar kan ook worden beïnvloed door bijvoorbeeld een (natuurlijke) barrière in de omgeving of bij de bron. Afhankelijk van de risicobron, adviseert de VRR over bescherming tegen de gevolgen van de omgeving tegen een of meerdere scenario's. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de verschillende veiligheidsafstanden van die scenario's. Zo is er een verschil in de aan te houden afstand tussen een risicobron en een object als het gaat een plasbrand ten opzichte van bijvoorbeeld een overdrukscenario.

Samenvattend geldt dat, wanneer ontwikkelingen (zo ver mogelijk) buiten het effectgebied van een bepaalde risicobron gesitueerd worden, dit een effectieve manier is om het risico te verkleinen. Daarnaast is van belang dat bepaalde gebouwen en locaties extra kwetsbaar zijn en beter beschermd moeten worden. Bij het bepalen van de kwetsbaarheid van een gebouw of locatie wordt gekeken naar de volgende criteria:

- het aantal personen dat gelijktijdig aanwezig is;
- de aanwezigheidsduur van personen;
- in hoeverre personen zichzelf in veiligheid kunnen brengen bij een incident;
- de mate waarin het gebouw of de locatie invloed heeft op de continuïteit van de samenleving.

Om te bepalen welke afstand voldoende veilig is en welke gebouwen en locaties als kwetsbaar kunnen worden beschouwd, heeft de VRR een kwetsbaarheidszonemodel ontwikkeld. Dit model is een optimalisatie van de variant uit het Externe veiligheidsbeleid VRR (2013). In het kwetsbaarheidszonemodel worden type ontwikkelingen en impactzones tegenover elkaar afgezet, waardoor beoordeeld kan worden of de afstand tot de risicobron afdoende is. In de handreiking Omgevingsplan behorende bij dit beleid wordt het kwetsbaarheidszonemodel verder uitgewerkt en toegelicht.

4.2.2.3. Uitgangspunt 3: Bouwwerken bieden bescherming

Niet alle ontwikkelingen in de buurt van een risicobron zullen (volledig) buiten het effectgebied van die risicobron gesitueerd kunnen worden. De bouwwerken die worden geplaatst binnen een effectgebied bieden bescherming aan zowel de mensen die erin verblijven als aan de eventuele vitale functies of voorzieningen in het bouwwerk. De verschillende categorieën bouwwerken die daarbij onderscheiden worden, zullen worden opgenomen in de handreiking Omgevingsplan. Het doel van dit uitgangspunt is om kwetsbare objecten, die worden gerealiseerd binnen een effectgebied dusdanig te ontwerpen en te realiseren dat de aanwezige personen ten tijde van een incident buiten het bouwwerk, veilig in het bouwwerk kunnen verblijven. Hetzelfde geldt voor vitale objecten en vitale processen. Deze dienen beschermd te zijn tegen incidenten van buitenaf om de continuïteit te waarborgen. Het kwetsbaarheidszonemodel geeft inzicht in de zones rondom een risicobron, waarbinnen maatregelen wenselijk zijn. De afstand tot een risicobron, uitgangspunt 2, is medebepalend voor wenselijkheid van de maatregelen.

Daarnaast is dit uitgangspunt niet alleen van belang voor de omgeving van een risicobron, maar ook voor gebouwen bij de risicobron zelf. Bij bedrijven kan een controlekamer een belangrijke functie hebben in het veiligstellen van processen en het aansturen van de noodvoorzieningen. Het bedienend personeel moet dan wel veilig kunnen verblijven in het gebouw met de controlekamer.

Belangrijk sluitstuk bij de bescherming door gebouwen is de risicocommunicatie. Het is niet afdoende om alleen een bouwwerk bouwkundig veilig te ontwerpen. De aanwezige personen (eventueel BHV-ers wanneer het type functie daar om vraagt), moeten ook op de hoogte zijn van wat zij moeten en kunnen doen in geval van een incident. In geval een bouwwerk bescherming biedt, is vluchten in de meeste gevallen niet nodig. Actief over de risico's en de bijbehorende handelingsperspectieven communiceren, is daarmee essentieel voor dit uitgangspunt. Daarnaast is het ook wenselijk om vanuit de risicobron actief aan risicocommunicatie te doen ten tijde van en na een ontwikkeling in de omgeving van een risicobron.

Voor de introductie van een nieuwe risicobron geldt dat deze niet altijd op voldoende afstand van bebouwde omgeving gerealiseerd kan worden. In dat geval dienen bronmaatregelen (uitgangspunt 1) voldoende te zijn en kan niet teruggevallen worden op uitgangspunt 3.

4.2.2.4. Uitgangspunt 4: Bouwwerken en omgeving maken vluchten mogelijk

Niet ieder bouwwerk biedt (voldoende) bescherming tegen bepaalde risico's. Bij de realisatie van bouwwerken in de omgeving van een risicobron is het belangrijk om ervoor te zorgen dat personen die daar aanwezig zijn, alsnog een handelingsperspectief hebben in geval van een incident. In dat geval moeten aanwezigen veilig uit een bouwwerk en uit het (effect-)gebied kunnen vluchten. Dit vraagt dus niet alleen om de juiste inrichting binnen een gebouw, maar ook buiten het gebouw, in een wijk en in een gebied. Hierbij is het van belang om rekening te houden met kwetsbare groepen en een goede

aansluiting op de infrastructuur buiten de wijk of het gebied, zodat een snelle ontvluchting van de risicobron af mogelijk is.

Ook voor dit uitgangspunt geldt dat risicocommunicatie essentieel is, alleen zal hierbij het handelingsperspectief vluchten in plaats van schuilen zijn. Deze organisatorische component vormt daarmee dus het sluitstuk na het nemen van bouwkundige maatregelen.

4.2.2.5. Uitgangspunt 5: Veilige en effectieve hulpverlening

Hoewel er met de toepassing van de eerste vier uitgangspunten naar gestreefd wordt de risico's zover mogelijk te beperken, is het nog altijd noodzakelijk dat een veilige en effectieve hulpverlening mogelijk is. Een incident is immers nooit uit te sluiten. Wanneer zich een incident voordoet is het van belang dat de hulpdiensten het incident kunnen beheersen en bestrijden.

Om ervoor te zorgen dat de hulpdiensten veilig en effectief kunnen optreden, is het van belang dat zij in geval van een incident tijdig worden gealarmeerd. Hiervoor is detectie een belangrijk middel.

Eén van de doelen die de VRR met haar advisering wil bereiken is een veilige en effectieve hulpverlening. Dit is ook één van de uitgangspunten als het gaat om adviseren. Eén van de middelen om dit doel te bereiken, is om bij de inrichting van een gebied, terrein of gebouw rekening te houden met een mogelijke inzet van hulpdiensten. Hierbij gaat het over de beschikbaarheid van middelen om effectief op te kunnen treden, zoals voldoende blusmiddelen, een goede bereikbaarheid en tijdigheid voor de hulpdiensten maar ook afstand tussen gebouwen en installaties of het realiseren van brandwerende scheidingen of stationaire blusvoorzieningen.

Het begrip bereikbaarheid is echter breed. Het gaat daarbij niet alleen over de bereikbaarheid van een gebied maar ook over de bereikbaarheid van of binnen een specifieke locatie of de bereikbaarheid van middelen op die locatie. Voor de advisering t.a.v. bereikbaarheid moet rekening worden gehouden met o.a. de meerzijdige toegankelijkheid van locaties en gebieden maar ook met mogelijke belemmeringen zoals snelheidsbeperkende maatregelen en smalle straten/ wegen. Daarnaast kunnen hulpverleningsvoertuigen voor het spoor of door wegwerkzaamheden in de file staan waardoor aanrijtiden langer worden. Ook zaken die niet zo in het oog springen kunnen voor de bereikbaarheid van belang zijn, zoals de mogelijkheid van uitrukken en het veilig kunnen verlaten vanuit de kazerne of ambulancepost. In de handreikingen zal worden vastgelegd wat de kaders van bereikbaarheid naar objecten toe zijn maar ook wat de eisen zijn m.b.t. bereikbaarheid ter plaatse om veilig en effectief te kunnen inzetten. Als wordt gesproken over bereikbaarheid in het kader van advisering gaat het over al deze aspecten van bereikbaarheid.

Opslagloodsen en gebouwen maar ook tankputten worden steeds groter en hoger. Dit heeft gevolgen voor de bereikbaarheid en veilig optreden en daarmee ook voor de bestrijdbaarheid. Deze schaalvergroting dwingt de VRR ertoe om de grenzen van de mogelijkheden aan te geven. In de handreikingen wordt ingegaan op de grenzen waarboven bestrijding niet meer mogelijk is, dit kan leiden tot een negatief advies.

Het veilig optreden houdt in dat er bekendheid is welke gevaren er zijn zodat de hulpdiensten met de nodig geachte persoonlijke beschermingsmiddelen hun werk veilig kunnen uitvoeren. Zodat dat daarbij geen ongewilde escalatie van het scenario plaatsvindt. Bij het veilig optreden wordt daarom uitgegaan van een maatgevend scenario.

Met de komst van de Omgevingswet is de geneeskundige hulpverlening een nieuw toetsingscriterium bij het opstellen van omgevingsplannen en omgevingsvergunningen[1]. Dit biedt de mogelijkheid om al in een vroegtijdig stadium maatregelen te adviseren die kunnen bijdragen aan een goede geneeskundige hulpverlening. Ook bronmaatregelen (uitgangspunt 1) en afstand tot risicobronnen (uitgangspunt 2) kunnen bijdragen aan het reduceren van gezondheidsschade en verwachte zorgvraag, en daarmee van invloed zijn op de benodigde geneeskundige hulpverlening. Voor deze advisering is van belang dat de GHOR bij zware ongevallen, rampen en crises weliswaar verantwoordelijk is voor de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening, maar de hoeveelheid zorg die geleverd kan worden door de verschillende zorgpartners niet onbeperkt is. Daarom moet zorgvuldig afgewogen worden welke risico's acceptabel zijn, en moet een disbalans in de witte keten zoveel mogelijk voorkomen of beperkt zien te worden. De zorgcapaciteit in de regio is niet voor elk type letsel even groot. In het kader van de advisering is het van belang dat de VRR transparant is over het feit dat er situaties denkbaar zijn waarin de hulpvraag het zorgaanbod overschrijdt.

Samenvattend kan effectieve hulpverlening alleen gelden als aanvulling op de eerste vier uitgangspunten. De context waarin een incident plaatsvindt, is bepalend in welke mate er effectief en veilig opgetreden kan worden. De context kan positief worden beïnvloed door de eerste 4 uitgangspunten te hanteren. Het doel van het vijfde uitgangspunt is om een sluitstuk te zijn om de eerste 4 uitgangspunten. Daarmee

kan uitgangspunt 5 nooit een op zichzelf staand punt zijn en zal altijd eerst uitgangspunt 1 t/m 4 beoordeeld worden. Daarnaast is dit uitgangspunt een toetsingscriterium bij het toepassen van de andere uitgangspunten.

4.3. Advisering en instrumenten Omgevingswet

De overheid kan haar beleidsdoelen niet altijd bereiken met één instrument. Juist een mix van (beleids)instrumenten bepaalt het succes. Ook beïnvloeden de instrumenten elkaar. Een projectbesluit van een provincie kan bijvoorbeeld invloed hebben op het omgevingsplan van een gemeente. Door de komst van de Omgevingswet is een aantal instrumenten gewijzigd en moeten zaken die voorheen via een omgevingsvergunning werden geregeld een plek krijgen in het omgevingsplan.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de instrumenten die voor de VRR van belang zijn. Het gaat hier om de instrumenten waarbij de expertise van de VRR van belang is om het bevoegd gezag te informeren over de te verwachten risico's en te nemen maatregelen.

Hieronder zal telkens kort worden uitgelegd wat een instrument inhoudt, vervolgens is in zijn algemeenheid aangegeven hoe de VRR dit instrument wil inzetten. Bij een aantal instrumenten zijn daarbij al specifieke punten benoemd. In de handreikingen zal verder worden uitgewerkt wat dit concreet inhoudt.

4.3.1. Omgevingsvisie

Zowel op nationaal, provinciaal als gemeentelijk niveau moeten omgevingsvisies vastgesteld. Hierin leggen overheden hun ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast.

Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

De NOVI is de langetermijnvisie van het Rijk op de toekomstige inrichting en ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. De NOVI geeft weer voor welke uitdagingen Nederland staat (te denken valt aan periodes van droogte, afgewisseld met extreme regenval) wat daarbij de nationale belangen zijn, welke keuzes er gemaakt worden en welke richting er wordt meegegeven aan decentrale keuzes.

Hieronder vallen ook de zogeheten NOVEX-gebieden die voor de VRR van belang zijn. Voor de regio Rotterdam-Rijnmond is dat o.a. de Rotterdamse haven.

Provinciale Omgevingsvisie (POVI)

In de omgevingsvisie legt de provincie haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De provincie stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast. Daarnaast kan de provincie samen met andere gemeenten of provincies een gezamenlijke of regionale omgevingsvisie opstellen.

Gemeentelijke Omgevingsvisie (GOVI)

In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De gemeente stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast. Daarnaast kan de gemeente samen met een andere gemeenten of met de provincie een gezamenlijke of regionale omgevingsvisie opstellen. Het omgevingsplan gaat over de hele breedte en is bedoeld voor de langere termijn.

Wat kan in de omgevingsvisie geregeld worden dat relevant is voor de VRR

In zijn algemeenheid moet er in de omgevingsvisie iets staan over het realiseren en in standhouden van een veilige fysieke leefomgeving (hierbij valt te denken aan: externe veiligheid, brandveiligheid, waterveiligheid, geneeskundige hulpverlening, veilig optreden, bereikbaarheid etc.).

4.3.2. Omgevingsverordening

De omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Per provincie is er één omgevingsverordening. In een omgevingsverordening kunnen ook decentrale regels waaronder beoordelingsregels en instructieregels opgenomen worden. De gemeente moet bij het opstellen van haar omgevingsplan rekening houden met de instructie- en beoordelingsregels uit de omgevingsverordening. Er geldt geen actualisatieplicht voor de verordening, hij wordt aangepast als dat nodig is.

Een provincie kan in haar verordening bijvoorbeeld decentrale regels opnemen voor mba's die niet in het Bal zijn aangewezen. Voor deze activiteiten gelden geen algemene rijksregels en kunnen decentrale overheden regels stellen. Voor de mba's die de provincie in de omgevingsverordening regelt kan de provincie inhoudelijke voorschriften, vergunningplichten, meldingsplichten en informatieplichten opnemen. Een voorwaarde hierbij is dat het nodig is voor de taken die aan de provincie zijn opgedragen.

Daarnaast kan de provincie een extra vergunningplicht in de verordening opnemen, dus bovenop de al geldende vergunningplichten van het Bal.

Wat kan in de omgevingsverordening geregeld worden dat relevant is voor de VRR

De provincie Zuid-Holland heeft reeds een omgevingsverordening vastgesteld (15 december 2021). Voor de VRR is het van belang om bij het aanpassen van deze verordening betrokken te zijn, om zo te zorgen dat haar belangen, bij elke relevante wijziging, steeds meegewogen worden. Er zal hierbij o.a. aandacht gevraagd worden voor:

- Om voor bepaalde mba's het groepsrisico te berekenen: bij het toestaan van bepaalde milieubelastende activiteiten moet het groepsrisico berekend worden of moet worden voldaan aan een bepaalde oriëntatiewaarde;
- Bereikbaarheid voor bedrijven met risicovolle activiteiten;
- Op- en overslag van ontplofbare stoffen;
- Veilig en effectief optreden van de hulpdiensten, bereikbaarheid en blusvoorzieningen.

In de advisering over dit instrument hanteert de VRR de uitgangspunten zoals opgenomen in hoofdstuk 4 van dit beleid.

4.3.3. Omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Per gemeente is er één omgevingsplan. Het plan heeft een verordenend karakter. In een omgevingsplan kun je met open normen (beleidsregels) werken om zo ruimte te introduceren. Een gemeente moet bij het opstellen van een omgevingsplan de instructieregels van het Rijk (Besluit kwaliteit leefomgeving) en de provincie (omgevingsverordening) in acht nemen. In het omgevingsplan kan een gemeente decentrale regels (waaronder beoordelingsregels) opnemen.

Voor de activiteiten die de gemeente in het omgevingsplan regelt kan een gemeente inhoudelijke voorschriften, vergunningplichten, meldingsplichten en informatieplichten opnemen. Een voorwaarde voor het stellen van decentrale regels is dat het nodig is voor de taken die aan de gemeente zijn opgedragen.

Maatwerkregels in het Omgevingsplan

Een maatwerkregel is een lokale uitwerking van een algemene regel van het Rijk of de provincie. Decentrale bestuursorganen kunnen alleen maatwerkregels stellen als ze daarvoor de bevoegdheid krijgen van een hoger bestuursorgaan. Met de maatwerkregels kunnen decentrale overheden de regels van hogere bestuursorganen toespitsen op de lokale situatie. Het Rijk kan die bevoegdheid geven aan provincie, gemeente of waterschap.

In het Bal geeft het Rijk hele brede mogelijkheden voor maatwerkregels. Het uitgangspunt in het Bal is dat afwijken van de milieu- en lozingsvoorschriften van het Bal altijd mogelijk is, tenzij anders bepaald. Het bevoegd gezag kan van de regels van het Bal afwijken met een maatwerkregel voor milieubelastende activiteiten in het omgevingsplan of de omgevingsverordening. Het bevoegd gezag mag met maatwerkregels of maatwerkvoorschriften niet afwijken van de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen in hoofdstuk 3 van het Bal. Wel mag een extra vergunningplicht, dus bovenop de al geldende vergunningplichten van het Bal, worden opgenomen (voor gemeentes volgt deze mogelijkheid uit artikel 5.1, lid 1, onder a, van de Omgevingswet (via een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit)).

In het Bbl heeft het Rijk deze mogelijkheid slechts beperkt gegeven. De provincie kan de bevoegdheid via de omgevingsverordening aan een gemeente of waterschap geven.

Maatwerk moet altijd rekening houden met de doelen van de Omgevingswet en mag daarmee niet in strijd zijn. Daarnaast moet het bestuursorgaan zich bij maatwerk aan de strekking van de rijksregels houden. Dat betekent bijvoorbeeld dat ook de maatwerkregels beste beschikbare technieken (BBT) voorschrijven. De doelen en strekking van de rijksregels staan in artikel 4.22 en 4.23 van de Omgevingswet.

Maatwerkregels helpen om regels te specificeren voor bijvoorbeeld onvoorziene situaties, bijzondere gevallen, lokale omstandigheden of het bereiken van ambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Wat kan er in het omgevingsplan geregeld worden dat relevant is voor de VRR

Voor de VRR zijn verschillende onderwerpen relevant om in te brengen in het omgevingsplan. In de advisering over het omgevingsplan zal de VRR in ieder geval de onderstaande onderwerpen meenemen. Deze lijst is niet uitputtend bedoeld maar betreft de onderwerpen waarin die in de advisering richting de gemeenten in ieder geval zullen worden meegenomen. Het advies op elk individueel omgevingsplan zal ook maatwerk bevatten (rekening houdend met de uitgangspunten in hoofdstuk 4 van dit beleid).

- Een vergunningplicht of meldingsplicht met inhoudelijke voorschriften voor milieubelastende activiteiten die niet in het Bal zijn aangewezen als mba. In het Bal zijn niet alle mba's aangewezen die gevolgen hebben voor het milieu terwijl deze wel risico's met zich mee brengen (denk aan buurtbatterijen en bepaalde activiteiten in het kader van energietransitie). In de handreiking omgevingsplan zal verder worden uitgewerkt welke mba's dit betreft;
- Voor mba's die in het omgevingsplan worden opgenomen (en niet in het Bal staan) zal in het omgevingsplan een specifieke zorgplicht en regels t.a.v. ongewone voorvallen moeten worden opgenomen. De regels hierover uit het Bal (hoofdstuk 2) gelden namelijk alleen voor de mba's uit het Bal en niet voor mba's die in het omgevingsplan worden opgenomen). In de handreiking omgevingsplan zullen een specifieke zorgplicht en regels m.b.t. ongewone voorvallen worden geformuleerd voor deze mba's;
- Adviesrechten voor de veiligheidsregio voor bepaalde activiteiten die relevant zijn voor de veiligheidsregio waaronder mba's die niet zijn opgenomen in het Bal. Deze activiteiten zullen in de handreiking omgevingsplan nader worden uitgewerkt;
- Het overnemen van bruidsschatregels over propaan, LPG, bluswatervoorziening en bereikbaarheidsaangelegenheden. Inclusief vergunningplicht, maatwerkregels en adviesrecht hierbij. In de handreiking omgevingsplan zal de inhoud hiervan nader worden uitgewerkt;
- Rekening houden met de gevolgen van activiteiten met extreem toxische stoffen en ontplofbare stoffen voor gebieden met een hoge populatiedichtheid. In de handreiking omgevingsplan zal dit nader worden uitgewerkt;
- Maatwerkregels voor domino-effecten ten gevolge van de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen binnen de civiele explosieaandachtsgebieden (van ontplofbare stoffen). In de handreiking omgevingsplan zal de inhoud van deze maatwerkregels verder worden uitgewerkt;
- Het opnemen van aandachtsgebieden op de plankaart van het omgevingsplan. Dit is geen verplichting maar wel aan te raden. Hierdoor wordt ruimte gereserveerd voor mogelijke groei. Aandachtsgebieden op de plankaart geven ook meer duidelijkheid naar omwonenden, bedrijven en andere overheidsinstanties;
- De aanwijzing van voorschriftengebieden binnen brand- en explosie aandachtsgebieden. In de handreiking omgevingsplan zal worden uitgewerkt in welke gevallen dit wenselijk is;
- De berekening van het groepsrisico voor bepaalde mba's. De verplichte groepsrisicoberekening is met de komst van de Omgevingswet komen te vervallen. Deze berekening is in een aantal gevallen echter wel relevant. In de handreiking omgevingsplan zal worden uitgewerkt voor welke mba's een berekening van het groepsrisico wenselijk is;
- Maatwerkregels voor waterveiligheid bij o.a. Seveso-inrichtingen. In de handreiking omgevingsplan zal nader worden uitgewerkt voor welke gebieden dit wenselijk is en zal de inhoud van deze maatwerkregels verder worden uitgewerkt;
- Maatwerkregels brandveilig gebruik bouwwerken. Op grond van het Bbl kunnen maatwerkregels worden opgenomen voor het aanpassen van het aantal personen voor de celfunctie, de gezondheidszorgfunctie en de logiesfunctie gelegen in een logiesgebouw, wanneer een gebruiksmelding verplicht is. In de handreiking omgevingsplan zal de inhoud van deze maatwerkregels verder worden uitgewerkt;
- Vergunningplicht of meldingsplicht voor bouwwerken met een vitale functie. In de handreiking omgevingsplan zal worden uitgewerkt in welke gevallen dit wenselijk is;
- Het toewijzen van en de bruikbaarheid van een gebied/terrein in relatie tot evenementen;
- Hoog-risico biologische laboratoria;
- De aanwijzing van risicogebieden (voorheen veiligheidscontouren).

4.3.4. Omgevingsvergunning

Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels. In sommige gevallen moet een initiatiefnemer een melding doen voordat de activiteit mag worden uitgevoerd. Een beperkt aantal activiteiten is toch nog vergunningplichtig. In die gevallen moet de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvragen.

De omgevingsvergunning geldt voor iedereen die de activiteit uitvoert waarvoor de vergunning bedoeld is (artikel 5.37, lid 1, Omgevingswet). Dit kan degene zijn aan wie de vergunning is verleend, maar ook zijn opvolger.

Vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen door het Rijk in de Omgevingswet, Bal en het Bbl. Ook in decentrale regels waaronder de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de waterschapverordening, kunnen echter vergunningplichten zijn opgenomen.

In geval van een vergunningplicht moet het bevoegd gezag bij de beoordeling van de aanvraag voor een omgevingsvergunning de beoordelingsregels volgen. De beoordelingsregels geven aan onder welke voorwaarden het bevoegd gezag de vergunning kan verlenen of weigeren. Ook kunnen de beoordelingsregels aangeven hoe het bevoegd gezag de gevolgen van activiteiten moet berekenen of afwegen.

Bij sommige activiteiten geven de beoordelingsregels veel bestuurlijke afwegingsruimte. Bij andere activiteiten is er juist minder bestuurlijke afwegingsruimte. Het bevoegd gezag kan een integrale afweging maken door de afwegingsruimte van de verschillende beoordelingsregels te combineren.

Als er een vergunningplicht geldt dan moet de aanvraag worden getoetst aan beoordelingsregels. Voor een vergunningplicht die door het Rijk is aangewezen staan de beoordelingsregels in het Bkl. Voor vergunningplichten op grond van het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening, gelden de beoordelingsregels die in het omgevingsplan of de verordening staan. Dit betekent dat wanneer het bevoegd gezag een vergunningplicht in een omgevingsplan of verordening opneemt, ze daarbij altijd ook beoordelingsregels op moet nemen om de vergunningaanvraag te kunnen toetsen.

Wat kan in de omgevingsvergunning geregeld worden dat relevant is voor de VRR

De vergunningplichten voor mba's, bouw en de omgevingsplanactiviteit zijn voor de VRR relevant.

Omgevingsvergunning mba op grond van het Bal

Op een groot deel van de mba's zijn algemene regels van toepassing. Voor een aantal mba's geldt echter nog altijd een vergunningplicht. Een dergelijke vergunning is altijd maatwerk waarvoor inmiddels wel tal van (landelijke) richtlijnen, normen, handreikingen, beleidsstukken etc. zijn ontwikkeld.

Voor een aantal vergunningplichten is de veiligheidsregio aanwezen als wettelijk adviseur. Het gaat hier om de mba's die zijn opgenomen in bijlage III bij artikel 4.33 Omgevingsbesluit. Voor de vergunningplichten waarvoor de veiligheidsregio niet als wettelijk adviseur is aangewezen kan op grond van het beleidsplan worden geadviseerd. In geval van advies zal rekening moeten worden gehouden met de beoordelingsregels die voor een aanvraag gelden. Buiten deze beoordelingsregels kan de veiligheidsregio echter ook ongevraagd adviseren (zie voor verdere toelichting 2.1 Wettelijk kader).

De adviezen die de VRR levert op de aanvraag om een omgevingsvergunning van deze mba's is maatwerk en met name gericht op het reduceren van de risico's aan de bron, het nemen van maatregelen om effecten te beperken en het veilig kunnen optreden van de hulpdiensten. In de advisering worden naast de hierboven genoemde beoordelingsregels, normen, richtlijnen etc. door de VRR de uitgangspunten gehanteerd zoals opgenomen in hoofdstuk 4 van dit beleid. In de handreiking omgevingsvergunning zal een nadere uitwerking worden opgenomen van de advisering m.b.t. de omgevingsvergunning voor de mba op grond van het Bal.

4.3.5. Maatwerkvoorschrift

Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag voor concrete gevallen afwijken van algemene regels voor een activiteit. Het bevoegd gezag neemt het maatwerkvoorschrift meestal op in een apart maatwerkbesluit. Als voor een activiteit een omgevingsvergunning nodig is, dan staat het maatwerk in een vergunningvoorschrift. Het vaststellen van een maatwerkvoorschrift zal vaak op verzoek van de initiatiefnemer gebeuren. Het bevoegd gezag mag alleen maatwerkvoorschriften inzetten als de algemene regels deze mogelijkheid toestaan. Met een maatwerkvoorschrift kan ook concrete invulling worden gegeven aan een specifieke zorgplicht.

Maatwerkvoorschriften zijn alleen toegestaan als de mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift in de regelgeving is opgenomen. Hierbij moet altijd goed gekeken naar de reikwijdte van die bevoegdheid. De bevoegdheden om maatwerkvoorschriften te stellen zijn te vinden in:

- op rijksniveau in het Bal en in het Bbl;
- op provinciaal niveau in de omgevingsverordening;
- op gemeentelijk niveau in het omgevingsplan.

In het Bal geeft het Rijk hele brede mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften. Net als bij maatwerkregels is het uitgangspunt in het Bal dat afwijken van de milieu- en lozingsvoorschriften van het Bal altijd mogelijk is, tenzij anders bepaald. In het Bbl heeft het Rijk deze mogelijkheid slechts beperkt gegeven. In de omgevingsverordening en het omgevingsplan is het aan respectievelijk provincie en gemeente om de reikwijdte van maatwerkvoorschriften te regelen.

Wat kan in een maatwerkvoorschrift geregeld worden dat relevant is voor de VRR

Van dit instrument zal gebruik worden gemaakt als sprake is van een situatie die uit het oogpunt van de veilige fysieke leefomgeving niet of alleen onder voorwaarden gewenst is of waarbij sprake is van strijd met één van de uitgangspunten zoal vastgelegd in hoofdstuk 3 van dit beleid. In de handreiking omgevingsvergunning zal dit, voor zover mogelijk omdat veelal sprake zal zijn van maatwerk in een specifieke situatie, nader worden uitgewerkt.

4.3.6. Programma's

Om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken kunnen overheden een programma opstellen met maatregelen. Soms is een programma verplicht. Het programma is een flexibel instrument dat de overheid kan toepassen in verschillende fasen van de beleidscyclus. Het instrument programma is, evenals de omgevingsvisie, een beleidsdocument.

Een omgevingsprogramma kan onderdeel uitmaken van de omgevingsvisie, in het programma wordt uitgewerkt hoe invulling gegeven wordt aan de visie. Bij o.a. het opstellen van een omgevingsprogramma is de gemeente verplicht om de belanghebbenden te laten participeren en om de voortgang van de uitvoering te monitoren.

Wat kan hierin geregeld worden wat relevant is voor de VRR

Bij het opstellen van programma's door de gemeente zal de VRR maatwerk leveren om te komen tot het gewenste niveau van kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In de advisering hierover hanteert de VRR de uitgangspunten zoals opgenomen in hoofdstuk 4 van dit beleid.

4.3.7. Projectbesluit

Een projectbesluit is een instrument voor waterschappen, provincies en het Rijk voor het mogelijk maken van vaak complexe projecten met een publiek belang.

Bij het opstellen of wijzigen van een projectbesluit is het van belang dat de VRR in beeld is om advies te leveren met betrekking tot de fysieke veiligheidsgevolgen van het project. Dit geldt in ieder geval wanneer bij een projectbesluit het thema brandveiligheid, externe veiligheid, geneeskundige hulpverlening, luchtvaartveiligheid of waterveiligheid relevant is.

Wat kan hierin geregeld worden wat relevant is voor de VRR

Per projectbesluit zal de VRR maatwerk moeten leveren. Bij het opstellen of wijzigen van een projectbesluit door waterschappen, provincies en het Rijk zal de VRR maatwerk leveren om te komen tot het gewenste niveau van kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In de advisering hierover hanteert de VRR de uitgangspunten zoals opgenomen in hoofdstuk 4 van dit beleid.

[1] Artikel 5.2 en 8.10a Bkl

5 Randvoorwaarden

Dit hoofdstuk bevat de randvoorwaarden ten aanzien van de advisering. Getracht is hiermee duidelijkheid te geven over uitgebrachte en nog uit te brengen adviezen en mogelijke tegenstrijdigheden.

Eerdere adviezen

De adviezen die zijn uitgebracht vóór vaststelling van dit beleid of de handreikingen behorende bij dit beleid, kunnen mogelijk onvolledig zijn. Er kunnen mede hierom geen rechten ontleend worden aan eerder afgegeven adviezen. De adviezen worden altijd gebaseerd op de meest actuele en beschikbare informatie, waardoor er discrepanties kunnen optreden.

Landelijke handreikingen en beleidsstukken

Hoewel in de advisering zoveel mogelijk zal worden aangesloten op landelijke handreikingen en beleidsstukken kunnen na vaststelling van dit beleid uitgebrachte adviezen hier van afwijken. Daarmee worden de landelijke handreikingen niet gebatelliseerd, maar wordt er getracht om in de geest van de Omgevingswet lokaal maatwerk te leveren.

Uitgangspunten beleid en beoordelings- en toetsingskaders uit wet- en regelgeving

De uitgangspunten die zijn opgenomen in onderhavig beleid gelden naast de beoordelingskaders/toetsingskaders die vanuit de wet- en regelgeving voor de specifieke instrumenten reeds gelden.

De toetsingskaders voor de afzonderlijke instrumenten kunnen in verschillende situaties leiden tot adviezen die tegenstrijdig lijken. Denk hierbij aan verschillende eisen met betrekking tot brandwerendheid/WBDBO volgend uit bouw- en milieuregelgeving. In dat geval is de zwaarste eis het uitgangspunt voor het advies. Als sprake is van afzonderlijke aanvragen moet dit bij de afzonderlijke adviezen kenbaar worden gemaakt aan het bevoegd gezag.

Voor zover sprake is van tegenstrijdigheden tussen advisering in het kader van een generieke ruimtelijke ontwikkeling en een specifieke vergunning zal het advies t.a.v. de specifieke vergunning zwaarder zijn dan het advies t.a.v. de generieke situatie.

Voor zover de in dit beleid opgenomen uitgangspunten leiden tot zwaardere eisen dan de eisen die volgen uit de wettelijke toetsingskaders van de afzonderlijke instrumenten wordt dit in het advies gemotiveerd aan de hand van onderhavig beleid en de daarbij behorende handreikingen.

Advisering vanuit eigen bevoegdheid en perspectief

Gekeken naar de onderlinge afstemming met ketenpartners, geldt dat de adviezen waar mogelijk worden afgestemd met andere ketenpartners om de veilige en gezonde leefomgeving zo goed mogelijk te waarborgen. Door verschillende perspectieven van de diensten kan het zijn dat, ondanks afstemmings-overleggen, er geen coherent advies wordt beslecht. Het advies van de VRR zal altijd vanuit haar eigen perspectief (veiligheid) geschreven en voorgelegd worden.

Toekomstige ontwikkelingen

De VRR staat erop om nu en in de toekomst een toegevoegde waarde te leveren aan toekomstige ontwikkelingen. Door voortschrijdend inzicht of samenhangende ontwikkelingen is het mogelijk dat niet alle onderwerpen bekend en of beschreven zijn. In de loop der tijd kan het daarom voorkomen dat de handreikingen behorende bij dit beleid herzien worden of aanvullende handreikingen worden opgesteld, waardoor er andere adviezen ontstaan, maar dit uiteraard wel vanuit het doel om een veilige leefomgeving te waarborgen.

Afkortingenlijst

Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
BBT	Best Beschikbare Technieken
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
mba	milieubelastende activiteit
Ow	Omgevingswet
PGS	Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
RRP	Regionaal Risicoprofiel
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
WBDBO	Weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Begrippenlijst

Bevoegd gezag (Omgevingswet)	Het bevoegd gezag is het bestuursorgaan dat een vergunningaanvraag behandelt, meldingen ontvangt en bevoegd is voor toezicht en handhaving. Dit kan een rijksorganisatie, een provincie, een waterschap, een gemeente of een vervoersregio zijn. Wie het bevoegd gezag is, is afhankelijk van de situatie. Deze rol kan dus wisselen, tevens kan een bevoegd gezag een ketenpartner zijn.
Crisis	Een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving (openbare orde) is aangetast of dreigt te worden aangetast (Wvr artikel 1).
Fysieke leefomgeving	Het begrip fysieke leefomgeving bepaalt tot waar de Omgevingswet geldt. Wanneer er geen sprake is van fysieke leefomgeving, dan is de Omgevingswet niet van toepassing. Een afgebakende definitie van de fysieke leefomgeving is er niet. De wetgever heeft precies bepaald welke activiteiten uit de fysieke leefomgeving de rijksregels (algemene maatregelen van bestuur) kunnen en mogen regelen. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn vrijer om te bepalen welke activiteiten onder de fysieke leefomgeving vallen.
Fysieke veiligheid	Fysieke veiligheid gaat over het voorkomen of het verkleinen van de kans dat iemand slachtoffer wordt van een ongeval of incident. Hierbij kan gedacht worden aan verschillende fysieke veiligheidsaspecten zoals: brandveiligheid en externe veiligheid.

Integraal	Alles omvattend wat nodig is afhankelijk van de situatie. Een integrale aanpak of benadering is samenhangend en heeft aandacht voor alle perspectieven die in een bepaalde situatie van belang zijn.
Ketenpartner	Ketenpartner is een organisatie die in dezelfde keten zit. Een ketenpartner heeft binnen die keten een eigen expertise. Ketenpartners versterken elkaar en vullen elkaar aan. Het kan zijn dat de ketenpartner in sommige situaties een bevoegd gezag is. Dit is per situatie afhankelijk.
NOVI/NOVEX-gebieden	Het betreft hier gebiedsontwikkelingen waar nationale opgaven in het fysieke domein dusdanig stapelen dat een gebiedsgerichte ordening en prioritering van verschillende nationale opgaven noodzakelijk is om te kunnen komen tot de gewenste herbestemming en/of ingrijpende herinrichting met behoud of versterking van de ruimtelijke kwaliteit.
Overheid	De overheid is het hoogst gezag op een bepaald grondgebied. De overheid bestaat uit drie lagen, 1) centrale/Rijksoverheid 2) provincies en 3) de gemeenten.
Ramp	Een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken (Wvr artikel 1).