

Vergaderjaar 2006–2007

27 801

Vierde Nationaal Milieubeleidsplan

Nr. 44

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2006

In het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4)¹, heeft het kabinet aangekondigd het beleidskader voor het groepsrisico ten gevolge van een mogelijke ramp met gevaarlijke stoffen of ten gevolge van risico's verbonden aan het gebruik van luchthavens verder te ontwikkelen. In de diverse jaarlijkse voortgangsrapportages over het externeveiligheidsbeleid is hiervan verslag gedaan. In de derde Voortgangsrapportage Externe Veiligheid van 1 september 2003² en de kabinetsreactie op het gezamenlijke advies van de VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat «*Verantwoorde risico's, Veilige Ruimte*»³, is aangekondigd dat enkele praktijkonderzoeken⁴ zouden worden uitgevoerd en dat na twee jaar een nader standpunt zal worden bepaald over het omgaan met groepsrisico en het al dan niet regelen daarvan in de wetgeving.

Om het begrip groepsrisico goed te duiden, is het van belang te bedenken dat het externeveiligheidsbeleid in Nederland berust op twee pijlers: het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.

Op kwantitatieve wijze geeft het plaatsgebonden risico de kans per jaar aan dat een persoon op een bepaalde plaats overlijdt, als rechtstreeks gevolg van een calamiteit, veroorzaakt door een ongeval met gevaarlijke stoffen of van een ongeval met een vliegtuig.

Het externeveiligheidsbeleid voorziet er in, dat mensen niet langdurig op een plaats verblijven waar plaatsgebonden risico's te hoog zijn. Het hanteren van een norm voor het plaatsgebonden risico biedt een basisveiligheidsniveau voor individuele burgers in de omgeving van een risicovolle activiteit. Dit basisveiligheidsniveau is als norm wettelijk vastgelegd, en derhalve handhaafbaar. Plaatsgebonden risico biedt een kader voor het scheiden en op afstand houden van risicovolle activiteiten ten opzichte van andere ruimtelijke functies en andersom.

¹ Tweede kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 801, nr. 1.

² 3e Voortgangsrapportage Externe Veiligheid, 1 september 2003 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, vrom030567.

³ Kabinetsreactie op het gezamenlijke advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad «*Verantwoorde Risico's, Veilige Ruimte*», Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 801, nr. 27.

⁴ Op de internetpagina van VROM (www.vrom.nl) zijn deze en diverse andere voor de beleidsontwikkeling gebruikte resultaten, onderzoeken en beleidsverkenningen gepubliceerd.

Deze brief richt zich op de tweede pijler: het groepsrisico. Het groepsrisico verschilt wezenlijk van het plaatsgebonden risico. Het groepsrisico is een maat voor de kans, dat door een ramp bij een activiteit met gevaarlijke stoffen of met een vliegtuig, een groep mensen, die niet rechtstreeks bij de activiteit betrokken is, tegelijkertijd omkomt. Deze maat is dus niet gericht op een bepaalde specifieke locatie of op een individuele persoon. Groepsrisicoberekeningen beogen de kans op maatschappelijke ontwrichting inzichtelijk te maken. Op basis van deze verkregen inzichten kan er bij relevante besluiten bewuster worden omgegaan met risico's.

In het NMP4 en meerdere brieven is richting uw Kamer aangegeven, dat er voor gekozen wordt voor deze tweede pijler van het externeveiligheidsbeleid geen harde, wettelijke norm vast te leggen, zoals bij het plaatsgebonden risico, maar een verantwoordingsplicht in te voeren¹. Inmiddels is de verantwoordingsplicht over mogelijke groepsrisico's ten gevolge van calamiteiten bij inrichtingen formeel vastgelegd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)². In deze brief ga ik in op de verdere uitwerking van deze verantwoordingsplicht, dus op het omgaan met groepsrisico, alsmede op de consequenties, inclusief het al dan niet regelen daarvan in wetgeving.

Allereerst informeer ik u over de voornemens van het kabinet, te weten het algemeen toepassen van de verantwoordingsplicht; de versterking van de rol van hulpverlening en rampenbestrijding; en over de rol van het rijk in de groepsrisicobenadering. Vervolgens licht ik deze benadering nader toe, en geef een overzicht van de praktijkervaringen. De brief wordt afgesloten met een toelichting op transport, hulpverlening en rampenbestrijding, op risicocommunicatie, en op het beschermingsbeleid tegen overstromingen.

Dat doe ik mede namens de minister en staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (VenW), de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Over deze brief is overleg geweest met het Interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR).

1. Algemene toepassing van verantwoordingsplicht

De verantwoordingsplicht voor groepsrisico's voorziet in een politiek gemotiveerd oordeel over de aanvaardbaarheid van de kans op een ramp met een bepaalde omvang ten gevolge van een risicovolle activiteit. 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 hulpverlening³.

Voor inrichtingen is de verantwoordingsplicht wettelijk geregeld in het Bevi. Voor het transport van gevaarlijke stoffen is het omgaan met groepsrisico in de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (Rnvg)⁴ geregeld, waarbij overigens voor wat de systematiek betreft al aangehaakt is bij het Bevi. In het geldende beleid voor het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen is thans geen aandacht voor groepsrisico (Circulaires Buisleidingen van 1984 en 1992). Er wordt alleen gesproken over een toetsingsafstand die aangehouden dient te worden, en waarbinnen, bij afwijking, een vorm van een verantwoordingsplicht geldt. Voor luchtvaart tenslotte is het beleid in relatie tot Schiphol leidend. Uw Kamer heeft in februari 2006 een ex ante beleidsevaluatie ontvangen naar alternatieven voor groepsrisicobeleid bij Schiphol⁵.

¹ Dit gebeurt door middel van een oriëntatiewaarde die stelt dat een ongeval met 10 doden maximaal éénmaal in de honderd-duizend jaar per inrichting kan voorkomen. Ongevallen met nog grotere gevolgen zorgen voor een onevenredig grote ontwrichting. Daarom wordt gesteld dat een n-maal groter gevolg dan 10 doden moet corresponderen met een n-kwadraat maal kleinere kans in jaren op dat ongeval.

² Staatsblad 2004, 250, Besluit van 27 mei 2004.

³ Rampenbestrijding betreft het geheel van maatregelen en voorzieningen (inclusief de voorbereiding daarop) die de overheid treft met oog op een ramp, het voorkomen van een (mogelijke) ramp en het beperken van de gevolgen van een ramp. Onder hulpverlening wordt verstaan: de bij rampenbestrijding betrokken hulpverleningsdiensten zoals de brandweer, geneeskundige diensten, politie en sommige gemeentelijke diensten.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 24 611, nr. 5.

⁵ Groepsrisicobeleid Schiphol: onderzoek naar beleidsalternatieven, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 665, nr. 25 met bijlage.

De berekening van het groepsrisico vanuit bedrijven of vanaf infrastructuur verschilt door de aard van de risico's (mobiele of immobiele bron). De noodzaak om een gedegen analyse van het groepsrisico uit te voeren, verschilt echter niet. Het kabinet houdt vast aan de benadering om voor het groepsrisico geen wettelijke norm vast te leggen, maar te kiezen voor een verantwoordingsplicht. Uit de ervaringen die zijn opgedaan met het toepassen van deze plicht zijn naar mening van het kabinet positief en stimuleren om op deze ingeslagen weg door te gaan. Hoewel zeker complex van aard is de verantwoordingsplicht effectief en goed realiseerbaar. De resultaten zijn hanteerbaar voor de politiek/bestuurlijke afweging over de aanvaardbaarheid van groepsrisico's.

De verantwoordingsplicht is thans in het externe veiligheidsbeleid echter nog niet algemeen van toepassing. Waar dat wel het geval is, verschilt de (procedurele) werkwijze en is de formele vastlegging niet uniform. Er is echter geen reden om hierin te differentiëren.

Het kabinet heeft derhalve het voornemen de verantwoordingsplicht groepsrisico zoals vastgelegd in het Bevi op vergelijkbare wijze vast te leggen voor het transport van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor en door buisleidingen. Een kabinetsbesluit over Schiphol is afzonderlijk genomen en aan uw Kamer ter bespreking voorgelegd¹. Daarin is een alternatief beleid voor groepsrisico in relatie tot Schiphol voorgesteld, als onderdeel van beleidsvoornemens voor onder meer geluidhinder en mainportontwikkeling. Bij de verdere uitwerking en implementatie van dit groepsrisicobeleid Schiphol zal zo goed mogelijk aangesloten worden bij de benadering, zoals die bij inrichtingen en transport van gevaarlijke stoffen van toepassing is. Vervolgens zal het groepsrisicobeleid voor de regionale luchthavens op vergelijkbare wijze worden geformuleerd.

2. Versterking rol hulpverlening en rampenbestrijding bij groepsrisicobeleid

Een belangrijk onderdeel van de verantwoordingsplicht vormt de adviesrol van de brandweer. Deze is thans alleen voor inrichtingen verplicht en geregeld in het Bevi.

In lijn met de algemene toepassing van de verantwoordingsplicht, zoals vastgelegd in het Bevi, wordt de verplichting tot advisering door (het bestuur van) de regionale brandweer uitgebreid naar het transport van gevaarlijke stoffen, inclusief buisleidingen. Onderzocht zal worden of de adviestaak van de brandweer verbreed kan worden naar de geneeskundige hulpverlening en neergelegd kan worden op het niveau van de veiligheidsregio. Bezien zal worden hoe de maatgevende zorgniveaus voor de hulpverlening en rampenbestrijding bij vergelijkbare situaties gelijk getrokken kunnen worden.

In het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's² van 2004 heeft het kabinet aangekondigd kwaliteits- en prestatie eisen te stellen aan de veiligheidsregio's door de minister van BZK. Dit is van belang om een minimaal hulpverleningsniveau in de regio, c.q. langs infrastructuur vast te kunnen stellen gegeven de risicobronnen. Momenteel wordt aan nationale wetgeving gewerkt gericht op de totstandkoming van veiligheidsregio's.

Vanuit het oogpunt van hulpverlening en rampenbestrijding is het belangrijk zicht te krijgen op alle potentiële slachtoffers, dus niet alleen op het mogelijk aantal doden bij omwonenden, waar de risicobenadering in de ruimtelijke ontwikkelings- en milieupraktijk zich op richt. Daarnaast heeft men in de hulpverlening en rampenbestrijding ook te maken met werknemers, toevallige voorbijgangers en op- en overstappers bij stationsloca-

¹ Kabinetsstandpunt Schiphol, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 665, nr. 28.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 517, nr. 1.

ties. Bij de nieuwbouw van Rotterdam CS is onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om voor stationslocaties inzicht te krijgen in alle potentiële slachtoffers. De resultaten hadden voor de rampenbestrijding nog niet het gewenste detailniveau, maar de uitgebreidere informatie was wel zeer nuttig in het besluitvormingsproces. Daarnaast gaat men bij hulpverlening uit van het mogelijke effect van een bepaalde ramp en adviseert men het bevoegd gezag onder meer op basis van het vermogen een ramp met een dergelijke omvang het hoofd te bieden. Deze insteek verschilt van de risicobenadering, waar primair geadviseerd wordt op basis van de kans dat zich een dergelijke ramp voordoet.

De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) is gevraagd een advies uit te brengen over de manier waarop de effectbenadering in de rampenbestrijding en hulpverleningspraktijk en de risicobenadering in de ruimtelijke ontwikkelings- en milieupraktijk onderling meer in overeenstemming gebracht kunnen worden.

3. Geen interventie rijk in lokale besluitvorming, evaluatie in 2010.

In lijn met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden, zoals die uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II en de kabinetsvisie inzake Nuchter Omgaan met Risico's¹ voortvloeit, en conform de verantwoordelijkheden zoals die in het Bevi bij de verantwoordingsplicht zijn geformuleerd, zal het rijk op planniveau niet actief interveniëren in de lokale besluitvorming over aanvaardbaarheid van groepsrisico's. Het rijk beperkt zich tot het zorgdragen voor het vastleggen van procedures, waarmee het bevoegd gezag zijn afweging kan maken, in regelgeving en handreikingen. In enkele specifieke situaties is het rijk zelf het bevoegd gezag voor de vergunningverlening of het anderszins toestaan van risicovolle activiteiten, zoals bij enkele inrichtingen en bij bepaalde transportassen. Dan draagt het rijk zelf de verantwoordelijkheid voor het beheersen/dan wel verlagen van groepsrisico's. Het rijk legt in deze specifieke situaties verantwoording af aan de Tweede Kamer.

De procedures, waarmee het bevoegd gezag zijn afweging maakt, nodigen uit tot explicitering en bewustwording van groepsrisico's en de mogelijke maatregelen om deze te verminderen dan wel te beheersen. Het kabinet gaat er van uit dat dit zal leiden, waar mogelijk en gewenst, tot een verlaging van het groepsrisiconiveau, en tot een verbetering van het (ervaren) veiligheidsniveau in Nederland.

De programmafinancieringsgelden voor externe veiligheid blijven tot 2010 beschikbaar, ook voor initiatieven met betrekking tot groepsrisicobeleid. Zo kunnen financiële faciliteiten gegeven worden aan gemeenten, provincies en regionale brandweren om de inzet tot verlaging en beheersing van het groepsrisiconiveau te stimuleren.

In het jaar 2010 zal het rijk de besluitvorming over en de ontwikkeling van het groepsrisicobeleid evalueren. Deze evaluatie zal zich richten op de kwaliteit van de afgelegde verantwoordingen en zal nagaan of de geaccepteerde groepsrisico's in zijn algemeenheid een verhoging of verlaging van het (ervaren) veiligheidsniveau in Nederland tot gevolg hebben gehad.

Het kabinet zal in de komende jaren de communicatie over risico's intensiveren. Aandacht zal daarbij zijn voor de toenemende kruisbestuiving tussen het denken over veiligheidsrisico's, bescherming van de vitale infrastructuur en overstromingsrisico's.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 089, nr. 15.

Toelichting

Tot zover de voornemens van het kabinet. Onderstaand wordt toegelicht wat de positie en operationalisering van het groepsrisicobeleid in het totale externeveiligheidsbeleid is, en wat de praktijkervaringen zijn geweest. Er wordt vervolgens nader ingegaan op transport, hulpverlening/rampenbestrijding, risicocommunicatie, en het beschermingsbeleid tegen overstromingen.

Groepsrisicobenadering

De groepsrisicobenadering is operationeel gemaakt via een benadering in drie stappen, zoals die in de eerder genoemde derde Voortgangsrapportage Externe Veiligheid is beschreven. In de eerste stap wordt nagegaan of een nadere beoordeling van mogelijk optredende groepsrisico's nodig is. Het uitvoeren van een groepsrisicoberekening en het afleggen van een verantwoording groepsrisico, zijn respectievelijk de tweede en derde stap.

Het kabinet heeft besloten de verantwoordingsplicht voor de aanvaardbaarheid van groepsrisico's algemeen toe te passen. Dus ook bij transport en luchthavens is aan de orde dat veiligheid expliciet wordt afgewogen tegen andere belangen als economie, wonen en milieu. De oriëntatiewaarde en de verantwoordingsplicht vormen een onderdeel van de ruimtelijke basiskwaliteit¹. Overheden zijn gehouden deze in de Nota Ruimte gestelde basiskwaliteit te realiseren.

De afweging of een ontwikkeling aanvaardbaar is, kan het best door het bevoegd gezag – in casu het College van Burgemeester en Wethouders of het College van Gedeputeerde Staten – worden gemaakt. Groepsrisico kan bijvoorbeeld een rol spelen bij het verlenen van een vergunning aan een bedrijf of bij het vaststellen van een bestemmingsplan langs een transportas. Specifieke lokale omstandigheden (grote ruimtedruk, economische belangen) bij een gelijk groepsrisico kunnen er toe leiden dat de uitkomsten van een groepsrisicoafweging van locatie tot locatie kunnen verschillen. Het bevoegd gezag beslist zelf of ze een verhoging of verlaging van het groepsrisico accepteert, inclusief de consequenties ervan.

In artikel 12 en 13 van het Bevi worden de minimum eisen aan een verantwoordingsplicht verwoord. De lokale overheid moet bij de vaststelling van de relevante besluiten verantwoording afleggen over de wijze waarop deze het groepsrisico heeft meegewogen in de besluitvorming. Deze verantwoording is gericht op de gemeenteraad c.q. provinciale staten. Het bevoegde gezag moet ook verantwoording afleggen over de hoogte van het berekende groepsrisico die het gevolg is van de verleende milieuvergunning of van het desbetreffende ruimtelijke ordeningsbesluit, alsmede over de mogelijkheden en voorgenomen maatregelen tot beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst. In de verantwoording moet verder onder meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheden van zelfredzaamheid van de bevolking en de mogelijkheden voor hulpverlening en rampenbestrijding. Het bestuur van de regionale brandweer heeft hierover adviesbevoegdheid. Ook in overleg met relevante buurgemeenten is voorzien.

Met het vroegtijdig betrekken van het groepsrisico bij de te maken ruimtelijke afwegingen wordt er voor gezorgd dat de risico's zo laag mogelijk worden gehouden. Het kabinet verwacht dat alle betrokken partijen bij veiligheidsvraagstukken op locatie streven naar een permanente verbetering/beheersing van de veiligheid. Politiek en bestuur moeten bewust omgaan met groepsrisico's en alle daarbij behorende aspecten. Uit jurisprudentie² blijkt dat het bevoegd gezag ook daadwerkelijk

¹ Kabinetsstandpunt Nota Ruimte, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 435, nr. 2 en Aangepast Kabinetsstandpunt Nota Ruimte Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 435, nr. 154.

² Voorlopige voorziening, Rechtbank Maastricht, 26 oktober 2005.

concreet moet aangeven hoe ze de veiligheidsmaatregelen uit gaat voeren en welke invloed deze op het groepsrisico hebben.

In de eerste plaats kan dit gebeuren door bij de totstandkoming van nieuwe ruimtelijke plannen kwetsbare functies (bijvoorbeeld winkelcentra, kantoren, ziekenhuizen, enzovoorts) niet in de nabijheid te bestemmen van bronnen van risico's. In de tweede plaats wordt vaak een milieuzone-ring en/of een zogenaamde Staat van bedrijfsactiviteiten¹ in het bestemmingsplan opgenomen.

Om groepsrisicobeleid op decentraal niveau uit te voeren, moeten de betrokken overheidsactoren hiervoor uiteraard goed toegerust zijn. Het voorbereiden van een uitvoeringsplicht is niet eenvoudig. Meerdere disciplines zijn nodig om tot een goed oordeel te komen: naast milieu in ieder geval ruimtelijke ordening en rampenbestrijding. Dit vraagt om een interdisciplinair afgestemd beleidsproces, waarin een goede procesbegeleiding van cruciaal belang is. Daar komt bij dat voor het berekenen van en het adviseren over het groepsrisico kennis eigen gemaakt moet worden. Een kaderstellende gemeentelijke en provinciale visie op externe veiligheid is een goed beleidsinstrument om ad hoc beleid bij risicovolle ontwikkelingen te voorkomen en dergelijke kennis te ontwikkelen.

Daarom reikt het kabinet via de programmafinanciering externe veiligheid financiële middelen aan, zodat gemeenten, provincies en regionale brandweer gezamenlijk uitwerking kunnen geven aan hun externe veiligheidsvisie en de daarbij behorende uitvoeringsprogramma's externe veiligheid. Leerervaringen, praktijkvoorbeelden («best practices») zullen worden verzameld en kenbaar worden gemaakt. Daartoe hebben BZK, VROM en de VNG een project opgezet. Via een vervolg op het project Slagen voor Veiligheid (SvV)² ontwikkelen VROM, mede overheden en diverse andere (rijks-)partijen gezamenlijk één of meerdere voorbeeldbestemmingsplannen die de mogelijkheden tonen hoe groepsrisico's te beheersen zijn. Het Centrum Externe Veiligheid (CEV) van het RIVM zal daarnaast, op aanvraag van het bevoegd gezag, de kwaliteit van zeer complexe veiligheidsanalyses ondersteunen en/of toetsen.

Praktijkervaringen en aandachtspunten

Uitvoering geven aan de verantwoordingsplicht is geen sinecure. Uit de derde Voortgangsrapportage Externe Veiligheid van 2003 blijkt dat bestuurders de oriëntatiewaarde nog te veel als een absolute norm voor het al dan niet toestaan van een bepaalde risicovolle activiteit of van een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling hanteren. Gevraagd wordt echter om een bredere afweging. De besluitvorming over de mogelijke aanvaardbaarheid van een bepaalde maatschappelijke ontwrichting ten gevolge van een ramp omvat meer dan alleen het in beschouwing nemen van mogelijke dodelijke slachtoffers onder de omwonenden. Ook andere aanwezige personen, gewonden, materiele schade, en de mogelijkheden van zelfredzaamheid, hulpverlening en rampenbestrijding moeten een uitdrukkelijke plaats hebben bij afwegingen rond het accepteren van risico's in relatie tot de maatschappelijke kosten en baten van een risicovolle activiteit.

¹ Lijst van toegestane bedrijven voor een bedrijventerrein.

² Dit is het inmiddels afgeronde ondersteuningsprogramma van de VNG op het terrein van de rampenbestrijding, brandveiligheid, integrale en externe veiligheid (www.slagenvoorveiligheid.nl). Met ondersteuning van de ministeries van VROM en BZK zet de VNG SvV voort in een drietal projecten: *Implementatie Veiligheidsregio's*, *Veilige Gemeenten en Externe Veiligheid*.

Om de uitvoerders van het groepsrisicobeleid in de praktijk te ondersteunen hebben het ministerie van VROM en BZK – met grote betrokkenheid van gemeenten, provincies en de brandweersektor – in 2004 de concept handreiking «Verantwoordingsplicht groepsrisico voor inrichtingen» uitgebracht. Deze handreiking zal nog in 2006 als definitieve uitgave worden gepubliceerd. De handreiking wordt ondersteund door de veelvuldig geraadpleegde internetpagina, www.groepsrisico.nl. In aanvul-

ling op het beleid voor inrichtingen hebben de gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht – met rijkssteun – een toetsingskader voor groepsrisico's rondom transportassen ontwikkeld. De ervaringen en leerpunten van dit «Toetsingskader Drechtsteden» worden inmiddels ook succesvol elders in Nederland bij vervoerssituaties gebruikt.

Bij de operationalisering van de groepsrisicobenadering is nadrukkelijk gekozen voor een aanpak gericht op draagvlak bij en betrokkenheid van medeoverheden, bedrijven, hulpverleningsprofessionals en rijkspartijen. Zo kan mede op basis van het recent afgeronde project Slagen voor Veiligheid geconstateerd worden dat de bij externe veiligheid betrokken actoren in de afgelopen jaren een flinke inhaalslag hebben gemaakt in de voorbereiding op en preventie van rampen en crises en het ontwikkelen van (integrale) veiligheidsplannen. Bij gemeenten en provincies is externe veiligheid en de rampenbestrijding inmiddels niet meer een onderwerp voor een relatief klein groepje specialisten en enkele burgemeesters.

Uit deze praktijk komen wel enkele aandachtspunten naar voren. Zo is het voor het vertrouwen in de groepsrisicobenadering en de handhaafbaarheid daarvan essentieel dat het uitvoeren van risicoberekeningen (maatgevende scenario's) op dezelfde grondslag gebeurt. Bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's en Zware Ongevallen (BRZO '99)¹ moeten dezelfde berekeningswijze kunnen hanteren als de bedrijven die onder het Bevi vallen.

Via het unificatieproject zal b.v. worden vastgesteld of bij de berekening van het groepsrisico moet worden uitgegaan van de vergunde dan wel de aanwezige hoeveelheid gevaarlijke stoffen en met betrekking tot het te beschouwen invloedsgebied zal moeten worden vastgesteld of altijd met het meest ongunstige weertype worden gerekend. Om ervoor te zorgen dat de samenhang in berekeningswijze van het groepsrisico bij inrichtingen, transport, buisleidingen en op sommige onderdelen luchtvaart wordt vergroot, coördineert het Centrum Externe Veiligheid van het RIVM het beheer van de risicoberekeningmodellen voor transport en inrichtingen. Ook wordt een verkenning uitgevoerd in opdracht van BZK, VenW en VROM naar de mogelijkheden een uniform populatiebestand voor groepsrisicoberekeningen te ontwikkelen.

Een ander aandachtspunt is de wijze van vastlegging van maatregelen die de zelfredzaamheid en de mogelijkheden voor hulpverlening en rampenbestrijding bevorderen. Het vastleggen van deze maatregelen valt voor een deel buiten de mogelijkheden die de bestaande – met name milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving – biedt. Het gaat om zaken op het gebied van pro actie, preventie en nazorg die uit de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO) volgen, maar vervolgens niet in het bestemmingsplan kunnen worden vastgelegd omdat het gaat om niet ruimtelijke maatregelen. Wel kan volgens artikel 13 van de Brandweerwet aan een inrichting een bedrijfsbrandweer worden aangewezen, wanneer sprake is van bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid². In een gezamenlijk project zullen de ministeries van BZK, VROM en VNG de ervaringen en mogelijkheden die er zijn om maatregelen ter bevordering van zelfredzaamheid, hulpverlening en rampenbestrijding expliciet vast te leggen, bundelen in een handreiking.

Een oude handicap van het groepsrisicobeleid betrof het toegankelijk en daarmee hanteerbaar maken van technisch complexe informatie. Om dit te verbeteren hebben TNO en RIVM in opdracht van VROM en VenW een onderzoek gedaan naar de mogelijkheden groepsrisico op een kaart te visualiseren. De ontwikkelde methodiek beoogt via visualisatie op kaartmateriaal het bevoegd gezag meer inzicht te geven, welke gebieden het meest cruciaal zijn in groepsrisicoberekeningen, door bevolkingsdichtheid

¹ Staatsblad 1999, Besluit 234 van 27 mei 1999.

² Momenteel vindt herziening plaats van het onder artikel 13 Brandweerwet vallende «Besluit bedrijfsbrandweten». In het Besluit kan nadrukkelijk de relatie met het Bevi gelegd worden, vooral wat betreft de beperking en bestrijding van bijzondere gevaren voor de openbare veiligheid of van grote groepsrisico's. De (regionale) brandweer adviseert ook op dit terrein het bevoegde gezag voor de bedrijfsbrandweeraanwijzing (het gemeentebestuur).

en/of door ligging nabij risicovolle activiteiten. Door deze visualisatie kan bij het ontwikkelen van een bepaalde locatie vroegtijdig rekening worden gehouden met potentieel optredende risico's. Een dergelijke visualisatie heeft ook voor hulpverleningsdiensten voordelen. Mogelijk krijgen zij een instrument in handen om rampenplannen en rampenbestrijdingsplannen in een gebied gerichter vorm te geven (plannen van aanrijdroutes, identificatie van risico «hotspots»).

Deze gebiedsgerichte methodiek zal in een aantal praktijkcasussen verder worden ontwikkeld. Daarin worden de bestuurlijke hanteerbaarheid, specifieke behoeften van de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk, hulpverleningspraktijk en dergelijke bezien. Ook zal aandacht zijn voor de beveiligingsaspecten van de zo verkregen informatie in het kader van de bescherming van de vitale infrastructuur tegen moedwillige verstoring.

Transport

Voor het transport van gevaarlijke stoffen is het beleid van de nota «Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen» (1996) verder uitgewerkt en verduidelijkt in de circulaire «Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen» (2004). In de circulaire is het groepsrisicobeleid naar voorbeeld van het Bevi vormgegeven. Via de Nota vervoer gevaarlijke stoffen en de daarbij behorende wet en regelgeving zal de verantwoordingsplicht ook hier een vergelijkbare plaats krijgen.

Hoe het kabinet wil omgaan met de wisselwerking tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen en de ruimtelijke omgeving waarbinnen dat transport plaatsvindt, is uitgewerkt in de Nota vervoer gevaarlijke stoffen, die in november 2005 tot stand is gekomen. Een van de kernpunten in die nota is de ontwikkeling van een basisnet met een vaste gebruiksruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en vaste veiligheidszones voor de ruimtelijke ordening. Het basisnet gaat uit van drie hoofdcategorieën:

1. Het vervoer van gevaarlijke stoffen krijgt geen beperkingen opgelegd, maar er gelden wel ruimtelijke beperkingen.
2. Er gelden beperkingen voor het vervoer en voor ruimtelijke ontwikkelingen.
3. Er gelden alleen beperkingen voor het vervoer en er gelden geen ruimtelijke beperkingen.

Daarmee biedt het kabinet een beleidsmatig fundament op basis waarvan besluitvorming over transport en ruimtelijke ontwikkelingen kan gaan plaats vinden. Een ander kernpunt van de nota is dat ook intensief aandacht wordt besteed aan het permanent verbeteren van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Bij het vaststellen van het landelijke basisnet voor de diverse vervoersmodaliteiten wordt naast het plaatsgebonden risico ook rekening gehouden met het groepsrisico. Dit wordt onder andere gedaan door het vervoer van die stoffen, die bepalend zijn voor het groepsrisico, zoveel mogelijk te laten plaatsvinden buiten gebieden met een hoge bevolkingsconcentratie. Bij het vaststellen van het basisnet zal het rijk over de hoogte van de groepsrisico's in overleg met betrokkenen treden. De daaruit voortkomende beleidskeuzen worden gemotiveerd aan uw Kamer voorgelegd.

In wezen geeft het kabinet met het vaststellen van het basisnet bestuurlijk houvast voor de medeoverheden. Na het vaststellen van het basisnet zal de invulling van de verantwoordingsplicht in principe alleen nog gelden voor de bestuursorganen die beslissingen van planologische aard nemen, aangezien de gebruiksruimte voor de vervoerder vastligt. Bij de uitwerking van het basisnet zal worden onderzocht of het mogelijk is een ondergrens voor de toename van het groepsrisico vast te stellen voor het

maken van een groepsrisicoafweging. De gebruiksruimte biedt instanties, die belast zijn met ruimtelijke ordening ook berekeningstechnisch houvast bij het vaststellen van het groepsrisico.

Tenslotte wordt het door het ontwikkelen van een wettelijk verankerde basisnettoets voor overheden mogelijk om te toetsen of het vervoer wel binnen de gebruiksruimte van het basisnet past. Iets wat tot nu toe nog niet mogelijk was.

Hulpverlening en Rampenbestrijding

In het verleden werden de instanties voor hulpverlening en rampenbestrijding niet of nauwelijks bij de afwegingen in het kader van groepsrisico's betrokken. In het Bevi heeft daarom het bestuur van de regionale brandweer expliciet een wettelijke taak gekregen om in relevante gevallen advies¹ uit te brengen over het groepsrisico en de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval².

Het doel van het advies is driedelig: ten eerste dient de brandweer inzichtelijk te maken wat de risico's en de mogelijke gevolgen zijn voor de zelfredzaamheid, de hulpverlening en de rampenbestrijding. Ten tweede adviseert de brandweer over maatregelen om het risico te verlagen. Ten slotte dient de brandweer het bevoegd gezag te wijzen op zijn bestuurlijke eindverantwoordelijkheid ten aanzien van de risico's die, na realisering van de maatregelen, nog altijd gelopen worden. De opvatting van betrokken partijen over hoe breed deze adviestaak is, verschildt onderling. De adviestaak moet gezien worden in relatie tot de taken van de gemeentelijke brandweer en de milieuafdelingen van gemeenten en provincies. Het kabinet wil in samenspraak met de betrokken partijen de taakverdeling helder maken en de advisering op een uniforme wijze vormgeven. Het pre advies van het Landelijk netwerk Proactie van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR, 2005) is hiervoor een goed startpunt.

Door technologische ontwikkelingen, economische schaalvergroting en verdichting van het stedelijk gebied is de samenleving in Nederland complexer geworden. Dit heeft ook consequenties voor de hulpverlening en de rampenbestrijding. Het is een gegeven dat we in Nederland niet alle rampen even goed aan kunnen, aangezien de capaciteit voor hulpverlening en rampenbestrijding niet in alle gevallen toereikend zal zijn. Rampen en grootschalige crises zullen het uiterste vergen van de hulpverleningscapaciteit in Nederland, zowel wat de bestuurlijke als de operationele inzet betreft. Daar waar de capaciteit in een gemeente of regio niet toereikend is, zal bovenregionale, landelijke of zelfs internationale bijstand ingezet worden. Daarnaast is inzet uit andere sectoren van de samenleving van essentieel belang. In een aantal situaties zal de rampenbestrijdingsorganisatie dan nog overvraagd kunnen worden. Het kabinet benadrukt de noodzaak om op het gebied van veiligheid samen te werken: (on-)veiligheid moet niet alleen iets zijn van de rampenbestrijding en de hulpverlening.

Momenteel wordt gewerkt aan de totstandkoming van veiligheidsregio's. Daarbij worden de besturen van de regionale brandweer en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) geïntegreerd tot een regionaal veiligheidsbestuur. Op termijn zal ook de politie hierbij aansluiten. Naast de daadwerkelijke rampenbestrijding en hulpverlening zullen belangrijke taken van de veiligheidsregio onder meer zijn het inventariseren van en het voorbereiden op risico's op het terrein van rampen, crises en branden. Ook het adviseren van het bevoegd gezag over voorko-

¹ Hierbij hoort ook adviseren over de mogelijkheden voor zelfredzaamheid.

² Besluit externe veiligheid inrichtingen, artikelen 12 en 13.

ming, beperking en bestrijding van deze risico's zullen een veiligheidsregiotaak zijn.

Het kabinet vindt het van belang dat met het oog op de aanwezige risicobronnen door de veiligheidsregio een basisniveau van hulpverlening en rampenbestrijding wordt vastgesteld. Eventueel zullen door de minister van BZK hiertoe aanvullende instrumenten worden ontwikkeld.

Risicocommunicatie door bedrijven

De verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om te streven naar permanente verbetering van de veiligheid betreft zowel de veiligheid in de omgeving, als de veiligheid binnen het bedrijf. Bedrijven hebben op basis van de Arbo-wet de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun werknemers en hebben er uit oogpunt van bedrijfscontinuïteit belang bij dat hun bedrijf zo veilig mogelijk is. In hun arbeidsveiligheidsbeleid dienen ze alle risico's te inventariseren en maatregelen te treffen om deze risico's te reduceren. Indien er risico's zijn veroorzaakt door risico-veroorzakende buurbedrijven, kan dit aanleiding zijn om te bezien of extra maatregelen nodig zijn om de werknemers te beschermen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de risicoveroorzakende buurbedrijven actief communiceren. Voor de bedrijven en inrichtingen waarvoor ter voorkoming en beperking van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen aanvullende voorschriften gelden met betrekking tot risico-inventarisatie en evaluatie¹, de zogenaamde ARIE-bedrijven, is dat reeds expliciet geregeld².

Naar de omwonenden in de omgeving voert een aantal bedrijven reeds een actief communicatiebeleid. De ervaringen hiermee zijn positief, zowel bij de omwonenden als bij de bedrijven. Het kabinet zal conform de voornemens van de Toekomstagenda Milieu³ bedrijven stimuleren om over veiligheid en risico's met haar omgeving te communiceren. Het kabinet streeft in dat kader naar een flinke toename in de komende jaren van het aantal bedrijven dat communiceert met de burgers, (buur)gemeenten en buurbedrijven over de ontwikkelingen en risico's bij het desbetreffende bedrijf. Medio 2007 zal het kabinet hiertoe voorstellen doen.

Water

De in deze beleidsbrief gepresenteerde actuele ontwikkelingen en inhoudelijke vraagstukken tonen overeenkomsten met de discussies die momenteel op andere veiligheidsterreinen worden gevoerd. Een voor het kabinet belangwekkende ontwikkeling betreft de toenemende kruisbestuiving tussen het denken over veiligheidsrisico's, bescherming van de vitale infrastructuur en overstromingsrisico's. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft eind 2005 aangekondigd een verkenning te starten naar de vraag of het huidige beschermingsbeleid tegen overstromingen nog adequaat is. Redenerend vanuit een risicobenadering komen elementen als normstelling, risicocommunicatie en verdeling van verantwoordelijkheden hierbij aan de orde. Eind 2006 legt de staatssecretaris haar visie op het toekomstige beschermingsbeleid tegen overstromingen per beleidsbrief aan de Tweede Kamer voor.

4. Tot slot

In de kabinetsvisie inzake Nuchter Omgaan met Risico heb ik gesteld dat het omgaan met risico's meer is dan de wetenschappelijke berekening van het risico. Andere aspecten zoals risicoperceptie, maatschappelijke acceptatie, kosten en baten zijn onderdeel van het risicobeleid. De in deze brief beschreven groepsrisicobenadering past in die kabinetsvisie.

¹ Artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998.

² Artikel 2.5f Arbeidsomstandighedenbesluit.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 535, nr. 2.

Het kabinet constateert dat met de stappen die in de afgelopen jaren zijn gezet en de in gang gezette activiteiten uitvoering is gegeven aan de in het NMP4 genoemde beleidsvoornemens inzake het groepsrisico. Met de wettelijke verantwoordingsplicht groepsrisico en de opgedane ervaringen met de handreiking «Verantwoordingsplicht Groepsrisico» is een stap voorwaarts gezet in de verdere professionalisering van de lokale en provinciale besluitvorming. Het kabinet kiest voor een continuering van de verantwoordingsplicht voor inrichtingen zoals die is vastgelegd in het Bevi, en wil deze op vergelijkbare wijze vastleggen voor transport, inclusief buisleidingen. Ook voor luchtvaart wordt hier zo goed mogelijk bij aangesloten. Het kabinet houdt er dus aan vast geen grenswaarde voor het groepsrisico wettelijk vast te leggen, maar te blijven werken met een richtinggevende oriëntatiewaarde, als onderdeel van de verantwoordingsplicht.

De groepsrisicobenadering werkt in de praktijk. Vele betrokken partijen en overheden pakken hun verantwoordelijkheden op om het streven naar permanente verbetering en beheersing van de veiligheid vorm te geven. In de jaarlijkse Voortgangsrapportages Externe Veiligheid zal ik uw Kamer informeren over de in deze brief opgenomen ontwikkelingen en activiteiten.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel