



VERANTWOORDE RISICO'S, VEILIGE RUIMTE

GEZAMENLIJKE UITGAVE VAN DE RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT EN
DE VROM-RAAD

037

VERANTWOORDE RISICO'S, VEILIGE RUIMTE

GEZAMENLIJKE UITGAVE VAN DE RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT EN
DE VROM-RAAD

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

1	INLEIDING	21
1.1	Aanleiding voor dit gezamenlijke advies en thematiek	21
1.2	De scope van het advies	22
1.3	Leeswijzer	23
2	HET NEDERLANDSE EXTERNEVEILIGHEIDSBELEID: KADERS EN CONTEXT	25
2.1	Het beleidskader in het kort	25
2.2	Korte schets van de beleidsontwikkeling inzake externe veiligheid in Nederland	27
2.3	Het Nederlandse EV-beleid in vergelijking met het EV-beleid in andere Europese landen	30
3	ILLUSTRATIE VAN DE PROBLEMATIEK	33
3.1	Transport telt niet in vergunning	33
3.2	Externe Veiligheid is sluitstuk in planvorming	33
3.3	De regelgeving voor transport strookt niet met die voor inrichtingen	35
3.4	Beheersing externe veiligheid kan leiden tot een grotere (interne) onveiligheid	37
3.5	Het begrip 'oriënterende waarde' leidt tot onduidelijkheid	37
3.6	Normopvulling leidt tot gebrekkige risicobeheersing aan de bron en tot extra ruimtebeslag	39
3.7	Externeveiligheidsnormen worden overschreden	41
3.8	Lokale overheden worden onvoldoende geïnformeerd over risico's	43
3.9	Lokale bestuurders worden gemangeld door rijksbeleid	43
3.10	Uitvoering van de saneringsopgave is niet realistisch	45
4	PROBLEEMANALYSE	49
4.1	De spanning tussen ruimtelijke intensivering en externe veiligheid	49
4.2	Een samenhangend complex van deelproblemen en probleemorzaken	51

4.2.1	Onvoldoende verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden	51
4.2.2	Problematische normhantering en normstelling	55
4.2.3	Discrepantie tussen beleidsdoelen en de mogelijkheden om doelen te verwezenlijken	59
4.3	Verskillende percepties van en opvattingen over risico's in de maatschappij	61
5	UITGANGSPUNTEN VOOR TOEKOMSTIG BELEID	65
5.1	Accepteer dat we leven in een risicosamenleving, maar werk wel aan continue verbetering van de externe-veiligheidssituatie	65
5.2	Ga uit van een verantwoord basisveiligheidsniveau maar doe wel recht aan diversiteit van opvattingen	67
5.3	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten duidelijk worden toebedeeld	68
5.4	De verantwoordelijkheid van de risicoveroorzaker staat voorop	70
5.5	Besluitvorming en communicatie moeten transparant zijn	70
6	BOUWSTENEN VOOR EEN SAMENHANGENDE AANPAK VAN EXTERNE VEILIGHEID EN RUIMTELIJKE ONTWIKKELING	73
6.1	Inleiding	73
6.2	Domeinbenadering: een introductie	75
6.3	Naar een samenhangende aanpak volgens de domeinbenadering	76
6.3.1	Toedelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden	76
6.3.2	Verbetering van normhantering en normstelling	79
6.3.3	Discrepantie opheffen tussen beleidsdoelen en de mogelijkheden om doelen te verwezenlijken	83
7	BELEID OVER DRIE DOMEINEN	85
7.1	Inleiding	85
7.2	Domein 1: Bronnen in ketens	87
7.2.1	Een doelgroepenbeleid Externe Veiligheid voor 'bronnen in ketens'	87
7.2.2	Impulsen voor het nemen van verantwoordelijkheid	89
7.2.3	De rol van normstelling bij 'bronnen in ketens'	91
7.3	Domein 2: transport in netwerken	93

7.3.1	Een doelgroepenbeleid Externe Veiligheid voor 'transport in netwerken'	93
7.3.2	Impulsen voor het nemen van verantwoordelijkheid	95
7.3.3	De rol van normstelling bij 'transport in netwerken'	96
7.4	Domein 3: veiligheid op locatie	96
7.4.1	Een doelgroepenbeleid Externe Veiligheid voor 'veiligheid op locatie'	97
7.4.2	Impulsen voor het nemen van verantwoordelijkheid	99
7.4.3	De rol van normstelling bij 'veiligheid op locatie'	100
7.5	De samenhang tussen domeinen en de regie over externe veiligheid en ruimte	104
7.5.1	Noodzakelijke nieuwe functies	105
7.5.2	Bestaande organisaties en matching met de nieuwe functies	107
7.5.3	De taken van de regie voor externe veiligheid en ruimte	109
7.5.4	Noodzakelijke instrumenten voor een regie externe veiligheid en ruimte	114
7.6	Samenvatting aanbevelingen binnen en tussen domeinen	116
7.6.1	Aanbevelingen bij domein 1 'bronnen in ketens' (risicobewakers)	116
7.6.2	Aanbevelingen bij domein 2 'transport in netwerken' (netwerkbeheerders)	116
7.6.3	Aanbevelingen bij domein 3 'veiligheid op locatie' (lokale bestuurders)	117
7.6.4	Aanbevelingen voor de regie binnen en tussen de domeinen	118
8	EPILOOG: TOEPASSING AANPAK OP LPG-CASUS	121
	Geraadpleegde literatuur	125
	BIJLAGEN	129
	Bijlage 1 Thema externe veiligheid in werkprogramma's van de raden	131
	Bijlage 2 Begrippenlijst	135
	Bijlage 3 Overzicht van geraadpleegde personen	141
	Bijlage 4 Samenstelling van de voorbereidingscommissie	147
	Bijlage 5 Samenstelling van de raden	149
	SUMMARY	153



SAMENVATTING

1 AANLEIDING

De aanleiding voor dit advies is de constatering dat grote ruimtelijke projecten, zoals de sleutel-projecten, steeds vaker vertraagd worden door externe veiligheidsproblemen. Daartegenover staat dat in andere gevallen oprukkende bebouwing ertoe leidt dat de externe veiligheid rond risicobronnen afneemt. Dit advies gaat over deze spanningen tussen ruimtelijk beleid en veiligheidsbeleid. Het advies is een coproductie van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad, omdat hun werkveld omtrent dit onderwerp sterk verweven is. Bovendien is een gezamenlijk standpunt een goed uitgangspunt voor een samenhangend externe veiligheids-beleid en ruimtelijk beleid. Op dit moment schenkt de overheid meer en meer aandacht aan deze samenhang. Wij willen hieraan een extra impuls geven.

2 PROBLEEMSTELLING

Gewenste ruimtelijke ontwikkelingen stagneren en het externe veiligheidsbeleid wordt uitgehold.

In het ruimtelijke ordeningsbeleid, zoals neergelegd in de Vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening, wordt gestreefd naar intensivering van het ruimtegebruik. Deze gedachte kan conflicteren met voornemens uit het NMP4; daaruit blijkt juist dat meer ruimte voor externe veiligheid noodzakelijk kan zijn. Door intensivering van het ruimtegebruik in de buurt van potentieel gevaarlijke activiteiten, zoals industrie, vervoer en opslag van gevaarlijke stoffen, kunnen mogelijke ongevallen omvangrijke gevolgen krijgen. Om risico's te beheersen gaat het NMP4 ervan uit dat een keuze gemaakt wordt tussen de ruimtelijke ontwikkeling en de risicovolle activiteit.

In de praktijk echter blijkt dat deze keuze vaak niet expliciet gemaakt wordt. Dat leidt tot de problemen:

stagnatie van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en uitholling externeveiligheidsbeleid. De aanwezigheid van risicobronnen en onvolkomenheden in risicobeheersing aan de ene kant en de wens tot een sterke intensivering van het ruimtegebruik aan de andere kant monden uit in een impasse in de gewenste planontwikkeling. Dit kan betekenen dat ruimtelijke functies op een minder gewenste plek worden gerealiseerd, hetgeen een uitholling van het ruimtelijke beleid inhoudt. Voorbeelden hiervan zijn Kralingse Zoom, Amsterdam Zuidas en de ontwikkeling van Rotterdam Centraal Station. Bij de wens om plannen te realiseren in de nabijheid van risicobronnen wordt gekozen voor de ruimtelijke intensivering, waarbij (soms onbewust) over de grenzen van het geaccepteerde risico wordt gebouwd.

Wij constateren dat deze situaties zich bij ongewijzigd beleid in de (nabije) toekomst steeds vaker kunnen voordoen.

Strakkere handhaving en aanscherping van de regelgeving voor externe veiligheid leiden ertoe dat bestaande situaties op termijn moeten voldoen aan de normstelling voor nieuwe situaties.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen zal de komende jaren toenemen, indien althans geen nadere maatregelen worden getroffen.

Woonbebouwing 'rukt op' en er bestaan plannen en wensen om op veel plaatsen grootschalige bouwprojecten te realiseren, juist daar waar sprake is van knooppunten van infrastructuur en bebouwing.

3 OORZAKEN

Verantwoordelijkheden voor het beheersen van risico's zijn onvoldoende eenduidig toegewezen aan risicoveroorzakers, netwerkbeheerders en lokale bestuurders. Bovendien is er sprake van problematische normhantering en normstelling en van discrepantie tussen beleidsdoelen en middelen.

Aan de geconstateerde spanning tussen ruimtelijke intensivering en de beheersing van risico's ligt een complex van uiteenlopende, maar samenhangende, oorzaken ten grondslag. Ze komen voort uit de opzet en de uitvoering van zowel het externeveiligheidsbeleid als het ruimtelijke ordeningsbeleid.

De oorzaken vallen in drie groepen uiteen (zie figuur 0-1 hieronder):

- a. toewijzing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- b. problematische normhantering en normstelling;
- c. discrepantie tussen beleidsdoelen en middelen.

De *verantwoordelijkheden en bevoegdheden* van actoren ten aanzien van externe veiligheid zijn onvoldoende duidelijk toegedeeld en worden onvoldoende ingevuld.

In de huidige beleidspraktijk bestaan onvoldoende impulsen voor risicoveroorzakers om risico's te beheersen en structurele verbeteringen in risicoketens te realiseren. Het ALARA-principe komt in de praktijk niet of nauwelijks uit de verf. Er is eerder sprake van normopvulling dan van zo veilig mogelijk maken van de activiteit. Dit wordt versterkt doordat risicoveroorzakers in veel gevallen via een vergunning toestemming krijgen risico te veroorzaken. Een andere oorzaak is dat beheerders van transportnetwerken geen mogelijkheden hebben om risico's te beheersen. Ook komt het voor dat zij een maximaal flexibel gebruik van hun netwerk prefereren boven risicobeheersing. Bovendien hebben lokale bestuurders onvoldoende inzicht in aanwezige risico's om hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van burgers te kunnen nemen en vindt er onvoldoende afstemming plaats tussen ruimtelijke ordening en externe veiligheid.

In het externeveiligheidsbeleid is voor het plaatsgebonden risico (PR) een grenswaarde en voor het groepsrisico (GR) een oriënterende waarde geformuleerd voor het maximaal toelaatbare risico, waarmee in de besluitvorming over risicovolle activiteiten rekening moet worden gehouden. In de praktijk bestaan er echter *problemen met zowel normhantering als normstelling*.

Eén oorzaak is dat de normstelling voor risico's geen onderscheid maakt naar maatschappelijke betekenis van activiteiten en naar cumulatie van risico's. Een uniforme normstelling voor een diversiteit aan activiteiten gaat voorbij aan het feit dat de maatschappelijke aanvaarding van risico's sterk afhankelijk is van de aard, het nut en de noodzaak van de activiteit die de risico's veroorzaakt. De kwantitatieve waarden voor PR en GR hebben betrekking op de aanvaardbaarheid van afzonderlijke, vaak nieuwe, activiteiten. Echter, voor de veiligheidsbeleving van de burgers is ook van belang in hoeverre zij in hun leefomgeving al aan andere risico's blootstaan. Met andere woorden, het totale risico en het totale veiligheids-

niveau in de omgeving spelen voor hen ook een rol. Dat wordt in de huidige normstelling niet goed gedekt. Daarbij komt dat de normen zelf een optimalisering van in- en externe veiligheid in de weg staan, doordat zij alleen gericht zijn op externe veiligheid; interne veiligheid van gebruikers van wegen en spoorlijnen wordt buiten beschouwing gelaten

Een andere oorzaak is dat in de normtoepassing tussen verschillende risicobronnen ongelijkwaardigheden te zien zijn. Het groepsrisico is oorspronkelijk afgeleid voor enkelvoudige stationaire inrichtingen zoals LPG-tankstations, maar daarna onverkort met dezelfde oriënterende waarde toegepast op heel andere typen 'inrichtingen' (zoals zeer grote bedrijfsterreinen, spooreplacements en Schiphol) met een heel andere schaal en omvang. Verder is voor de oriënterende waarde van het GR uitgegaan van de gemiddelde bevolkingsdichtheid van ons land. Voor transportlijnen echter is de toepassing van dit uitgangspunt onterecht, omdat deze vaak dicht langs of zelfs door dichtbevolkte gebieden lopen. Daarbij is ook een probleem dat men in het buitenland voor transport helemaal geen norm hanteert.

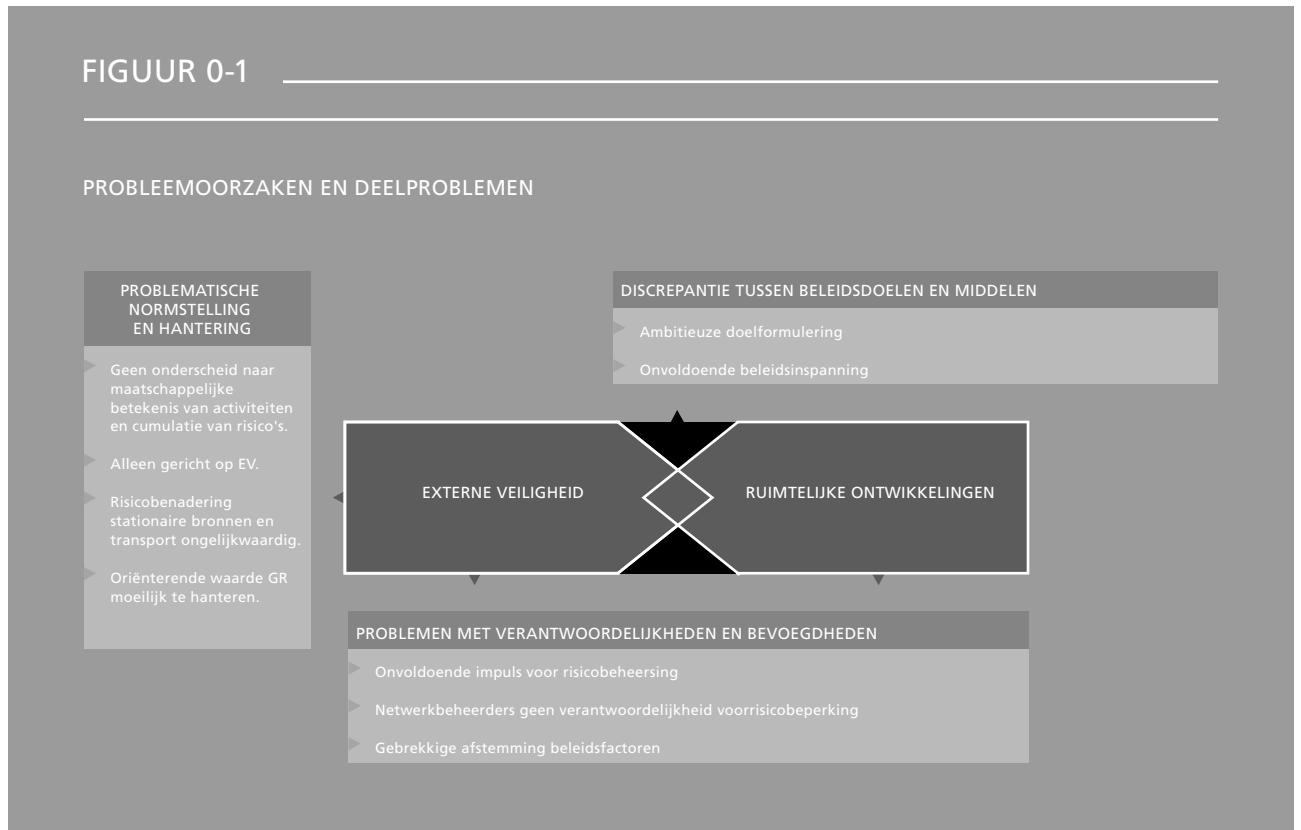
Tenslotte is het begrip oriënterende waarde van het GR moeilijk te hanteren voor bestuurders. De status van oriënterende waarde voor het GR biedt bestuurders namelijk expliciet afwegingsruimte voor het toestaan van activiteiten dan wel ruimtelijke ontwikkelingen, ook al wordt de oriënterende waarde van het GR overschreden, mits de bestuurders in kwestie hiervoor een goede motivering geven. Bestuurders zijn echter terecht huiverig omdat er geen duidelijk nationaal referentiekader is dat op een heldere manier aangeeft hoe gemotiveerd afgeweken kan worden.

Er is een *discrepantie* tussen het beschermingsniveau externe veiligheid dat de overheid aan burgers wil bieden en de inspanning die zij bereid is daarvoor te leveren. De consequentie is dat het met het huidige normenstelsel gecreëerde beeld van een leefomgeving met beperkt toegestane externe veiligheidsrisico's in diverse gevallen niet gehaald wordt.

Eén oorzaak voor deze discrepantie is de vaak ambitieuze doelformulering: in alle gevallen voldoen aan de huidige externe veiligheidsnormen leidt tot een zeer grote en kostbare saneringsopgave. Een andere oorzaak is dat het bevoegd gezag in kwestie vaak onvoldoende bereid is zich in te spannen om de externe veiligheidsdoelen te realiseren. Dit wordt vooral zichtbaar

bij de gebrekkige uitvoering van (en het toezicht op en de handhaving van) regelgeving voor risicovolle activiteiten.

Als we de drie oorzaken schematiseren, dan ontstaat het volgende beeld.



Probleemoorzaken en deelproblemen

Veel actoren komen in de interactie tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening tot verschillende standpuntbepalingen. Veel van de genoemde problemen en oorzaken daarvan vallen immers te herleiden tot verschillen in de perceptie van risico's en verschillen in de opvatting over de aanvaardbaarheid van risico's in onze maatschappij. Een groot aantal factoren heeft invloed op de manier waarop mensen risico's beleven en beoordelen. Het is zeer moeilijk overeenstemming te bereiken over de aanvaardbaarheid van risico's die door kleine kansen en grote effecten worden gekenmerkt. Onvolledige of tegenstrijdige informatie maakt de communicatie over gevaren en de besluitvorming daarover naar omwonenden onduidelijk.

4 UITGANGSPUNTEN VOOR TOEKOMSTIG BELEID

Wanneer we kijken naar het externeveiligheidsbeleid van de laatste decennia, dan zien we een slingerbeweging. De opinie over de mate van beheersing en het daarmee samenhangende beleid wisselt nogal. Blijven calamiteiten en incidenten lange tijd uit, dan treedt er vaak een versoepeling op. Na calamiteiten daarentegen wordt het beleid vaak aangescherpt. Deze slingerbeweging heeft zich in feite ook voorgedaan in de relatie van het externeveiligheidsbeleid met het ruimtelijke beleid. Wij menen dat het onmogelijk is de hele ruimtelijke inrichting van Nederland aan te passen aan de veiligheidswensen van het moment. Zo'n aanpassing is immers niet realistisch. Het veiligheidsbeleid dient robuust te zijn. Om nieuwe ongewenste situaties te voorkomen, moeten het externeveiligheidsbeleid, de robuustheid daarvan en de processen waarmee het beleid tot stand komt opnieuw worden doordacht. Wij zijn van mening dat de aanwezigheid van veiligheidsrisico's in het beleid en in de uitvoering daarvan herkend en erkend moet worden.

Risico's moeten wel in redelijkheid en verantwoord gereduceerd worden: beseft moet worden dat absolute reductie niet bestaat. We leven in een risicosamenleving. De huidige Nederlandse regelgeving gaat uit van een zogenoemde risicobenadering waarin niet alleen naar de effecten maar ook naar de kans op optredende ongevallen wordt gekeken. Eén van de gevolgen van dit beleid is dat er altijd een restrisico blijft bestaan; in feite wordt een zeer kleine kans op een mogelijk groot effect geaccepteerd. Deze benadering lijkt de enig mogelijke. Een effectbenadering, waarbij grote veiligheidsafstanden worden aangehouden die 'absolute' bescherming moeten bieden, is in ons land namelijk redelijkerwijs niet mogelijk.

Tegelijk met deze acceptatie van de risicosamenleving moet wel zoveel mogelijk recht moeten worden gedaan aan deze diversiteit aan percepties en opvattingen over veiligheid en aan de ruimtelijke diversiteit in ons land. In grote lijnen komt dit neer op:

- het bij elkaar brengen van de relevante partijen bij het beheersen van de risico's en het toedelen van verantwoordelijkheden aan die partijen,
- het afwegen van te hanteren externeveiligheidsniveaus op regionaal en vooral lokaal niveau, zo dicht mogelijk bij de burger en met een invulling van het ALARA-principe boven een landelijk vast te stellen basisveiligheidsniveau.

Bij de aanvaarding van een activiteit spelen vertrouwen en geloofwaardigheid een belangrijke rol. Werken aan externe veiligheid moet een vanzelfsprekendheid worden voor al diegenen die, direct of indirect, verantwoordelijk zijn voor de beheersing van risico's: risicoveroorzakers, netwerkbeheerders en overheden. Wij achten het van belang te komen tot een schikking waarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden ondubbelzinnig worden toebedeeld aan de diverse partijen: de regelgever, de risicoveroorzaker, de netwerkbeheerder en de lokale bestuurder. De verantwoordelijke actoren dienen hun verantwoordelijkheid te nemen en te werken aan permanente reductie van onveiligheid, om te beginnen aan de bron. Daarbij kennen wij groot belang toe aan de aantoonbaarheid van beheersing van veiligheid jegens de risicodragers, door zowel de risicoveroorzaker als de netwerkbeheerder en de lokale bestuurder.

Wij zijn verder van mening dat in het beleid het perspectief vanuit de burger centraal gesteld moet worden; de verantwoordelijken zorgen voor een goede communicatie over risico's, beheersing en besluitvorming naar burgers. Daarbij spelen de perceptie van risico's versus risicocalculatie een belangrijke rol. Voor de bescherming van de leefomgeving is het nodig een basisveiligheidsniveau te benoemen en te borgen. De huidige systematiek van kwantitatieve risicoanalyse kan daarbij een plaats krijgen.

5 DE DRIE DOMEINEN ONDERSCHIEDEN

De domeinen hangen nauw samen en beïnvloeden elkaar permanent. Het gaat niet alleen om de aanpak per domein maar ook om de samenhang tussen deze domeinen.

Externe (on)veiligheid kan als een systeem worden gezien. We onderscheiden in dit advies in dit systeem drie domeinen, en zullen deze tevens gebruiken als de drie beleidsdomeinen:

- 1 *bronnen in ketens*: de risicobronnen in samenhang met de keten van activiteiten waarbinnen die activiteiten plaatsvinden. Risicoveroorzakers staan in dit domein centraal;
- 2 *transport in netwerken*: vervoer van gevaarlijke stoffen via netwerken. In dit domein staan de beheerders van transportnetwerken centraal;
- 3 *veiligheid op locatie*: ruimtelijke ontwikkelingen en risicovolle activiteiten, beoordeeld op het risico dat ze kunnen opleveren voor de leefomgeving. In dit domein zijn lokale overheden de hoofdrolspelers.

Ieder domein heeft zijn eigen kenmerken en vereist daarom een eigen aanpak. De voor veiligheid verantwoordelijke actoren zijn naar dezelfde beleidsdomeinen onder te verdelen.

In het domein *'bronnen in ketens'* kan een aantal ketens van risicobronnen (LPG, ammoniak, chloor, e.d.) worden onderscheiden, die de bulk van de externe onveiligheid en de huidige stagnatie in plannen veroorzaken. We onderscheiden *'bronnen in ketens'* als een apart beleidsdomein, omdat we voor de reductie van onveiligheid primair terugwillen naar de (risico)bron. Een tweede reden is dat de kans bestaat dat er een aaneenschakeling van suboptimale processen plaatsvindt binnen een systeem, wanneer niet naar het hele systeem wordt gekeken. Alle partijen in zo'n keten moeten in een doelgroepbenadering samen aan het werk om de door de keten veroorzaakte risico's en belemmeringen te reduceren. Het Rijk moet hiertoe houdbare en handhaafbare doelen stellen. Aanvullend kan het met wet- en regelgeving impulsen verstrekken voor het nemen van verantwoordelijkheid voor externe veiligheid door de veroorzaker van risico's en voor het zichtbaar maken van de kosten van risico's.

We beschouwen *'transport in netwerken'* als een belangrijk domein voor extern veiligheidsbeleid en ruimtelijk beleid. Een groot deel van de

problematiek van externe veiligheid wordt immers veroorzaakt door transportactiviteiten over de autosnelwegen, de spoorlijnen en de grote vaarwegen, en niet zozeer door afzonderlijke productie- of opslaglocaties. 'Transport in netwerken' is geen nieuw domein: er lopen al veel beleidsacties op dit punt. Zo bestaat de intentie het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor te reguleren. Transport van gevaarlijke stoffen levert op het ogenblik dan ook veel meer externe veiligheidsrisico's en belemmeringen op dan fabrieken. Daarom moeten de beheerders van infrastructuur-netwerken de verantwoordelijkheid toegewezen krijgen voor de reductie van die risico's en belemmeringen, voor zover zij daaraan kunnen bijdragen door het beheer van het netwerk. Dit kan bijvoorbeeld door routing, het hanteren van venstertijden en het instellen van maximumsnelheden. Wel moeten zij daarvoor ook bevoegdheden en instrumenten krijgen. Ook voor deze reductie moet het Rijk houdbare en handhaafbare doelen stellen. We zijn ons ervan bewust dat bij dit alles de internationale situatie veel aandacht vergt. Daarbij gaat het niet alleen om de inpasbaarheid in EU-regelgeving, maar ook om bijvoorbeeld de internationale concurrentiepositie van Nederland.

Tot slot beschouwen we *'veiligheid op locatie'* als een belangrijk beleids-domeinen en wel omdat uitvoering van beleid voor externe (on)veiligheid primair op locatie in de leefomgeving tot uitdrukking komt. Juist hier wordt de onveiligheid door risicovolle activiteiten voelbaar voor omwonenden en lokale en regionale overheden en ontstaat de aanzet om daaraan iets te doen. Voor dit domein is een perspectiefwisseling nodig: redeneren vanuit het geheel aan veiligheidsrisico's waaraan burgers blootgesteld zijn in plaats van vanuit risico's van afzonderlijke risicobronnen. Gemeenten, provincies en regio's moeten samen met hun burgers de veiligheid van hun hele gebied met alle risicobronnen bekijken en afwegen of en hoe ze die veiligheid kunnen verbeteren in relatie met hun ruimtelijke en milieudoelstellingen. De andere domeinen zijn daarbij kaderstellend; gemeenten, provincies en regio's geven hun gewenste ruimtelijke ontwikkelingen door aan het Rijk, opdat het Rijk doelen stelt aan de ketens en de netwerken.

Er moet als bodem in de bestuurlijke afweging wel een gewaarborgd gebiedsgericht, cumulatief basisveiligheidsniveau zijn voor alle burgers van ons land; slechter mag het nergens zijn, beter zeker wel. Dit basisveiligheidsniveau kan op termijn de huidige activiteitgerichte

waarden (PR en GR) vervangen. Het gebiedsgerichte basisveiligheidsniveau, dat alle risico's van inrichtingen en transport in een gebied omvat, moet gebaseerd zijn op een brede visie op veiligheid; het moet ambitieus maar tevens houdbaar en handhaafbaar zijn, dus financieel realistisch. Een harde voorwaarde bij invoering van een dergelijk basisveiligheidsniveau is een permanente inspanning in de drie domeinen, mede gestimuleerd door een in te stellen regie voor externe veiligheid en ruimte, om de veiligheid ook boven het basisniveau te verbeteren. Het ALARA-beginsel moet daartoe zodanig in wetgeving worden omgezet dat daarmee via het vergunningenstelsel permanente verbetering kan worden afgedongen. Voor dit gebiedsgerichte basisveiligheidsniveau moeten een of meer maatlatten worden gekozen. Een cumulatief PR is zeer geschikt om de veiligheid van het individu (de burger) te beschermen; daarnaast bestaat behoefte aan een cumulatief, gebiedsgericht GR of een andere maatlat om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen.

6 DE DRIE DOMEINEN IN SAMENHANG BESCHOUWD

Er is een gezaghebbende en voldoende toegeruste, adviserende en faciliterende regie voor externe veiligheid en ruimte nodig, die erop toeziet dat doelen binnen de domeinen bereikt worden en taken worden opgevolgd, die inconsistenties tussen de domeinen signaleert en die waarborgt dat er keuzes tussen domeinen worden gemaakt.

Ontwikkelingen op locatie zijn niet los te zien van de ketens waarbinnen risicovolle activiteiten plaatsvinden. Ook het gebruik van infrastructuur door risicovolle activiteiten mag in een dichtbevolkt land als Nederland niet vanzelfsprekend zijn.

De noodzakelijke samenhang tussen de domeinen komt echter niet vanzelf tot stand. Binnen elk domein worden doelen en taken gesteld, onder andere gebaseerd op ruimtelijke wensen. De betrokken actoren zullen trachten deze te bereiken op een voor hen optimale manier. Dat betekent dat in domein 1 de doelgroepen de doelbereiking voor risicoketens optimaliseren, in domein 2 netwerkbeheerders de risicokarakteristieken van netwerken in hun omgeving optimaliseren en in domein 3 lokale bestuurders risicoambities formuleren voor ruimtelijke planvorming.

Omdat de problematiek zich uitstrekt over diverse beleidsterreinen en omdat diverse actoren betrokken zijn, bestaat er vooral behoefte aan functies die de afstemming van samenhang tussen de domeinen mogelijk maken. In het beleid dat de drie domeinen omvat, onderscheiden we de volgende noodzakelijke nieuwe functies:

- 1 stellen van doelen en vaststellen van taken voor de drie domeinen;
- 2 zorgen voor doelbereiking binnen de domeinen;
- 3 signaleren van inconsistenties, synergie of conflicterende belangen tussen de domeinen;
- 4 waarborgen dat waar nodig keuzes worden gemaakt tussen de domeinen.

Afstemming *binnen* de domeinen is een verantwoordelijkheid van de betrokken actoren zelf, de afstemming *tussen* de verschillende domeinen is zeer zeker geen vanzelfsprekendheid.

Het stellen van doelen en vaststellen van taken voor de drie domeinen moet door de rijksoverheid gebeuren op grond van integrale beoordelingen. Voor de overige drie noodzakelijke nieuwe functies adviseren wij een regie externe veiligheid en ruimte op te richten. De regie krijgt een adviserende en faciliterende status voor alle betrokkenen in het beleidsveld Externe Veiligheid en Ruimtelijke Ordening. Zij zal zich moeten ontwikkelen tot een gezaghebbende instantie op basis van deskundigheid, onafhankelijkheid, openbaarheid van de adviezen, integriteit en duidelijke positionering binnen de bestaande bestuursstructuren. Zij zal minimaal moeten beschikken over een consultatie- en rapportageplicht, adviesrecht gekoppeld aan een recht op antwoord en over terugvalopties op bevoegde minister en de rechter.

Op die manier ontstaat het volgende arrangement (Voor de specifieke aanbevelingen zelf verwijzen wij naar § 7.6).

FIGUUR 0-2

ARRANGEMENT OVER DRIE DOMEINEN



De aanbevelingen vormen een totaalpakket dat alleen in samenhang effectief werkt en mogelijkheden biedt om beter met de spanning om te gaan. Wij zijn van mening dat het selectief uitlichten van bepaalde aanbevelingen niet aan de orde dient te zijn. Het is een verantwoordelijkheid van alle betrokkenen uitholling van het ruimtelijke beleid en het externeveiligheidsbeleid te voorkomen.



INLEIDING

1.1 AANLEIDING VOOR DIT GEZAMENLIJKE ADVIES EN THEMATIEK

De Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad hebben in hun werkprogramma 2002 de spanning tussen intensief en meervoudig ruimtegebruik (bundeling infrastructuur en bebouwing) en externe veiligheid als adviesthema opgenomen. De beschrijvingen van dit thema (zie bijlage 1) vormen het uitgangspunt voor dit advies. Deze beschrijvingen zijn goedgekeurd door de bewindspersonen van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; zij vonden een meer uitgewerkte adviesaanvraag niet nodig.

Als VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat hebben wij daarop besloten gezamenlijk advies uit te brengen. In dit advies behandelen wij een aantal gemeenschappelijke generieke onderwerpen in het denken over externe veiligheid en risico's en beantwoorden wij de vraag hoe maatschappij en politiek beter kunnen omgaan met risico's. Als voornaamste probleem zien wij dat er tegelijk sprake is van uitholling van het ruimtelijke beleid en het externeveiligheidsbeleid (EV-beleid). Dit leidt in de praktijk tot ongewenste situaties doordat in veel gevallen geen expliciete keuze is gemaakt tussen intensivering van het ruimtegebruik en beheersing van risicovolle activiteiten. Deze situaties zullen zich bij ongewijzigd beleid in de (nabije) toekomst steeds vaker voordoen.

Een geïntegreerde benadering van de beleidsterreinen van de departementen VROM en Verkeer en Waterstaat op het punt van externe veiligheid is nodig, te meer omdat ook in de uitwerking de beleids-terreinen van beide raden zeer verweven zijn. Het advies bouwt voort op eerdere adviezen van beide raden, waaronder 'Veiligheid, een zorg van bestuurders'¹ van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en 'Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4'² van de VROM-raad. In dit laatste rapport is het voorliggende advies aangekondigd.

¹ Raad voor Verkeer en Waterstaat, 'Veiligheid, een zorg van bestuurders', Den Haag, juli 2000

² VROM-raad, 'Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4', Advies 028, Den Haag, 25 oktober 2001

1.2 DE SCOPE VAN HET ADVIES

Met scope doelen we hier op de onderwerpen waarover wij in dit advies uitspraken en aanbevelingen doen. Gezien de werkprogramma's van de beide raden en de aard en omvang van bovengenoemde problemen vallen de externe veiligheid van inrichtingen en transporten van gevaarlijke stoffen in relatie tot hun omgeving in ieder geval binnen de scope van dit advies. Zo wordt aangesloten op de verantwoordelijkheden van de ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat voor de externe veiligheid³. Het gaat hier om man-made veiligheidsproblemen, dus niet om bijvoorbeeld de bescherming tegen overstromingen en wateroverlast. Deze verantwoordelijkheden beperken zich echter niet tot (stationaire) inrichtingen en transport van gevaarlijke stoffen, maar betreffen ook de luchthavens. De veiligheid van luchthavens valt niettemin buiten de scope van dit advies. Wij behandelen de luchthavens dus niet als zodanig, hoewel de visie en de aanbevelingen in het advies ook in het kader van luchthavens bruikbaar zijn.

Buiten de scope van dit advies vallen allerlei andere (externe) veiligheidsvraagstukken, zoals veiligheid in de sfeer van criminaliteit, geweld en terrorisme, sociale veiligheid en veilige arbeidsomstandigheden. Dit brede veiligheidsvraagstuk behoort immers niet tot ons werkveld. Wel is er aansluiting nodig met het veiligheidsbeleid van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Het meer proactieve en preventieve veiligheidsbeleid op het terrein van departementen als VROM en Verkeer en Waterstaat kan en mag immers niet los worden gezien van de mogelijkheden om eventuele ongevallen doeltreffend te bestrijden; deze bestrijding is een van de werkelden van BZK. De hele zogenoemde veiligheidsketen omvat proactie, preventie, preparatie, repressie (rampenbestrijding) en nazorg. In planvormingsprocessen waarbij externe veiligheid een item is, moeten de mogelijkheden voor preparatie, repressie en nazorg (waaronder de voorlichting) worden meegenomen.

Tot slot merken wij op dat wij in onze aanbevelingen de scheiding tussen de beleidsterreinen externe en interne veiligheid zoveel mogelijk loslaten. Betreft de externe veiligheid vooral omwonenden, de interne veiligheid betreft in de hier gehanteerde definitie de werknemers van en aanwezigen in stationaire inrichtingen en de gebruikers en aanwezigen op infrastructuur. In de praktijk van grote projecten als overkapping

³ Minister van VROM, Brief aan de Tweede Kamer over het Integraal Veiligheidsprogramma, 19 september 2001

A2 Leidsche Rijn bij Utrecht en Zuidas in Amsterdam speelt de waarborging van deze interne veiligheid een grote rol. Immers, met name bij tunnel- en overkappingsprojecten kunnen explosies, branden en andere ongelukken met gevaarlijke stoffen zonder tegenmaatregelen veel meer slachtoffers onder verkeersdeelnemers tot gevolg hebben dan onder omwonenden zouden vallen. Het loslaten van het onderscheid tussen interne en externe veiligheid ligt te meer voor de hand omdat wij een zo groot mogelijke consistentie voorstaan in het beleid ten aanzien van interne en externe veiligheid. Een voldoende brede en integrale veiligheidsbenadering van infrastructuur en transport vereist dat deze interne veiligheid in de planvorming wordt meegenomen, hetgeen in de praktijk overigens al gebeurt.

1.3 LEESWIJZER

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op het Nederlandse externeveiligheidsbeleid. Hoofdstuk 3 schetst de problematiek rond externe veiligheid en ruimtelijke intensivering aan de hand van enkele voorbeelden uit de praktijk. De problematiek wordt in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt. In hoofdstuk 5 geven we onze visie op de problematiek en formuleren we uitgangspunten voor beleid. Deze uitgangspunten worden in de hoofdstukken 6 en 7 uitgewerkt tot beleidsaanbevelingen. Ten slotte volgt een epiloog waarin onze aanpak wordt uitgewerkt in een voorbeeld rond LPG. In bijlage 2 vindt u een begrippenlijst.



HET NEDERLANDSE EXTERNE VEILIGHEIDS- BELEID: KADERS EN CONTEXT

In dit hoofdstuk geven we een korte schets van het Nederlandse beleidskader voor externe veiligheid en de recente ontwikkelingen op dit gebied. Aan het eind van dit hoofdstuk volgt een korte beschrijving van de situatie in de ons omringende landen, om duidelijk te maken waar Nederland op dit moment 'staat'. Voor dit hoofdstuk is geput uit de achtergrondstudie 'Risico's en veiligheid, een historische schets' van Prof dr. B.J.M. Ale.

2.1 HET BELEIDSKADER IN HET KORT

Burgers gaan dagelijks om met risico's op het gebied van voedsel, gezondheid, verkeer, milieu, industrie. Zo verzekeren zij zich tegen het risico van brand en van ongelukken. Zij zijn vertrouwd met individuele (vrijwillige) risico's zoals roken, verkeer en alcohol en collectieve (onvrijwillige) risico's zoals dijkdoorbraken, natuurrampen en het uitvallen van bijvoorbeeld de energievoorziening. Daarmee hoort risicobeheersing tot het 'privaat domein'.

Niettemin vervult het begrip risico ook een centrale rol in veiligheidsbeleid van de Nederlandse overheid. Zij heeft immers als taak zich uit te spreken

BOX 1

SEVESO-RICHTLIJN EN BRZO '99: ACHTERGRONDEN

In 1976 vond een ongeluk plaats in de ICMESSA-fabriek in de buurt van Seveso waarbij een grote wolk dioxine vrijkwam die een groot gebied besmette. Door deze, maar ook door andere rampen werd duidelijk dat er iets moest gebeuren aan de veiligheid van dit soort fabrieken en hun omgeving. Resultaat is de zgn. Seveso I-richtlijn uit 1982 van de Europese Commissie⁴. Deze richtlijn had tot doel zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen voor de omgeving te reduceren. Het nieuwe van de Europese richtlijn was dat men zich voor het eerst bekommerde om de mensen buiten een gevaarlijk fabrieksterrein en niet alleen om de werknemers op het terrein zelf. In 1996 is een nieuwe versie van de richtlijn aangenomen, de Seveso II-richtlijn (richtlijn nr. 96/82/EG).

In Nederland is deze nieuwe richtlijn per 1999 geïmplementeerd in het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO '99). Hieronder vallen ongeveer 270 Nederlandse bedrijven. Met het in werking treden van het BRZO '99 zijn er nieuwe regels van kracht voor het preventiebeleid, de beheersing van de risico's van zware ongevallen en de informatieverstrekking daarover door bedrijven en de behandeling en beoordeling daarvan door het bevoegd gezag. Bedrijven die boven de lage drempelwaarden van het BRZO '99 vallen, moeten een preventiebeleid voor zware ongevallen voeren en daarvoor een intern veiligheidssysteem opzetten. Het preventiebeleid dient te worden neergelegd in een rapport over het veiligheidsbeheersingssysteem, dat ingeleverd moet worden bij de overheid. Bedrijven met gevaarlijke stoffen die boven de hoge drempelwaarden liggen ('Seveso-bedrijven'), dienen bovendien in een veiligheidsrapport (VR) een grote hoeveelheid informatie te bieden over bijvoorbeeld de gevaren van mogelijke zware ongevallen en de (verregaande) maatregelen die zij hebben getroffen om ongevallen te voorkomen of eventuele schadelijke gevolgen te beperken. Deze bedrijven krijgen daarmee een aantal impulsen om veiligheidsdenken in hun bedrijfsvoering mee te nemen. Daarnaast zullen zij voldoende aantoonbaar moeten maken dat de beheersing van risico's en de borging daarvan adequaat geregeld zijn. Waar dit niet het geval is, vraagt de overheid om aanvullende reductie van risico's aan de bron.

⁴ Europese Unie, Seveso I-Richtlijn, nr. 82/501/EEG en de wijzigingen daarop

over de toelaatbaarheid van risico's in de publieke sfeer en maatregelen te treffen om risico's te beheersen. Deze taak vloeit voort uit artikel 21 en 22 van de Grondwet, waarin de zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land, de verbetering van het leefmilieu en de bevordering van de volksgezondheid is vastgelegd. Dit laatste omvat zowel bescherming van het individu als van de maatschappij als geheel. Het onderwerp veiligheid vormt hiermee een onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid; dit beleid valt onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

Integrale veiligheid behelst een breed scala aan onderwerpen, variërend van sociale veiligheid tot fysieke veiligheid. Onderdeel van dit beleid vormt het externeveiligheidsbeleid. Daarbij gaat het om het beperken van de kans op en het effect van een ernstig ongeval vanwege bijvoorbeeld een industriële activiteit met gevaarlijke stoffen. Het ministerie van VROM is aangewezen als coördinerend bevoegd gezag voor het externeveiligheidsbeleid. Deze coördinatie is nodig omdat er veel sectorale wetgeving bestaat die is gerelateerd aan externe veiligheid en omdat verschillende departementen specifieke bevoegdheden hebben (denk aan brandbeveiliging, transportveiligheid, ruimtelijke ordening en milieu, arbeidsomstandigheden).

Richtinggevend voor de ontwikkeling van het externeveiligheidsbeleid zijn onder meer de Europese Seveso-richtlijn en de herzieningen daarvan. De Seveso-richtlijn is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in de Wet Milieubeheer, de Wet Arbeidsomstandigheden en het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). De informatieverplichting naar burgers, die de Europese richtlijn voorschrijft, is geregeld in het BRZO en in de Rampenwet.

2.2 KORTE SCHETS VAN DE BELEIDSONTWIKKELING INZAKE EXTERNE VEILIGHEID IN NEDERLAND

Kenmerkend voor de geschiedenis van het Nederlandse EV-beleid is de ontwikkeling van risiconormen en het omgaan daarmee. De geschiedenis laat zien dat de beleidsontwikkeling telkens een impuls kreeg in reactie op calamiteiten of actuele ontwikkelingen en dat die impuls na verloop van tijd weer afnam. Al met al kent het externeveiligheidsbeleid een roerige politieke geschiedenis die niet volledig heeft geresulteerd in een wettelijk vastgelegde normstelling voor het omgaan met risico's.

BOX 2

PLAATSgebonden RISICO (PR) EN GROEPSRISICO (GR)

Het plaatsgebonden risico (PR) is de kans dat een persoon die zich continu en onbeschermd op een bepaalde plaats in de omgeving van een risicovolle activiteit of transportroute bevindt, overlijdt door een ongeval met die activiteit of het transport van gevaarlijke stoffen op die route. Het PR kan in beeld worden gebracht als een lijn die op een kaart de punten met een gelijk risico met elkaar verbindt. Op deze wijze ontstaat rondom een risicobron voor elke waarde van het PR een risicocontour. De PR-waarden kunnen vervolgens worden getoetst aan een grenswaarde. Voor kwetsbare bestemmingen in nieuwe situaties geldt een grenswaarde van 10^{-6} /jaar (een kans op overlijden van 1 op de miljoen per jaar). Voor bestaande situaties geldt een grenswaarde van 10^{-5} /jaar (1 op de honderdduizend per jaar). Voor beperkt kwetsbare bestemmingen (bijvoorbeeld bedrijven) is de normering iets minder streng: voor nieuwe situaties geldt de waarde 10^{-6} /jaar als grenswaarde, maar bij een dichtheid van maximaal 10 personen per hectare geldt de grenswaarde van 10^{-5} /jaar.

Het groepsrisico (GR) is de kans dat per jaar in één keer een groep van ten minste een bepaalde grootte het slachtoffer wordt van een ongeval. Het groepsrisico van een risicovolle activiteit wordt uitgedrukt in een F/N-curve. De F staat voor de kans op een ongeluk per jaar (F=frequentie). Deze wordt uitgezet tegen het aantal mensen dat binnen een bepaalde tijd omkomt. De N staat voor het aantal doden. De grenswaarde waaraan getoetst wordt, bestaat telkens uit een combinatie van de frequentie F en het aantal N. Het GR maakt geen onderscheid tussen kwetsbare en niet-kwetsbare objecten.

In het huidige beleid is geen harde grenswaarde vastgesteld, maar een oriënterende grenswaarde. Het bevoegd gezag in kwestie mag in bijzondere gevallen van deze oriënterende grenswaarde afwijken, mits het daarvoor een onderbouwing geeft.

De hierbij gehanteerde norm voor inrichtingen bedraagt:

- 10 of meer doden: kans van éénmaal per honderdduizend jaar (10^{-5} per jaar);
- 100 of meer doden: kans van éénmaal per tien miljoen jaar (10^{-7} per jaar);
- 1000 of meer doden: kans van éénmaal per een miljard jaar (10^{-9} per jaar)

Bij de ontwikkeling van het externeveiligheidsbeleid waren de volgende belangrijke momenten te zien:

- de aannname van de Seveso-richtlijn door de Europese Commissie als reactie op de ramp in Seveso (1976);
- de Integrale nota LPG (1984), toen duidelijk werd dat het gebruik van LPG in Nederland zou gaan toenemen; studies naar de veiligheidsaspecten van opslag, transport en gebruik van LPG vormden de basis bij de ontwikkeling van het EV-beleid;
- de notitie 'Omgaan met risico's' uit 1989⁵; deze notitie introduceerde een maatlat voor risico's van zeer verschillende stoffen (te weten het 'individueel risico', later omgedoopt in 'plaatsgebonden risico' (PR)) en gaf nadere invulling aan het begrip 'maatschappelijke ontwrichting'⁶ door nog een maatlat te introduceren, het 'groepsrisico' (GR);
- de motie Esselink-Feenstra⁷, die ertoe heeft geleid dat normen voor het individueel risico wettelijk moeten worden vastgelegd en dat de groepsrisiconorm een oriënterende waarde krijgt. Het bevoegd gezag mag vanaf die tijd situaties boven de oriënterende waarde accepteren, mits het deze acceptatie heeft voorzien van een specifieke motivering. In feite versoepelde en stagneerde hiermee het veiligheidsbeleid: de voorgestelde grenswaarde voor het GR werd vervangen door een oriënterende waarde. De minister van VROM zegde toe zo spoedig mogelijk de meetlat en de daarbij behorende normen wettelijk vast te leggen in de Wet milieubeheer. Deze toezegging is echter vooralsnog niet nagekomen;
- de uitwerking van een risicobenadering voor het vervoer van gevaarlijke stoffen naar analogie van de notitie 'Omgaan met Risico's' (1996)⁸;
- een forse aanscherping van de regelgeving voor de opslag en distributie van vuurwerk als direct gevolg van de vuurwerkcramp in Enschede (2000). In afwijking van de gebruikelijke (rest)risicobenadering is in het Vuurwerkbesluit voor een effectbenadering gekozen: bij een ontploffing mogen er geen dodelijke slachtoffers in de omgeving vallen.

In de laatste voortgangsrapportage over het externeveiligheidsbeleid (brief van november 2002) meldt het Kabinet dat de uitdaging op het gebied van het externeveiligheidsbeleid ligt in het vinden van betaalbare en haalbare oplossingen voor veiligheidsknelpunten; deze oplossingen moeten bovendien passen in gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Dit vraagt om aanpak van risicobronnen (techniek), om gerichte aandacht voor veiligheid in de ruimtelijke ordening en om innovatieve en structurele

⁵ Tweede Kamer, Omgaan met risico's, vergaderjaar 1988-1989, 21137, nr 5

⁶ De maatschappelijke ontwrichting door één ongeval met grote gevolgen (een groot aantal doden) blijkt in de praktijk veel groter te zijn dan de maatschappelijke ontwrichting door een aantal veel kleinere ongevallen die samen tot dezelfde grote gevolgen leiden.

⁷ Tweede Kamer, Vaststelling begroting VROM, motie van de leden Esselink en Feenstra, 21 oktober 1992, vergaderjaar 1992-1993, 22800XI, nr 23. Motie is aangenomen op 17 december 1992.

⁸ Tweede Kamer, Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen, vergaderjaar 1995-1996 24 611, nr 2

oplossingen. Zulke structurele oplossingen vergen beschouwing van totale ketens van productie, opslag, transport en gebruik van gevaarlijke stoffen (systeemoplossingen). Daarbij bestaan nog vele onzekerheden over de maatschappelijke kosten en baten van deze mogelijke oplossingen.

De rijksambities van het externeveiligheidsbeleid bestaan onder meer uit het vastleggen van een minimum beschermingsniveau voor gevaarlijke stoffen voor de burgers in hun woonomgeving. Hiertoe krijgt het plaatsgebonden risico (PR) de status van wettelijke grenswaarde. Verder moeten 'bestuur en politiek veel bewuster omgaan met het accepteren van risico's in relatie tot de omvang van mogelijke rampen en in relatie tot maatschappelijke kosten en baten van risicovolle activiteiten'. Daarbij moeten zij de beschikbaarheid van veiliger alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding meenemen. Nog in 2003 zal de regering een besluit nemen over het omgaan met het groepsrisico (GR) en het mogelijk regelen daarvan in de wetgeving. Tot dat moment wordt gewerkt met een verantwoordingsplicht ten aanzien van keuzes over de aanvaardbaarheid van groepsrisico's.

Om een goede doorwerking van externe veiligheid op de ruimtelijke ordening te garanderen, acht de regering een wettelijke basis noodzakelijk. Het gaat dan om de AMvB milieukwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen waarmee de grenswaarden voor het PR rond inrichtingen met gevaarlijke stoffen wettelijk worden vastgelegd en om de AMvB milieukwaliteitseisen externe veiligheid transport die voor 2004 op stapel staat. Deze laatste strekt ertoe de grenswaarden voor de risiconormen langs transportroutes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wettelijk vast te leggen.

2.3 HET NEDERLANDSE EV-BELEID IN VERGELIJKING MET HET EV-BELEID IN ANDERE EUROPESE LANDEN

Om de Nederlandse beleidsontwikkelingen in perspectief te plaatsen, staan we kort stil bij het EV-beleid in Europa. Hier is voor een aantal bedrijven en inrichtingen de Seveso-richtlijn van kracht (zie box 1 in § 2.1). De uitwerking is aan de lidstaten zelf overgelaten. In Nederland en enkele andere landen (Engeland, België/Vlaanderen, Zwitserland) is het beleid voor dit soort inrichtingen gebaseerd op risicoacceptatie. Dit betekent dat een zeker

risiconiveau (restrisico) aanvaard wordt. In landen als Frankrijk, Finland, Portugal en België/ Wallonië is daarentegen gekozen voor een effectbenadering. Dit houdt in dat voorkomen moet worden dat ongevallen grote effecten kunnen hebben. In dit laatste geval ontstaan grotere aan te houden afstanden rondom risicovolle activiteiten dan bij risicoacceptatie.

Relatief gezien blijken de in Nederland gehanteerde risicoafstanden op basis van het PR klein (bijvoorbeeld 80 meter versus soms 1.000 meter elders). Voor het GR ligt de zaak iets anders. In Europa hanteren naast Nederland alleen België/Vlaanderen, Zwitserland en Engeland het GR. Zwitserland en Nederland hanteren daarbij de 'strengste' normen voor het GR. De meeste landen nemen echter ruime effectafstanden aan als ruimtelijke maat om dodelijke effecten te voorkomen. Hierdoor biedt het Nederlandse beleid meer mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van bedrijven⁹.

Wat het externeveiligheidsbeleid van het vervoer van gevaarlijke stoffen aangaat, zijn er grote verschillen tussen Nederland en het buitenland. Het Nederlandse beleid is verder ontwikkeld en consistent met het beleid voor inrichtingen dan dat in de ons omringende landen. Overigens wil dit niet zeggen dat er in het buitenland niets wordt gedaan. In het algemeen echter zijn de maatregelen in het buitenland beperkt tot algemene bronmaatregelen, routing en verkeersmaatregelen op de routes, en richten zij zich niet rechtstreeks op de ruimtelijke ordening van de omgeving van de routes.

⁹ Minister van VROM, voortgangsbrief externe veiligheid aan de Tweede Kamer, 4 november 2002



ILLUSTRATIE VAN DE PROBLEMATIEK

Op dit moment schenkt de overheid meer en meer aandacht aan veiligheid, waaronder externe veiligheid (EV). Veel voornemens op dit gebied zijn neergelegd in het NMP4. Vergelijken we deze voornemens echter met die op het gebied van ruimtelijke ordening (zoals neergelegd in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening), dan zien we spanningen ontstaan. In dit hoofdstuk illustreren we die spanningen met een aantal praktijkvoorbeelden. In het volgende hoofdstuk groeperen en analyseren we de problemen en de oorzaken daarvan.

3.1 TRANSPORT TELT NIET IN VERGUNNING

Het voorbeeld in Box 3 laat zien dat vergunningverleners voor inrichtingen (doorgaans lokale besturen) weliswaar negatieve effecten door transporten van en naar die inrichtingen kunnen onderkennen, maar deze formeel niet in de vergunningverlening mogen betrekken. Netwerkbeheerders zouden deze lacune moeten kunnen opheffen, maar ook zij hebben vaak geen formele mogelijkheden om dergelijk vervoer op hun netwerk te reguleren.

3.2 EXTERNE VEILIGHEID IS SLUITSTUK IN PLANVORMING

Bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen komt het aspect externe veiligheid vaak pas in de eindfase van het proces aan de orde. De hoofdkeuzes, zoals de locatiekeuze en de keuze voor de gebiedsinrichting, zijn dan al gemaakt. Vervolgens wordt het bijna uit-ontwikkelde plan getoetst aan de grenswaarde voor het PR en de oriënterende waarde voor het GR. Wordt hieraan niet voldaan, dan kan er een impasse ontstaan in de

BOX 3

MICROCHEMIE

Het bedrijf in oprichting Microchemie is van plan met behulp van de oude milieuvergunning van het bedrijf Kemira in Europoort jaarlijks 100.000 ton ammoniak te importeren en te vervoeren naar verschillende plaatsen in en buiten Nederland. Dit vervoer heeft aanzienlijke veiligheidsconsequenties, maar valt op grond van de huidige wetgeving formeel niet of zeer moeilijk te beperken of tegen te houden.

BOX 4

ROTTERDAM CENTRAAL

Het Masterplan Rotterdam Centraal behelst een herstructurering van het station Rotterdam Centraal en zijn omgeving. Er zijn nieuwe functies in het gebied gepland zoals kantoren, winkels, horeca en entertainment. Voorts komt er een nieuw openbaarvervoersknooppunt. Hiervoor is een prachtig plan gemaakt. De kosten bedragen ca. € 2 miljard.

Station Rotterdam Centraal is echter ook onderdeel van een van de belangrijkste spoorroutes in Nederland. Er worden grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen door het station vervoerd en die hoeveelheden nemen alleen maar toe. De wagons vervoeren brandbare en explosieve stoffen zoals LPG maar ook giftige stoffen zoals chloor. In de huidige situatie bestaat daardoor rondom Rotterdam Centraal een veiligheidsknelpunt; met name het voldoen aan de oriënterende waarde voor het GR vormt een probleem. In het nieuwe plan met zijn ruimtelijke intensivering vormt het voldoen aan de oriënterende waarde een nog grotere belemmering. Kostbare voorzieningen zijn noodzakelijk.

In het project wordt de veiligheid alsnog in de planvorming en het stedenbouwkundig ontwerp meegenomen. Daarvoor is onder andere nodig dat een aantal instanties, zoals de brandweer, die van oudsher belast zijn met ingrijpen achteraf, op een voor hen nieuwe, proactieve manier gaan kijken naar de problematiek. Dit blijkt een moeizaam proces.

planontwikkeling of krijgen de betrokken beleidsmakers de neiging de oriënterende waarde voor het GR af te doen als 'slechts oriënterend' (dus niet knellend). Dit tekent de gebrekkige afstemming tussen deze beide beleidssectoren.

Door externe veiligheid als sluitstuk van het planproces te benaderen, laten bestuurders kansen liggen om het aspect externe veiligheid optimaal te integreren in het planproces. De oplossing hiervoor ligt voor de hand: het aspect veiligheid meenemen in het begin van het proces. Deze oplossing zal echter niet gemakkelijk van de grond komen (zie box 4). Om te beginnen zijn er in de huidige beleidspraktijk weinig prikkels om externe veiligheid een plek te geven aan de start van het planproces. Bovendien is de bevoegdhedenverdeling dusdanig gefragmenteerd dat niet één instantie een brede beoordeling van veiligheidsaspecten maakt.

3.3 DE REGELGEVING VOOR TRANSPORT STROOKT NIET MET DIE VOOR INRICHTINGEN

Het beleid en de wetgeving voor stationaire inrichtingen en het beleid en de wetgeving voor transport worden onder de politieke verantwoordelijkheid van verschillende ministers ontwikkeld. De gescheiden politieke verantwoordelijkheden leiden tot inconsistenties in de regelgeving voor transport versus die voor inrichtingen, zoals het voorbeeld vuurwerk laat zien (zie box 5). Een meer geïntegreerde benadering zal waarschijnlijk een beter veiligheidsresultaat over de hele (vuurwerk)keten kunnen bewerkstelligen.

Een ander voorbeeld van gebrekkige afstemming tussen beleidssectoren is dat spoorwegemplacements in het kader van de vergunningverlening beschouwd worden als inrichtingen en als zodanig een vergunning nodig hebben op grond van de Wet milieubeheer (Wm). In die vergunning wordt aangegeven welke activiteiten de inrichting in kwestie mag uitvoeren op het emplacement en aan welke grenzen de effecten van die activiteiten zijn gebonden. Zo gelden voor risico's rond emplacementen vastgestelde normen. Aangezien de spoorbaan zelf in de zin van de Wm géén inrichting is, geldt hier echter een afwijkend systeem van risicobeheersing: aan de hand van vervoersprognoses worden het PR en het GR van de baan bepaald en getoetst aan de geldende grenswaarde respectievelijk oriënterende waarde.

BOX 5

VUURWERK

De grote maatschappelijke en politieke aandacht voor de vuurwerkram্প in Enschede heeft geleid tot een forse aanscherping van de regelgeving voor de opslag en distributie van vuurwerk (hoewel de ramp meer met handhaving van de regelgeving dan met gebreken in de regelgeving zelf te maken had). In afwijking van de gebruikelijke (rest)risicobenadering is vanwege de beperkte maatschappelijke betekenis van vuurwerk in het Vuurwerkbesluit gekozen voor een effectgerichte nulrisicobenadering. Deze benadering leidt ertoe dat landelijk opslag van professioneel vuurwerk maar in twee grote vuurwerkconcentratiegebieden zal zijn toegestaan en door de verscherpte eisen een aantal in Nederland opererende groothandel-, productie- en distributiebedrijven zal moeten worden weggesaneerd.

Tegenover deze stringente veiligheid voor stationaire vuurwerkinrichtingen staat in feite een heel andere aanpak van het transport van vuurwerk. Voor dat transport geldt geen nulrisicobenadering. Bovendien zouden door een veel grofmaziger opslag- en distributiestelsel de transportafstanden en daarmee de risico's wel eens groter kunnen worden dan in de oude situatie. De strenge regelgeving leidt er mogelijk ook toe dat vuurwerkimport van Nederlandse havens verschuift naar buitenlandse havens, en dus tot vergroting van transportafstanden, en dat veel consumentenvuurwerk door particulieren uit het buitenland wordt gehaald in daarvoor ongeschikte vervoermiddelen.

De geschetste systematiek voor de spoorbaan stelt, anders dan die voor emplacementen, geen beperkingen aan het daadwerkelijk transport, want de spoorbaan wordt beschouwd als een openbare voorziening die in beginsel vrij toegankelijk is. Deze inconsistentie in de regelgeving kan ertoe leiden dat gezocht wordt naar gemakkelijke oplossingen. Wat is er immers simpeler dan – bij gebrek aan vergunde risicoruimte op een emplacement – de trein met gevaarlijke stoffen de spoorbaan op te leiden? Dit goedkope alternatief komt zo in de plaats van risicobeheersing aan de bron (in dit geval het emplacement). Transportassen dienen dan als opslaglocatie voor gevaarlijke stoffen, hetgeen de risico's juist kan vergroten.

3.4 BEHEERSING EXTERNE VEILIGHEID KAN LEIDEN TOT EEN GROTERE (INTERNE) ONVEILIGHEID

Het voorbeeld Zuidas (zie box 6) is om diverse redenen interessant. Het laat om te beginnen stagnatie zien in de besluitvorming, mede door het aspect veiligheid, maar ook de verkokering in het huidige beleid. Tevens laat het zien dat de normstelling voor externe veiligheid louter op zich wordt beschouwd. Zo kunnen ingrepen in de overdracht of overdrachtsweg het risico voor de omgeving beperken. De keerzijde van dit type 'overdrachtsmaatregelen' is dat de interne veiligheid (in dit geval die van de snelweg, het domein van de netwerkbeheerder) nadelig beïnvloed wordt met mogelijk zelfs veel meer slachtoffers dan extern zouden vallen. De eenzijdige focus op externe veiligheid leidt dus niet vanzelf tot de beste oplossing. De uiteindelijke doelstelling (beheersing van het hele risico) raakt uit beeld.

3.5 HET BEGRIP 'ORIËNTERENDE WAARDE' LEIDT TOT ONDUIDELIJKHEID

De oriënterende waarde van het groepsrisico is richtinggevend bedoeld. Het begrip 'oriënterende waarde' is in de tijdgeest van de jaren negentig ontstaan om een ruimere afweging van externeveiligheidseisen ten opzichte van ruimtelijke wensen mogelijk te maken (zie § 2.2). De oriënterende waarde is bewust niet hard. Het blijkt in de praktijk lastig argumenten aan te dragen om af te wijken van de oriënterende waarde van het GR en er wordt in de jurisprudentie verschillend met de betekenis

BOX 6

ZUIDAS AMSTERDAM

In 1995 besloot de gemeente Amsterdam de Zuidas integraal te ontwikkelen. In 1998 kwam het masterplan van de gemeente gereed en sindsdien wordt gebouwd aan een nieuw stedelijk milieu waar wonen en werken een plaats krijgen. In 1998 is het project door het Rijk aangewezen als nieuw sleutelproject (NSP). De totale investeringen liggen, mede afhankelijk van het te kiezen model (mogelijk verdiepte ligging infrastructuur) in de orde van grootte van € 2.5 miljard, waarvan Rijk en gemeente € 1 miljard voor hun rekening nemen. Rijk en gemeente hebben daartoe in 2001 een overeenkomst getekend waarin zij hun gezamenlijke ambitie voor de verdere ontwikkeling van de Zuidas vastleggen.

Dat klinkt allemaal mooi, maar er is een veiligheidsprobleem. Over Rijksweg A10, die het plangebied doorsnijdt, wordt namelijk LPG vervoerd. Nu wonen en werken er in en rond het plangebied al veel mensen. Omdat het om een sleutelproject gaat, zal dat aantal alleen maar toenemen. De kans is dan ook groot dat de oriënterende waarde van het GR zal worden overschreden. Omdat het niet mogelijk lijkt het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg te elimineren, dienen er explosiebestendige overkappingen te worden aangelegd om het risico in de omgeving te beperken. De kosten hiervan worden geschat op 200 miljoen euro per kilometer overkapping. Er is al 600 miljoen gereserveerd binnen het project voor dergelijke effectmaatregelen om de externe risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen te reduceren. Deze kappen introduceren echter een aanzienlijk grotere 'interne' onveiligheid bij explosies voor de gebruikers van A10 en mogelijk de spoorlijn. Ook voor deze interne onveiligheid moet een oplossing worden gevonden. Het wekt dan ook geen verbazing dat de besluitvorming over het project stagneert.

van het begrip oriënterende waarde omgegaan (zie box 7). Lokale bestuurders durven daarom vaak niet van deze waarde af te wijken. Het gevolg laat zich raden: projecten stagneren.

3.6 NORMOPVULLING LEIDT TOT GEBREKKIGE RISICOBEBEERSING AAN DE BRON EN TOT EXTRA RUIMTEBESLAG

In de uitvoering van het externeveiligheidsbeleid hebben de kwantitatieve waarden voor het maximaal aanvaardbare risico (PR 10^{-6} per jaar, GR oriënterende waarde) een stringente interpretatie gekregen: 'als het risico aan de normwaarden voldoet, dan is de activiteit toegestaan'. Voldoen aan de normwaarden wordt daarom voor risicoveroorzakers c.q. vergunninghouders doel op zich (zie box 8). Zij voelen zich vaak niet meer verantwoordelijk voor het, verdergaand dan de 'normen', creëren van een zo veilig mogelijke bedrijfsvoering (binnen de grenzen van redelijkheid).

Dit verschijnsel wordt versterkt door de invulling die overheden geven aan het bronbeleid. Hoewel in de Wet milieubeheer een expliciete voorkeur wordt uitgesproken voor doel- boven middelloosvoorschriften, schrijft de bevoegde overheid in vergunningen vaak nauwkeurig voor welke maatregelen een risicoveroorzaker moet nemen. Zo zijn bij transport diverse eisen aan vervoersmiddelen van toepassing verklaard. De risicoveroorzakers krijgen dus voorschriften aangereikt voor wat zij moeten doen uit veiligheids-oogpunt, zonder dat daarbij hun eigen inzichten in de bedrijfsvoering of het proces een prominente plaats hebben gekregen. Echte toepassing van het ALARA¹⁰-principe is dan ook niet meer aan de orde. De essentie van het brongerichte beleid verdwijnt daarmee te vaak naar de achtergrond en er ontstaat een tendens tot normopvulling (van de normen voor het maximaal toelaatbare restrisico) in plaats van risicoreductie voorzover redelijk.

Voldoen aan de norm voor het PR en de oriënterende waarde voor het GR kost vaak schaarse en kostbare ruimte als het doel niet met bronmaatregelen te bereiken is. Bedrijven willen bovendien veel ruimte reserveren rond hun bedrijvencomplexen om toekomstige productie-uitbreidingen mogelijk te maken en mogelijke aanscherping van veiligheidseisen op te vangen. Eventuele in het bedrijf optredende veiligheidswinst wordt zoveel mogelijk gereserveerd. Bedrijven zijn daardoor nauwelijks bereid ruimte rond het

¹⁰ as low as reasonably achievable

BOX 7

ORIËTERENDE WAARDE GROEPSRISICO

Heerjansdam, rangeerterrein Kijfhoek

De gemeente Heerjansdam wilde woningbouw nabij het rangeerterrein Kijfhoek. Als gevolg van die woningbouw zou de oriënterende waarde voor het groepsrisico worden overschreden. De gemeente voerde als argument aan dat de gegeven grens slechts een oriënterende waarde is en dus kon worden overschreden. Met dit argument nam de Raad van State genoegen.

Spooreplacement Tilburg

Inmiddels heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een zaak tussen de provincie Noord-Brabant en Railinfrabeheer op 20 februari 2002 een tegenovergestelde uitspraak gedaan: zij acht het niet toelaatbaar dat de oriënterende waarde van het groepsrisico wordt overschreden, zonder nader onderzoek naar de mogelijkheden het risico te verkleinen dan wel zonder nadere motivatie.

Spooreplacement Venlo

Niet alle gemeenten denken even gemakkelijk over overschrijding van de oriënterende waarde. Zo wil de gemeente Venlo geen vergunning verlenen voor het spoorwegemplacement, juist omdat de oriënterende waarde voor het GR overschreden wordt. Bij een zeer ernstig ongeval zouden er 1.200 doden en 11.000 gewonden kunnen vallen en dat acht de gemeente Venlo onaanvaardbaar.

complex prijs te geven. Hetzelfde geldt voor netwerkbeheerders die risicoruimte reserveren voor mogelijke vervoersbewegingen in de toekomst. Normopvulling en reserveringsgedrag kunnen zo tot extra of althans meer ruimtebeslag leiden dan ook in de toekomst noodzakelijk is (zie ook box 13).

3.7 EXTERNEVEILIGHEIDSNORMEN WORDEN OVERSCHREDEN

Zoals aangegeven in § 2.2 vormen het plaatsgebonden en het groepsrisico (PR en GR) de nog niet wettelijk vastgelegde maar wel gehanteerde maatlat voor externe veiligheid. Afgezien van de gevolgen van het luchtverkeer staan volgens een Quick Scan uit 2001¹¹ op dit moment niet meer dan ca. 100 woningen in gebieden die op grond van de geldende normstelling voor het PR in bestaande situaties (saneringswaarde 10^{-5}), om veiligheidsredenen eigenlijk vrij van bewoning zouden moeten zijn. Dit betreft de omgeving van 50 LPG-tankstations (zie box 9).

Volgens het nieuwe externeveiligheidsbeleid in het NMP4 moeten bestaande inrichtingen en het vervoer van gevaarlijke stoffen voor 2010 voldoen aan de norm voor het plaatsgebonden risico (PR) voor nieuwe activiteiten, 10^{-6} . Voor het PR zijn er als gevolg daarvan zones vastgesteld waarbinnen geen (kwetsbare) bebouwing aanwezig mag zijn. Voor LPG-tankstations is dit 20 - 80 m, langs spoorlijnen 20 - 30 m en langs rijkswegen soms wel tot 120 m. De saneringsopgave stijgt dan aanzienlijk, namelijk tot 19.000¹² woningen.

¹¹ Arcadis en TNO, Quick scan gevolgen beleidsvernieuwing externe veiligheid, 18 december 2001

¹² 3.650 woningen bij LPG-tankstations, 7.000 in verband met vervoer over water, 6.250 in verband met busvervoer

¹³ 30.000 woningen bij LPG-tankstations, 34.000 in verband met vervoer over spoor, 11.500 in verband met vervoer over water, 6.000 in verband met emplacementen

Wanneer de oriënterende waarde voor het groepsrisico als maatgevend wordt genomen, komen daar naar schatting nog eens bijna 100.000¹³ woningen bij alsmede ca. 9 miljoen m² bedrijfsvloeroppervlak. Bij de te saneren woningen dient wel te worden opgemerkt dat dit aantal is bepaald indien geen (bron)maatregelen zouden worden getroffen, zoals een veiliger overslag van LPG.

Voor het thema van dit advies zijn vooral ook de toekomstige knelpunten in de spanning tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening van belang. Deze knelpunten liggen volgens de genoemde Quick Scan bij de nieuwe sleutelprojecten (met uitzondering van Den Haag Centraal) en bij 150 regionale ontwikkelingsplannen en betreffen dus een groot deel van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling (zie box 10 en 11). Voor de

BOX 8

DSM VERSUS MCDONALDS

Het DSM-complex is ruim 800 hectare groot. Sinds 2000 worden het PR en GR van dit complex iets anders berekend. Gevolg is dat vooral de oriënterende waarde voor het GR wordt overschreden. Dit was voor de provincie Limburg reden om het locatieplan risicobeheersing DSM op te starten met de oriënterende waarde voor het GR als norm.

McDonalds gooide echter 'roet in het eten'. Dit bedrijf heeft in de gemeente Geleen aan de rand van het DSM-complex een restaurant dat sinds 1995 bestaat en waarbij met de nieuwe berekeningswijze voor het GR de oriënterende waarde van het GR wordt overschreden. Verder wil McDonalds in Stein (gelegen aan de andere kant van het DSM-complex) een opleidingsinstituut (later gewijzigd in een restaurant) bouwen. Dit restaurant ligt als het ware aan het hek van het DSM-complex en is in veiligheidstermen een kwetsbaar object.

Door de eventuele vestiging van het restaurant stijgt het GR van het DSM-complex met 10%. De oplossing van dit probleem is gevonden in een compensatieregeling die inhoudt dat in het nog onbebouwde plangebied in de buurt van het restaurant de dichtheid zodanig naar beneden wordt gebracht dat met de vestiging van het restaurant de 'oude' waarde van het GR niet stijgt.

BOX 9

SANERING LPG-TANKSTATIONS

Bij ca. 50 LPG-tankstations wordt voor de omringende woningen niet voldaan aan de 'huidige' saneringsnorm van 10^{-5} per jaar voor het PR. Volgens het nieuwe NMP4-beleid wordt een PR van 10^{-6} per jaar de norm. In dat geval overschrijdt het PR bij een kwart van de ca. 2.200 LPG-tankstations de norm en moeten er 3.650 woningen worden gesaneerd. Zou ook de oriënterende waarde van het GR als harde grens worden gehanteerd, dan geldt dit nog eens voor een kwart van het totale aantal LPG-tankstations en wordt bij de helft de norm overschreden; in dat geval loopt het aantal te saneren woningen tegen de 30.000. Deze situatie zou overigens veranderen als de overslag van LPG veiliger kan worden gemaakt.

meeste nationale sleutelprojecten geldt overigens dat het GR ook al in de huidige situatie wordt overschreden.

3.8 LOKALE OVERHEDEN WORDEN ONVOLDOENDE GEÏNFORMEERD OVER RISICO'S

De lokale overheid is verantwoordelijk voor de veiligheid binnen haar gebiedsgrenzen. Voor de ruimtelijke planning rond transportassen moet de veiligheidssituatie ter plaatse eenduidig in beeld zijn. Voor het opstellen van een rampenplan en het instrueren van de betrokken hulpdiensten moet exact bekend zijn welke stoffen op welk moment binnen de gemeentegrenzen aanwezig zijn c.q. getransporteerd worden.

Uit box 12 blijkt echter dat er nogal wat witte plekken zitten in de informatie voor de bestuurders en in de informatievoorziening naar de burgers. Dit komt allereerst doordat vervoerders en netwerkbeheerders van het spoor en de weg (domein 'transport in netwerken') geen informatieplicht naar bestuurders hebben. Bovendien hebben zij de benodigde informatie vaak ook niet voorhanden. Zo al informatie wordt verstrekt voor bijvoorbeeld ruimtelijke planvorming of het opstellen van een rampenbestrijdingsplan met proactie en preparatie, blijkt de beschikbare informatie vaak niet consistent en incompleet.

3.9 LOKALE BESTUURDERS WORDEN GEMANGELD DOOR RIJKSBELEID

In het milieubeleid geldt voor nieuwe activiteiten een grenswaarde van 10^{-6} per jaar voor het plaatsgebonden risico (PR). Ook bestaande situaties moeten uiterlijk in 2010 aan deze grenswaarde voldoen. Voor het groepsrisico (GR) wordt een oriënterende waarde aangehouden (zie § 2.2). Lokale bestuurders die externe veiligheid willen meenemen in hun afwegingen, merken dat tegemoet komen aan de kwantitatieve 'normen' veel ruimte kost rond activiteiten met risico's; deze – vaak schaarse – ruimte kan niet gebruikt worden voor andere doeleinden (zie box 13). Het milieubeleid leidt zodoende tot ruimtelijke extensivering. Het ruimtelijke beleid van de rijksoverheid stimuleert de lokale bestuurders echter tot ruimtelijke intensivering.

BOX 10

LPG-TRANSPORT

LPG-transport vormt samen met transport van andere brandbare gassen de belangrijkste oorzaak voor de veiligheidsknelpunten langs de transportassen en bij de nieuwe sleutelprojecten. Het risico bij LPG-distributie wordt hoofdzakelijk bepaald door overslag bij LPG-tankstations. Productie van LPG vindt met name plaats in de Botlek en in Vlissingen. De bevoorrading van LPG-tankstations beslaat het grootste deel van het totale LPG-transport (25.000-30.000 wegtransporten per jaar). LPG wordt via terminals in Vlissingen en Amsterdam ook geïmporteerd. Het LPG uit Vlissingen wordt voor het grootste deel met de trein via de Brabantroute naar industriële afnemers in Duitsland vervoerd. De inschatting is dat er jaarlijks ca. 500.000 ton per rail wordt vervoerd.

BOX 11

LPG-KETEN

LPG is een bijproduct van olieraffinage. In de jaren zeventig van de twintigste eeuw is besloten LPG niet af te fakkelen maar nuttig te gebruiken in de chemische sector en als motorbrandstof. Later is daar vanuit milieuoverwegingen een gunstig fiscaal regime bijgekomen. Gevolg is dat er een fijnmazig LPG-distributienetwerk is ontstaan.

Bij knelpunten moeten er keuzes worden gemaakt tussen het een of het ander, aldus het Rijk. Dat is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Lokale bestuurders kunnen zo klem komen te zitten: het veiliger maken van de activiteit is niet altijd haalbaar of lokaal afdwingbaar, terwijl voor de activiteit vaak geen andere plek te vinden is en voor de lokale behoefte aan woningen voor een groeiende bevolking evenmin.

Lokale bestuurders kunnen ook stuiten op reserveringsbeleid van beheerders van infrastructuurnetwerken (domein 'transport in netwerken'), veelal ook overheidsorganen zoals Rijkswaterstaat. Netwerkbeheerders hebben als taak het vervoer over hun transportas te accommoderen, waaronder ook het vervoer van gevaarlijke stoffen. Aangezien dat vervoer risico's met zich brengt, trachten zij de veiligheid te garanderen, onder meer door risicoruimte rond de transportas te reserveren. Zij doen dat ook voor transportassen waar nu maar weinig vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Zo dekken zij zich in voor de toekomst. De resultaten daarvan worden vervolgens gepresenteerd als grenzen waarmee in de ruimtelijke planvorming rekening moet worden gehouden.

Aan de andere kant staat de lokale overheid die tegemoet wil komen aan lokale behoeften en daarbij oploopt tegen de 'barricade' van de risicocontouren die de beheerder van die transportas als harde randvoorwaarde heeft opgeworpen.

3.10 UITVOERING VAN DE SANERINGSOPGAVE IS NIET REALISTISCH

Als de voorgestelde normen strikt worden gehanteerd, is er sprake van talloze knelpunten (zie § 3.7). De kosten van de totale saneringsoperatie (inclusief toekomstige knelpunten) worden in de Quick Scan geschat op € 17 - 38 miljard. De saneringskosten van de woningen maken een belangrijk deel hiervan uit. In de praktijk, zo wordt vermeld, zullen de kosten lager uitvallen, doordat per risicobron de optimale maatregelen zullen worden gekozen. Zo kan het bedrag van € 17 - 84 miljard worden verminderd tot € 10 - 14 miljard door een combinatie van maatregelen, door b.v. stoppen met LPG, vergaande bronmaatregelen en een classificatiestelsel voor het spoor en het rijkswegennet. Volgens de Quick Scan is het opvallend dat het stoppen van het gebruik van LPG duidelijk de

BOX 12

INCIDENT AMERSFOORT

Op 20 augustus 2002, ca. 11.00 uur, sloeg de Railverkeersleiding 'groot alarm' bij de gemeente Amersfoort: een ketelwagon met vloeibare acrylonitril lekte en deze wagon stond niet op het spoorwegemplacement maar bij het station. Er werd 'Groot alarm' gegeven omdat acrylonitril een zeer brandgevaarlijke vloeistof is die bovendien bij verdamping gevaarlijk voor de gezondheid kan zijn.

Na het alarm werd in Amersfoort direct een bestuurlijk crisisteam geformeerd. De maatregelen logen er niet om. Het team besloot gebouwen in de directe omgeving van de wagon onmiddellijk te laten ontruimen. Rondom de wagon werd een denkbeeldige cirkel van 500 m getrokken waar niemand meer in of uit mocht. Toen het gebied was afgesloten, werden de maatregelen versoepeld omdat aangenomen werd dat het lek gedicht was. Direct daarop werden ze weer verscherpt want deskundigen van DSM hadden laten weten dat zich in de vloeistof misschien geen stabilisator bevond (nood-zakelijk om spontane polymerisatie te voorkomen). Een aantal uren later werd duidelijk dat de stof wel gestabiliseerd was, zodat de wagon naar een locatie buiten de bebouwde omgeving kon worden gebracht. Het incident zorgde ervoor dat het treinverkeer in grote delen van het land flinke vertraging opliep of zelfs geheel stil kwam te liggen. In de media hebben dit incident en de daarop volgende maatregelen veel aandacht gekregen.

BOX 13

KRALINGSE ZOOM

De gemeente Rotterdam heeft voor de omgeving van het metrostation Kralingse Zoom in Rotterdam-Oost, pal aan Rijksweg A16, plannen ontwikkeld voor de aanleg van parkeerplaatsen, kantoren en andere voorzieningen. Het vervoer van gevaarlijke stoffen over de A16 staat de uitvoering van dit plan echter in de weg. Immers, ook hier zal de grenswaarde voor het PR van 10^{-6} per jaar gaan gelden. Voor de A16 bij Kralingse Zoom houdt dit in dat aan weerszijden van de weg in een zone van 100 tot 130 m geen kwetsbare objecten mogen voorkomen. Deze zones beperken de mogelijkheden voor de bouw van het kantorencomplex annex overstapstation van auto naar metro en daarmee de financiële uitvoerbaarheid aanzienlijk.

meest effectieve maatregel is en dat andere maatregelen veel geld kosten in verhouding tot het effect dat zij genereren. Winst is er verder nog te behalen door verdergaande bronmaatregelen en routeren. Zo levert het langzamer rijden en kiezen van andere routes om wissels te vermijden voor het vervoer op het spoor, alhoewel in eerste instantie vrijwel onmogelijk te implementeren, zeer grote winst op tegen beperkte kosten.

Saneringskosten als gevolg van GR-overschrijding nemen dan af met ca. € 7 miljard. Routeren lijkt volgens de Quick Scan (zo blijkt uit onderzoek naar de Betuweroute) de moeite van verdere studie waard. Ten slotte zijn nog enkele miljarden te verdienen door een combinatie van maatregelen voor het PR toe te passen.

Overigens zijn de berekende kosten voor het overgrote deel toe te schrijven aan de consequenties van het aanhouden van de oriënterende waarde van het GR als grenswaarde, terwijl deze oriënterende waarde overschreden mag worden, mits goed gemotiveerd. De kosten kunnen derhalve nog aanmerkelijk lager uitvallen, maar daar speelt de onduidelijkheid van het begrip oriënterende waarde een rol (zie § 3.5). De totale kosten voor alleen het bereiken van het PR 10^{-6} bedragen voor stationaire inrichtingen € 0,5 - 1,4 miljard, weg en spoor € 0,3 miljard, water en buisleidingen ruim € 3,2 miljard. Bij de stationaire inrichtingen kan het bedrag van € 0,5 - 1,4 miljard voor het PR door een combinatie van maatregelen tot € 0,2 miljard worden verkleind (de AMvB Inrichtingen praat over € 84 - 184 miljoen).

Hoe ook (zeer voorlopig) berekend, het gaat om zeer grote bedragen. Daarbij is er geen reëel uitzicht dat deze middelen daadwerkelijk beschikbaar komen¹⁴. Zo ontstaat er een merkwaardige discrepantie: de overheid wil wel een bepaald beschermingsniveau aan de burgers bieden, maar is niet in staat de daarvoor benodigde financiële middelen beschikbaar te stellen of te krijgen.

¹⁴ Minister van VROM, voortgangsbrief externe veiligheid aan de Tweede Kamer, 4 november 2002



PROBLEEMANALYSE

In hoofdstuk 3 hebben we aan de hand van voorbeelden laten zien wat zoal de gevolgen kunnen zijn van de spanning tussen voornemens op het gebied van externe veiligheid, zoals neergelegd in het NMP4, en ruimtelijke ordening, zoals neergelegd in de Vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening. In dit hoofdstuk specificeren we deze problemen en groeperen en analyseren we de oorzaken hiervan. We geven eerst een korte schets van de spanning tussen ruimtelijke intensivering en externe veiligheid. Daarna volgt een oorzaakanalyse. Tot slot staan we stil bij de verschillende percepties van en opvattingen over risico's in de maatschappij; juist deze verschillen veroorzaken volgens ons de nodige problemen.

4.1 DE SPANNING TUSSEN RUIMTELIJKE INTENSIVERING EN EXTERNE VEILIGHEID

De functies wonen, werken, industrie, landbouw, verkeer & vervoer en natuur hebben allemaal ruimte nodig. Dat leidt vooral in Nederland waar de ruimte schaars is, tot intensief gebruik van de omgeving waardoor 'concurrentie' tussen verschillende functies ontstaat. Zo vraagt externe veiligheid om voldoende afstand (ruimte) tussen gevaarlijke activiteiten en andere functies, bijvoorbeeld wonen. Door intensief ruimtegebruik in de buurt van potentieel gevaarlijke activiteiten, zoals industrie, vervoer en opslag van gevaarlijke stoffen, kunnen eventuele ongevallen omvangrijke gevolgen krijgen.

Er bestaan, zoals § 3.7 laat zien, gemeten aan het 'oude' externeveiligheidsbeleid al aanzienlijke overschrijdingen van de normen. Op veel plaatsen krijgen burgers dus niet de (externe) veiligheid waar het beleid van uitgaat. Van belang is daarbij ook dat de lokale overheid die primair verantwoordelijk is voor de (externe) veiligheid van de burger, zeer afhankelijk is van medewerking van de netwerkbeheerders en de risicoveroorzakers. Bovendien wordt deze overheid geconfronteerd met divergerend rijksbeleid (zie § 3.9).

Deze spanning tussen regelgeving en praktijk zal alleen maar groeien en wel van drie kanten:

de strakkere handhaving en de aanscherping van de regelgeving voor externe veiligheid: bestaande situaties zullen op termijn moeten voldoen aan de normstelling voor nieuwe situaties;

naar verwachting zal zonder nadere maatregelen het vervoer van gevaarlijke stoffen de komende jaren toenemen;

op veel plaatsen rukt de woonbebouwing op en bestaan er bovendien – juist daar waar sprake is van knooppunten van infrastructuur en bebouwing – plannen en wensen om grootschalige bouwprojecten te realiseren. Dit betekent in de huidige situatie dat stromen van gevaarlijke stoffen en hoge bevolkingsconcentraties nog dichterbij elkaar gebracht worden. Hierdoor zal het potentiële externe veiligheidsrisico toenemen.

Daartegenover staat dat door technologische ontwikkelingen en bestuurlijke maatregelen de toename van risico's kan worden teruggedrongen.

Om het risico in de bebouwde omgeving te beheersen, gaat het NMP4 ervan uit dat bij knelpunten een keuze moet worden gemaakt tussen stedelijke ontwikkeling en de risicovolle activiteit. In de praktijk blijkt dat deze keuze vaak niet expliciet gemaakt wordt. Dit leidt tot de volgende problemen.

- *Stagnatie van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.* De voorbeelden rond de ontwikkeling van Rotterdam Centraal Station, Amsterdam Zuidas en Kralingse Zoom (zie box 4, box 6 en box 13 in hoofdstuk 3) laten zien dat de aanwezigheid van risicobronnen en onvolkomenheden in risicobeheersing aan de ene kant en de wens tot een sterke intensivering van het ruimtegebruik aan de andere kant uitmonden in een impasse in de gewenste planontwikkeling. Dit kan betekenen dat ruimtelijke functies op een minder gewenste plek worden gerealiseerd, hetgeen een uitholling van het ruimtelijke beleid inhoudt.
- *Uitholling van het externeveiligheidsbeleid.* De wens om plannen te realiseren in de nabijheid van risicobronnen, kan ook leiden tot een keuze waarbij het door het beleid beoogde veiligheidsniveau niet meer wordt gewaarborgd. In dat geval wordt er gekozen voor de ruimtelijke intensivering, waarbij over de grenzen van het beoogde veiligheidsniveau wordt gebouwd (zie bijvoorbeeld box 7 in hoofdstuk 3: Heerjansdam). In feite accepteert men (soms onbewust) een hoger risico.

We kunnen het belangrijkste beleidsprobleem voor dit advies aldus als volgt formuleren: gewenste ruimtelijke ontwikkelingen stagneren en het externeveiligheidsbeleid wordt uitgehold.

4.2 EEN SAMENHANGEND COMPLEX VAN DEELPROBLEMEN EN PROBLEEMOORZAKEN

Er zal altijd spanning bestaan tussen ruimtelijke intensivering enerzijds en de beheersing van risico's anderzijds. Echter, de hier geconstateerde spanningen zijn voor een groot deel het gevolg van een aantal knelpunten in de opzet en de uitvoering van het externeveiligheids- en ruimtelijkeordeningsbeleid. In de voorbeelden in hoofdstuk 3 zijn deze knelpunten aangegeven. De oorzaken hiervan zijn onder te verdelen in drie groepen:

- onvoldoende toewijzing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden; dit komt aan de orde in § 4.2.1;
- problematische normhantering en normstelling; dit komt aan de orde in § 4.2.2;
- discrepantie tussen beleidsdoelen en middelen; dit komt aan de orde in § 4.2.3;

Deze groepen oorzaken hangen voor een belangrijk deel met elkaar samen.

4.2.1 Onvoldoende verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van externe veiligheid zijn onvoldoende duidelijk toegedeeld en worden onvoldoende ingevuld. De achterliggende oorzaken worden hieronder uitgewerkt.

a) onvoldoende impuls voor beheersing en verbetering door de risicoveroorzakers

Het externeveiligheidsbeleid richt zich enerzijds op de bron en anderzijds op de beheersing van effecten voor de omgeving. Bij het risicobeleid geldt het ALARA-principe. Dit houdt bijvoorbeeld in dat een risicoveroorzaker zoveel risicobeperkende maatregelen aan de bron neemt als redelijkerwijs van hem verwacht kan worden en zo het risico zo laag mogelijk houdt. Daarmee legt het ALARA-principe een verantwoordelijkheid bij de risicoveroorzaker.

Het ALARA-principe komt in de praktijk echter niet of nauwelijks uit de verf.

Het bronbeleid vormt meestal geen vertrekpunt van een discussie met als doel zoveel mogelijk verregaande maatregelen te nemen, maar eindpunt van een discussie om zo min mogelijk middelen te besteden. Er is met andere woorden eerder sprake van normopvulling (zie ook § 3.6) dan van risicobeheersing aan de bron of bij transportnetwerken¹⁵.

Bovendien verschuift schijnbaar de verantwoordelijkheid voor de risico-veroorzakende activiteit van de risicoveroorzakers naar de overheid; de overheid fungeert als vangnet voor het restrisico en voor eventueel falende verantwoordelijkheid, terwijl de risicoveroorzakers, wanneer zij aan de normen voldoen, niet echt goed hoeven op te letten. Zij volgen en handelen alleen als de overheid hen daartoe verplicht. Er ontbreekt zodoende een sterke prikkel om tot een nog hoger veiligheidsniveau te geraken. De eerste verklaring hiervoor is dat bedrijven niet voldoende worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor het door hen veroorzaakte risico. Dit komt doordat in de uitvoering van het veiligheidsbeleid de nadruk in eerste instantie ligt op het voldoen aan de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico en de oriënterende waarde voor het groepsrisico. Pas in tweede instantie, en vaak alleen als niet aan deze waarden kan worden voldaan, kijken risicoveroorzakers naar eventuele maatregelen om het risico te verminderen. Verder motiveren de grenswaarden en oriënterende waarde bedrijven niet om activiteiten zo veilig mogelijk te maken (binnen wat redelijk is). Bovendien ontbreken er bij transportactiviteiten en andere risicovolle activiteiten die niet onder de Seveso II-richtlijn vallen, andere externe impulsen om risicobeheersing te integreren in het alledaagse bedrijfsproces en de veiligheid te verbeteren. Sterker nog: risicoveroorzakers hebben (bij vergunning, concessie of dergelijke) toestemming gekregen risico te veroorzaken.

Een prikkel voor minimalisering van risico's zou risicocommunicatie kunnen zijn. Sommige bedrijven geven daaraan echter weinig aandacht. Zij schieten tekort in het informeren van andere betrokkenen over risico's.

Deze informatie is echter hard nodig, onder andere voor de planvorming en preparatie voor en repressie van risico's. Risicoveroorzakers die niet onder de Seveso II-richtlijn vallen hebben overigens geen verplichting tot het verstrekken van informatie over het door hen veroorzaakte risico. Ook dit kan een probleem vormen.

Naast het gebrek aan impulsen voor verbetering van de veiligheid van afzonderlijke risicobronnen, ontbreekt veelal een aanleiding om structurele

¹⁵ Ale, B.J.M., Risico's en veiligheid, een historische schets, 2003

verbeteringen in risicoketens te realiseren. Systeemafwegingen worden haast niet gemaakt. Activiteiten die risico's veroorzaken staan echter niet op zichzelf. Zo is het vervoer van gevaarlijke stoffen gekoppeld aan productie, opslag en gebruik. Dit vervoer heeft niet alleen gevolgen voor externe veiligheid, maar ook voor economie en milieu. Beoordeling van externe veiligheid vindt over het algemeen echter sectoraal plaats, met een focus op individuele activiteiten: nut en noodzaak en (positieve en negatieve) consequenties van het aan een activiteit gerelateerde systeem worden door gebrekkige afstemming tussen beleidssectoren niet in beschouwing genomen.

BOX 14

SYSTEEMAFWEGINGEN

Een voorbeeld van het ontbreken van een adequate systeemafweging vormde lange tijd het transport van chloor. De veiligheid van het transport werd weliswaar verregaand geoptimaliseerd, maar fundamentele oplossingen van het externe veiligheidsprobleem, zoals bijeenbrengen van productie en gebruik, werden niet doorgevoerd.

Een systeemafweging voortvloeiend uit het maatschappelijk debat heeft inmiddels bij het transport van chloor wel geleid tot het voornemen om fundamenteel in te grijpen.

Daartoe hebben het rijk en de producent een overeenkomst gesloten om het transport van chloor vrijwel volledig af te bouwen door productie en verwerking ervan bij elkaar te brengen.

b) beheerders van 'risicodragende' netwerken kunnen of willen geen verantwoordelijkheid nemen voor risicobeperking

Weg, spoor en waterwegen zijn netwerken waarover gevaarlijke stoffen worden getransporteerd. Deze netwerken worden beheerd door publieke instanties als Rijkswaterstaat, Prorail (voorheen Railinfrabeheer, Railverkeersleiding en Railned) alsmede door provincies en gemeenten. Netwerkbeheerders veroorzaken over het algemeen zelf geen risico's, maar zij accommoderen wel het transport en de distributie van gevaarlijke stoffen over hun netwerken.

Hiermee komt een oorzaak van onvoldoende risicobeheersing in beeld: beheerders van transportnetwerken kunnen risicobronnen niet beheersen (zie ook § 3.9) of willen dit niet, omdat zij een maximaal flexibel gebruik van het netwerk prefereren boven risicobeheersing.

Het niet *kunnen* ontstaat bijvoorbeeld door de ondoorzichtige beheerstructuur van het netwerk in kwestie (zoals bij het spoor) of door de beperkende werking van internationale regelgeving op de beleidsvrijheid van beheerders. Verder kunnen, anders dan bij stationaire bronnen, bij transport niet of nauwelijks beperkingen worden opgelegd om risico's te beheersen. Deze ongelijkwaardigheid vloeit voort uit het feit dat de risico's als gevolg van stationaire inrichtingen worden geregeld bij Wet milieubeheervergunning en in geval van transport niet¹⁶ (zie § 3.3).

Het niet *willen* houdt verband met het gegeven dat netwerkbeheerders niet (een deel van) de verantwoordelijkheid voor risicobeheersing op zich willen nemen; in plaats daarvan wentelen zij deze af op de omgeving van het netwerk (i.c. bewoners en ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden). Dit doen zij door ruimte te reserveren voor vervoerstromen van gevaarlijke stoffen, die formeel mogelijk zijn op het netwerk, maar in de praktijk (nog) niet plaatsvinden. De netwerkbeheerders benaderen derhalve risicobeperking vanuit het effect en niet vanuit de bron.

c) gebrekkige afstemming tussen beleidssectoren

Tussen externe veiligheid en ruimtelijke ontwikkelingen ontbreekt (op alle niveaus) een goede coördinatie en informatie-uitwisseling. In § 3.2 is bijvoorbeeld stilgestaan bij de gebrekkige afstemming tussen instanties die het externeveiligheidsbeleid en het ruimtelijkeordeningsbeleid uitvoeren. Het gebrek aan coördinatie hangt samen met het feit dat de verantwoordelijkheden voor beide onderwerpen verdeeld zijn over diverse organisaties. Het gaat daarbij soms om afstemming tussen verschillende overheden, waarbij bijvoorbeeld de één verantwoordelijk is voor het opstellen van bestemmingsplannen (gemeente) en de ander voor het verlenen en handhaven van Wm-vergunningen (provincie). Soms blijkt de afstemming binnen één overheidsinstantie, tussen verschillende ministeries, directoraten-generaal, diensten, directies en afdelingen, te wensen over te laten. Bovendien ontbreken methoden waarmee externe veiligheid vanaf het begin volwaardig meegenomen kan worden in de planvorming. Hierdoor vormt externe veiligheid in planvormingsprocessen in de regel het sluitstuk (zie § 3.2).

¹⁶ Afgezien van transportinrichtingen zoals spooreplacements die wel onder de Wet milieubeheer vallen.

Het externeveiligheidsbeleid heeft ruimtelijke consequenties die vanaf het begin in het beleid zouden moeten worden meegenomen. Het omgekeerde geldt ook: ruimtelijke plannen hebben consequenties voor externe veiligheid, die ook vanaf het begin moeten worden meegenomen bij de planvorming. Hierboven hebben we er al op gewezen dat de huidige veiligheidsnormen nog geen wettelijk verplichte toetsingsgrond vormen bij besluiten op grond van de Wet ruimtelijke op de ordening (Wro)¹⁷.

Een matige afstemming valt ook te constateren tussen bijvoorbeeld het externeveiligheidsbeleid van het ministerie van VROM en dat van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie ook § 3.3). De samenwerking tussen beide ministeries krijgt op dit moment overigens veel aandacht.

4.2.2 Problematische normhantering en normstelling

In het externeveiligheidsbeleid zijn voor het PR en GR een norm c.q. een oriënterende waarde geformuleerd voor het maximaal toelaatbare risico waarmee in de besluitvorming over risicovolle activiteiten rekening moet worden gehouden. In de praktijk bestaan er rond deze norm en oriënterende waarde, afgezien van de eerder genoemde ambitieuze doelformulering, meer problemen die een oorzaak vormen van de stagnatie van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en uitholling van het externeveiligheidsbeleid. Het gaat daarbij zowel om normhantering als om normstelling.

¹⁷ Overigens wordt al aan de **formele** afstemming tussen EV en ruimtelijke ordening gewerkt door de voorgenomen wettelijke regeling van milieunormen in de AmvB-inrichtingen en door de voorgenomen verplichting in het kader van de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening om te voldoen aan milieunormen in bestemmingsplannen. Bij de bestemmingsplannen moet zo in de toekomst de grenswaarde voor het PR in acht worden genomen.

Bij normhantering speelt een rol dat het PR en het GR niet wettelijk geregeld zijn. Wanneer in de omgeving van een stationaire risicobron of van een transportroute ruimtelijke ontwikkelingen worden beoogd, wordt een gemeente weliswaar beleidsmatig geacht rekening te houden met het PR en het GR, maar een wettelijke basis hiervoor ontbreekt. Dat betekent dat gemeenten bij planvorming formeel geen rekening hoeven te houden met deze risico's en dus bij transportroutes binnen de 10⁻⁶-risicocontouren voor het plaatsgebonden risico zouden kunnen bouwen. In een aantal provincies is dat ondervangen door regels in provinciale milieubeleidsplannen. Bovendien wordt in de AMvB Inrichtingen de wettelijke regeling van het PR rond inrichtingen voorzien. Voor het transport zal dat langer op zich laten wachten.

Wat betreft normstelling spelen de volgende punten.

a) De normstelling van risico's maakt geen onderscheid naar maatschappelijke betekenis van activiteiten en naar cumulatie van risico's

Veiligheidsrisico's worden berekend en hebben kwantitatieve normen: de grenswaarden voor het PR en de oriënterende waarde voor het GR. Een uniforme normstelling voor een diversiteit aan activiteiten gaat echter voorbij aan het feit dat de maatschappelijke aanvaarding van risico's mede afhangt van de aard, het nut en de noodzaak van de activiteit die de risico's veroorzaakt (zie ook § 4.3).

De maatschappelijke acceptatie is ook afhankelijk van de mogelijke omvang van ongevallen. Vooral zeer omvangrijke gevolgen van ongevallen, zoals mogelijk bij chloortransporten of bij kerncentrales, worden in de publieke opinie onaanvaardbaar gevonden. Met het groepsrisicobegrip – dat sterk door de omvang van ongevallen wordt bepaald – wordt gepoogd aan de publieke opinie tegemoet te komen. Door aan de toelaatbaarheid van groepsrisico's grenzen te stellen, beoogt de rijksoverheid ook de beperking van 'maatschappelijke ontwrichting' een plaats te geven in de besluitvorming, naast het tegengaan van 'persoonlijk leed' door middel van toepassing van het PR.

BOX 15

MAATSCHAPPELIJK NUT EN DE AANVAARDBAARHEID VAN MAATSCHAPPELIJKE ONTWRICHTING

Terwijl aardgas uit oogpunt van het GR wellicht grotere problemen oproept dan chloor, heeft het tegelijkertijd een veel grotere en onvervangbare maatschappelijke betekenis en een veel beter imago. Transport en gebruik van chloor liggen gevoeliger (hoewel het transport en de productie voldoen aan de PR- en GR-norm) dan transport en gebruik van aardgas. De maatschappelijke drang om actie te nemen tegen chloorgebruik en -transport is dan ook veel groter dan die tegen gebruik en transport van aardgas.

Ook moet worden opgemerkt dat de kwantitatieve waarden voor PR en GR betrekking hebben op de aanvaardbaarheid van afzonderlijke, vaak nieuwe, activiteiten. Echter, voor de veiligheidsbeleving van de burgers – en daarmee het oordeel over de aanvaardbaarheid van afzonderlijke activiteiten – is ook van belang in hoeverre zij in hun leefomgeving al aan andere risico's blootstaan. Met andere woorden, het totale risico en het totale veiligheidsniveau in de omgeving spelen voor hen ook een rol. Dat wordt in de huidige normstelling niet goed gedekt.

b) De normen zijn alleen gericht op externe veiligheid

Bij interne veiligheid kunnen twee groepen worden onderscheiden: werknemers van bedrijven en gebruikers van wegen en spoorlijnen. Voor de werknemers geldt specifieke regelgeving; deze valt buiten de scope van dit advies. De gebruikers van wegen en spoorlijnen zijn wel relevant voor dit advies. In de normen voor externe veiligheid voor bijvoorbeeld tunnels wordt geen rekening gehouden met interne veiligheid van de weggebruikers en treinreizigers in die tunnels, terwijl zij in dit voorbeeld toch evenveel 'recht' op veiligheid dienen te hebben als omwonenden. De huidige normhantering staat daarmee optimalisering van in- en externe veiligheid in de weg (zie § 3.4).

c) Ongelijkwaardigheden in de normtoepassing tussen diverse stationaire risicobronnen en tussen stationaire en mobiele bronnen

De normstelling bij het groepsrisico is oorspronkelijk afgeleid voor enkelvoudige stationaire inrichtingen zoals LPG-tankstations, maar daarna onverkort met dezelfde oriënterende waarde toegepast op heel andere typen 'inrichtingen' (zoals zeer grote bedrijfsterreinen, spooreplacements en Schiphol) met een heel andere schaal en omvang. Dit is in feite een ongelijkwaardige toepassing van het groepsrisico.

Voor de kwantitatieve normstelling – later de oriënterende waarde – voor het GR is in de onmiddellijke omgeving van de inrichting grosso modo de gemiddelde bevolkingsdichtheid van ons land aangenomen. De uitkomst hiervan is naderhand vertaald naar transport en andere types 'inrichtingen' zoals emplacements. Deze vertaling resulteerde in een oriënterende waarde van 10^{-4} per jaar per km infrastructuur voor een ongeval met 10 doden, 10^{-6} voor een ongeval met 100 doden, etc. Deze ogenschijnlijk minder strenge waarde (dan voor stationaire inrichtingen) werkt in de praktijk zeer ongelijkwaardig en, gezien de consequenties, weinig

realistisch uit. Daarbij is ook een probleem dat men in het buitenland voor transport helemaal geen norm hanteert.

Op het eerste gezicht lijkt de gemiddelde bevolkingsdichtheid een redelijk uitgangspunt. Voor risicovolle stationaire inrichtingen, uitgezonderd een aantal LPG-tankstations, is dat ook zo, omdat zij veelal op speciale bedrijfsterreinen gevestigd zijn, waaromheen een goede zonering is toegepast. Voor transportlijnen is het uitgangspunt van de gemiddelde bevolkingsdichtheid echter onterecht, omdat deze vaak dicht langs of zelfs door (centra van) steden, dorpen en andere bebouwde kommen lopen. De bevolkingsdichtheden in die steden, dorpen en andere bebouwde kommen liggen tot tientallen malen hoger dan de gemiddelde bevolkingsdichtheid en leiden zodoende tot grote overschrijdingen van de oriënterende waarde van het GR en daarmee door de gekozen normtoepassing sneller tot de noodzaak van ingrijpende saneringsmaatregelen of andere voorzieningen.

d) De oriënterende waarde van het groepsrisico is moeilijk te hanteren

De status van oriënterende waarde voor het GR biedt bestuurders expliciet afgewingsruimte voor het toestaan van activiteiten dan wel ruimtelijke ontwikkelingen. Met een goede motivering mogen zij van de oriënterende waarde afwijken. Dit gemotiveerde afwijken is echter meestal geen eenvoudige zaak, omdat er geen duidelijk nationaal referentiekader is dat op een heldere manier aangeeft hoe gemotiveerd afgeweken kan worden. Bovendien roept het toestaan van een overschrijding van de oriënterende waarde gemakkelijk de sfeer op van toestaan van externe onveiligheid, omdat de publieke opinie in veel gevallen de oriënterende waarde als een harde norm ziet. Omdat het groepsrisico toeziet op zeer zware ongevallen met veel slachtoffers, vormt het een zeer gevoelig onderwerp in maatschappelijke discussies over bijvoorbeeld grote ontwikkelingsprojecten. Lokale bestuurders willen niet altijd met een dergelijke 'Zwarte Piet' blijven zitten, met impasses in de besluitvorming over gewenste projecten als gevolg.

Wordt de oriënterende waarde overschreden, dan is de motivering daarvoor overigens vaak zeer dun. In uitspraken van de bestuursrechter wordt dat soms afgestraft, waardoor het beeld van 'norm' bevestigd wordt. Daartegenover staan enkele recente uitspraken van de bestuursrechter (zie § 3.5), waaruit blijkt dat een verwijzing naar de 'oriënterende' status van de gehanteerde waarde van het groepsrisico al voldoende is om overschrijding toe te staan. De richting van de uitspraken werd daarbij

sterk bepaald door de 'tijdgeest' waarin ze plaatsvonden; de prioriteit van externe veiligheid in het beleid en de publieke opinie (zie bijvoorbeeld de reactie op de ramp in Enschede) hadden duidelijk invloed.

Het (begrip) groepsrisico is bestuurlijk ook moeilijk te hanteren omdat het een samengestelde, gecompliceerde en voor velen moeilijk te begrijpen grootheid vormt. Het GR kan niet in één getal en niet in een eenvoudige contour op de kaart worden uitgedrukt, wat bij het PR wel het geval is. Dit bevordert de communicateerbaarheid niet. Daar staat tegenover dat door het tekenen van een F/N-curve (zie box 2) snel na te gaan is of aan de oriënterende waarde voor het maximaal toelaatbare GR wordt voldaan.

Tot slot stellen we vast dat het GR de laatste jaren in de bestuurlijke afweging terecht vooral ook gerelateerd wordt aan de mogelijkheden van rampenbestrijding, maar dat het in zijn kwantitatieve uitkomsten daarvoor minder geschikt is. Het groepsrisico beschouwt namelijk alleen (de kans op) aantallen directe doden, terwijl de aard van negatieve effecten van een ramp veel gevarieerder is. Mogelijke aantallen gewonden en mogelijke schade zijn immers veelal voor rampenbestrijding eveneens relevante gegevens.

4.2.3 Discrepancie tussen beleidsdoelen en de mogelijkheden om doelen te verwezenlijken

Er is een discrepantie tussen het beschermingsniveau externe veiligheid dat de overheid aan burgers wil bieden, en de inspanning die zij bereid is daarvoor te leveren. De consequentie is dat het met het huidige normenstelsel gecreëerde beeld van een leefomgeving met beperkt toegestane externe veiligheidsrisico's in diverse gevallen niet gehaald wordt. Hieronder werken we de achterliggende oorzaken uit.

a) ambitieuze doelformulering

Een eerste oorzaak voor deze discrepantie vormt de ambitieuze doelformulering zelf: in alle gevallen voldoen aan de nieuwe externeveiligheidsnormen leidt tot een zeer grote en kostbare saneringsopgave, zeker indien men overal aan de oriënterende waarde van het groepsrisico zou willen voldoen (zie ook § 3.7 en 3.10). Als men deze sanering of (veelal goedkopere) bronmaatregelen vervolgens niet kan of wil realiseren, was de doelformulering te ambitieus. Een mogelijke verklaring voor deze achteraf te ambitieuze doelformulering vormt een onvoldoende analyse van de huidige en toekomstige ruimtelijke diversiteit (grote verschillen in

woondichtheden en situeringen daarvan rond risicovolle inrichtingen en vooral langs infrastructures met transporten van gevaarlijke stoffen) (zie ook § 4.2.2 onder c).

In het NMP4 is niet voorzien in een budget om de voorgestane situatie te bewerkstelligen. Er is ook nu geen reëel uitzicht dat deze middelen daadwerkelijk beschikbaar komen¹⁸. Daarmee ontstaat een merkwaardige discrepantie: de overheid wil wel een bepaald beschermingsniveau bieden, maar is niet in staat de daarvoor benodigde financiële middelen te bieden of beschikbaar te krijgen: beleid op krediet. De Algemene Rekenkamer¹⁹ heeft erop gewezen dat de slechte aansluiting tussen beleidsambities en uitvoeringspraktijk de geloofwaardigheid van de overheid in het geding brengt. Overigens doet deze situatie van onvoldoende realistische beleidsdoelen zich bij meer milieucompartimenten en op meer beleidsterreinen voor.

b) onvoldoende beleidsinspanning

Een andere oorzaak van de discrepantie is dat het bevoegd gezag in kwestie vaak onvoldoende bereid is zich in te spannen om de externe veiligheidsdoelen te realiseren. Dit wordt vooral zichtbaar bij de gebrekkige uitvoering van (en het toezicht op en de handhaving van) regelgeving voor risicovolle activiteiten. In de Milieubalans 2002 wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat het toezicht op kleinere en middelgrote BRZO-bedrijven te wensen overlaat, waardoor onacceptabele bedrijfssituaties langdurig blijven bestaan. In sommige gevallen is men de reden achter de regels 'vergeten' en ontbreekt daarmee het inzicht in de gewenste manier om veiligheidsdoelen te bereiken. Ook gaan verantwoordelijken voor toezicht en handhaving er vaak ten onrechte van uit dat de uitvoering zichzelf wel regelt. Lagere overheden hebben de verantwoordelijkheid voor het maken van afwegingen over ruimtelijke planvorming. De normen voor PR en GR strekken ertoe de activiteiten met risico's te scheiden van de aanwezigheid van mensen in de omgeving; in de praktijk echter blijken onwenselijke situaties te worden gedoogd en schiet de handhaving tekort.

¹⁸ Minister van VROM,
voortgangsbrief externe
veiligheid aan de Tweede Kamer,
4 november 2002

¹⁹ Algemene Rekenkamer,
Tussen beleid en uitvoering,
Den Haag, maart 2003

4.3 VERSCHILLENDE PERCEPTIES VAN EN OPVATTINGEN OVER RISICO'S IN DE MAATSCHAPPIJ

Veel actoren komen in de interactie tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening tot verschillende standpuntbepalingen. Veel van de genoemde problemen en oorzaken daarvan vallen immers te herleiden tot verschillen in de perceptie van risico's en verschillen in de opvatting over de aanvaardbaarheid van risico's in onze maatschappij.

Naast de numerieke risicoschatting heeft een groot aantal factoren invloed op de manier waarop mensen risico's beleven en beoordelen. Samengevat hangen deze factoren samen met de aard van het gevaar (vrijwilligheid, wetenschappelijke onzekerheid, catastrofe, vertrouwdheid, geschiedenis, type effecten, herstelbaarheid), de sociale context (voordelen, vertrouwen, beschikbare informatie, gevolgen voor toekomstige generaties, wie loopt het risico) en persoonskenmerken zoals geslacht, opleiding, leeftijd en inkomen. Ter illustratie zijn in tabel 1 een aantal risico's opgenomen die in Nederland bestaan als gevolg van verschillende risicobronnen.

TABEL 1

RISICO'S DIE MEN LOOPT BIJ DEELNAME AAN ACTIVITEITEN

ACTIVITEIT	JAARLIJKSE KANS
Vrijwillige risico's	
Zelfmoord	1 op 10.000
Verkeersongevallen	1 op 4.000
Roken	1 op 2.000
Onvrijwillige risico's	
Deltawerken	1 op 10.000.000
Bliksem	1 op 2.500.000
Natuurrampen	1 op 500.000
Voedselvergiftiging	1 op 125.000
Verdrinking	1 op 333.000
Natuurlijke straling	1 op 50.000
alle ziekten	1 op 100

Het is zeer moeilijk overeenstemming te bereiken over de aanvaardbaarheid van risico's die door kleine kansen en grote effecten worden gekenmerkt. Hiervoor zijn twee verklaringen te geven. Om te beginnen zijn percepties van risico's sociaal-cultureel ingebed en derhalve slechts moeizaam te veranderen met behulp van publicaties over kwantitatieve risicoanalyses. Vanuit de culturele theorie is bijvoorbeeld geopperd dat opvattingen over milieurisico's verbonden zijn met dieper gelegen opvattingen over de kwetsbaarheid van de natuur. Zonder die overeenstemming is het te verwachten dat beleid aangaande risico's altijd omstreden zal zijn, aangezien, in de economische terminologie, de individuele preferenties en bijpassende nutsfuncties al te sterk verschillen en veelal weinig uitgesproken zijn²⁰. Een tweede verklaring vormt dat de maatschappelijke opvattingen over de aanvaardbaarheid van risico's, zeker na grote ongevallen, vaak niet overeenstemmen met die van het veiligheidsbeleid: eigenlijk willen veel burgers dodelijke ongelukken volledig of vrijwel volledig uitsluiten (de gedachte 'Pech moet weg'). Zij staan daarmee in het risicobeleid een nuleffectbenadering voor, die in sommige landen als uitgangspunt gehanteerd wordt (zie § 2.3).

Wat de gevolgen kunnen zijn van dit verschil in opvatting, laat het incident in Amersfoort zien (zie box 12). Volgens de systematiek van het Nederlandse risicobeleid kan een dergelijk incident zich geregeld voordoen. De media daarentegen benaderden het incident als zeer uitzonderlijk, hetgeen ook voor burgers leek te gelden. Kortom, wat bestuurders en deskundigen beschouwen als een aanvaardbaar restrisico, ziet de samenleving lang niet altijd als zodanig. Er gaapt dus geregeld een kloof tussen de regelgeving van risico's en de maatschappelijke perceptie van diezelfde risico's. Zo ook is er geregeld een kloof te zien tussen de grootte van een risico zoals die wetenschappelijk wordt berekend enerzijds en maatschappelijk wordt gepercipieerd anderzijds²¹.

²⁰ WRR, Perspectieven op milieurisico's, W 128, Den Haag, april 2002

²¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid, Den Haag, december 2002

²² idem

Onvolledige of tegenstrijdige informatie maakt de communicatie over gevaren en de besluitvorming daarover naar omwonenden onduidelijk. In de communicatie over risico's en de besluitvorming daarover is de overheid één van de deelnemende partijen; de overheid is hierbij soms niet alleen als risicoregulator te beschouwen maar ook als risicoveroorzaker of als belanghebbende bij de risicodragende activiteit. Dit maakt dat de informatie van de overheid vaak makkelijk als éézijdig wordt opgevat²². Hieruit blijkt dat niet alleen de informatie zelf, maar ook de verstrekker

van informatie en de (wijze van) mededeling bepalend is voor de aanvaardbaarheid van gevaren voor de burgers. Vaak echter is de onderbouwing van gemaakte keuzes onduidelijk. Bovendien is het voor leken lang niet altijd mogelijk goed onderscheid te maken tussen incidenten die geregeld voorkomen, de 'bijna-ongevallen' en ongevallen die er werkelijk toe doen, de 'bijna-rampen'. Deze onbekendheid kan onrust tot gevolg hebben, die versterkt kan worden door buitenproportionele media-aandacht voor kleine incidenten.



UITGANGSPUNTEN VOOR TOEKOMSTIG BELEID

In hoofdstuk 4 hebben we laten zien waar de spanning tussen ruimtelijke intensivering en de beheersing van risico's vandaan komt. Ook hebben we laten zien dat er verschillende percepties van risico's bestaan. In dit hoofdstuk presenteren we uitgangspunten voor een toekomstig beleid dat de oorzaken van de problemen zo veel mogelijk wegneemt.

5.1 ACCEPTEEER DAT WE LEVEN IN EEN RISICOSAMENLEVING, MAAR WERK WEL AAN CONTINUE VERBETERING VAN DE EXTERNEVEILIGHEIDSSITUATIE

Wanneer we kijken naar het externeveiligheidsbeleid van de laatste decennia, dan zien we een slingerbeweging. De opinie over de mate van beheersing en het daarmee samenhangende beleid wisselt nogal. Blijven calamiteiten en incidenten lange tijd uit, dan treedt er vaak een versoepeling op. Na calamiteiten daarentegen wordt het beleid vaak aangescherpt. Deze slingerbeweging heeft zich in feite ook voorgedaan in de relatie van het externeveiligheidsbeleid met het ruimtelijke beleid: in eerste instantie is eind jaren '80 een grenswaarde gesteld aan het groepsrisico, maar toen deze grenswaarde grote negatieve gevolgen bleek te hebben voor de ruimtelijke ontwikkeling, heeft deze begin jaren '90 de status van oriënterende waarde gekregen. Nu op grond van ongevallen als in Enschede en Volendam het veiligheidsdenken weer een sterke impuls heeft gekregen, constateren we het probleem van stagnatie van ruimtelijke

ontwikkelingen en uitholling van het externeveiligheidsbeleid. Dergelijke schommelingen moeten verkleind worden om meer consistentie in het beleid te bereiken, zeker in een ruimtelijk beleid dat gaat over zaken met generatieslange gebruikstermijnen. Het veiligheidsbeleid dient robuust te zijn.

Wij menen dat het onmogelijk is de hele ruimtelijke inrichting van Nederland aan te passen aan de veiligheidswensen van het moment. Zo'n aanpassing is immers niet realistisch. De besluitvorming in het verleden (samenhangend met sociale dynamiek) heeft de huidige ruimtelijke inrichting in Nederland gevormd. Dit heeft bepaalde, achteraf soms ongewenste, consequenties gehad, die de besluitvormers destijds niet hebben (kunnen) voorzien.

Om nieuwe ongewenste situaties te voorkomen, moeten het externeveiligheidsbeleid, de robuustheid daarvan en de processen waarmee het beleid tot stand komt opnieuw worden doordacht. Wij zijn van mening dat de aanwezigheid van veiligheidsrisico's in het beleid en in de uitvoering daarvan herkend en erkend moet worden. Zo ontstaat inzicht in het probleem en de beheersingsmogelijkheden ervan. Bovendien kan het (h)erkennen van risico's, in samenhang met regulering en handhaving, de externe veiligheidssituatie continu verbeteren.

Risico's moeten wel in redelijkheid en verantwoord gereduceerd worden: beseft moet worden dat absolute reductie niet bestaat. Dit besef is echter niet overal doorgedrongen. Een verklaring hiervoor is dat onze samenleving in de loop der tijd – en vaak ook mede als gevolg van die beslissingen over de ruimtelijke inrichting – in het algemeen veiliger is geworden. De risico's zijn beter beheersbaar gemaakt en dat proces moet dus doorgaan. Wat men daarbij echter nogal eens uit het oog dreigt te verliezen is dat iedere activiteit een zekere mate van risico met zich brengt. Kortom, we leven in een risicosamenleving.

Risico's worden echter zeer verschillend gepercipieerd en zeker onvrijwillige, door menselijk handelen veroorzaakte risico's passen niet in de opvattingen van sommigen over de kwaliteit van het bestaan. Veiligheid wordt beschouwd als een fundamenteel recht dat, mits ruim geïnterpreteerd, zelfs is vastgelegd in de Grondwet (artikel 21 en 22). Daarin staat dat de overheid zorgt voor de woonbaarheid van het land, de verbetering van het leefmilieu en de bevordering van de volksgezondheid. Veel burgers willen daarbij totale veiligheid, zonder beperking van vrijheid op andere

gebieden en eisen in geval van schade vaak een vergoeding door de overheid. Zij beschouwen nulrisico als een fundamenteel recht – pech moet weg! – zonder te beseffen dat dit feitelijk niet mogelijk is.

De huidige Nederlandse regelgeving gaat uit van een zogenoemde risicobenadering waarin niet alleen naar de effecten maar ook naar de kans op optredende ongevallen wordt gekeken. Daarvoor is een systematiek van kwantitatieve risicoanalyse en van normstelling ontwikkeld.

Eén van de gevolgen van het Nederlandse risicobeleid is dat er altijd een restrisico blijft bestaan; in feite wordt een zeer kleine kans op een mogelijk groot effect geaccepteerd. Deze benadering lijkt de enig mogelijke. Een effectbenadering, zoals in het relatief dunbevolkte Frankrijk, waarbij grote veiligheidsafstanden worden aangehouden die ‘absolute’ bescherming moeten bieden, is in ons land namelijk redelijkerwijs niet mogelijk. Bovendien biedt absolute bescherming strikt genomen geen absolute veiligheid, hetgeen bijvoorbeeld de ramp met de kerncentrale in Tsjernobyl ons leerde. Nederland is nu eenmaal een klein, dichtbevolkt land, met veel economische activiteiten en de grootste haven van de wereld (met zijn aan- en afvoer van en naar het buitenland). In ons land is mede daarom geen volledig ruimtelijke inrichting mogelijk op basis van de effectbenadering die ‘absolute’ veiligheid moet bieden, zonder onaanvaardbare effecten voor de economie als geheel, voor het transport en voor het wonen.

5.2 GA UIT VAN EEN VERANTWOORD BASISVEILIGHEIDSNIVEAU MAAR DOE WEL RECHT AAN DIVERSITEIT VAN OPVATTINGEN

Wij realiseren ons dat deze acceptatie van de risicosamenleving en het algemene uitgangspunt van werken aan continue verbetering van de externe veiligheid in ons land maar beperkt tegemoetkomen aan de zeer verschillende percepties van en opvattingen over risico's in de maatschappij. Tegelijk menen wij dat wel zoveel mogelijk recht moeten worden gedaan aan deze diversiteit aan percepties en opvattingen over leven en dood, gezondheid en maatschappelijke ontwrichting, aan de grote verschillen in maatschappelijke betekenis en nut van risicovolle activiteiten, aan de eveneens grote verschillen in maatschappelijke kosten van die activiteiten, waaronder grote verschillen in kosten van vermeden

ongevallen, en aan de ruimtelijke diversiteit in ons land. Dat betekent dat een systematiek van kwantitatieve risicoanalyse en van enkelvoudige normstelling – hoe belangrijk op zich ook – niet volstaat, omdat al die diversiteiten daarin niet goed te vangen zijn.

In de concrete uitwerking naar het externeveiligheidsbeleid in relatie met het ruimtelijke beleid zullen wij mogelijkheden schetsen om aan die diversiteiten beter recht te doen. In grote lijnen komt dit neer op:

- het bij elkaar brengen van de relevante partijen bij het beheersen van de risico's en het toedelen van verantwoordelijkheden aan die partijen;
- het afwegen van te hanteren externeveiligheidsniveaus op regionaal en vooral lokaal niveau, zo dicht mogelijk bij de burger en met een invulling van het ALARA-principe boven een landelijk vast te stellen basisveiligheidsniveau.

Met zo'n gecoördineerde maar ook vrij decentrale aanpak zal het optimaal mogelijk zijn de in het vorige hoofdstuk genoemde drie oorzaken van de spanning tussen ruimtelijke intensivering en de beheersing van risico's weg te nemen. We noemden als eerste oorzaak de onvoldoende toewijzing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de diverse partijen. Als tweede signaleerden we de problematische normstelling en normhantering. Als laatste noemden we dat er een discrepantie bestaat tussen het beschermingsniveau externe veiligheid dat de overheid aan burgers wil bieden en de inspanning die de overheid bereid is daarvoor te leveren, ofwel de discrepantie tussen beleidsdoelen en middelen. In de volgende drie paragrafen gaan we, vooruitlopend op de hoofdstukken 6 en 7, kort op de aanpak van deze oorzaken in. Wij menen dat in het wegnemen van de eerste oorzaak de sleutel ligt voor de oplossing en gaan daarom vooral op deze oorzaak in. De tweede en de derde oorzaak nemen we daarin mee.

5.3 VERANTWOORDELIJKHEDEN EN BEVOEGDHEDEN MOETEN DUIDELIJK WORDEN TOEBEDEELD

Bij de aanvaarding van een activiteit spelen vertrouwen en geloofwaardigheid een belangrijke rol. Vertrouwen in de bedrijver van de activiteit, vertrouwen in personen en organisaties die informatie verschaffen en vertrouwen in de overheid die op de aanvaardbaarheid van de activiteit toeziet. De burger wenst enerzijds geen bemoeizieke overheid die onnodig regels stelt.

Anderzijds keert de burger zich onmiddellijk tot die overheid, wanneer er een ongeluk gebeurt, en wijst de falende overheid als schuldige aan. Daarbij komt dat die overheid bij de activiteit nogal eens belang heeft. Mogelijk gevolg hiervan is een afnemend vertrouwen van mensen in de structuren die in het leven zijn geroepen om risico's waaraan men wordt blootgesteld, op een aanvaardbaar niveau te houden. Bovendien groeit zowel het wantrouwen in organisaties als de achterdocht tegen allerlei mogelijk riskante activiteiten.

In onze visie komt bij (externe) veiligheid de doelstelling van continue verbetering van het veiligheidsniveau op de eerste plaats; de maatlat en de norm waarin deze doelstelling wordt uitgedrukt, komen op de tweede plaats. Normen komen echter voort uit onderliggende waarden en doelstellingen. Het klakkeloos toepassen van normen, zonder na te denken over de waarden die eraan ten grondslag liggen, leidt tot verstarring. Om die reden mag de discussie over externe veiligheid zich niet toespitsen op getallen, maar moet zij gaan over de situatie waarin mensen verkeren en de waarden die zij centraal stellen. Anderzijds moet voor ondernemers van activiteiten duidelijk zijn welk veiligheidsbeleid zij moeten voeren.

We denken dat voor dit alles bezinning nodig is op de toekenning van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor externe veiligheid. Werken aan externe veiligheid moet een vanzelfsprekendheid worden voor al diegenen die, direct of indirect, verantwoordelijk zijn voor de beheersing van risico's: risicoveroorzakers, netwerkbeheerders en overheden. Door verantwoordelijkheden en bevoegdheden op een transparante en eenduidige manier toe te delen, moeten de betrokken overheden een nieuwe schikking creëren, waarin alle partijen weten waar zij aan toe zijn en wat hun te doen staat. Dit betekent ook dat in die schikking (bestaande) regelgeving consequent wordt uitgevoerd, nageleefd en gehandhaafd. De uitleg over het 'waarom' van de regels zal wel altijd voorop moeten staan: door het consequent motiveren van gemaakte keuzes naar alle betrokkenen ontstaat er een impuls om bewust met risico's om te gaan.

Een expliciete toekenning van verantwoordelijkheden en bevoegdheden leidt tot het maken van keuzes en afwegingen op verschillende plaatsen in de verantwoordelijkhedenstructuur. Deze werkwijze biedt – meer dan in de huidige situatie – aanknopingspunten voor de beheersing van gevaar: het is immers duidelijk wat de gevolgen van een bepaald gevaar inhouden en wie

er verantwoordelijk voor is. Bovendien is iemand die ergens verantwoordelijkheid voor draagt eerder geneigd zelf mee te denken.

5.4 DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE RISICOVEROORZAKER STAAT VOOROP

Daar waar de overheid het publieke belang behartigt, krijgt zij bij het optreden van ongevallen vaak óók de verantwoordelijkheid voor de gevolgen toegeschoven. Is de overheid immers niet verantwoordelijk voor wet- en regelgeving en de handhaving daarvan? Heeft zij bovendien niet een restrisico toegestaan? Strikt genomen kloppen deze veronderstellingen, maar de rijksoverheid draagt de verantwoordelijkheid wel samen met de risicoveroorzakers, de netwerkbeheerders en de lokale en regionale bestuurders.

In ons vergunningensysteem wordt ervan uitgegaan dat de beheersing van risico's geborgd is, zodra activiteiten zijn vergund. De risicoveroorzaker blijft echter civielrechtelijk aansprakelijk voor eventuele negatieve gevolgen. Als risico's ontoelaatbaar zijn, dan had er niet vergund mogen worden of had de vergunning ingetrokken moeten worden. Problematisch is echter dat de overheid in veel gevallen (deels) de schade vergoedt, zeker wanneer deze bepaalde plafonds te boven gaat. De reden hiervoor ligt meestal in solidariteit met de getroffen en, maar dit gebaar wordt vaak anders geïnterpreteerd: de overheid betaalt en erkent daarmee verantwoordelijkheid, zo wordt geredeneerd. Het geven van een vergoeding mag in onze ogen echter niet betekenen dat de overheid daadwerkelijk aansprakelijk is: de verantwoordelijkheid van de risicoveroorzaker moet voorop blijven staan.

5.5 BESLUITVORMING EN COMMUNICATIE MOETEN TRANSPARANT ZIJN

Bij het dragen van verantwoordelijkheid voor veiligheid is het belangrijk te onderkennen dat wat voor de beslissers een risico is, voor de getroffen een gevaar is. Getroffenen schrijven immers de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van een beslissing doorgaans toe aan de beslissers.

Het debat tussen beslissers en getroffen en draait daarmee vaak om de toerekening van verantwoordelijkheid.

Keuzeprocessen in veiligheidsbeleid moeten daarom transparant verlopen. Dat wil zeggen dat risico's en de besluitvorming daarover op een juiste en begrijpelijke manier moeten worden weergegeven aan betrokkenen, dat de onderliggende argumenten van keuzes helder moeten worden gemaakt en dat er een goede afstemming moet plaatsvinden over de beheersing van risico's tussen en binnen overheden. Transparantie en communicatie leiden zo tot een gedeeld begrip van risico's en beslissingen.

Echter, communiceren over risico's is moeilijk. Communicatie zal niet tot 100% (herstel van) vertrouwen kunnen leiden, zolang de overheid een dubbelrol heeft als risicoregulator en tegelijkertijd (mede) risico-veroorzaker. Scheiding van verantwoordelijkheden, dus scheiding tussen besluitvorming en vergunningverlening enerzijds en toezicht anderzijds, zal veel mogelijke achterdocht kunnen wegnemen. Door inspecties onafhankelijker te maken, heeft de overheid de laatste jaren op dit punt al veel winst geboekt.

Een overheid die zelfvertrouwen uitstraalt en kordaat handelt, zal de burger eerder het gevoel geven dat de zaak op de rails staat. Daarbij moet de overheid realistische beleidsdoelen stellen. De Algemene Rekenkamer²³ heeft erop gewezen dat de slechte aansluiting tussen beleidsambities en uitvoeringspraktijk de geloofwaardigheid van de overheid aantast. Wij menen dat het aanspreken op verantwoordelijkheid voor risicobeheersing, het steeds weer met de verantwoordelijken stellen van realistische doelen voor overzienbare termijnen en een houdbare en handhaafbare normstelling, de geloofwaardigheid van de overheid in de ogen van de burger op het punt van externe veiligheid in relatie met ruimtelijke ordening aanzienlijk moeten kunnen verbeteren. Overigens bestaat 'de burger' niet, dus moet de informatie op diverse manieren worden aangeboden.

²³ Algemene Rekenkamer,
Tussen beleid en uitvoering,
Den Haag, maart 2003



BOUWSTENEN VOOR EEN SAMENHANGENDE AANPAK VAN EXTERNE VEILIGHEID EN RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

6.1 INLEIDING

Het centrale beleidsprobleem waar dit advies zich op richt is de stagnatie van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en uitholling van het externeveiligheidsbeleid. Onder dit centrale probleem ligt een complex van sterk samenhangende deelproblemen en probleemorzaken. In hoofdstuk 4 hebben we de volgende categorieën onderscheiden:

- onvoldoende toewijzing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- problematische normhantering en normstelling;
- discrepantie tussen beleidsdoelen en middelen.

Wij zijn van mening dat besluitvorming waarbij externe veiligheid een rol speelt in een bredere context dient plaats te vinden dan nu het geval is. Externe veiligheid en ruimtelijke ordening moeten gezien worden als samenhangende beleidsterreinen, zodat afstemming daartussen vanzelfsprekend wordt. In hoofdstuk 5 hebben we daarvoor een aantal uitgangspunten genoemd.

Voorop staat dat verantwoordelijkheden ondubbelzinnig neergelegd dienen te worden bij die actoren die ook in staat zijn die verantwoordelijkheid te nemen. Daarbij krijgt de aantoonbaarheid van het nemen van verantwoordelijkheid een duidelijk accent. Bovendien kunnen er prikkels worden geïntroduceerd om de actoren te stimuleren hun verantwoordelijkheid te nemen. Wij zijn daarnaast van mening dat bij het beoordelen van risico's de burger centraal dient te staan. Dat wil onder meer zeggen dat bij het hanteren van normstelling een gebiedsgerichte benadering geïntroduceerd moet worden. De heroverweging van de normstelling kan leiden tot oplossingen voor de ongelijkwaardige benaderingen van stationaire risicobronnen en transport en de gebrekkige bestuurlijke hanteerbaarheid. Normstelling voor externe veiligheid wordt daarmee een instrument dat op adequate wijze te gebruiken is bij ruimtelijke planning.

Wanneer deze bouwstenen een duidelijke plaats in het beleid krijgen, ontstaat er aan de ene kant een realistisch ambitie voor externe veiligheid en voor ruimtelijke ontwikkelingen. Aan de andere kant wordt de inspanningsverplichting om de veiligheidssituatie te verbeteren, neergelegd bij alle betrokken actoren, van risicoveroorzaker tot verantwoordelijke voor de ruimtelijke inrichting. Daardoor is de inzet van middelen evenwichtiger en efficiënter te verdelen. De discrepantie tussen de gestelde doelen en de daarvoor ingezette middelen zal daardoor afnemen. Ook zal er meer afstemming ontstaan tussen de sectoren externe veiligheid en ruimtelijke ordening.²⁴

²⁴ Overigens wordt via de (ontwerp) AmvB inrichtingen ook al gewerkt aan deze afstemming: bij ruimtelijke plannen moet in de toekomst de grenswaarde voor het PR in acht worden genomen.

We benadrukken dat het bij deze bouwstenen gaat om een totaal stelsel dat kan leiden tot een meer samenhangende aanpak van de wens tot ruimtelijke intensivering en het bewaken van externe veiligheid. In dit hoofdstuk staan we kort stil bij deze bouwstenen.

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst drie beleidsdomeinen: 'bronnen in ketens', 'transport in netwerken' en 'veiligheid op locatie'. Daarna beschouwen we bovengenoemde probleem-oorzaken in het licht van deze domeinbenadering. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 7 langs deze domeinen het totale stelsel waarin de bouwstenen hun plaats krijgen.

6.2 DOMEINBENADERING: EEN INTRODUCTIE

Externe (on)veiligheid kan als een systeem worden gezien. We onderscheiden in dit advies in dit systeem drie domeinen, en zullen deze tevens gebruiken als de drie beleidsdomeinen:

- 1 *bronnen in ketens*: de risicobronnen in samenhang met de keten van activiteiten waarbinnen die activiteiten plaatsvinden; dit is met name het domein van de risicoveroorzakers;
- 2 *transport in netwerken*: vervoer van gevaarlijke stoffen via netwerken; dit is voornamelijk het domein van de netwerkbeheerders;
- 3 *veiligheid op locatie*: risicovolle activiteiten beoordeeld op het risico dat ze kunnen opleveren voor de leefomgeving; dit is voornamelijk het domein van de lokale bestuurders.

We onderscheiden '*bronnen in ketens*' als een apart (beleids)domein. Activiteiten die risico veroorzaken, staan immers niet op zichzelf. Zo leidt de productie en opslag van gevaarlijke stoffen veelal tot het vervoer ervan. Dit vervoer heeft gevolgen voor externe veiligheid, economie, milieu en leefomgeving. Feitelijk wordt de bulk van de externeveiligheidsproblematiek in de leefomgeving veroorzaakt door het transport en distributie van maar enkele stoffen: LPG, ammoniak en chloor. De risico's van afzonderlijke activiteiten worden afzonderlijk beoordeeld. Nut en noodzaak van het systeem, de keten, waarvan deze activiteiten een onderdeel vormen, of aanpassingen van het systeem om risico's te vermijden worden doorgaans echter buiten beschouwing gelaten, terwijl deze factoren wel invloed hebben op de risicoacceptatie bij de bevolking. De zogenoemde ketenstudies vormen een begin van een '*bronnen in ketens*'-aanpak, maar tot nu toe ontbreken echte systeemafwegingen. Bovendien bestaat de kans dat er een aaneenschakeling van suboptimale processen gericht op risicoreductie plaatsvindt binnen een systeem, zonder dat naar het hele systeem wordt gekeken.

We beschouwen ook het *'transport in netwerken'* als een afzonderlijk te onderscheiden (beleids)domein.

Uit het voorgaande wordt immers al duidelijk dat een groot deel van de externeveiligheidsproblematiek in de leefomgeving veroorzaakt wordt door transportactiviteiten. Niet zozeer afzonderlijke fabrieken en andere inrichtingen – uitgezonderd LPG-tankstations – veroorzaken in het gros van de gevallen externe onveiligheid, als wel de transporten van gevaarlijke stoffen over de grote infrastructuurnetwerken: de autosnelwegen, de spoorlijnen met veel goederenvervoer en de grote vaarwegen, alsmede de vliegroutes gericht op Schiphol.

Tot slot onderscheiden we de *'veiligheid op locatie'* als een belangrijk (beleids)domein. Externe (on)veiligheid komt immers primair tot uitdrukking op locatie in de leefomgeving. Hier wordt de onveiligheid door risicovolle activiteiten voelbaar voor omwonenden en lokale en regionale overheden en ontstaat de aanzet om daaraan iets te doen.

6.3 NAAR EEN SAMENHANGENDE AANPAK VOLGENS DE DOMEINBENADERING

6.3.1 Toedelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Volgens ons is de belangrijkste voorwaarde voor een samenhangende aanpak dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn toegedeeld en ook worden genomen. Daarbij staat voorop dat de veroorzakers van risico de primair verantwoordelijken zijn voor de beheersing daarvan. Dat neemt echter niet weg dat andere actoren een belangrijke rol spelen en hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben en moeten nemen.

In onze visie staat voorop dat verantwoordelijkheden genomen moeten worden waar ze thuishoren en waar dat mogelijk is. In de probleemanalyse zijn drie domeinen onderscheiden in het probleemveld, te weten (1) 'bronnen in ketens', (2) 'transport in netwerken' en (3) 'veiligheid op locatie'. In deze drie domeinen staan telkens andere actoren centraal waar het gaat om het nemen van verantwoordelijkheid, namelijk (1) risicoveroorzakers, (2) netwerkbeheerders en (3) lokale bestuurders.

Wij adviseren daarom een doelgroepenbeleid Externe Veiligheid te introduceren, dat erop gericht is de actoren in de drie domeinen (risicoveroorzakers, netwerkbeheerders en lokale besturen) expliciete verantwoordelijkheden te geven met daaraan gekoppeld concrete doelen of taakstellingen. In hoofdstuk 7 werken we per domein dit doelgroepenbeleid uit. Voor het domein 'bronnen in ketens' zien wij een duidelijke analogie met het doelgroepenbeleid Milieu en Industrie (zie box 16).

Risicoveroorzakers zijn primair verantwoordelijk voor risicobeheersing aan de bron. Zij moeten dit zoveel mogelijk in de context van de hele risicoketen doen. *Netwerkbeheerders* zijn verantwoordelijk voor de beheersing van risico's van het gebruik van hun netwerken. Zij moeten ervoor zorgen dat de omgeving van de netwerken aan zo weinig mogelijk risico's blootstaat, dus de kans op schade zo klein mogelijk is. Hiervoor moeten zij over voldoende bevoegdheden en instrumenten beschikken.

De kwaliteit van de leefomgeving, waaronder de veiligheid van de burger, is de verantwoordelijkheid van de *lokale bestuurders*. Zij dienen de veiligheid op locatie te bevorderen, te beoordelen, keuzes over de ruimtelijke inrichting te maken en burgers te informeren over risico's.

De beheersing van veiligheidsrisico's in de leefomgeving dient in een zo vroeg mogelijk stadium plaats te vinden. Zowel regelgever(s), veroorzakers van risico, netwerkbeheerders als lokale overheden dienen zich daarbij in te spannen voor risicobeheersing op een niveau dat de individuele activiteiten overstijgt. Het is daarom van belang dat de rijksoverheid nut, noodzaak en vormgeving van complete (risico)systemen tegen het licht houdt. Op basis daarvan kan de rijksoverheid keuzes maken voor te stellen doelen voor risicosystemen. De systematische aanpak hiervan moet tot stand komen in het domein 'bronnen in ketens'. In hoofdstuk 7 werken we dit verder uit.

Alle betrokken actoren in de onderscheiden doelgroepen dienen hun eigen verantwoordelijkheid te nemen in de doelgroepenprocessen. Om dat te bereiken, zijn ons inziens aanvullende impulsen nodig naast het in een permanent proces maken en vastleggen van afspraken voor de verbetering van externe veiligheid van risicoketens en/of het creëren van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden.

BOX 16

DOELGROEPENBELEID MILIEU EN INDUSTRIE

Nederlands milieubeleid

Na belangrijke aanzetten in de jaren zeventig en tachtig kreeg het Nederlandse milieubeleid eind jaren tachtig, begin jaren negentig concreet vorm. Het richt zich in het NMP1 vooral op de formulering van beleidsvoornemens. In het NMP2 wordt voor het eerst de nadruk gelegd op de uitvoering van beleidsvoornemens. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat alle betrokken partijen hun eigen verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering.

In de NMP's zijn de betrokken partijen geïdentificeerd als 'doelgroepen', die samen met de overheid de doelstellingen moeten waarmaken. De doelgroepen zijn sectoren in de samenleving die een belangrijke bijdrage leveren aan de milieubelasting. Eén van de doelgroepen is de industrie.

Doelgroep, bedrijfstakken, afspraken en overleg

Voor de doelgroep industrie zijn integrale reductiedoelstellingen vastgesteld. Om deze doelstellingen te realiseren, is de doelgroep onderverdeeld in bedrijfstakken (bijvoorbeeld chemische industrie, textielindustrie, metaalektroindustrie). Per bedrijfstak wordt een taakstelling afgeleid van de integrale reductiedoelstellingen, de zogenaamde Integrale Milieutaakstelling. De afgesproken taakstelling wordt vastgelegd in een intentieverklaring (convenant). Individuele bedrijven werken deze afspraken zelf verder uit in hun bedrijfsmilieuplan.

Binnen de doelgroep industrie vertonen de bedrijfstakken grote verschillen. Zo zijn er bedrijfstakken met uiteenlopende complexe productieprocessen en bedrijfstakken die juist vergelijkbare productie-processen en milieuproblemen hebben. Bedrijven van het eerste type stellen individuele, specifieke bedrijfsmilieuplannen op. Bedrijven van het tweede type werken met werkboeken waarin standaardmaatregelen zijn beschreven. Deze werkboeken vormen de basis voor de op te stellen bedrijfsmilieuplannen.

Om goede uitvoering van de afspraken te bevorderen, is er per bedrijfstak een bedrijfstakoverleg ingesteld. Dit overleg is een samenwerkingsverband van betrokkenen uit de industrie en de overheid. De industrie wordt vertegenwoordigd door bedrijfstakorganisaties. Het bedrijfstakoverleg is onder andere verantwoordelijk voor

monitoring van de uitvoering, signalering van knelpunten, voortgangsbewaking en rapportage.

Uitvoering en monitoring

De in convenanten vastgelegde afspraken spelen een rol bij het overleg tussen individuele bedrijven en overheden. Bedrijven stellen bedrijfsmilieuplannen, voortgangsrapportages of milieujaarverslagen op. De betrokken overheden op hun beurt gaan bij vergunningverlening (onder andere) uit van goedgekeurde bedrijfsmilieuplannen. Monitoring van de emissiereductie op bedrijfstakniveau vindt plaats aan de hand van de rapportages van bedrijven en steekproefsgewijze onderzoeken.

Als de emissiereducties van een bedrijfstak als geheel onvoldoende zijn, wordt in het bedrijfstakoverleg de noodzaak tot verdergaande maatregelen aan de orde gesteld.

Deze impulsen kunnen bestaan uit wet- en regelgeving, aantoonbaarheidsplichten van inspanningen en financiële prikkels.

Ieder type actor, te weten private partijen en overheden, heeft een ander type impuls. Aantoonbaarheidsplicht van inspanningen is noodzakelijk voor alle actoren, risicoveroorzakers, netwerkbeheerders en lokale overheden. Verder zullen impulsen voor overheden – zowel netwerkbeheerders als regionale en lokale overheden – hoofdzakelijk gezocht moeten worden in wet- en regelgeving. Bij met name private partijen is niet alleen regelgeving een impuls maar zijn ook financiële prikkels een mogelijkheid. In hoofdstuk 7 werken we per domein enkele mogelijke impulsen uit.

6.3.2 Verbetering van normhantering en normstelling

De discussie over externe veiligheid is in de praktijk vaak een discussie over normstelling. Wij zijn van mening dat dit moet veranderen: de discussie moet gaan over de vraag waar de verantwoordelijkheden liggen voor verbetering van veiligheid en hoe maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken is. Normstelling, normhantering en berekeningsmethodieken zijn immers slechts middelen om toedelen en vooral nemen van verantwoordelijkheden te bevorderen, geen doelen op zich.

Het externeveiligheidsbeleid werkt al lange tijd met normen: de norm voor het plaatsgebonden risico (PR) en de oriënterende waarde voor het

groepsrisico (GR). Deze normstelling is bijzonder belangrijk geweest om het in het algemeen relatief hoge veiligheids-niveau in ons land te bereiken. Dat hoge veiligheidsniveau doet zich echter niet overal voor, zoals we in de eerste hoofdstukken hebben laten zien, en staat bovendien onder druk van onder andere de voortgaande intensivering van het grondgebruik. Oorzaak van deze spanning tussen ruimtelijke intensivering en de beheersing van risico's is onder andere de gegroeide wijze van normstelling en -hantering (zie § 4.2.2).

Er is daarom alle reden nog eens goed naar de normstelling en -hantering te kijken. Het gebruik van normen vindt primair plaats in het domein 'veiligheid op locatie'. De gemeente²⁵ verleent vergunningen voor inrichtingen met zekere risico's, wijst routes voor vervoer van gevaarlijke stoffen aan en maakt bestemmingsplannen waarin de normstelling gehanteerd dient te worden. In de domeinen 'bronnen in ketens' en 'transport in netwerken' kunnen maatregelen uit het huidige beleid en de daaraan ten grondslag liggende kwantitatieve risicobenadering ons inziens echter ook gebruikt worden, met name voor het stellen van doelen voor doelgroepen.

Enkele van de genoemde problemen zullen naar verwachting op korte termijn al worden opgelost door op handen zijnde wet- en regelgeving. Zo wordt een verdere verruiming van de reikwijdte van de Wet milieubeheer voorzien, waardoor in het kader van milieuvergunningen voor inrichtingen wel degelijk ook beperkingen en eisen zullen kunnen worden opgelegd aan het transport van gevaarlijke stoffen naar en van die inrichtingen. Wij steunen die ontwikkeling en adviseren dit proces zo veel mogelijk te versnellen, omdat dit strookt met de nadruk die wij willen leggen op eigen verantwoordelijkheden. Ook aan het niet wettelijk geregeld zijn van de veiligheidsnormen komt op afzienbare termijn een einde door de voorgenomen AMvB's voor inrichtingen en transport.

Hieronder presenteren wij wel een aantal aanbevelingen over de normstelling, die invloed behoren te hebben op de inhoud van de AMvB's.

Een perspectiefwisseling bij de hantering van normen

In de huidige benadering beoordeelt het bevoegd gezag primair de aanvaardbaarheid van afzonderlijke, zich nieuw aandienende activiteiten. Met de hierboven beschreven duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden dient het bevoegd gezag in kwestie echter verantwoordelijkheid te

²⁵ In bijzondere gevallen is de provincie het bevoegde gezag

nemen voor de beheersing van het totaal aan externeveiligheidsrisico's van de bewoners en verblijvenden in het gebied dat dit bevoegd gezag bestuurt. Daarom dient bij de hantering van normen volgens ons een perspectiefwisseling plaats te vinden ten opzichte van de gebruikelijke benadering: van activiteitgericht naar gebiedsgericht. Deze benadering wordt overigens al door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gestimuleerd en sluit aan bij de lokale verantwoordelijkheid voor veiligheid in de vorm van rampenbestrijding en hulpverlening.

Een gebiedsgericht basisveiligheidsniveau

De verantwoordelijkheid van lokale besturen voor het totaal aan externeveiligheidsrisico's van bewoners en verblijvenden houdt ten minste in dat zij een zeker basisniveau voor externe veiligheid waarborgen om zowel de burger te beschermen als maatschappelijke ontwrichting als gevolg van ongevallen tegen te gaan. Lokale en regionale besturen hebben echter de vrijheid hogere ambities na te streven dan dit wettelijke basisniveau. Wij willen dat voor het gecumuleerde, gebiedsgerichte risico een basisveiligheidsniveau geformuleerd wordt, dat overal in Nederland gelijk is. Dit legt een harde, wettelijk te regelen veiligheidsbodem onder de bestuurlijke afwegingsruimte voor alle belangen, een veiligheidsbodem die op lokaal niveau noodzakelijk is. Aan een dergelijk gebiedsgericht basisveiligheidsniveau, dat mede gebaseerd zal worden op blijvend relatief ongunstige situaties, wordt in Nederland al op zeer veel plaatsen voldaan wordt of zal makkelijk te voldoen zijn. Voorkomen moet dan echter worden dat de beleidsinspanningen stil vallen of, erger nog, de 'ruimte' tot het basisveiligheidsniveau wordt opgevuld.

Een *harde voorwaarde* die we stellen bij de invoering van een dergelijk basisveiligheidsniveau is dan ook de al genoemde, permanente inspanning van alle betrokken actoren om het aanwezige veiligheidsniveau te verbeteren. Dit betekent dat in Nederland een lokaal en regionaal zeer gedifferentieerd veiligheidsniveau zal blijven bestaan en dat deze differentiatie – boven het matige maar verantwoorde basisveiligheidsniveau – mogelijk nog groter wordt, ook al doordat de mogelijk-heden om de veiligheid te verbeteren per keten, schakel in netwerk en lokale situatie sterk verschillen. Overigens komen wij in § 7.5 terug op een 'regie externe veiligheid en ruimte' die een consistente aanpak over de drie domeinen bevordert.

Hierbij signaleren we twee belemmeringen. Wij realiseren ons allereerst dat de jurisprudentie een belangrijke belemmering vormt om aan deze voorwaarde te voldoen en om ALARA-beleid uit te voeren.

De bestuursrechter verwerpt veiligheidsniveaus die in bijvoorbeeld vergunningen scherper zijn dan een grenswaarde: als de overheid een scherpere waarde dan de grenswaarde wil, had zij deze als wetgever maar in de wet moeten zetten, aldus de bestuursrechter in zijn uitspraken.

Ook wat betreft het afdwingen van toepassing van ALARA worden in de jurisprudentie zware eisen gesteld, onder andere vergelijking met in het buitenland gebruikelijke maatregelen. Deze jurisprudentie bevordert een permanente verbetering van de veiligheid allerminst. Ook het moeten toekennen van schadevergoeding bij aanscherping ten opzichte van vergunningvereisten staat de toepassing van ALARA in de weg.

Deze belemmeringen mogen echter geen beletsel vormen voor de invoering ook zeker niet als zodanig worden aangegepen. Als Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-raad willen wij juist voorkomen dat een bevoegd gezag wettelijke vastlegging van een basisveiligheidsniveau kan aangrijpen om bestaande veel betere veiligheidsniveaus (dan het basisveiligheidsniveau) uit te hollen. In dit verband herinneren wij aan de discussie over de codificatie van de 'leidende beginselen' van het milieubeleid. De VROM-raad heeft in zijn advies 'Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4'²⁶ met een aantal kanttekeningen de wettelijke codificatie van beginselen als bestrijding aan de bron, 'de vervuiler betaalt' en ALARA onderschreven. Deze beginselen zijn zeker van toepassing op het externeveiligheidsbeleid. We dringen er dan ook op aan deze beginselen te concretiseren en in ieder geval zodanig in wetgeving om te zetten zodat (met het ALARA-principe) via vergunningstelsels permanente verbetering afgedwongen kan worden, en zo ongewenste effecten van een basisveiligheidsniveau te voorkomen. We zien hier ook een relatie met het eerdergenoemde doelgroepenbeleid: het moet mogelijk zijn een veiligheidsniveau dat in een doelgroepbenadering draagvlak heeft verworven, dwingend op te leggen aan alle partijen om 'free-riding' te voorkomen.

Naast een betere wettelijke regeling van het ALARA-principe met zijn beoogde invloed op de jurisprudentie moeten een goede veiligheidscultuur en de inmiddels verhoogde handavingsinspanning uitholling van bestaande gunstige veiligheidsniveaus voorkomen.

²⁶ VROM-raad, 'Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4', Advies 028, Den Haag 25, oktober 2001

6.3.3 Discrepancie opheffen tussen beleidsdoelen en de mogelijkheden om doelen te verwezenlijken

In § 4.2.3 is gewezen op de discrepantie tussen het beschermingsniveau externe veiligheid dat de overheid aan burgers wil bieden, en de inspanning die zij bereid is daarvoor te leveren. Een eerste oorzaak voor deze discrepantie vormde de vaak ambitieuze doelformulering leidend tot een zeer grote en kostbare saneringsopgave, waarvoor de middelen niet beschikbaar komen. Een andere oorzaak van de discrepantie was dat het bevoegd gezag in kwestie vaak onvoldoende bereid is zich in te spannen, getuige de gebrekkige uitvoering van (en het toezicht op en de handhaving van) regelgeving.

Naar aanleiding van een hier al vaker geciteerd rapport van de Algemene Rekenkamer²⁷ heeft het Kabinet in algemene zin al beloofd realistischer beleidsdoelen af te spreken²⁸. De slechte aansluiting tussen beleidsambities en uitvoeringspraktijk brengt de geloofwaardigheid van de overheid immers in het geding. In de voorafgaande paragrafen, die in hoofdstuk 7 nader worden uitgewerkt, zijn voorstellen begrepen die de deze discrepantie opheffen.

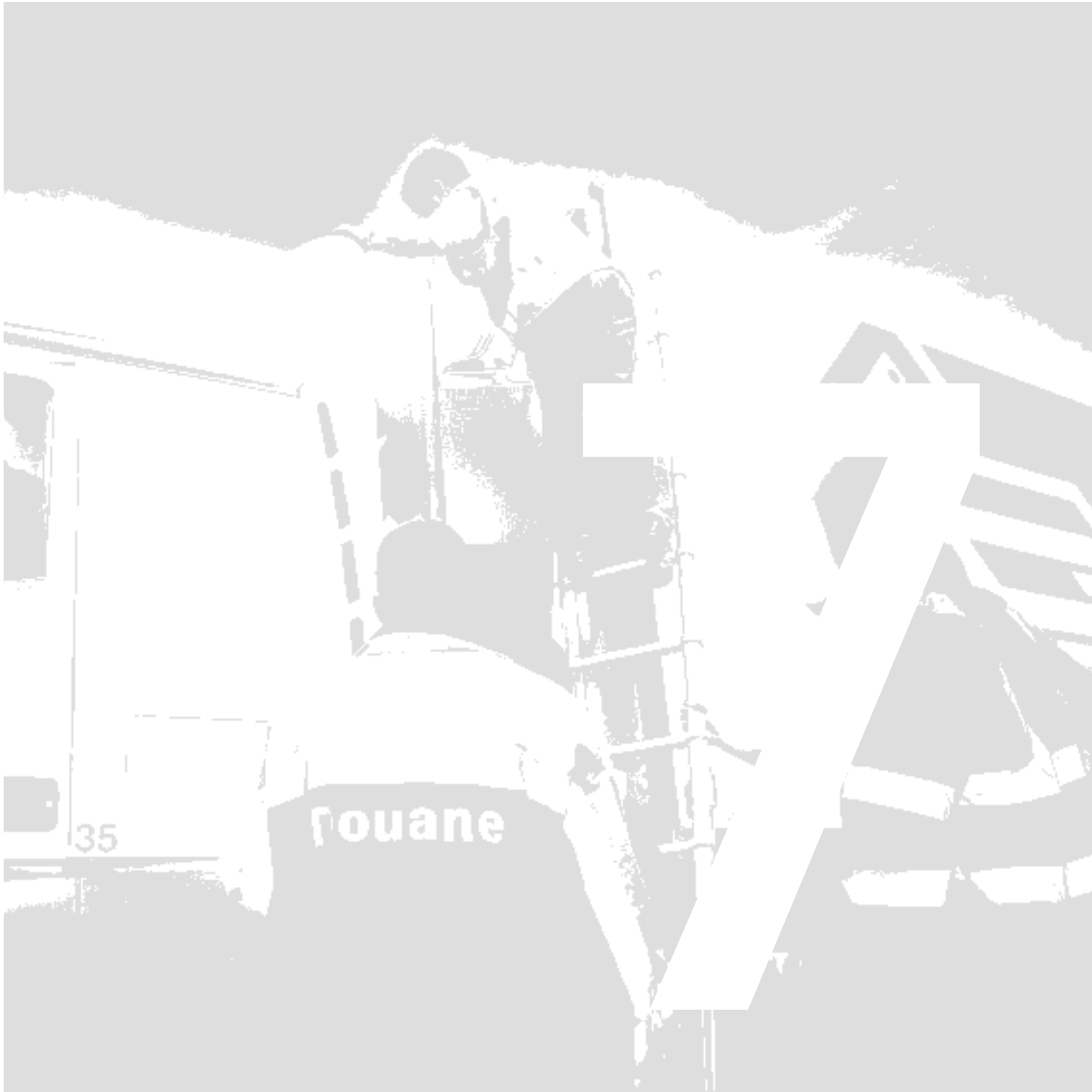
Evenals in het huidige rijksbeleid staat voor ons de systematische aanpak van risicobronnen voorop; (kostbare) aanpassing van de omgeving van de bronnen en van ruimtelijke plannen is dus secundair. De budgettaire problemen bij de aanpak van de bronnen zullen – voorzover ze nog reesteren na kosten-internaliserende wet- en regelgeving, aantoonbaarheidsplichten van inspanningen en financiële prikkels zoals subsidies, heffingen en verzekeringen – vooral met de doelgroepenbenadering moeten worden opgelost en met de benadering van transportnetwerken via de netwerkbeheerders.

Een tweede voorstel om de discrepantie teniet te doen, vormt een realistische normstelling: een gezien de saneringsopgave haalbaar gebiedsgericht basisveiligheidsniveau voor de veiligheid op locatie, waarmee mogelijk ook ongelijkwaardigheden in de normstelling tussen inrichtingen en transport weg te nemen zijn.

Onvoldoende beleidsinspanning wordt met verbeterd toezicht en handhaving reeds bestreden. Onder meer ter versterking daarvan stellen wij de in § 7.5 te behandelen instelling van een nieuwe regie voor externe veiligheid en ruimte voor.

²⁷ Algemene Rekenkamer, Tussen beleid en uitvoering, Den Haag, maart 2003

²⁸ Onder andere in een brief van 17 maart (kenmerk BZ 2003-00319 M) van de minister van Financiën, namens het Kabinet, aan de president van de Algemene Rekenkamer.



BELEID OVER DRIE DOMEINEN

7.1 INLEIDING

Een samenhangend beleid voor externe veiligheid en ruimtelijke ordening is nodig, dat blijkt duidelijk uit de voorgaande hoofdstukken. Dit betekent echter niet dat elk onderscheiden domein precies dezelfde aanpak vereist.

Wij willen toe naar een nieuw arrangement waarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder zijn toegewezen. Idealiter ziet dat nieuwe arrangement er als volgt uit. De overheid stelt realistische doelen voor externe veiligheid en ruimtelijke ontwikkelingen. Betrokken partijen kennen in die toekomstige situatie hun verantwoordelijkheid en nemen deze ook om de doelen te verwezenlijken. Hierbij krijgen communicatie over risico's, de consequenties daarvan en verbeteringsmechanismen om tot een zo laag mogelijk risiconiveau te komen een belangrijke plaats. In hoofdstuk 6 zijn de bouwstenen voor dit arrangement genoemd. Dit nieuwe arrangement omvat idealiter het hele probleemveld, van risicobron tot de locatie waar ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden, alsmede de risicoketen. Alle betrokkenen beseffen dat externe veiligheid een integraal onderdeel is van hun activiteiten. Dit betekent niet dat de diverse onderdelen – de domeinen – op dezelfde manier behandeld worden, integendeel: risicoveroorzakende activiteiten, infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen hebben eigen kenmerken en vereisen daarom elk een eigen aanpak. Figuur 7-1 laat zien hoe dit arrangement er uitziet.

FIGUUR 7-1

ARRANGEMENT OVER DRIE DOMEINEN



In het beoogde arrangement worden door de rijksoverheid per domein verantwoordelijkheden toegewezen aan actoren. De actoren krijgen daarbij, voor zover van toepassing, bijbehorende bevoegdheden en eventueel extra financiële impulsen. Het nemen van verantwoordelijkheden is aan de actoren in de domeinen; zij ondernemen actie en tonen dat aan. Tenslotte is er een regie externe veiligheid die actoren op hun verantwoordelijkheid aanspreekt en samenhang tussen de domeinen waarborgt.

Deze domeinen hangen nauw samen en beïnvloeden elkaar constant. Het gaat in het volgende dan ook niet alleen om de aanpak per domein maar zeker ook om de samenhang daartussen. Onze aanbevelingen vormen daarmee een totaalpakket dat in onze ogen alleen in samenhang effectief werkt. Wij zijn van mening dat het selectief uitlichten van bepaalde aanbevelingen niet aan de orde is.

In de volgende paragrafen (§ 7.2 tot en met § 7.5) zetten we in hoofdlijnen de aanpak binnen de drie domeinen uiteen, waarbij de bouwstenen uit hoofdstuk 6 de basis vormen. Per domein laten we zien wat het beleid inhoudt en welke actoren waarvoor verantwoordelijk zijn. Ten slotte komt de rol van een nieuwe regie voor externe veiligheid en ruimte aan de orde, die fungeert als waarborg voor de samenhangen binnen het hele proces.

7.2 DOMEIN 1: BRONNEN IN KETENS

In domein 1 staan de risicobronnen centraal, in samenhang met de keten van activiteiten waarbinnen zij plaatsvinden. Weliswaar staat in het milieubeleid de aanpak van de risicobron al voorop, maar we willen de impuls die het post-Sevesobeleid daaraan voor de BRZO-bedrijven gegeven heeft, laten doorwerken naar alle risicobronnen. Het Rijk inventariseert op dit moment een aantal belangrijke risicoketens: ammoniak, chloor en LPG. Daarbij onderzoekt het tevens alternatieven voor de bestaande ketens en beoordeelt deze op hun maatschappelijke kosten en baten.

Op zich is het bovenstaande een prima vertrekpunt om het domein 'bronnen in ketens' in te vullen. Vervolgens moet er echter een permanent proces gestart worden waarbij risicoveroorzakers, overheden en andere betrokkenen een rol spelen. In dit proces moeten continu systeemafwegingen moeten worden gemaakt, doelgroepen en doelstellingen worden geformuleerd en taakstellingen worden afgesproken. We gaan hieronder nader in op een aantal deelaspecten van dit proces.

7.2.1 Een doelgroepenbeleid Externe Veiligheid voor 'bronnen in ketens'

Om te komen tot een effectieve inzet van beleid, moet dit beleid zich allereerst richten op risico-oorzaken binnen de context van de keten of het systeem waarvan zij deel uitmaken. Voorbeelden van ketens of systemen zijn LPG en propaan, chloor, ammoniak, explosieven, luchtvaart en nucleaire installaties. Een eerste stap in het proces is dat de risicoveroorzakers geïdentificeerd worden. Daartoe dienen de volledige systemen in beeld te worden gebracht, zoals momenteel voor een aantal risicoketens al gebeurt in het kader van de ketenstudies van het Rijk. Wij menen overigens dat de ketenstudies een goede start zijn van een systematische aanpak van risicobronnen en zullen moeten leiden tot systeemafwegingen ten aanzien van de ketens.

Volgens ons ligt de hoofdverantwoordelijkheid voor risico's bij degenen die de risico's veroorzaken. Beheersing aan de bron staat immers voorop. Deze moet verder gaan dan alleen technische beheersing van risico's. Omdat risico's vaak samenhangen met menselijk handelen, zullen risicoveroorzakers nóg meer gestimuleerd moeten worden om zich in te zetten voor de verbetering van processen, het inrichten van een adequate veiligheidsorganisatie, de ontwikkeling van een veiligheidscultuur en de

waarborging van kwaliteitssystemen. Zo'n stimulant werkt het beste als iedere risicoveroorzaker expliciet zijn eigen verantwoordelijkheid krijgt toegewezen. Daartoe moeten doelgroepen gedefinieerd worden die zijn samengesteld uit samenhangende risicovolle activiteiten (risicoketens).

Voor deze doelgroepen worden doelen gesteld qua het maximaal door hen te veroorzaken risico, bijvoorbeeld als een getotaliseerd, maximaal toelaatbaar groepsrisico over de keten. Centraal bij het stellen van doelen staan aspecten als nut, noodzaak en vormgeving van de keten. Besluitvorming over risicoveroorzakende systemen gaat niet alleen over externe veiligheid: er dienen ook zaken te worden meegenomen als ruimtelijke consequenties, effecten op milieu, opbrengsten, werkgelegenheid en gedeelde opbrengsten als gevolg van veiligheids- en andere milieunormen.

Kortom, het Rijk beoordeelt, in samenspraak met de betrokken risicoveroorzakers en andere belang-hebbenden, de onderscheiden systemen op financiële en niet-financiële kosten en baten. Bovendien worden de logica en de efficiëntie van de processen binnen het systeem kritisch beoordeeld. Deze systeem-beoordelingen dienen ertoe dat de rijksoverheid zich rekenschap geeft van het hoe en het waarom van risicoketens en de aanwezigheid van mogelijke alternatieven. Op basis daarvan kan zij doelen stellen om het veiligheidsniveau en/of de te bieden ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden te bereiken. Het valt hierbij niet uit te sluiten dat uit een ketengerichte afweging volgt dat een bepaalde keten in Nederland gemist kan worden.

Na overleg met de doelgroepen legt de rijksoverheid de externeveiligheidsdoelen of de doelen voor ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden op, ook in gevallen waarin het overleg niet tot overeenstemming heeft geleid. Deze doelen zullen uiteindelijk in de vorm van convenanten of andere contractvormen met de doelgroepen gestalte dienen te krijgen. Dit zou kunnen plaatsvinden naar analogie van het doelgroepenbeleid Milieu en Industrie (zie box 16 in § 6.3.1). Eventuele convenanten kunnen een clause bevatten dat de overheid terugvalt op wetgeving als het doel niet binnen de afgesproken periode is bereikt.

Het is de verantwoordelijkheid van de doelgroepen vast te stellen hoe zij de doelen realiseren. De risicoveroorzakers binnen een doelgroep zullen in overleg moeten proberen zo efficiënt mogelijk de gestelde doelen te bereiken. Tevens is het hun verantwoordelijkheid fundamentele afwegingen te maken over de risicoketens en mogelijke alternatieven uit te werken. Binnen de doelgroep werken de risicoveroorzakers de risico-beheersing verder uit en leggen zij zichzelf taken op. Voordeel van deze aanpak waarbij de sectoren zelf betrokken worden, is dat deze zelf de meeste kennis hebben van hun bedrijfsvoering en processen, zodat de efficiëntste maatregelen geïdentificeerd kunnen worden en uit te voeren zijn. De afgesproken taakstellingen worden vastgelegd in convenanten (bijvoorbeeld een verpakkingenconvenant) of in regelgeving (bijvoorbeeld de NOx-emissiehandel). Op die manier worden risicoveroorzakers gebonden aan de taakstellingen.

Aanbevelingen

- Leg als rijksoverheid aan doelgroepen van (met elkaar samenhangende) risicoveroorzakers externe veiligheidsdoelen op, naar analogie van het doelgroepenbeleid Milieu en Industrie. Het realiseren van die doelen is de volledige verantwoordelijkheid van die doelgroep zelf.
- Maak op rijksniveau integrale beoordelingen (economie, veiligheid, ruimtelijke ontwikkeling) van risicoveroorzakende systemen om in een permanent verbeteringsproces reële en adequate doelstellingen voor doelgroepen te formuleren.

7.2.2 Impulsen voor het nemen van verantwoordelijkheid

Over het algemeen zijn risicoveroorzakers private partijen. Een belangrijk deel van de risicoveroorzakers neemt al vanuit eigen beweging de verantwoordelijkheid om risico's te minimaliseren, al was het maar om het eigen personeel en de eigen bedrijfsvoering te beschermen. Toch verdient de toedeling van de primaire verantwoordelijkheid voor risico's extra aandacht. Voor alles geldt immers: toon de beheersing en minimalisering van risico's aan. Risicoveroorzakers dienen kortom als doelgroep en individueel aan te geven welke risico's zij veroorzaken, hoe zij deze beperken en welke verbeteringen zij in dit kader willen realiseren. Hiervoor kan aangesloten worden op bestaande rapportageverplichtingen, zoals milieuverlaglegging en veiligheidsrapportages.

De toedeling van verantwoordelijkheden aan risicoveroorzakers kan ook door middel van wet- en regelgeving explicieter gemaakt worden. Naast een betere toepassing van het ALARA-principe, moeten volgens ons in elk geval de volgende instrumenten onderzocht worden:

- *Tijdelijke vergunningen.* Vergunningen in het kader van de Wet milieubeheer worden nu vaak afgegeven voor onbepaalde tijd. Door vergunningen te verlenen voor een bepaalde tijd (bijvoorbeeld 5 of 10 jaar), kan betreffende het bevoegde gezag periodiek aangepaste eisen opleggen aan risicoveroorzakers (in het geval van Wet milieubeheervergunningen alleen zogenaamde inrichtingen). Voortschrijdend inzicht en technologische ontwikkelingen kunnen dan een plaats krijgen in de beheersing van risico's. Overigens is het tevens mogelijk ook de actualiseringsplicht die de Wet milieubeheer²⁹ kent, voor dit doel aan te wenden;
- *Gefaseerde doelstelling.* Dit betekent dat bij het stellen van doelen voor een doelgroep scenario's voor de toekomst in acht worden genomen. Overwegingen over te verwachten technische ontwikkelingen, fasering in ruimtelijke ontwikkelingen, verschuivingen tussen modaliteiten, enz. kunnen aanleiding vormen te starten met een doelstelling op een bepaald niveau en daarbij aan te geven dat over x jaren de doelstelling wordt aangescherpt (en wellicht periodiek).

Daarnaast adviseren we instrumenten te onderzoeken waarmee de kosten van risico in beeld worden gebracht, zodat deze kosten ook een rol gaan spelen in afwegingen van risicoveroorzakers. Dergelijke instrumenten kunnen zich richten op een doelgroep als geheel of op leden van de doelgroep, de afzonderlijke risicoveroorzakers. Hieronder volgen enkele voorbeelden van nader uit te werken instrumenten:

- *Heffing op risico.* Om een doelgroep of risicoveroorzaker te stimuleren, kan een heffing worden geïntroduceerd op risico. Dat wil zeggen dat voor het ruimtebeslag door of per 'eenheid' veroorzaakt risico een bedrag wordt betaald aan de bevoegde instantie. Beheersen van risico's wordt hiermee 'lonend'. Opbrengsten van heffingen kunnen worden teruggesluisd naar de desbetreffende sector, bijvoorbeeld om extra risicoreductie te realiseren of kunnen worden gebruikt om subsidies te bekostigen;
- *Subsidie op risicobeheersing.* Wanneer doelgroepen of risicoveroorzakers er door middel van hun taakstelling in slagen onder het gestelde doel te blijven of risicobronnen volledig weg te nemen, kunnen zij daarvoor

²⁹ Artikel 8.22 Wet milieubeheer

beloond worden. Aandachtspunt bij een dergelijke regeling is, dat er geld voor beschikbaar moet zijn. Dit zou gegenereerd kunnen worden via de hierboven genoemde heffing;

- *Verplichte aansprakelijkheidsverzekering.* Risicoveroorzakers zijn volgens burgerlijk recht aansprakelijk voor alle door hen berokkende schade. Voor ongevallen met gevaarlijke stoffen is de veroorzaker te allen tijde aansprakelijk³⁰. In die gevallen dat risicoveroorzakers eventuele schade niet zelf kunnen betalen, kan een verzekeringsplicht geïntroduceerd worden. De Wet milieubeheer biedt hiervoor in principe een grondslag. Er ontstaat een impuls tot risicobeperking, wanneer de verzekeringspremie afhankelijk wordt gesteld van het externe veiligheidsmanagement van en de risicobeheersing door de ondernemer, Overigens zijn risicoveroorzakers vaak al verzekerd. Aan verzekeringen is echter vaak een uitkeringsplafond gekoppeld, waardoor schade boven dat plafondvoor rekening van de overheid komt. Juist dit deel zou ook verzekerd dienen te worden. Daardoor gaan premies omhoog en zullen zij sterker afhankelijk worden van genomen veiligheidsmaatregelen en de veiligheidscultuur bij een bedrijf.³¹ De raden achten dit een goede zaak, omdat daarmee de verantwoordelijkheden worden gelegd waar zij thuishoren: bij de risicoveroorzakers.

Aanbevelingen

- Laat risicoveroorzakers aantonen welke risico's zij veroorzaken en hoe zij deze beheersen en verminderen.
- Geef een extra impuls aan het nemen van verantwoordelijkheid door risicoveroorzakers door aanvullende wet- en regelgeving en/of het meenemen van de maatschappelijke kosten van risico's in de afwegingen.

³⁰ Art. 6:175 Burgerlijk Wetboek

³¹ De luchtvaart is hiervan na de befaamde 11 september een voorbeeld geweest; tijdelijk waren de mogelijk erg grote schades als gevolg van terrorisme niet meer verzekeraar tenzij tegen exorbitant hoge premies; overheden hebben toen die aansprakelijkheid overgenomen, maar deze teruggegeven aan de luchtvaartmaatschappijen en hun verzekeraars, toen de terroristmedreiging was afgenomen.

7.2.3 De rol van normstelling bij 'bronnen in ketens'

Hierboven is ingegaan op een doelgroepenbeleid waarin doelen wordt gesteld voor hele risicoketens. Zoals in § 6.3.2 al werd aangegeven zou het groepsrisico een rol kunnen spelen bij het formuleren van dergelijke doelen. Het feit dat het gaat om het groepsrisico van een hele activiteitenketen, betekent uiteraard dat het doel ruimer zal zijn dan in het huidige beleid het geval is. Het groepsrisico geldt daar immers voor het beoordelen van individuele activiteiten. Bovendien is het bruikbaar om vergelijkingen op het niveau van hele ketens te maken. Hetzelfde geldt voor het plaatsgebonden risico.

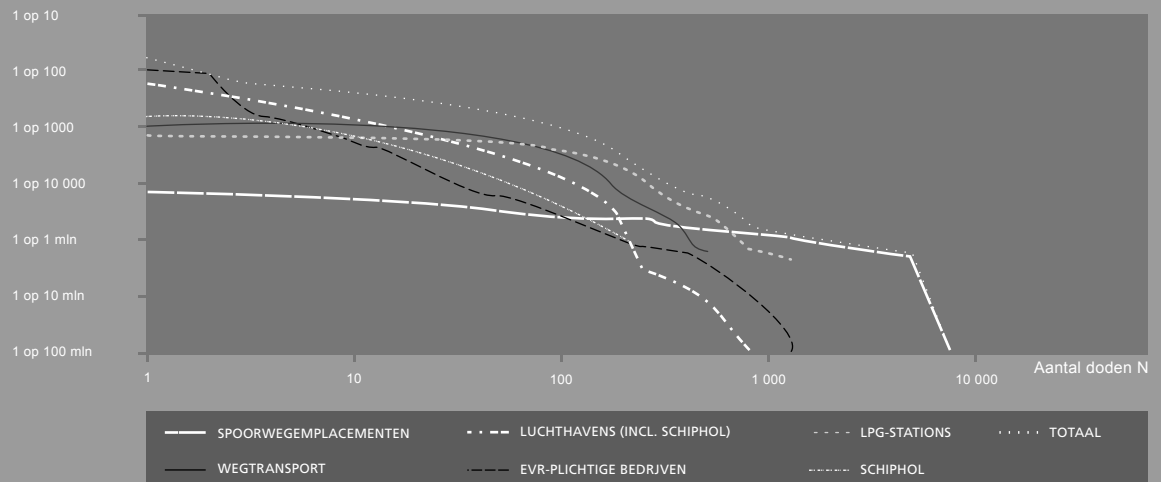
In figuur 7-2 is een voorbeeld opgenomen uit de milieubalans, waarin het groepsrisico is getotaliseerd per bedrijfstak. Bij de door ons bedoelde rol van het groepsrisico in het domein 'bronnen in ketens' kan het groepsrisico getotaliseerd worden over een samenhangende risicoketen.

FIGUUR 7-2

OVERZICHT VAN DE KANS OP EEN RAMP IN NEDERLAND PER BEDRIJFSTAK GEKOPPELD AAN DE AANTALLEN DODELIJKE SLACHTOFFERS DIE DAARBIJ KUNNEN VALLEN (BRON MILIEUBALANS 2001 RIVM)

GROEPSRISICO 2001

Kans op N of meer doden per jaar



Aanbeveling

- Laat bij 'bronnen in ketens' het groepsrisico en het plaatsgebonden risico als veiligheidsmaatlaten een rol spelen bij de definiëring van doelen voor doelgroepen van risicoveroorzakers.

7.3 DOMEIN 2: TRANSPORT IN NETWERKEN

Vervoer van gevaarlijke stoffen is een belangrijke risicobron.

De infrastructuurnetwerken waarlangs dit vervoer plaatsvindt (weg, rail, water, buisleidingen), staan in domein 2 centraal. 'Transport in netwerken' is geen nieuw domein: er lopen al veel beleidsacties op dit punt. Zo bestaat de intentie het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor te reguleren. Ook wordt voor ammoniaktransporten over de Westerschelde en van Limburg naar IJmuiden gekeken naar alternatieven, zoals gebruik van buisleidingen en aanvaringsbestendige binnenschepen, aanvoer van overzee en productie ter plaatse.

Ondanks deze beleidsacties constateren we dat ook bij het beheer van infrastructuurnetwerken beheersing van externe veiligheid nog een te lage prioriteit heeft (zie box 13 in hoofdstuk 3). Het omgaan met externe veiligheid is tot nu toe vooral gericht op het (kwantitatief) in beeld brengen van risico. Meestal houdt het daarmee op. Beheerders van risicodragende netwerken kunnen of willen geen verantwoordelijkheid nemen voor risicobeheersing. Zij leggen de risico's, verbonden aan het vervoer over het netwerk, als gegeven of randvoorwaarde neer bij andere betrokkenen, zoals lokale overheden, omwonenden, ontwikkelaars, etc.

Wij vinden dat netwerkbeheerders zelf een verantwoordelijkheid hebben voor de externe veiligheid in de omgeving van hun netwerken en de daarbij behorende bevoegdheden horen te krijgen. Bovendien moeten zij inventiever zijn om problemen in de omgeving van 'hun' netwerk op te lossen.

7.3.1 Een doelgroepenbeleid Externe Veiligheid voor 'transport in netwerken'

Op dit moment mag in principe overal via weg-, rail- en waternetwerken alles vervoerd worden. Volgens de huidige regelgeving kunnen bepaalde tracés uitgesloten of juist aangewezen worden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Van de netwerken moet worden vastgesteld wie de beheerders zijn die aangesproken kunnen worden op het risicoaspect als gevolg van het transport van gevaarlijke stoffen over het netwerk. Het kan daarbij gaan om nationale, regionale en lokale overheden. Zij vormen één doelgroep.

Wij adviseren aan netwerkbeheerders expliciet (via wetgeving) de taak te geven externe veiligheid rondom hun netwerken te beheersen en te reduceren. De manier waarop zij daaraan invulling geven, moet voortkomen uit een afweging van functionele aspecten van netwerken, randvoorwaarden, (inter)nationale regelgeving, de vraag naar mobiliteit, bereikbaarheid en beschikbaarheid, ruimtelijke doelstellingen, enz. Eén van de bedoelde randvoorwaarden is dat het stellen van doelen en het treffen van maatregelen nadrukkelijk plaatsvinden in samenhang met de domeinen 'bronnen in ketens' en 'veiligheid op locatie'. Dat wil zeggen dat een netwerkbeheerder niet kan overgaan tot routing en andere maatregelen zonder dat een (systematische) bronaanpak of zonder afstemming met de doelgroep waaronder het transport valt en met 'locatiebeheerders' oftewel degenen die verantwoordelijk zijn voor planvorming en veiligheid in de bebouwde omgeving. De netwerkbeheerders moeten dus 'vooruit' kijken naar ontwikkelingen als sleutelprojecten en 'terugkijken' naar de reden voor het verloop van transporten in risicoketens over hun netwerken.

In het overgrote deel van de gevallen zijn netwerkbeheerders overheden. Het creëren van een vaste plek voor externe veiligheid in de beheertaken vergt extra inspanningen en investeringen. De baten daarvan vloeien niet direct terug naar de betrokken overheden. Daardoor ontbreken sterke externe impulsen om taken voortvarend aan te pakken. Om te waarborgen dat (vergroting van) externe veiligheid een vaste plek krijgt in het netwerkbeheer, is het niet voldoende de verantwoordelijkheden van de betrokken overheden expliciet vast te leggen: die overheden moeten ook expliciet de daarvoor noodzakelijke bevoegdheden krijgen. Dit maakt het eenvoudiger deze partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. Binnen de netwerken zal duidelijk moeten worden wie verantwoordelijk is voor externe veiligheid op een bepaald (deel van een) netwerk, zodat deze partijen hun verantwoordelijkheid ook (kunnen) nemen. Een gefragmenteerde verantwoordelijkheidsverdeling zoals bij het spoor moet daarbij voorkomen worden.

Om externe veiligheid een volwaardige plek te geven bij het beheer van netwerken, is het van belang de netwerkbeheerders voldoende sturingsmogelijkheden tot hun beschikking te stellen. In onze visie moeten netwerkbeheerders in elk geval over de volgende instrumenten beschikken om risico's te kunnen beheersen en verminderen:

- informatierecht; hieronder wordt verstaan dat netwerkbeheerders recht hebben op informatie van vervoerders over de door hen vervoerde gevaarlijke stoffen;
- wettelijke mogelijkheden voor routing, capaciteitsbeheer, opleggen venstertijden, volumemaatregelen en maximumsnelheden;
- de mogelijkheid eisen te stellen aan vervoermiddelen en verpakkingen;
- aanleg en onderhoud van infrastructuur;
- mogelijkheden voor opleggen sancties.

We zijn ons ervan bewust dat bij dit alles de internationale situatie veel aandacht nodig heeft. Daarbij gaat het niet alleen om de inpasbaarheid in EU-regelgeving, maar ook om bijvoorbeeld de internationale concurrentiepositie van Nederland.

Aanbevelingen

- Geef netwerkbeheerders een wettelijke taak om zorg te dragen voor externe veiligheid rondom het netwerk.
- Bevorder in aansluiting daarop dat netwerkbeheerders voldoende sturingsinstrumenten toebedeeld krijgen.

7.3.2 Impulsen voor het nemen van verantwoordelijkheid

Netwerkbeheerders moeten verplicht worden in periodieke veiligheidsrapportages te beschrijven wat de risico's rond hun netwerk zijn, welke inspanningen zij leveren om de risico's te beheersen en waarom zij bepaalde keuzes t.a.v. risico's hebben gemaakt. Daarbij verdient met name de relatie van de netwerken met de omliggende leefomgeving aandacht. Deze rapportages dienen openbaar te zijn, zodat actoren in de andere domeinen geïnformeerd zijn en er altijd een discussie mogelijk is over de gemaakte en te maken keuzes.

We vinden bovendien dat de aan netwerkbeheerders toegedeelde verantwoordelijkheden expliciet gemaakt moeten worden; de rijksoverheid kan dit bereiken door de verantwoordelijkheden als taak of bevoegdheid

neer te leggen in wet- of regelgeving. Netwerkbeheerders kunnen in sectorwetgeving verantwoordelijk worden gesteld voor het sturen op in- en externe veiligheid op en rond hun netwerken. Daartoe krijgen zij een (wettelijke) publieke taak.

Aanbevelingen

- Verplicht netwerkbeheerders ertoe de risico's van transporten over hun netwerken in beeld te brengen en aan te tonen hoe zij deze, voor zover dat binnen hun macht ligt, beheersen en verminderen.
- Leg verantwoordelijkheden van netwerkbeheerders ten aanzien van risicobeheersing en informatieplicht, vast in wet- en regelgeving.

7.3.3 De rol van normstelling bij 'transport in netwerken'

Ook in de doelgroepenaanpak voor netwerkbeheerders kan het bestaande groepsrisico dienen als maatlat voor het tegengaan van maatschappelijke ontwrichting. Het kan worden toegepast om vergelijkingen te maken op het niveau van hele netwerken of om doelen te stellen voor een netwerk of om gewenste ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden te scheppen. Hetzelfde geldt voor het plaatsgebonden risico.

Aanbeveling

- Laat het groepsrisico en het plaatsgebonden risico dienen als veiligheidsmaatlaten bij de definiëring van doelen voor netwerkbeheerders.

7.4 DOMEIN 3: VEILIGHEID OP LOCATIE

Het bestemmen van de inrichting van de leefomgeving is hét moment waarop de problematische keuze tussen ruimtelijke ontwikkeling en externe veiligheid zich manifesteert. Daarom moet externe veiligheid naast andere aspecten een plek krijgen aan het begin van de planvormingsprocessen.

'Veiligheid op locatie' betekent in het huidige beleid de beoordeling van risicovolle activiteiten op het risico dat ze kunnen opleveren voor de leefomgeving. Het bevoegd gezag in kwestie maakt voortdurend

afwegingen om de kwaliteit van de leefomgeving te behouden. Als een lokaal bestuur externe veiligheid op een evenwichtige manier wil betrekken in zijn besluitvorming, dan is het van belang dat de beheersing van die externe veiligheid gestuurd wordt door doelstelling en niet primair door normstelling. Dit is de enige manier om risico's te voorkomen of in ieder geval zo klein mogelijk te maken en om tegelijkertijd een evenwichtige belangenafweging mogelijk te maken bij ontwikkelingen op regionaal en lokaal niveau. Wij vinden dit van belang, omdat op dit bestuursniveau specifieke lokale omstandigheden en omgevingsfactoren in de besluitvorming een rol spelen.

Daartoe is er op locatie een perspectiefwisseling nodig (zie § 7.4.3): de leefomgeving (inclusief de nieuwe ontwikkelingen daarbinnen) dient beoordeeld te worden op grond van het totale risico waaraan de burger en de gemeenschap ter plekke blootstaan. Kortom, het gaat om een gebiedsgerichte benadering naast de bestaande activiteitsgerichte benadering.

7.4.1 Een doelgroepenbeleid Externe Veiligheid voor 'veiligheid op locatie'

Het beleid moet er uiteindelijk op gericht zijn dat de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld acceptabel zijn en dat continu gezocht wordt naar manieren om het externe veiligheidsniveau te verbeteren. De doelgroep 'lokale overheden' is verantwoordelijk voor ruimtelijke ontwikkelingen en voor veiligheid op locatie.

Elke lokale overheid zal daarom naast de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, de externeveiligheidsrisico's in haar gemeente moeten inventariseren. Daarbij is informatie van risicoveroorzakers en netwerkbeheerders van groot belang. Lokale overheden moeten hierover dus kunnen beschikken. Dit legt een verantwoordelijkheid bij risicoveroorzakers en netwerkbeheerders. Wij zijn van mening dat lokale besturen de taak hebben deze informatie zodanig weer te geven dat eenvoudig inzichtelijk is welke risico's en keuzemogelijkheden er bestaan in verschillende gebieden in de gemeente. Hiervoor kunnen zij gebruik maken van kwantitatieve risicoanalyses, veiligheidsrapportages, e.d. Belangrijke hulpmiddelen zijn de Wettelijke registratieplicht van risicosituaties met gevaarlijke stoffen (wetsvoorstel, verwachte vaststelling in 2003) en risicokaarten voor informatievoorziening aan burgers. Figuur 7-3 geeft een illustratie van een recente risicokaart.

De discussie met betrokkenen binnen de gemeente is het moment van evaluatie van risico's, wensen tot ruimtelijke ontwikkeling en andere belangen; op dat moment vindt immers de afweging van belangen plaats. Deze afweging moet plaatsvinden binnen de gestelde kaders op de diverse beleidsterreinen en volledig transparant zijn, dus met argumenten omkleed. Het moet gaan om realistische doelen ('boter bij de vis') ten aanzien van de verbetering van de externe veiligheid en ruimtelijke ontwikkelingen. Over deze doelen en prioriteiten moet open wordt gecommuniceerd met de betrokken bewoners en verblijvenden. Zo worden deze partijen in staat gesteld de lokale bestuurders aan te spreken op hun verantwoordelijkheid tot het maken en uitleggen van keuzes over risico's.

Aanbevelingen

- Breng als provinciale, regionale en lokale besturen voorafgaand aan planvorming een open risicocommunicatie op gang met alle betrokkenen.
- Laat lokale besturen een plan voor externe veiligheid opstellen, waarin zij randvoorwaarden en ambities op het gebied van externe veiligheid expliciet maken. Zo'n EV-plan moet als input dienen voor verdere planvorming.

7.4.2 Impulsen voor het nemen van verantwoordelijkheid

Lokale besturen dienen hun ambities qua ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot externe veiligheid neer te leggen in een EV-plan. In een dergelijk plan geven zij voor deelgebieden binnen de gemeente aan wat de na te streven externe veiligheidsniveaus zijn. Daarbij houden zij rekening met aanwezige risicobronnen en nemen zij actiepunten voor verbetering op. Een EV-plan dient vervolgens (net als bijvoorbeeld een milieubeleidsplan) input te vormen voor ruimtelijke planvorming. Op die manier maken lokale besturen hun keuzes expliciet en geven ze de getroffen maatregelen en acties voor risicobeheersing aan. Die maatregelen bestaan onder andere uit het verankeren van de keuzes in de vergunningverlening en de toepassing van het ALARA-principe daarin. Op die maatregelen en acties kunnen zij aangesproken worden.

We vinden het bovendien een verantwoordelijkheid van lokale bestuurders om de externeveiligheidssituatie in hun gemeente te monitoren. Het opstellen van een EV-plan mag dus niet een eenmalige actie zijn; de beheersing van risico's in de leefomgeving dient een continu proces te zijn. De monitoringresultaten dienen periodiek in veiligheidsrapportages

beschreven te worden. Door deze rapportages en het EV-plan openbaar te maken, wordt het lokaal bestuur altijd gedwongen een discussie te voeren met betrokkenen over de te maken keuzes.

Het proces van het stellen van lokale doelen en de communicatie over risico's door lokale besturen dient volgens ons te worden verankerd in wet- of regelgeving.

Aanbevelingen

- Laat lokale overheden de lokale risicosituatie in beeld brengen en communiceren met burgers.
- Leg verantwoordelijkheden voor risicobeheersing en risicocommunicatie van de betrokken overheden vast in wet- en regelgeving.

7.4.3 De rol van normstelling bij 'veiligheid op locatie'

Een perspectiefwisseling bij de hantering van normen

In § 6.3.2 adviseerden we een perspectiefwisseling te introduceren bij de hantering van normen. Deze houdt in dat het lokale bestuur bij de beoordeling van risico's redeneert vanuit het perspectief van bewoners en verblijvenden in een gebied, en niet uitsluitend vanuit het perspectief van afzonderlijke activiteiten. Op dit moment wordt namelijk alleen op het moment van vergunningverlening naar risico's van een individuele activiteit gekeken. Daarna kunnen de feitelijke omstandigheden veranderen, zonder dat het openbaar bestuur acht slaat op het totaal aan werkelijk bestaande risico's.

Wij verwachten dat de voorgestane perspectiefwisseling beter aansluit bij de veiligheidsbeleving van de burger. Het maakt burgers immers niet zoveel uit of zij vanuit een nieuw risico door een ongeval worden getroffen of vanuit een bestaande situatie. De aandacht van het openbaar bestuur moet daarom gericht zijn op het totaal aan risico's die reeds in een gebied bestaan, en op de risico's die daaraan worden toegevoegd. Door het cumulatieve risico in kaart te brengen en te beoordelen, kunnen overheden overzien wanneer de grens vanuit het oogpunt van bescherming van de bevolking bereikt wordt. Bij de huidige benadering per inrichting en transportinfrastructuur blijft deze grens mogelijk buiten beeld.

Deze gebiedsgerichte benadering heeft tot slot een aantal andere voordelen. Om te beginnen vormt zij een basis om veiligheidseisen in vergunningen te

stellen voor risicovolle activiteiten en voor uitruilmogelijkheden tussen risicobronnen. Bovendien zal zij de planmatige uitplaatsing van risicovolle bedrijven bevorderen. Ook kan uitruil van kosten van vermindering van risico's en opbrengsten van ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving plaatsvinden. Verder biedt deze benadering betere integratiemogelijkheden met de interne veiligheid van transport.

Tot slot sluit zij aan bij een tendens naar een cumulatieve benadering in andere milieucompartmenten, b.v. luchtkwaliteit, en de 'Stad en Milieu'-benadering.

We menen tot slot dat de gebiedsgerichte benadering dient door te werken in de te hanteren maatlat(ten) voor de externe veiligheid en in de normstelling. Waar normstelling nu alleen betrekking heeft op de risico's veroorzaakt door afzonderlijke inrichtingen en infrastructuur (risico-emissie), zal deze in een gebiedsgerichte benadering primair op de risico-immissie van alle relevante risicobronnen betrekking moeten hebben.

Aanbeveling

- Stel bij de beoordeling van risico's het totaal aan externe veiligheidsrisico's waaraan de inwoners van een gebied worden blootgesteld, centraal.
- Breng daartoe cumulatieve risico's van afzonderlijke activiteiten in kaart en beoordeel deze.

Een gebiedsgericht basisveiligheidsniveau

We zijn van mening dat voor het bovengenoemde cumulatieve, gebiedsgerichte risico een basisveiligheidsniveau geformuleerd moet worden, dat overal in Nederland gelijk is. Op die manier wordt een harde, wettelijk te regelen veiligheidsbodem gelegd onder de bestuurlijke afwegingsruimte voor alle belangen.

Aan dit gebiedsgerichte basisveiligheidsniveau worden de volgende eisen gesteld:

- het moet gebaseerd zijn op een visie op veiligheid die zo veel mogelijk consistentie aanbrengt tussen de vele beleidsterreinen met veiligheidsvraagstukken, dus op meer dan alleen de externe veiligheid van inrichtingen en transport en in ieder geval ook 'interne veiligheid' in tunnels, in treinen en op stations;

- het moet zo veel mogelijk bronnen van externe onveiligheid omvatten, in ieder geval inrichtingen en transportinfrastructuur; bij voorkeur moet ook het luchtverkeer hierin worden betrokken;³³
- het moet ambitieus zijn, maar wel realistisch, houdbaar en handhaafbaar, ook op lange termijn: het moet gebaseerd zijn op een grondige analyse van de huidige en toekomstige spanningen tussen het streven naar externe veiligheid, economische en technologische ontwikkelingen, de grote ruimtelijke diversiteit in ons land, het ruimtelijke beleid op de diverse overheidsniveaus, de te bieden transportmogelijkheden en de beleids- en andere mogelijkheden van de vele betrokkenen.

Voor een gebiedsgericht basisveiligheidsniveau moeten een of meer maatlatten worden gekozen. Dit moeten andere maten zijn dan het huidige plaatsgebonden risico (PR) en groepsrisico (GR) voor afzonderlijke inrichtingen en transportinfrastructuur, omdat een gebiedsgerichte benadering geheel andere eisen stelt. Er is mogelijk gebruik te maken met de onder auspiciën van BZK en VROM in ontwikkeling zijnde risicokaarten en registers van risicobedrijven en -transportroutes. De maatlat zal goed onderzocht moeten worden, ook op zijn communicatieve aspecten³⁴.

Wel willen we in dit verband alvast enige aandacht schenken aan een eventueel gebiedsgericht cumulatief PR en GR, ook al omdat daaraan deels al in 'Omgaan met risico's' aandacht is besteed. De belangrijkste overwegingen zijn de volgende.

- *Cumulatief plaatsgebonden risico*: een cumulatief PR is zeer geschikt voor een basisveiligheidsniveau, dat overal in Nederland gelijk is. Het was reeds met een waarde 10^{-5} opgenomen in 'Omgaan met risico's'. Praktisch lijkt een cumulatieve PR-norm in de range 10^{-5} tot 10^{-6} een goede waarde. Uit de Quick Scan is gebleken dat, naast overschrijdingen in de buurt van LPG-tankstations, op sommige punten langs transportinfrastructuren (water, buisleidingen) grote, activiteitgebonden overschrijdingen van de PR-waarde 10^{-6} voorkomen, die tot zeer forse saneringsopgaven zouden leiden (zie § 3.1). Deze kunnen met een cumulatief plaatsgebonden risico in samenhang worden gezien en gelimiteerd.
- *Cumulatief, gebiedsgericht groepsrisico*: We menen dat in beginsel in een gebiedsgerichte benadering als maatlat en als basisnorm behoefte bestaat aan een apart cumulatief groepsrisico voor het *totaal* van de risico's door zeer grote ongevallen in een gebied. Juist het groepsrisico staat als

³³ Meenemen van het luchtverkeer zal ertoe leiden dat in de buurt van vliegvelden minder andersoortige risico's aanvaardbaar zijn als complement van de risico's door het luchtverkeer

³⁴ Zie ook de in dat opzicht ongunstige ervaringen met proefprojecten Integrale Milieuzonering (IMZ)

instrument immers voor het tegengaan en beheersen van grote ongevallen in de leefomgeving. Het sluit in die zin aan op de eerder geschetste perspectiefwisseling. Ook zullen de ongelijkwaardigheden in de normstelling van stationaire bronnen en van transport mogelijk weggenomen kunnen worden in een nieuwe definiëring van een gebiedsgericht groepsrisico.

Zoals hierboven al aangegeven zien we voor dit groepsrisico ook een rol in de domeinen 'bronnen in ketens' en 'transport in netwerken'. In het domein 'veiligheid op locatie' heeft het cumulatieve, gebiedsgerichte groepsrisico de functie, om van daaruit de beide andere domeinen tot verdere veiligheidsmaatregelen aan te zetten – ook om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden te scheppen – en om te bepalen of kans en vooral omvang van mogelijke ongevallen aanleiding geven tot maatregelen in de risicobeleidsmix. Mocht het niet mogelijk zijn een cumulatief, gebiedsgericht groepsrisico te definiëren, dan zal op een andere wijze in het basisveiligheidsniveau moeten worden aangegeven hoe maatschappelijke ontwrichting als gevolg van ongevallen wordt tegengegaan.

Aanbevelingen

- Formuleer voor de gebiedsgerichte beoordeling van risico's een basisveiligheidsniveau. Dit moet gebaseerd zijn op een brede visie op veiligheid, zo veel mogelijk bronnen van externe onveiligheid omvatten, ambitieus zijn, maar wel realistisch, houdbaar en handhaafbaar, dus gebaseerd op een grondige analyse. Een harde voorwaarde bij invoering van een dergelijk basisveiligheidsniveau is een permanente inspanning in de drie domeinen, mede gestimuleerd door een in te stellen regie voor externe veiligheid en ruimte, om de veiligheid ook boven het basisniveau te verbeteren.
- Kies voor een gebiedsgericht basisveiligheidsniveau een of meer maatlatten. Een cumulatief PR is zeer geschikt om de veiligheid van het individu (de burger) te beschermen; daarnaast bestaat behoefte aan een cumulatief, gebiedsgericht GR of een andere maatlat om maatschappelijke ontwrichting tegen te gaan.

In de tussentijd

We beseffen dat een dergelijke perspectiefwisseling – met een wettelijk vast te leggen basisveiligheidsniveau met maatlatten en normstellingen met wettelijke codificatie van het ALARA-principe – niet van vandaag op morgen te realiseren valt, ook al gezien het onderzoek dat daarvoor nog verricht moet worden. In de tussentijd zal nog met de huidige activiteitgebonden maatlatten PR en GR moeten worden gewerkt om beleids- en handhavingsvacuüm te voorkomen. ‘Geen oude schoenen weggooien voor er nieuwe zijn.’³⁵

Dit betekent echter ook dat indien de overheid oze voorstellen voor een vernieuwing van het externeveiligheidsbeleid overneemt de mogelijke wettelijke vastlegging van de oriënterende waarde van het GR als grenswaarde achterwege zou dienen te blijven. De eerder aangegeven problemen – discrepantie tussen beleidsdoelen en middelen, alsmede problematische normhantering en normstelling – zouden zich bij zo’n wettelijke vastlegging namelijk in verhevigde mate gaan voordoen. Immers, ook bestaande situaties moeten dan op termijn aan die oriënterende waarde voldoen, hetgeen enorme inspanningen zou vereisen.

Wel adviseren wij in de tussentijd al zoveel mogelijk in de geest van de voorstellen voor een gebiedsgericht basisveiligheidsniveau te handelen. Dit kan ertoe leiden dat voor bestaande situaties waarvoor op korte termijn geen verbeteringsactie wordt voorzien, vooralsnog de huidige saneringswaarde van kracht blijft.

7.5 DE SAMENHANG TUSSEN DOMEINEN EN DE REGIE OVER EXTERNE VEILIGHEID EN RUIMTE

Zoals eerder al is aangegeven, gaat het bij de benadering van de externe veiligheid in drie domeinen niet om het onderscheid tussen de domeinen, maar om de samenhang ertussen. Ontwikkelingen op locatie zijn volgens ons niet los te zien van de ketens waarvan risicobronnen deel uitmaken. Ook het gebruik van infrastructuur voor risicovolle activiteiten mag in een dichtbevolkt land als Nederland niet vanzelfsprekend zijn. Risicobeheersing aan zowel de bronzijde als in de omgeving van transportnetwerken, zal altijd kritisch moeten worden beschouwd.

³⁵ De heer Turkenburg, lid van de VROM-raad, voegt hieraan toe het denkbaar te achten dat het wenselijk is naast gebiedsgerichte maatlatten ook activiteitsgerichte maatlatten te blijven voeren en daarvoor – bijvoorbeeld in externeveiligheidsplannen van overheden – indicatieve grenswaarden te stellen.

Besluitvorming over activiteiten, netwerken en ruimtelijke ontwikkelingen kan niet in één domein plaats-vinden zonder daarbij de andere domeinen te betrekken. Dit bevordert ook de noodzakelijke afstemming tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening. Voor individuele gevallen zal het samenspel tussen drie domeinen leiden tot oplossingen op maat.

De noodzakelijke samenhang in het veiligheidsbeleid tussen de drie domeinen komt niet vanzelf tot stand. Binnen elk domein worden doelen en taken gesteld. De betrokken actoren zullen trachten deze doelen op een voor hen optimale manier te bereiken. Dat betekent dat in domein 1 de doelgroepen de doelbereiking voor risicoketens optimaliseren, in domein 2 netwerkbeheerders de risicokarakteristieken van netwerken in hun omgeving optimaliseren en in domein 3 lokale bestuurders risicoambities formuleren voor ruimtelijke planvorming. Afstemming *binnen* de domeinen is een verantwoordelijkheid van de betrokken actoren zelf, de afstemming *tussen* de verschillende domeinen is zeer zeker geen vanzelfsprekendheid. Hieronder geven wij aan wat er volgens ons moet gebeuren om die noodzakelijke afstemming te garanderen.

7.5.1 Noodzakelijke nieuwe functies

Omdat de problematiek zich uitstrekt over diverse beleidsterreinen en omdat er diverse actoren bij betrokken zijn, bestaat er vooral behoefte aan functies die de afstemming van samenhang tussen de domeinen mogelijk maken. In het beleid over drie domeinen onderscheiden we daarom de volgende nieuwe functies:

- 1 stellen van doelen en vaststellen van taken voor de drie domeinen;
- 2 zorgen voor doelbereiking binnen de domeinen;
- 3 signaleren van inconsistenties, synergie of conflicterende belangen tussen de domeinen;
- 4 waarborgen dat waar nodig keuzes worden gemaakt tussen de domeinen.

Ad 1

Het stellen van doelen en taken per domein wordt onderdeel van de beleidsontwikkeling door de overheid. Op rijksniveau kan ervoor gezorgd worden dat er inzicht bestaat in de samenhang binnen het probleemveld. Bovendien gaat aan het stellen van doelen en taken een belangenafweging vooraf, die politiek gelegitimeerd moet zijn. In het domein 'veiligheid op locatie' zullen bovendien de lokale en regionale overheden een belangrijke rol spelen bij het stellen van doelen.

Ad 2

Het wordt een verantwoordelijkheid van de doelgroepen en actoren binnen de domeinen zelf om het (nieuwe) beleid uit te voeren, dat wil in dit geval zeggen het bereiken van doelen door doelgroepen van risicoveroorzakers, het realiseren van taken door netwerkbeheerders en het ontwikkelen van een visie op externe veiligheid in de lokale planvorming door lagere overheden. Eventueel kunnen zij daarbij ondersteund worden door een of meer instanties die het volledige probleemveld overzien.

We achten het van groot belang dat de zorg voor doelbereiking in de domeinen goed geregeld wordt. Dat wil zeggen dat de inspanningen die geleverd worden door doelgroepen gemonitord moeten worden en dat de effectiviteit van die inspanningen wordt gecontroleerd. Deze zorg zal door een instantie moeten worden opgepakt die voldoende gezaghebbend is. Bovendien vergt deze taak dat actoren binnen de domeinen consistente en valide informatie leveren over hun inspanningen om externe veiligheid te realiseren. De bedoelde instantie dient ook deze informatieoverdracht bewaken.

Wij adviseren voor het realiseren van deze functie onderscheid te maken tussen een instantie die faciliteert, toetst en adviseert en instanties die daadwerkelijk toezicht houdt en op basis van regelgeving kan ingrijpen of sturen.

Ad 3

De kracht van de benadering over drie domeinen zit in de samenhang. Alleen wanneer inconsistenties of juist synergie tussen de domeinen duidelijk zijn, is het mogelijk heldere keuzes te maken. Heldere keuzes zijn een voorwaarde om patstellingen tussen ruimtelijke intensivering en externe veiligheid te doorbreken. Een belangrijke functie wordt dan ook inconsistenties te signaleren alsmede mogelijkheden voor synergie en conflicterende belangen tussen de domeinen.

Ad 4

Wanneer er inconsistenties of conflicterende belangen optreden tussen domeinen, zal er een afweging gemaakt moeten worden tussen die domeinen. Dat deze afwegingen of keuzes daadwerkelijk worden gemaakt, is op verschillende manieren te waarborgen:

- Eén politiek gelegitimeerde instantie krijgt de bevoegdheid expliciet keuzes te maken tussen ontwikkelingen in verschillende domeinen. Het moet hierbij dan gaan om een besluit waartegen de gebruikelijke bezwaar- en beroepsprocedures openstaan;
- Politiek gelegitimeerde instanties en actoren uit de domeinen onderhandelen zelf over de te maken keuzes, die uiteraard in lijn zijn met de nagestreefde doelen. De verantwoordelijkheid voor de te maken keuzes ligt bij de betrokken actoren. Het daadwerkelijk maken van keuzes kan worden gestimuleerd door middel van gezaghebbend advies of 'dwang'.

7.5.2 Bestaande organisaties en matching met de nieuwe functies

In het veld van externe veiligheid zijn er al verschillende instanties die één of meer functies vervullen. Die functies strekken zich uit over de hele veiligheidsketen van proactie tot nazorg. In Tabel 2 zijn de nieuwe, noodzakelijke functies opgenomen en afgezet tegen de bestaande functies.

Uit tabel 2 is af te leiden dat bestaande instanties niet of nauwelijks voorzien in de noodzakelijk geachte functies. Wel zijn er op bepaalde punten aanzetten daartoe (stellen van doelen enz.) of liggen er mogelijkheden en aanknopingspunten (zorg voor doelbereiking).

De functies 'signaleren van inconsistenties' en 'waarborgen dat wanneer nodig daadwerkelijk keuzes worden gemaakt' zijn in de huidige praktijk niet geformaliseerd. In de praktijk treden bepaalde deskundige instanties (zoals DCMR) op als adviseur in situaties waarin keuzes gemaakt moeten worden. In de huidige praktijk blijkt echter dat de veelheid en diversiteit van instanties die iets te zeggen hebben over het probleemveld externe veiligheid in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen, geregeld zorgen voor afstemmingsproblemen, waardoor keuzes achterwege blijven.

Wij vinden het daarom van belang met name voor deze twee functies een nieuwe instantie te introduceren: een regie voor externe veiligheid en ruimte. De regie kan dan ook een rol spelen als uitvoeringsorganisatie die toeziet op de doelbereiking in de domeinen.

TABEL 2

NOODZAKELIJKE FUNCTIES IN RELATIE TOT BESTAANDE INSTANTIES

NIEUWE FUNCTIES	BESTAANDE INSTANTIES
Stellen van doelen en vaststellen van taken voor de drie domeinen	In domein 1 wil het Rijk wel doelen stellen, maar geeft het hier praktisch nog geen invulling aan. In domein 2 maakt het Rijk een begin met routing , maar ontbreken nog concrete taakstellingen. Bovendien moet bij V&W de verhouding tussen beleid(sministerie) en netwerkbeheerders/agentschap nog uitkristalliseren. In domein 3 wordt eveneens een begin gemaakt met het vaststellen van (veiligheids-) doelen door provincies, gemeenten en in regio's samenwerkende gemeenten.
Zorgen voor doelbereiking binnen de domeinen	Bestaande instanties voorzien uiteraard nog niet in de zorg voor doelbereiking zoals hier bedoeld. Wel krijgen toezicht en handhaving op het ogenblik in alle domeinen een belangrijke impuls door de oprichting van enkele departementale inspecties (+ tweedelijns toezicht) en door versterking van eerstelijns inspectietaken bij provincies en gemeenten. Voor de zorg voor doelbereiking in het beleid over 3 domeinen ligt een analogie met het doelgroepenbeleid Milieu en Industrie meer voor de hand dan aansluiting bij inspectietaken. In het doelgroepenbeleid Milieu en Industrie is een uitvoeringsorganisatie (FO Industrie) in het leven geroepen die, samen met de doelgroepen, toeziet op de doelbereiking.
Signaleren van inconsistenties, synergie of conflicterende belangen tussen de domeinen	Mede door verkokering in het beleid gebeurt dit nog nauwelijks. Een aantal instanties vertoont wel aanzetten. De projectdirectie EV van VROM heeft in principe bemoeienis met alle drie de domeinen. Project KIEV (Knelpunten Inventarisatie Externe Veiligheid) richt zich op het identificeren van EV-knelpunten bij sleutelprojecten. Hiertoe worden verschillende disciplines bijeengebracht. De Onderzoeksraad voor de veiligheid (nu nog Raad voor Transportveiligheid) onderzoekt naar aanleiding van incidenten inconsistenties in de gevolgde werkwijzen. Deze werkzaamheden beperken zich tot de eerste twee domeinen en betreffen evaluaties ex post. Het Centrum voor Externe Veiligheid en Vuurwerk richt zich vooral op technische aspecten. DCMR en vergelijkbare regionale initiatieven. Hierbij blijft vanwege het regionale karakter domein 1, en voor een deel domein 2, grotendeels buiten beeld. Waarborgen dat waar nodig keuzes worden gemaakt tussen de domeinen
Waarborgen dat waar nodig keuzes worden gemaakt tussen de domeinen	Waarborgen dat waar nodig keuzes worden gemaakt tussen de domeinen. Deze waarborg in de vorm van één politiek geïntegreerde instantie, een toezichthoudende afdwingende functie of een faciliterende instantie ontbreekt.

Aanbeveling

- Roep een regie voor externe veiligheid en ruimte in het leven, die erop toeziet dat doelen binnen de domeinen bereikt worden en taken worden uitgevoerd, die inconsistenties tussen de domeinen signaleert en die waarborgt dat er keuzes tussen domeinen worden gemaakt.

7.5.3 De taken van de regie voor externe veiligheid en ruimte

Wij adviseren de regie voor externe veiligheid en ruimte twee rollen te laten vervullen: een rol binnen de domeinen en een rol tussen de domeinen. Binnen de domeinen gaat het dan om de hierboven onderscheiden functie van 'zorg voor doelbereiking binnen de domeinen'. Tussen de domeinen vervult deze autoriteit de functies 'signalering van inconsistenties, synergie of conflicterende belangen' en 'waarborgen dat waar nodig keuzes worden gemaakt'.

We bepleiten een onafhankelijke regie die op basis van gezag adviseert aan actoren, waar het gaat om zaken die spelen zowel binnen de domeinen als tussen de domeinen. De regie heeft dus geen bevoegdheden om in te grijpen in bedrijfsprocessen, zoals de hieronder in box 17 beschreven Health and Safety Executive die wel heeft. Door deze regie zijn initiatieven als KIEV en NSP niet langer nodig en kunnen moeizame processen als rond het emplacement Venlo tot het verleden gaan behoren.

Aanbeveling

- Geef de regie voor externe veiligheid en ruimte een adviserende en faciliterende status naar alle betrokkenen in het beleidsveld Externe Veiligheid en Ruimtelijke Ordening.

De regie zal zich moeten ontwikkelen tot een gezaghebbende instantie in het beleidsveld. Hierbij zijn de volgende succesfactoren van doorslaggevend belang:

- *Deskundigheid.* De deskundigheid van de regie op het gebied van externe veiligheid en ruimtelijke ordening, alsmede het inzicht in andere belangen, dient onomstreden te zijn;
- *Onafhankelijkheid.* Door objectief te adviseren, zonder (de schijn van) politieke voorkeur, zal de regie een geloofwaardige uitstraling moeten hebben naar alle betrokkenen;
- *Openbaarheid.* De adviezen zullen openbaar moeten zijn en daardoor des te moeilijker te negeren;
- *Integriteit.* Dit houdt onder meer in dat de regie in vergelijkbare gevallen gelijk moet handelen;
- *Duidelijke positionering binnen de bestaande bestuursstructuren.* De diverse actoren in de domeinen hebben verschillende toezichthouders: inspecties, provincies en in sommige gevallen gemeenten. De regie en de

BOX 17

HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE

Een voorbeeld van een regie voor externe veiligheid is de Health and Safety Executive (HSE) in Groot-Brittannië. Deze instantie is onder meer opgericht, omdat het Engelse veiligheidsbeleid viel onder de verantwoordelijkheid van verschillende overheidsinstanties met uiteenlopende belangen. De HSE is uitgegroeid tot dé autoriteit op veiligheidsgebied in Groot-Brittannië. Naast externe veiligheid horen onder andere arbeidsveiligheid en voedsel-veiligheid tot het takenpakket. De externeveiligheidsstaken van de HSE behelzen advisering, inspectie en risicocommunicatie.

De beoordeling van externeveiligheidsrisico's in de omgeving vindt met name plaats bij stationaire risico-bronnen. De HSE-activiteiten bij transport richten zich hoofdzakelijk op het inspecteren van bronveiligheid. Ruimtelijke aspecten komen bij transport nauwelijks aan bod.

Britse bedrijven die onder de Seveso-richtlijn vallen, dienen periodiek een veiligheidsrapport op te stellen (safety case, vergelijkbaar met de Nederlandse veiligheidsrapportage). De safety cases worden ter beoordeling aangeboden aan de HSE. De HSE controleert deze, adviseert over externe veiligheidsaspecten binnen de bedrijfsvoering en voert inspecties uit. Inspecteurs kunnen alleen adviseren en geen beslissingen nemen over de bedrijfsvoering. De HSE is daarentegen wél bevoegd, bij tekortkomingen in het externe veiligheids-management, bedrijfsprocessen tijdelijk of permanent stil te leggen. Bij de beoordeling van bedrijven houdt de HSE ook rekening met de ruimtelijke aspecten van risico.

Lokale overheden zijn verplicht advies in te winnen bij de HSE wanneer zij met externeveiligheids-vraagstukken kampen. Bij vestiging van risicovolle bedrijven en bij het ontwerpen van ruimtelijke plannen beoordeelt de HSE de risico's voor de leefomgeving. Op basis daarvan brengt zij een advies uit aan de overheid in kwestie. De, democratisch gekozen, lokale overheid weegt de diverse belangen (waaronder externe veiligheid) tegen elkaar af en draagt de verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke besluit. Het HSE-advies is dus niet bindend, maar wordt in de meeste gevallen wel opgevolgd. Dit heeft te maken met het tijdstip van advies, aan het begin van planvorming. Bovendien heeft de HSE zeer veel gezag.

De HSE ontleent haar gezag aan:

- haar deskundigheid;
- de duidelijke toelichtingen op haar adviezen;
- haar onafhankelijkheid;
- de duidelijkheid van het nagestreefde doel, namelijk veiligheid;
- het recht een second opinion te vragen bij het bevoegde ministerie, wanneer een lokale overheid van een HSE-advies afwijkt.

daarmee samenhangende informatiestromen dienen duidelijk afgestemd te worden op de bestaande instanties. Ook moeten overlappingsen met toezichthouders of de schijn daarvan voorkomen worden.

De rol van de regie voor externe veiligheid en ruimte tussen de domeinen

De regie kan consistentie en synergie tussen domeinen bewaken door beslissingen die in de drie domeinen genomen worden, te evalueren en te vergelijken op consistentie. Bij geconstateerde spanningen tussen de domeinen, bijvoorbeeld wanneer routeringsmaatregelen in domein 2 conflicteren met ketenmaatregelen in domein 1, adviseert zij over de te maken keuzen en faciliteert het onderhandelings-proces. In een dergelijk onderhandelingsproces kunnen bijvoorbeeld zaken als herverdeling van kosten en baten tussen de betrokken domeinen aan de orde komen. Wanneer de betrokken partijen er niet uitkomen, heeft de regie de mogelijkheid de te maken keuze voor te leggen aan de verantwoordelijke minister. Deze is bevoegd een bindende keuze te maken en zal de regie antwoord moeten geven.

De rol van de regie voor externe veiligheid en ruimte binnen de domeinen

Binnen de domeinen werken de actoren aan het bereiken van de hen opgelegde doelen en het uitvoeren van de aan hen opgelegde taken. De uitvoering van initiatieven om aan doelen en taken te voldoen, is niet vrijblijvend, omdat er voor de rijksoverheid (degene die de doelen stelt) altijd een terugvaloptie zal zijn om over te gaan op (meer rigide) regelgeving. De risicoveroorzakers, netwerkbeheerders en lokale bestuurders hebben er daarom duidelijk belang bij daadwerkelijk doelen te verwezenlijken en opgelegde taken uit te voeren.

Om dit te bereiken, stellen wij de volgende maatregelen voor. In het doelgroepenbeleid Milieu en Industrie is ervoor gekozen een zelfstandige organisatie in te stellen die per bedrijfstak het bedrijfsleven faciliteert en overheden ondersteunt bij het monitoren van doelbereiking en signaleren van knelpunten in de uitvoering (FO Industrie). Naar analogie daarvan stellen we voor, onder de vlag van de regie, per domein een uitvoeringsorganisatie te introduceren. Deze uitvoeringsorganisaties zijn onderdeel van de regie (specialistische afdelingen). De uitvoeringsorganisaties monitoren de doelbereiking en taakuitvoering binnen de domeinen. Doordat zij risicoveroorzakers, netwerkbeheerders en lokale bestuurders faciliteren en adviseren, dragen deze uitvoeringsorganisaties bij de daadwerkelijke doelbereiking door de betrokken actoren. Wanneer een uitvoeringsorganisatie constateert dat een doelgroep de gemaakte afspraken niet kan nakomen, zal er een terugvaloptie moeten zijn naar de verantwoordelijke minister, die vanuit zijn/haar bevoegdheid druk moet uitoefenen op de doelgroepen. De regie moet volgens ons ook naar de rechter kunnen stappen, wanneer in domein 1 of 2 doelen niet bereikt worden of wanneer in domein 3 niet wordt voldaan aan het basisveiligheidsniveau.

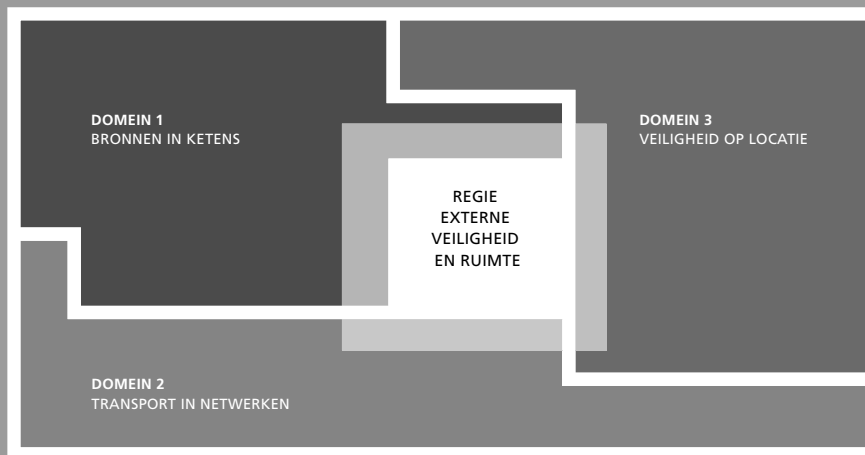
Deze maatregelen nopen tot bepaalde verplichtingen van de betrokken actoren in de domeinen. Zij moeten in elk geval verplicht worden te rapporteren aan de uitvoeringsinstanties van de regie, over hun inspanningen, doelbereiking, getroffen ALARA-maatregelen, enz. Bovendien kunnen zij verplicht worden advies te vragen bij het maken van afspraken binnen de doelgroep of het introduceren van maatregelen. Hierdoor wordt de regie de plek waar alle relevante informatie van een domein samenkomt en gecontroleerd kan worden op geldigheid, volledigheid en consistentie. Bestaande inspecties zoals de VROM-inspectie, de Inspectie Verkeer & Waterstaat, provincies enz. blijven hun toezicht- en handhavingstaken behouden. Zij richten zich op naleven van vergunningvoorschriften en andere wet- en regelgeving. Door deze activiteiten zullen ook zij beschikken over veel relevante kennis en deskundigheid. Een actieve informatie-uitwisseling tussen regie en inspecties is dan ook noodzakelijk.

We adviseren aldus een regie voor externe veiligheid en ruimte te introduceren die functioneert tussen de domeinen en waarin uitvoeringsorganisaties zijn geïntegreerd die binnen de domeinen functioneren als facilitator en adviseur. Op die manier kan er een

informatiestroom ontstaan die waarborgt dat inconsistenties tussen de domeinen vroegtijdig worden gesignaleerd. Er ontstaat dan één duidelijk aanspreekpunt voor het doelgroepenbeleid in de domeinen en de afstemming tussen de domeinen. In onderstaande figuur is deze situatie schematisch weergegeven.

FIGUUR 7-4

DE 'REGIE EXTREME VEILIGHEID EN RUIMTE' TUSSEN EN BINNEN DE DOMEINEN



Aanbeveling

- Stel een regie externe veiligheid en ruimte in die functioneert tussen de domeinen en waarin uitvoeringsorganisaties zijn geïntegreerd die binnen de domeinen functioneren als facilitator en adviseur.

7.5.4 Noodzakelijke instrumenten voor een regie externe veiligheid en ruimte

Om de rollen te kunnen spelen die in de vorige paragraaf zijn beschreven, moet de regie ons inziens minimaal beschikken over de volgende instrumenten:

- 1 consultatie- en rapportageplicht van partijen binnen de domeinen;
- 2 adviesrecht naar actoren binnen de domeinen, naar overheden en naar inspecties, gekoppeld aan een recht op antwoord;
- 3 terugvaloptie op bevoegde minister bij uitblijven van keuzes of maken van onverstandige keuzes tussen conflicterende belangen van verschillende domeinen; dit recht dient ook gekoppeld te zijn aan een recht op (beargumenteerd) antwoord;
- 4 terugvaloptie op de rechter.

Ad 1

Consultatie- en rapportageplicht van partijen binnen de domeinen

Als zich binnen de domeinen ontwikkelingen voordoen waarbij externe veiligheid (met alle ruimtelijke consequenties van dien) een rol speelt, dan zijn de actoren verplicht de regie hierover volledig te informeren. Alleen zo kan deze laatste toezicht houden en de verstrekte informatie toetsen op volledigheid, geldigheid en consistentie.

De voorgestelde werkwijze is als volgt: de doelgroepen in domein 1 stellen doelgroepenafspraken voor en leggen deze voor aan de regie. De regie adviseert over de gemaakte afspraken, waarna ze definitief worden vastgelegd in convenanten of dergelijke. Daarna rapporteren de doelgroepen periodiek aan de regie over de getroffen maatregelen en de wel of niet bereikte doelen. Netwerkbeheerders in domein 2 consulteren de regie over de door hen geplande maatregelen en rapporteren over de door hen geïntroduceerde maatregelen en over de wijze waarop zij hun bevoegdheden tot sturing op de netwerken hebben ingezet. Lokale besturen in domein 3 ten slotte leggen hun ambities op het punt van externe veiligheid ter toetsing voor aan de regie. Bovendien rapporteren zij over het feitelijke externe veiligheidsniveau binnen hun grondgebied.

Wij vinden het in dit kader essentieel dat de rapportages en de adviezen van de regie openbaar zijn. Hiermee kan de regie enerzijds gezag creëren, anderzijds bevordert dit dat de actoren in de domeinen verantwoordelijkheid nemen.

Ad 2

Adviesrecht naar actoren binnen de domeinen, naar overheden en naar inspecties

De regie moet het recht krijgen ongevraagd te adviseren aan actoren binnen de domeinen, maar ook aan overheden die bevoegd zijn doelen te stellen of taken op te leggen. Bovendien is het van belang dat de regie kan adviseren aan inspecties. Dit kan aan de orde zijn wanneer de regie op basis van door haar verzamelde informatie concludeert dat specifieke thema's gerichte inzet van toezicht en handhaving vereisen. Het zal in deze gevallen niet gaan om een bindend advies, maar openbaarheid is ook hier van belang. Ook zal de regie een recht op antwoord op haar advies moeten hebben. Op die manier worden verantwoordelijkheden expliciet gemaakt en krijgen actoren de kans aan te tonen dat zij hun verantwoordelijkheid nemen.

Ad 3

Terugvaloptie op bevoegde minister bij uitblijven van keuzes of maken van onverstandige keuzes tussen conflicterende belangen van verschillende domeinen

De regie geeft niet-bindende adviezen. Maar stel dat actoren uit verschillende domeinen niet in staat blijken keuzes te maken tussen uiteenlopende belangen, of dat er onverstandige keuzes gemaakt worden die formeel niet tegen te houden zijn? Primair zal de regie het keuzeprocess faciliteren en ondersteunen met deskundigheid. Wanneer dit onvoldoende is, zal op enig moment een bevoegde overheidsinstantie een besluit moeten nemen over de te maken keuze. De regie is dan degene die de keuze voorlegt aan de bevoegde minister en daarbij adviseert. Daarbij dient de regie een recht op antwoord van de minister te hebben.

Ad 4

Terugvaloptie op de rechter

De regie kan alleen adviserend of faciliterend optreden. Zij kan dus geen besluiten nemen en beschikt niet over sanctiemogelijkheden. Wanneer nu blijkt dat binnen de domeinen de nagestreefde doelen niet worden gehaald, voorgeschreven taken niet worden uitgevoerd, of het basisveiligheidsniveau niet wordt gerespecteerd, dan moet de regie de gang naar de rechter kunnen maken. Op die manier heeft de regie een instrument in handen om sturend op te treden.

Aanbevelingen

- Leg alle actoren binnen de domeinen een consultatie- en rapportageplicht op t.a.v. de regie.
- Geef de regie een adviesrecht naar actoren binnen de domeinen, naar overheden en naar inspecties.
- Geef de regie een terugvaloptie op de bevoegde minister bij onvoldoende resultaat tussen de domeinen.
- Geef de regie een terugvaloptie op de rechter bij onvoldoende resultaat binnen de domeinen.

7.6 SAMENVATTING AANBEVELINGEN BINNEN EN TUSSEN DOMEINEN

7.6.1 Aanbevelingen bij domein 1 ‘bronnen in ketens’ (risicobewakers)

- Leg als rijksoverheid aan doelgroepen van (met elkaar samenhangende) risicoveroorzakers externe veiligheidsdoelen op, naar analogie van het doelgroepenbeleid Milieu en Industrie. Het realiseren van die doelen is de volledige verantwoordelijkheid van die doelgroep zelf.
- Maak op rijksniveau integrale beoordelingen (economie, veiligheid, ruimtelijke ontwikkeling) van risicoveroorzakende systemen om in een permanent verbeteringsproces reële en adequate doelstellingen voor doelgroepen te formuleren.
- Laat risicoveroorzakers aantonen welke risico’s zij veroorzaken en hoe zij deze beheersen en verminderen.
Geef een extra impuls aan het nemen van verantwoordelijkheid door risicoveroorzakers via aanvullende wet- en regelgeving en/of het meenemen van de maatschappelijke kosten van risico’s in de afwegingen.
- Laat bij ‘bronnen in ketens’ het groepsrisico en het plaatsgebonden risico als veiligheidsmaatlatten een rol spelen bij de definiëring van doelen voor doelgroepen van risicoveroorzakers.

7.6.2 Aanbevelingen bij domein 2 ‘transport in netwerken’ (netwerkbeheerders)

- Geef netwerkbeheerders een wettelijke taak om zorg te dragen voor externe veiligheid rondom het netwerk. Bevorder in aansluiting daarop dat netwerkbeheerders voldoende sturingsinstrumenten toebedeeld krijgen.

- Verplicht netwerkbeheerders ertoe de risico's van transporten over hun netwerken in beeld te brengen en aan te tonen hoe zij deze, voor zover dat binnen hun macht ligt, beheersen en verminderen.
- Leg verantwoordelijkheden van netwerkbeheerders qua risicobeheersing en informatieplicht vast in wet- en regelgeving.
- Gebruik het groepsrisico en het plaatsgebonden risico als veiligheidsmaatlaten bij de definiëring van doelen voor netwerkbeheerders.

7.6.3 Aanbevelingen bij domein 3 'veiligheid op locatie' (lokale bestuurders)

- Breng als provinciale, regionale en lokale besturen voorafgaand aan planvorming een open risicocommunicatie op gang met alle betrokkenen.
- Laat lokale besturen een plan voor externe veiligheid opstellen, waarin zij randvoorwaarden en ambities op het gebied van externe veiligheid expliciet maken. Zo'n EV-plan moet als input dienen voor verdere planvorming.
- Laat lokale overheden de lokale risicosituatie in beeld brengen en communiceren met burgers.
- Leg verantwoordelijkheden voor risicobeheersing en risicocommunicatie van de betrokken overheden vast in wet- en regelgeving.
- Stel bij de beoordeling van risico's het totaal aan externe veiligheidsrisico's waaraan de inwoners van een gebied worden blootgesteld, centraal. Breng daartoe cumulatieve risico's van afzonderlijke activiteiten in kaart en beoordeel deze.
- Formuleer voor de gebiedsgerichte beoordeling van risico's een basisveiligheidsniveau. Dit moet gebaseerd zijn op een brede visie op veiligheid, zo veel mogelijk bronnen van externe onveiligheid omvatten, ambitieus zijn, maar wel realistisch, houdbaar en handhaafbaar, dus gebaseerd op een grondige analyse. Een harde voorwaarde bij invoering van een dergelijk basisveiligheidsniveau is een permanente inspanning in de drie domeinen, mede gestimuleerd door een in te stellen regie voor externe veiligheid en ruimte, om de veiligheid ook boven het basisniveau te verbeteren.
- Kies voor een gebiedsgericht basisveiligheidsniveau een of meer maatlaten. Een cumulatief PR is zeer geschikt om de veiligheid van het individu (de burger) te beschermen; daarnaast bestaat behoefte aan een cumulatief, gebiedsgericht GR of een andere maatlat om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen.

7.6.4 Aanbevelingen voor de regie binnen en tussen de domeinen

- Roep een regie voor externe veiligheid en ruimte in het leven, die erop toeziet dat doelen binnen de domeinen bereikt worden en taken worden uitgevoerd, die inconsistenties tussen de domeinen signaleert en die waarborgt dat er keuzes tussen domeinen worden gemaakt.
- Geef de regie voor externe veiligheid en ruimte een adviserende en faciliterende status naar alle betrokkenen in het beleidsveld Externe Veiligheid en Ruimtelijke Ordening.
- Laat de regie externe veiligheid en ruimte tevens functioneren tussen de domeinen en integreer hierin uitvoeringsorganisaties die binnen de domeinen functioneren als facilitator en adviseur.
- Leg alle actoren binnen de domeinen een consultatie- en rapportageplicht op t.a.v. de regie.
- Geef de regie een adviesrecht naar actoren binnen de domeinen, naar overheden en naar inspecties, een terugvaloptie op de bevoegde minister bij onvoldoende resultaat tussen de domeinen en een terugvaloptie op de rechter bij onvoldoende resultaat binnen de domeinen.



EPILOOG: TOEPASSING AANPAK OP LPG-CASUS

In hoofdstuk 3, box 13, gaven we aan dat de zones langs de A16 waarin geen kwetsbare objecten mogen voorkomen vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen, de mogelijkheden voor de bouw van het kantoren-complex annex overstapstation bij Kralingse Zoom beperken. De oorzaak is met name het transport van LPG over de nabijgelegen A16 (zie ook box 9 tot en met box 11).

In deze epiloog werken wij de door ons voorgestane aanpak uit voor deze situatie. De uitkomst van domein 1 'bronnen in ketens' en domein 2 'transport in netwerken' zal daarbij in belangrijke mate bepalend zijn voor de ontwikkelingsmogelijkheden op die locatie (domein 3).

In domein 1 'bronnen in ketens' zal conform de ketenstudie een discussie op gang komen over de inrichting van de LPG-keten en mogelijkheden om de risico's van de keten te reduceren. In dit domein stelt de overheid een doel voor de hele LPG-keten, de doelgroep. Het stellen van een doel kan gepaard gaan met afspraken over termijnen en het opnemen van een clause waarin de overheid aankondigt bepaalde maatregelen te introduceren, indien het doel niet wordt gehaald binnen een zekere tijdshorizon.

De LPG-sector zal zelf maatregelen ontwikkelen om aan het opgelegde doel te voldoen. Het kan daarbij gaan om technische maatregelen aan bijvoorbeeld transportmiddelen of overslagpunten. Ook valt te denken aan

operationele maatregelen als het vermijden van bepaalde routes of tijdstippen door LPG-transporten. Het resultaat van de maatregelen door de sector kan zijn dat ongunstig gelegen (onveilig, grote saneringsopgave) LPG-stations binnen de bebouwde kom worden opgeheven en dat wordt volstaan met een aantal gunstig gelegen stations langs het hoofdwegennet. Denkbaar is ook een onderscheid te maken tussen het kleinverbruik van LPG met zijn zeer gespreide risico's – dus uitfasering van LPG als transportbrandstof – en het grootverbruik en de doorvoer van LPG. Voor deze doorvoer zijn mogelijk beter transportalternatieven te realiseren dan voor de distributie in het kleinverbruik. Binnen de LPG-keten worden de kosten van de genomen maatregelen mogelijk door uitruil van bijvoorbeeld onveiligheidsemissierechten, optimaal verdeeld over de schakels in de keten.

Betrokkenen in domein 2 'transport in netwerken' overwegen op basis van de informatie uit domein 1 welke ingrepen op het netwerk doelmatig zijn en kunnen leiden tot oplossingen van knelpunten. Daarbij kijken zij niet alleen naar de specifieke locatie, maar naar het hele netwerk en de consequenties daarvan voor de omgeving.

Rijkswaterstaat dient de risico's rond de A16 zoveel mogelijk te reduceren om maximale ontwikkelingsruimte te bieden, bijvoorbeeld door snelheidsbeperking nabij de locatie Kralingse Zoom, het aanwijzen van doelgroepenstroken of een routing van de gevaarlijke stoffen over een beperkt aantal transportassen. Daardoor kunnen, bijvoorbeeld bij Kralingse Zoom, de gewenste ontwikkelingen inderdaad gerealiseerd worden (en langs de transportassen met routing dus niet). Het is overigens niet op voorhand zeker dat bouwprojecten per definitie doorgaan dankzij ingrijpen van Rijkswaterstaat op het netwerk: het is immers slechts één van de onderdelen van de aanpak over drie domeinen.

In domein 3 'veiligheid op locatie' zal de discussie zich richten op welke veiligheid maximaal geboden kan worden in de leefomgeving. De gemeente Rotterdam gaat na of het basisveiligheidsniveau gerespecteerd wordt. Zo ja, dan legt de gemeente vast welke ambitie zij heeft voor de externe veiligheid van haar burgers in het desbetreffende gebied. Bij het bepalen van die ambitie betreft zij ook andere belangen dan externe veiligheid, bijvoorbeeld gewenste ruimtelijke ontwikkelingen die belemmerd worden door de risico's van LPG. Indien de gemeente op basis

van deze afweging Kralingse Zoom als een gewenste ontwikkelingslocatie ziet, dan kan zij in overleg met de netwerkbeheerder bijvoorbeeld aanvullende afscherpende maatregelen treffen, de fasering van het project aanpassen op een eventuele fasering van ingrepen op de keten, enz.

In deze afzonderlijke processen treedt de regie externe veiligheid en ruimte op als adviseur met specifieke expertise. Zij ziet erop toe dat de LPG-sector de haar opgelegde doelstelling daadwerkelijk waarmaakt en gaat na of Rijkswaterstaat inderdaad al het mogelijke doet om de risico's rond Kralingse Zoom te beheersen. Bovendien geeft de regie een oordeel over het ambitieniveau van de gemeente, voor zover het externe veiligheid in zijn ruimtelijke context betreft.

De regie brengt tevens de doelbereiking van de LPG-sector, de ingrepen op het netwerk en de ontwikkelingsvisie voor Kralingse Zoom met elkaar in verband. Zij bewaakt bijvoorbeeld dat bij maatregelen op het netwerk de LPG-sector niet uitwijkt naar een minder veilige manier van transport. De regie faciliteert tevens de dialoog tussen de betrokken actoren (LPG-sector, Rijkswaterstaat en de gemeente Rotterdam). Daarbij wegen de actoren de mogelijkheden en onmogelijkheden van ingrepen en wensen tegen elkaar af. Verder kan de regie zoeken mogelijkheden om kosten (bijv. van te nemen maatregelen) en opbrengsten (van bijv. het ontwikkelingsproject) tussen actoren te verevenen.

Indien doelgroepen onvoldoende inspanning leveren of er alsnog een impasse dreigt te ontstaan, legt de regie het probleem, vergezeld van een advies, neer bij de bevoegde overheidsinstantie, bijvoorbeeld een minister, of wendt zich tot de rechter. Deze zal moeten reageren op het advies en dan een bindend besluit dienen te nemen.

De aanpak die wij voorstaan neemt de geconstateerde spanning tussen ruimtelijke ontwikkelingen en externe veiligheid dus niet weg; zij biedt wel mogelijkheden beter met deze spanning om te gaan. Het voorkomen van uitholling van het ruimtelijke beleid en het externeveiligheidsbeleid blijft immers een verantwoordelijkheid voor alle betrokkenen: de centrale overheid, de risicoveroorzakers, de netwerkbeheerders en de regionale en lokale besturen.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Ale, B.J.M, Risico's en Veiligheid: een historische schets, 2003
Algemene Rekenkamer, Tussen beleid en uitvoering, TK 2002-2003, 28831,
nrs. 1-2, maart 2003
- Arcadis, Quick Scan gevolgen beleidsvernieuwing externe veiligheid,
18 december 2001
- Barendrecht, J. [et al.]. Overheidsaansprakelijkheid voor toezicht.
Speciale uitgave van het Nederlands Juristenblad (nr.34, jrg.76),
28 september 2001
- Brand, D. van den, Overheid wil zorg dragen voor duidelijk
veiligheidsbeleid : risico's van het transport van gevaarlijke stoffen
In: Alert, Jrg. 8,; p. 35-36 nr. 6, juni 1991
- Docters van Leeuwen, A.W.H., Toezicht op vertrouwen, vertrouwen op
toezicht, in: Bestuurskunde, Jrg. 11; p. 99-107, nr. 3, mei 2002
- European Commission, The trustnet framework: A new perspective on risk
governance, 2000
- Gezondheidsraad, Niet alle risico's zijn gelijk: kanttekeningen bij de
grondslag van de risicobenadering in het milieubeleid, 1995
- HSE, Reducing risks, protecting people - HSE's decision making process, 2001
- HSE, Regulating higher hazards: Exploring the issues, 2000
- HSE, The health and safety system in Great Britain, 2002
- Kabinetstandpunt op het advies Vertrouwen in onafhankelijkheid,
20 juni 2001
- Knaap, P. van der, C.J.A.M. Vermeer en M.J.W. van Twist, Omwille van
effectief toezicht, in: Bestuurskunde Jrg. 11; p. 95-98, nr. 3, mei 2002
- KPMG Milieu, Uitvoering en Handhaving Externe Veiligheid: benodigde
maatregelen en extra middelen voor de komende kabinetsperiode,
mei 2002
- KPMG, Inventarisatie internationaal veiligheidsbeleid, februari 2002

- Minister VROM, Brief aan de Tweede Kamer over het Integraal Veiligheidsprogramma, 19 september 2001
- Minister VROM, Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid, Nationaal Milieubeleidsplan 4, 2001
- Minister VROM, Eerste voortgangsbrief Externe Veiligheid aan de Tweede Kamer, 4 april 2002
- Minister VROM, Kabinetsstandpunt n.a.v. quick scan onderzoek gevolgen beleidsvernieuwing externe veiligheid, LMV 2002.010132, 2002
- Minister VROM, Ontwerpbesluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen, Stc. 22, nr. 38/ p. 15, februari 2002
- Minister VROM, Ruimte maken, ruimte delen: Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020, PKB delen 2 en 3, januari 2002
- Minister VROM, Tweede voortgangsbrief Externe Veiligheid aan de Tweede Kamer, 4 november 2002
- Minister V&W, Wijziging regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen, nr. DGG/J-01/000738, Stc., nr. 1 / pag. 24, 4 december 2001
- Ministerie van Economische Zaken, Internationale vergelijking EV-beleid (België, Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk en Nederland), 21 januari 2002
- Ministerie VROM, Modernisering instrumentarium geluidbeleid, een nieuwe sturingsfilosofie voor het toekomstige geluidbeleid, 28 mei 1998
- Ministerie VROM, Projectdirectie Externe Veiligheid, Startnotitie ketenstudies, 2002
- Ministers van VROM, BZK en SZW, Besluit risico's zware ongevallen, 27 mei 1999
- OFEFP, Critères d'appréciation I, pour l'ordonnance sur les accidents majeurs, 1996
- Pikaar, M.J. and M.A. Seaman, A review of risk control, juni 1995
- Raad van de Europese Unie, Richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, 96/82/EG, 9 december 1996 (Seveso II-richtlijn)
- Raad van de Europese Unie, Richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, nr. 2000/49/EG, 25 juni 2002
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, Veiligheid, een zorg van bestuurders: advies over veiligheid voor verkeer en water, juli 2000
- RIVM, Milieubalans 2001, Bilthoven 2001
- RIVM, Milieubalans 2002, Bilthoven 2002

- ROB, Partners in veiligheid; van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid, April 2002
- Sociaal en Cultureel Planbureau, Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid, Den Haag, december 2002
- Tweede Kamer, Omgaan met Risico's, vergaderjaar 1988-1989, 21137, nr. 5
- Tweede Kamer, Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen, vergaderjaar 1995-1996, 24 611, nr.2
- VNO-NCW, Brief aan de Tweede Kamer over de Quick scan naar de gevolgen van de beleidsvernieuwing externe veiligheid, 22 februari 2002
- VROM-raad, Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4, Advies 028, 25 oktober 2001
- Witteveen, T.A.M., Toezicht sociale zekerheid wankel op weg, in: Bestuurskunde, Jrg. 11; p. 119-127, nr. 3, mei 2002



BIJLAGEN

BIJLAGE 1 THEMA EXTERNE VEILIGHEID IN WERKPROGRAMMA'S VAN DE RADEN

WERKPROGRAMMA RAAD VERKEER EN WATERSTAAT 2002

Externe veiligheid

Er lijkt een spanning te zijn tussen intensief en meervoudig ruimtegebruik (bundeling infrastructuur en bebouwing) en de externe veiligheid. Het blijkt moeilijk een goed inzicht te krijgen in de risico's die hieruit voortvloeien voor de omgeving. Denk aan knooppunten van rail en weg maar ook spooremplacementen en LPG-stations. Daarnaast zijn de percepties van burgers ten aanzien van de rol van de overheid en de wijze waarop de overheid met deze risico's om kan gaan nog grotendeels onbekend terrein.

Vragen die de Raad zou kunnen oppakken zijn:

- Welke risico's spelen er op het snijvlak van knooppunten van infrastructuur en bebouwing?
- Hoe hebben andere Europese landen dit geregeld?
- Welke rol heeft de overheid met betrekking tot zowel beleid als toezicht en wat zijn de verwachtingen bij burgers?
- Welke verantwoordelijkheden liggen waar (rijk/provincie/gemeente/bedrijfsleven)?

Samenwerking met de VROM-raad lijkt bij dit onderwerp voor de hand te liggen.

WERKPROGRAMMA VROM-RAAD 2002

Veiligheid

Voor de korte termijn speelt de veiligheidsproblematiek een belangrijke rol. Nieuwe regelgeving wordt voorbereid en er speelt een groot aantal concrete knelpunten.

In algemene zin is er een spanning tussen de beleidsterreinen van VROM die zich uit in de strijdigheid tussen de wens om risico's uit te bannen enerzijds en de wens om compact te bouwen anderzijds.

Bij het zoeken naar oplossingen speelt onder meer de vraag hoe groepsrisico's bestuurlijk moeten worden gewogen, wat de ruimtelijke consequenties zijn van veiligheidsnormen en hoe moet worden omgegaan met aansprakelijkheid en verzekeraarbaarheid.

De Raad is voornemens te starten met voorstudie gericht op enkele concrete probleemsituaties.

BIJLAGE 2

BEGRIPPENLIJST

ALARA	As Low As Reasonably Achievable (zo laag als redelijkerwijs mogelijk). Alle mogelijke maatregelen moeten worden genomen om het risico te reduceren, voor zover dat redelijk is wat kosten en andere aspecten betreft.
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AVR	Arbeidsveiligheidsrapport
Brongerichte maatregelen	Maatregelen waarmee de bronnen van risico's worden gewijzigd, zodanig dat de risico's worden teruggedrongen of weggenomen
BRZO '99	Besluit Risico's Zware Ongevallen. Bepaalt voor welke bedrijven een Veiligheidsrapport moet worden opgesteld. Dit vormt de basis voor het rampenbestrijdingsplan
Brabantroute	Spoorroute via o.a. de steden Breda, Tilburg en Eindhoven
Commissie Oosting	Direct na de vuurwerkramp in Enschede van 13 mei 2000 is er een Commissie onderzoek vuurwerkramp geïnstalleerd die een onafhankelijk onderzoek heeft gedaan naar de ramp. De voorzitter van deze commissie was de heer Oosting, daarom wordt deze commissie ook wel commissie Oosting genoemd.
CPR	Commissie Bestrijding van Rampen
CPR-15 opslag	Opslag van gevaarlijke stoffen die valt onder de richtlijn CPR 15-1 (tot 10 ton), CPR 15-2 (meer dan 10 ton) of CPR 15-3 (bestrijdingsmiddelen)
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, momenteel gebruikt men alleen de afkorting DCMR gevolgd door Milieudienst Rijnmond

Effectafstand	De afstand tot waar een calamiteit een bepaald effect (overlijden, verwonding) heeft op een persoon die zich daar onbeschermd bevindt
Externe veiligheid	Externe veiligheid betreft de risico's voor de omgeving veroorzaakt door de productie, de opslag, het transport en het gebruik van gevaarlijke stoffen. Ook risico's voor de omgeving verbonden aan luchtvaart vallen onder externe veiligheid
F/N-Curve	De curve waarin het Groeps Risico wordt uitgedrukt. De F staat voor de kans op een ongeluk (F=frequentie per jaar). Deze wordt uitgezet tegen het aantal mensen dat omkomt, waarbij N staat voor het aantal mensen
Grenswaarde	Een grenswaarde geeft het milieukwaliteitsniveau aan dat ten minste moet worden bereikt of gehandhaafd. De grenswaarde moet door het bevoegd orgaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden in acht worden genomen
Ketenstudies	Integrale studies met als doel het wegnemen van veiligheidsknelpunten in de keten (productie, transport, opslag, gebruik, afval). Op dit moment worden ketenstudies uitgevoerd voor LPG, chloor en ammoniak
Inrichting	Elke door de mens bedrijfsmatig (of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was) ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing te worden verricht
MTR	Maximaal Toelaatbaar Risico
Nazorg	Zie Veiligheidsketen
NIBRA	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
NMP-4	In het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) wordt het Nederlandse milieubeleid beschreven. Om de vier jaar komt er een nieuw NMP uit. Momenteel is het vierde nationaal milieubeleidsplan (NMP4) in werking. Het externeveiligheidsbeleid maakt deel uit van het externeveiligheidsbeleid en wordt dus ook in het NMP beschreven

Oriënterende waarde	Een oriënterende waarde geeft het milieukwaliteitsniveau aan dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd. Het bevoegde orgaan moet bij de uitoefening van zijn bevoegdheden met de oriënterende waarde rekening houden. Van de waarde mag slechts gemotiveerd worden afgeweken
PBZO Preventie Beleid Zware Ongevallen	Dit is een nadere concretisering van de 'zorgplicht' van het BZRO 1992. In het PBZO-rapport wordt, kort gezegd, het veiligheidszorgsysteem van het bedrijf beschreven. Een bedrijf is PBZO-plichtig wanneer de hoeveelheid gevaarlijke stoffen in een bepaalde categorie de eerste drempelwaarde overschrijdt (Bijlage 1 van de Seveso-2-richtlijn)
Preparatie	Zie veiligheidsketen
Preventie	Zie veiligheidsketen
Pro-actie	Zie veiligheidsketen
QRA	Quantitative Risk Assessment (kwantitatieve risicoanalyse), berekeningsmethode waarmee risicoafstanden worden bepaald op basis van kansen en effecten van mogelijke calamiteiten
Quick scan	Quick scan gevolgen beleidsvernieuwing externe veiligheid, Arcadis en TNO, in opdracht van het Ministerie van VROM, 18 december 2001
Rampen bestrijdingsplan	Gedetailleerd aanvalsplan voor de bestrijding en beheersing van calamiteiten voor een speciale situatie of inrichting
Rampenplan	Gemeentelijk plan voor de coördinatie van hulpdiensten bij een omvangrijke calamiteit of ramp
Repressie	Zie veiligheidsketen
Risico	De ongewenste gevolgen van een activiteit verbonden met de kans dat deze zich kunnen voordoen
Risicocontour	Lijn die op een kaart getrokken is door punten met een gelijk (plaatsgebonden) risico
RNVGS	Nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen
RRGS	Register Risico's Gevaarlijke Stoffen
Saneringswaarde	Waarde voor het plaatsgebonden risico (PR) waarbij gesaneerd zou moeten worden. Deze waarde is gesteld op 10 ⁻⁵

Sleutelprojecten	De sleutelprojecten hebben betrekking op grootschalige investeringen in de belangrijkste stedelijke gebieden van Nederland. Het rijk neemt er een regisserende en faciliterende rol op zich. In de Actualisering Vinex heeft het rijk zes sleutelprojecten aangewezen om investeringen te concentreren: bij de stations Amsterdam Zuid, Rotterdam Centraal, Den Haag, Utrecht Centraal, Breda en Arnhem.
Seveso II-Richtlijn 96/82/EG	Herziening van de richtlijn 82/501/EG, de zgn. Seveso-richtlijn.
Stationaire bronnen	Niet verplaatsbare risicobronnen, zoals bedrijven, opslagtanks e.d.
Netwerken	Alle infrastructuur waarover of waardoor transport (van gevaarlijke stoffen) plaatsvindt, zoals wegen, waterwegen, spoor en buisleidingen
Veiligheidsketen	Een denkmodel dat recht doet aan de veelomvattendheid van het begrip veiligheid. In alle fasen van een economische activiteit speelt het aspect veiligheid een rol bij beslissingen. Het ketenmodel brengt tot uiting dat de veiligheid wordt bepaald door de zwakste schakel. De schakels van de veiligheidsketen zijn proactie (zijn er alternatieven voor deze activiteit?), preventie (onder welke voorwaarden kan de activiteit doorgang vinden?), preparatie (wanneer zich onverhoopt een calamiteit voordoet welke organisaties en middelen kunnen dan worden ingezet?), repressie (waar worden ten tijde van de calamiteit de opstelplaatsen toestand weer naar normaal functioneren hersteld, welke lessen/conclusies worden getrokken voor de verschillende schakels van de keten?) en nazorg (de zorg nadat zich onverhoopt een calamiteit voordoet).
VER	Veiligheids Effect Rapportage
VR	Veiligheidsrapport. Verplicht voor bedrijven die onder het BRZO vallen en de hoge drempelwaarde van een stofhoeveelheid of -categorie (beschreven in het BRZO) overschrijden
Wro	Wet op de Ruimtelijke Ordening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

WVGS	<p>Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen; kaderwet die het vervoer van gevaarlijke stoffen regelt behalve door lucht en zee. Onder de WVGS valt het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen (BVGS) en drie ministeriële regelingen, te weten reglement vervoer over land van gevaarlijke stoffen (Vlg), reglement vervoer over binnenwateren van gevaarlijke stoffen (Vbg), reglement vervoer over spoorwegen van gevaarlijke stoffen (Vsg)</p>
Zorgplicht	<p>De algemene verplichting op grond van het BRZO. Exploitanten van een inrichting moeten kunnen aantonen dat zij op de hoogte zijn van de risico's en maatregelen en voorzieningen hebben getroffen om risico's te beperken</p>

BIJLAGE 3 OVERZICHT VAN GERAADPLEEGDE PERSONEN

DCMR

drs. G.J. van Tongeren
drs. A. Deelen

HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE

dhr. R. Turner
dhr. N. Riley
dhr. D. Carter
dhr. J. Irwin
dhr. A. Wilson

MINISTERIE VAN VROM, PROJECTDIRECTIE EXTERNE VEILIGHEID

ing. C.M. Moons
mw. ir. A.G.Nijhof
ing. D. de Jong

MINISTERIE VAN VROM, DIRECTIE BESTUURSZAKEN VAN DE VROM-INSPECTIE

drs. F.J. Huisman

MINISTERIE VAN VROM,
DIRECTIE STRATEGIE EN BESTUUR VAN DGM
mw. mr. J.P.A. Lamé

MINISTERIE VAN VROM, DIRECTIE LMV VAN DGM
drs. J.A. Verspoor

MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT, DG GOEDERENVERVOER
mr. J.Y. Stuitje
mw. drs. K. Jakschtow
ir. J.H. van Zwol
dhr. D. van den Brand
mr. A. den Breejen

MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT,
INSPECTIE VERKEER EN WATERSTAAT
ir. A.A. van Essen

MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT, DG RIJKSWATERSTAAT,
ADVIESDIENST VERKEER EN VERVOER
ir. P.C.M. P. Polak
ir. W.R. Beukenkamp

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, DG ONDERNEMINGSKLIMAAT,
AFDELING MILIEU EN ENERGIEBESPARING
drs. A.R. Walrecht

MINISTERIE VAN BINENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES.
DG OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

dhr. H. Bal

PROVINCIE ZUID-HOLLAND, AFDELING LUCHTKWALITEIT EN
EXTERNE VEILIGHEID

mw. ir. A. Wijbenga

mw. drs. A. Wetzer

RAAD VOOR TRANSPORTVEILIGHEID

drs. J.H. Pongers

VNG

drs. J.H. Eigeman

ir. R. Kreutz

VNO/NCW

mr.drs. W.M. Zijlstra

drs. G.H.J. Rijkhoff

OPTA

drs. H.C. Bakker

STICHTING NATUUR EN MILIEU

ir. J. Fransen

RONDETAFFELGESPREK CASE 'ROTTERDAM CENTRAAL STATION'

Op 25 april 2002 is een rondetafelgesprek gehouden over het project Rotterdam Centraal Station en de externeveiligheidsaspecten.

Deelnemers aan dit Rondetafelgesprek waren:

drs. C.I. Braams, projectdirectie Externe Veiligheid, Ministerie VROM
drs. L.M. van Hoof, projectbureau CS
dhr. H. van Herwaarden, NS Vastgoed
ir. R.A.R. Kouprie, dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, gemeente Rotterdam
ir. O. Olsthoorn, railinfrabeheer
dhr. D. Ouwerkerk, gemeentewerken Milieubeleid, gemeente Rotterdam
ir. J.P.J.M. Remmen, Project Veiligheid en Security, Ministerie V&W
dhr. A. Steekenburg, Vereniging Zuid-Hollandse Milieufederatie

Namens de beide raden

prof.dr. W.A. Hafkamp, RVW/VROM-raad, voorzitter
mr. P.G.A. Noordanus, VROM-raad
mw. drs. A. Rijckenberg, RVW /VROM-raad
prof.dr. W.C. Turkenburg, VROM-raad
mw. A. van Vliet-Kuiper, RVW
dr. B.J.M. Ale, RIVM

Namens het projectteam

ir. C.D.J. Cieraad, projectleider
drs. B. Swanenvleugel, RVW
ir. A.J.F. de Vries, VROM-raad

BIJLAGE 4

SAMENSTELLING VAN DE VOORBEREIDINGS- COMMISSIE

prof.dr. W.A. Hafkamp - voorzitter van de commissie
mw. A. van Vliet-Kuiper, RVW
dhr. J. van Dijk, RVW
drs. T.J. Wams, VROM-raad
prof. dr. W.C. Turkenburg, VROM-raad – vice-voorzitter van de commissie
mr. P.G.A. Noordanus, VROM-raad

SAMENSTELLING VAN HET PROJECTTEAM

ir. C.D.J. Cieraad, projectleider van januari tot september 2002
drs. J.P.F. Kimmel, projectleider vanaf september 2002
mw. drs. M. Breukels, RVW tot mei 2002
drs. B. Swanenvleugel, RVW vanaf april 2002
mw. J.D. Parag, RVW
mw. drs. D.M. van Beurden, RVW
ir. A.J.F. de Vries, VROM-raad
ir. J.J.H. Egberts, VROM-raad vanaf april 2002
mw. C.I.A. de Vries, VROM-raad

BIJLAGE 5

SAMENSTELLING VAN

DE RADEN

SAMENSTELLING VROM-RAAD

mr. P.G.A. Noordanus, voorzitter
mr.dr.s. L.C. Brinkman
mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek
prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars
ir. J.J. de Graeff
prof.dr. W.A. Hafkamp
mw.prof.mr. J. de Jong
mw. M.C. Meindertsma
mw.dr.s. A.M.J. Rijckenberg
mw.prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz
prof.dr.ir. J. van der Schaar
ir. D. Sijmons
prof.dr. P. Tordoir
prof.dr. W.C. Turkenburg
drs. T.J. Wams

Waarnemers

mr. N.R. van Ravesteyn, namens het Ruimtelijk Planbureau
prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau
drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

SAMENSTELLING RAAD VOOR VERKEER EN WATERSTAAT

mr. F. de Zeeuw, voorzitter

mw. prof.dr. J.P. Bahlmann

dhr J. van Dijk

prof. dr. W.A. Hafkamp

ir. G.A. Kaper

drs. R.H.P.W. Kottman

ir. K.J. Noordzij MBA

mw. G. Prins

mw. drs. A.M.J. Rijckenberg

mr. F.E. Schaake

mw. A. van Vliet-Kuiper

dr. N. de Voogd

prof. dr. ir. N. Wijmolst

Algemeen secretaris

ir. H.J.M. Verkooijen



SUMMARY

1 MOTIVATION

This advice was prompted by the observation that major spatial planning projects are increasingly subject to delays due to external safety problems. In other cases, external safety near risk sources is compromised by expanding new construction. This report deals with these tensions between spatial planning policy and safety policy. It has been drawn up by the Advisory Council for Transport, Public Works and Water Management in collaboration with the Advisory Council for Housing, Spatial Planning and the Environment because the work areas of these two organisations are closely interwoven with respect to these topics. Moreover, a joint position is a good starting point for drawing up a coherent external safety and spatial planning policy. The government is currently placing increasing emphasis on the links between these two policy areas and we would like to encourage this development.

2 PROBLEM DEFINITION

Spatial developments are coming to a standstill and external safety policy is being eroded.

Dutch spatial planning policy as laid down in the Fifth Policy Document on Spatial Planning aims to intensify the use of space. This aim may come into conflict with the intentions set out in the Fourth National Environmental Policy Plan, which state that additional space is sometimes necessary to guarantee external safety. Because the use of space near locations where potentially dangerous activities are carried out (e.g. industrial activities and transport and storage of hazardous materials) is being intensified, any accidents may produce serious consequences. In order to control these risks, the Fourth National Environmental Policy Plan assumes that in such situations a choice will be made between spatial development on the one

hand and accommodating the risk-generating activity on the other. In practice, however, such choices are often avoided. This results in planned spatial developments coming to a standstill and an erosion of external safety policy.

The presence of risk sources and the lack of adequate risk management on the one hand and the desire to intensify the use of space on the other are causing planned project developments to come to a standstill. This may mean that certain spatial plans are realised at a different, less desirable location, eroding spatial planning policy. Examples of this include the Kralingse Zoom project in Rotterdam, the Zuidas project in Amsterdam and the development of Rotterdam's central railway station.

The desire to realise certain projects near risk sources leads to a more intensive use of space. Sometimes unconsciously, unacceptable risks are taken in realising projects.

We are of the opinion that such situations may start to occur much more often in the (near) future if policy is not changed. Stricter (enforcement of) external safety regulations causes that in time existing situations will have to comply with the standards applicable to new situations. The transport of hazardous materials will increase over the next few years if no additional measures are taken. Residential development will expand and plans exist to realise large-scale building projects near infrastructure facilities.

3 CAUSES

The responsibilities for risk control are not clearly allocated to risk originators, network managers and local administrators. In addition, standards are defined and implemented in a less than adequate manner. A gap exists between policy means and policy aims.

The tension between risk control and a more intensive use of space is caused by various interconnected factors related to the set-up and implementation of external safety and spatial planning policy. These factors can be divided into the following three categories (see figure 0-1 below):

- a. Insufficiently clear allocation of responsibilities and powers
- b. Problematic set-up and implementation of standards
- c. Gap between policy objectives and policy means

The various responsibilities and powers of social actors with respect to external safety have not been allocated in a sufficiently clear manner and are insufficiently particularised.

In current practice, risk originators are not provided with enough incentives to limit risks and realise structural improvements in the risk chain. In practice, the ALARA principle (As Low As Reasonably Achievable) is hardly observed. Many risk originators simply attempt to keep all parameters just below the prescribed level rather than trying to make the overall activity as safe as possible. This situation is worsened by the fact that, in many cases, a permit actually authorises risk originators to carry out risk-generating activities. Furthermore, transport network managers are not sufficiently equipped to control risks and sometimes prefer flexible use of their network over risk control. Finally, local administrators lack the insight into the actual risks that is required to act in a responsible manner to ensure citizens' safety. Spatial planning and external safety are insufficiently co-ordinated.

In external safety policy, a limit value is set for the individual risk and an orientating value for the group risk. When taking decisions about risk-generating activities, these values have to be taken into account. In practice, however, there are problems in setting and implementing these standards.

These problems are caused in part by the fact that risk standards do not take the accumulation of risks into account or the social significance of certain risk-generating activities. Uniform standards that apply to a broad range of activities fail to recognise the fact that the social acceptance of the associated risks depends to a large extent on the nature, use and necessity of the risk-generating activity in question. Limit values for local risks and target values for group risks relate to the acceptability of specific, often new activities. However, the extent to which citizens feel safe also depends on their current level of exposure to other risks in their living environment. In other words, the degree of risk and the safety level in their environment as a whole is also of importance to them. The current system of standards fails to take these considerations into account. In addition, the system of standards itself stands in the way of achieving optimal internal

and external safety because it is aimed only at external safety. The internal safety of road and railway users is left out of the picture.

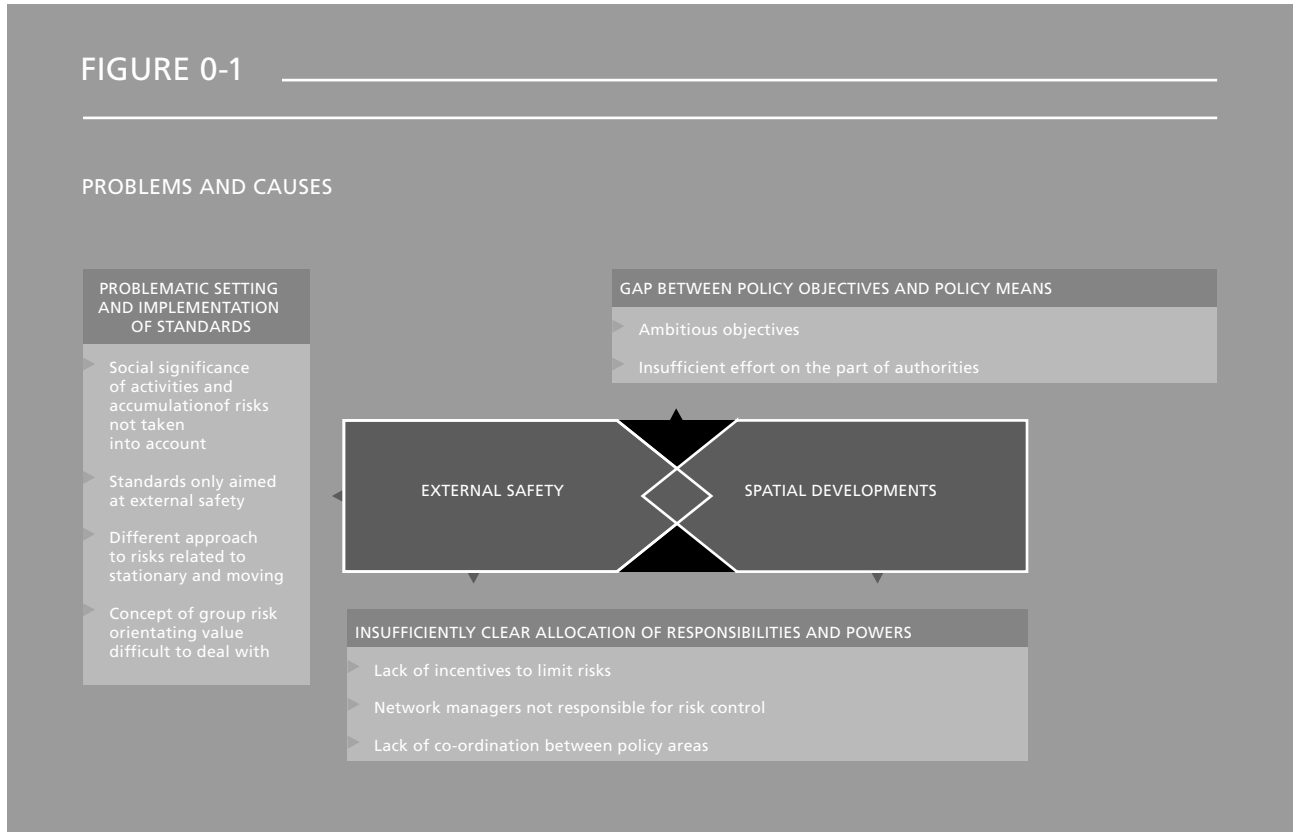
The fact that standards are applied to diverse risk sources in an unbalanced manner constitutes also a cause for the problems. Originally, the concept of 'group risk' was intended to apply to single stationary facilities such as LP gas stations. However, the group risk orientating value was later also applied to very different types of facilities (such as large business parks, railway yards and Schiphol airport) at a completely different scale. In addition, the group risk orientating value is based on the average population density of the Netherlands, which is inappropriate for lines of transportation because these often run near or even through densely populated areas. Furthermore, the lack of standards for the external safety of transportation abroad also presents a problem.

Finally, administrators find it difficult to deal with the concept of the group risk orientation value, as it explicitly gives them room to allow certain activities or spatial developments, even if the orientation value in question is exceeded, provided that they give a good reason for this. However, it is quite understandable that administrators hesitate to make use of this option, because there is no clear national frame of reference setting out possible reasons for deviating from the orientation value.

There is a gap between the external safety level that the Dutch government wishes to offer its citizens and the effort it is willing to put into this. As a result, the aim of creating a living environment with limited external safety risks is often not achieved under the present system of standards.

This gap is caused in part by the ambitious objectives set by the government. Attempting to meet the current external safety standards in all cases would require large-scale and costly clean-up efforts. In addition, the competent authorities are often unwilling to exert themselves sufficiently to realise the external safety objectives. This becomes particularly apparent in the poor implementation, monitoring and enforcement of regulations for risk-generating activities.

The three types of causes are schematically presented in the diagram below.



In the interaction between external safety and spatial planning, social actors develop various positions. After all, many of the problems listed above can be traced back to differences in the perception of (the acceptability of) risks in our society. Numerous factors influence people's perception and assessment of risks. It is extremely difficult to reach agreement on the acceptability of risks which are characterised by a low likelihood, but serious effects. Incomplete or contradictory information makes it difficult to clearly inform local residents of the risks and the decisions taken to control these risks.

4 STARTING POINTS FOR FUTURE POLICY

Over the last few decades, external safety policy has displayed a 'pendulum motion'. The general opinion regarding the necessary degree of risk control has undergone considerable changes, as have the associated policies. If there are no calamities or incidents for a long period of time, regulations are often relaxed. After calamities, however, policies are generally tightened. In effect, this pendulum motion also characterises the relationship between external safety policy and spatial planning policy. We feel that adjusting the entire spatial planning of the Netherlands to conform to the safety requirements prevalent at a particular time is an unrealistic aim. Safety policy should be robust. To prevent further incidents, new consideration will have to be paid to (the robustness of) external safety policy and to the way in which that policy is drawn up. We feel that the safety risks in policy and implementation should be recognised.

However, risks must be reduced in a reasonable and responsible manner. We should realise that there is no such thing as absolute reduction; we live in a risk society. Current Dutch regulations are based on an approach where attention is paid to both the effects and the risk of any incidents occurring. One of the consequences of this policy is the fact that a residual risk always remains. In effect, a minute risk of an incident with possibly serious consequences is accepted. This tactic seems the only sensible one. An effect-based approach, where stringent safety standards are intended to offer 'absolute' protection, is not a realistic option in the Netherlands.

While the reality of a 'risk society' should be accepted, the range of perceptions and opinions regarding safety and spatial diversity in the Netherlands must be properly represented. Broadly, this means that the following steps should be taken:

- The various parties involved in risk control should be brought together and responsibilities should be allocated to each of them.
- New consideration should be given to external safety levels at a regional and especially at a local level. Citizens should be involved as much as possible and the ALARA principle should be implemented at a higher level than a national basic safety level yet to be defined.

Trust and credibility play a key role in the acceptance of a particular risk-generating activity. Everyone who is directly or indirectly responsible for risk control (i.e. risk originators, network managers and government authorities) should work to enhance external safety as a matter of course. Consequently, we feel it is important to arrive at an agreement which clearly allocates responsibilities and powers to risk originators, network managers and local administrators. The social actors involved should take their responsibility seriously and work to permanently limit the risks, starting at the source. In our opinion, it is very important that risk originators, network managers and local administrators demonstrate to the risk bearers that the risks are under control.

Furthermore, we feel that the perspective of citizens should be central to policy-making. The responsible parties must ensure that the risks themselves and risk control and decision-making processes are adequately conveyed to citizens. The distinction between the perception of risks and the calculated risk level should play a key role in this. A basic safety level should be defined and guaranteed in order to protect the living environment. The current system of quantitative risk analysis can play a role in this.

5 THE THREE POLICY DOMAINS CONSIDERED SEPARATELY

The domains are closely interconnected and influence one another permanently. Both the approach to each specific domain and the connections between the domains are important.

External safety (or the lack of it) can be considered as a system. In this report, this system comprises three (policy) domains:

- 1 Risk sources in risk chains. This policy domain relates to risk sources in the context of the chain of activities they are part of. Risk originators are central to this domain.
- 2 Transport networks. This policy domain relates to the transport of hazardous materials via networks. Transport network managers are central to this domain.
- 3 On-site safety. This policy domain relates to the assessment of risks for the living environment caused by spatial developments and risk-generating activities. Local administrators are central to this domain.

Each domain has its own characteristics and therefore requires its own approach. The social actors responsible for safety can each be classified under one of these policy domains.

In the domain 'Risk sources in risk chains', we can identify several risk chains (e.g. related to LP gas, ammonia, chlorine, etc) which cause most of the current external safety problems and impediments in the realisation of plans. In this particular domain, the notion of chains is emphasised because for the reduction of risk in the first place we want to focus on risk sources. A second reason is that a failure to consider a system as a whole opens it up to the risk of a whole succession of suboptimal processes. All parties in these risk chains should work to reduce the risks and impediments caused by such chains in a target group approach. The government should set tenable and enforceable objectives to achieve this aim. By means of legislation and regulation, it can also create incentives for risk originators to take responsibility for external safety and to provide insight in the costs associated with certain risks.

We consider 'Transport networks' as the second key domain in external safety and spatial planning policy. After all, transport via motorways, railways and main waterways – not so much specific production or storage sites – causes many of the external safety problems. Transport networks do not constitute a new policy domain: numerous policy initiatives have already been taken with respect to this topic. For instance, plans exist to regulate the transport of hazardous materials by rail. Such transport currently causes much more safety problems and impediments than, for instance, factories. Consequently, the managers of infrastructure networks should be given responsibility for limiting these risks and impediments, insofar as network management can contribute towards this aim, for instance by means of routing, distribution planning (use of 'time windows') and setting maximum speeds. Network managers should be given the appropriate powers and instruments to do this. Limiting these risks also requires the government to set tenable and enforceable objectives. We are aware that the international situation requires a great deal of attention in all this, not only with respect to the compatibility of Dutch and EU regulations, but also in terms of the international competitive position of the Netherlands.

Finally, we consider 'On-site safety' to be an important policy domain because the local living environment is where the effects of external safety policy are most obvious. This is where a lack of safety due to risk-generating activities becomes apparent for local residents and local and regional administrators, prompting them to address the issue. A change of perspective is required for this domain. From analysing the risks produced by specific sources, we need to move towards considering the complex of safety risks affecting citizens. Municipal, provincial and regional authorities should assess the safety of their entire territory in consultation with citizens and decide if and how they will improve safety levels in relation to environmental and spatial planning objectives. Other policy domains provide a framework in this: municipal, provincial and regional authorities pass on their spatial development plans to the central government so that it can set targets for the risk chains and transport networks.

Policy-making should be based on an area-based accumulative basic safety level for all citizens of the Netherlands. The situation should not be worse than this level anywhere; better is of course desirable. In the long term, this basic safety level can replace the current activity-based individual risk limit value and group risk orientating value. The regional basic safety level includes all risks associated with facilities and transportation in a certain area and should be based on a broad vision of safety. This level should be at once ambitious, tenable and enforceable, i.e. financially realistic. Permanent efforts should be undertaken in the three domains described above as a solid precondition for the implementation of such a basic safety level. Such efforts should be supported in part by a co-ordinating body for external safety and spatial planning in order to also improve safety to above the basic level. In this context, the ALARA principle should be incorporated in legislation in such a manner as to provide an extra impetus to permit systems.

One or more benchmarks will have to be selected for this area-based basic safety level. An accumulative individual risk value is particularly suitable for protecting the safety of the individual citizen, but there is also a need for an accumulative area-based group risk or another benchmark in order to prevent social disruption.

6 THE THREE POLICY DOMAINS CONSIDERED AS A WHOLE

There is a need for an authoritative and well-equipped advising and facilitating co-ordinating body for external safety and spatial planning. Its duties should also include monitoring whether domain objectives are achieved, signalling inconsistencies across the domains and ensuring that domains are prioritised in the correct manner.

On-site developments cannot be considered separately from risk chains, nor should the use of infrastructure facilities for risk-generating activities be a matter of course in a country as densely populated as the Netherlands. However, the necessary coherence between the three policy domains will not materialise out of thin air. Within each domain, objectives and targets should be defined, based in part on spatial requirements. The social actors involved will attempt to achieve these aims in an optimal manner. This means that in domain 1, the various target groups will attempt to achieve the objectives for risk chains. In domain 2, network managers will optimise the risk characteristics of networks in their sphere of influence and in domain 3, local administrators will define risk objectives related to spatial planning.

Because the issues at stake relate to various policy areas and involve several social actors, there is a particular need for functions that co-ordinate the various domains. In overall policy, we distinguish between the following new functions:

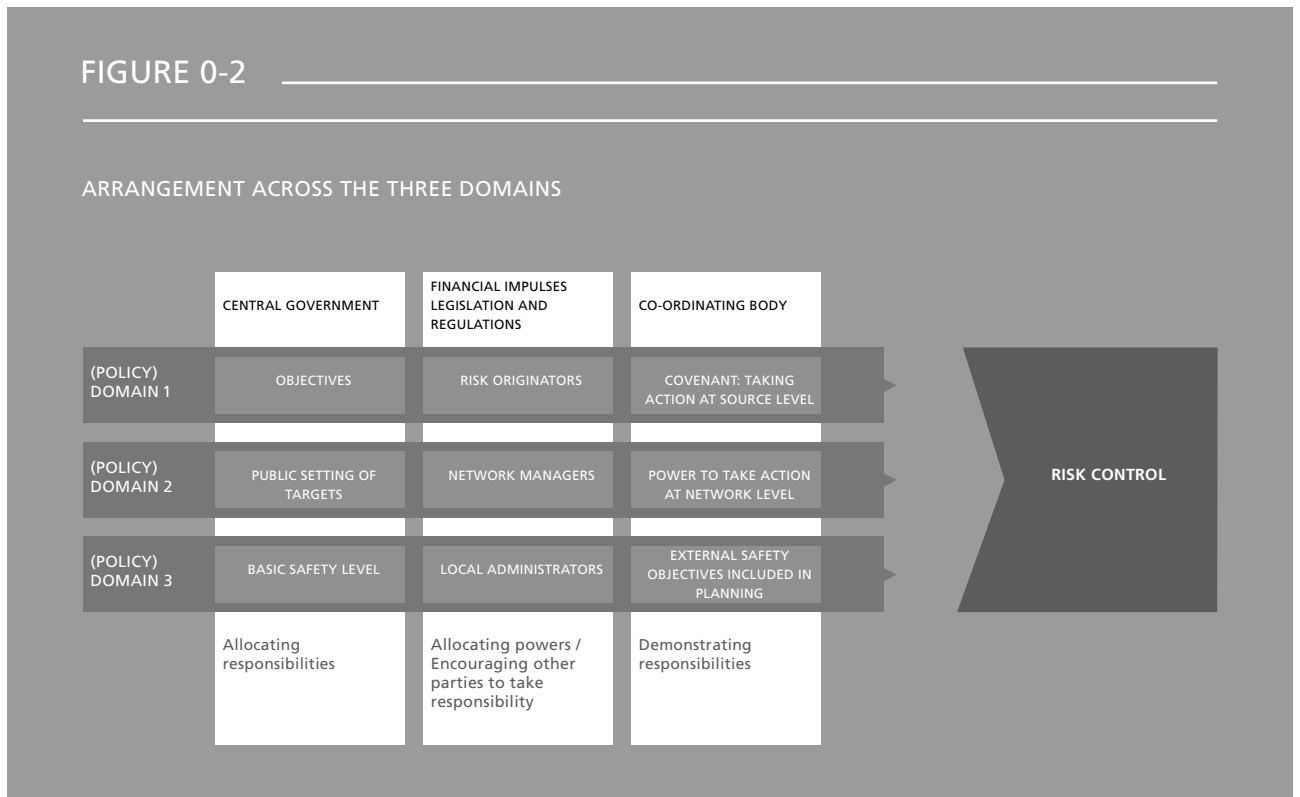
- 1 Defining objectives and setting targets for the three policy domains.
- 2 Ensuring that the domain objectives are achieved.
- 3 Signalling inconsistencies, conflicting interests or opportunities for synergy across the domains.
- 4 Ensuring that domains are prioritised in the correct manner if necessary.

Co-ordination *within* the policy domains is a responsibility of the social actors themselves, but co-ordination *across* the domains is not so self-evident.

The central government should set objectives and targets for the three domains on the basis of integral assessments (function 1). We advise establishing a co-ordinating body for external safety and spatial planning

to carry out the other three functions. This body will advise and facilitate all parties involved in the external safety and spatial planning policy area. It should develop into an authoritative organisation characterised by expertise, independence and integrity. Its recommendations should be public and its position in existing administrative structures should be clearly defined. This co-ordinating body should at least have a duty to consult and report, as well as advisory powers, a right of reply and the option to fall back on the competent minister or on the judiciary.

The various tasks and relationships are visually presented in the diagram below.



The various recommendations presented in this report are only effective if they are implemented as a coherent package. Only then will they help to resolve the tension between external safety and spatial planning. We advise against singling out and implementing just a few recommendations. All parties involved should work to prevent spatial planning and external safety policy from being eroded.

COLOFON

Verantwoorde risico's, veilige ruimte
Uitgave VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat

ONTWERP

Tel Design, Den Haag

DRUKWERK

Drukkzaken, Rotterdam

FOTOGRAFIE

Hollandse Hoogte, Amsterdam

TEKSTREDACTIE

drs G.J. van der Spek – Communicatietrainingen en tekstadviezen,
Oegstgeest

Dit advies is verkrijgbaar bij de secretariaten van de

Raad voor Verkeer en Waterstaat

Jan van Nassaustraart 125

2596 BS Den Haag

Postbus 90653

2509 LR Den Haag

Telefoon 070 351 96 25

Telefax 070 351 96 26

E-mail secretariaat@raadvenw.nl

Website www.raadvenw.nl

VROM-raad

Oranjevuitensingel 6

Postbus 30949 - IPC 105

2500 GX Den Haag

Telefoon 070 339 15 05

Telefax 070 33919 70

E-mail vromraad@minvrom.nl

Website www.vromraad.nl

ISBN 90-77323-02-3

EERDER VERSCHENEN

MAART 2003

Zorgvuldig omgaan met de introductie van marktwerking rond vitale infrastructurele voorzieningen (een gezamenlijke uitgave van de Algemene Energieraad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat)

DIT IS EEN GEZAMENLIJKE UITGAVE VAN



Raad voor Verkeer en Waterstaat



VROMraad