



# Externe Veiligheidsbeleid

## Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond



Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

# **Externe Veiligheidsbeleid**

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

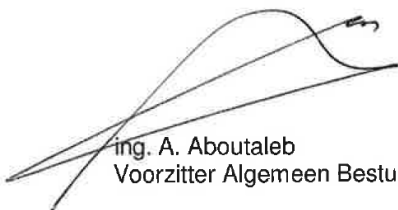




**Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond**

**Besluit Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond**

Het algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft op 16 december 2013 het Externe Veiligheidsbeleid VRR vastgesteld



ing. A. Aboutaleb  
Voorzitter Algemeen Bestuur



Mr. Drs. A. Littoij  
Secretaris Algemeen Bestuur



## Samenvatting

De doelstelling van dit voorliggende externe veiligheidsbeleid VRR 2013 is het borgen van een heldere en eenduidige advisering op het gebied van externe veiligheid door de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR). De VRR streeft ernaar om goede adviezen te geven waaraan opvolging wordt gegeven, om de regio zo veilig mogelijk te maken en te houden voor alle aanwezigen. Hiertoe zoekt de VRR nadrukkelijk de samenwerking met het geadviseerde bevoegd gezag. In het beleid zijn de taken en bevoegdheden voor zowel de VRR als het bevoegd gezag beschreven.

Het bevoegd gezag is verplicht om het adviesverzoek te doen vóór het definitieve besluit in het kader van de Wet ruimtelijke ordening of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dit betekent dat het mogelijk is in een zeer laat stadium om advies te vragen. De VRR geeft er echter de voorkeur aan om in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken te worden, bij voorkeur al tijdens het vooroverleg (indien dit plaatsvindt). Op deze manier kan de VRR al in een vroeg stadium meedenken en wordt voorkomen dat de besluitvorming al vergevorderd is en eventuele maatregelen nog maar moeilijk geïntegreerd kunnen worden en/of alleen tegen hogere kosten.

Het externe veiligheidsadvies van de VRR is een onderdeel van de belangenafweging en dient hierdoor niet separaat geïnterpreteerd te worden. In de belangenafweging zal dan ook een risicobenadering toegepast moeten worden (risico = kans x effect).

Het externe veiligheidsadvies van de VRR is een *advies* waar het bevoegd gezag *gemotiveerd* van mag afwijken.

Dat niet alle maatregelen in een ruimtelijk plan kunnen worden vastgelegd, heeft de praktijk inmiddels uitgewezen. Het ontbreken van een eenduidig beeld uit jurisprudentie en/of de bedoeling van de wetgever maakt dat niet alle mogelijkheden van borging vrij zijn van (proces)risico's. Hier ligt dan ook de uitdaging voor het bevoegd gezag te zoeken naar creatieve oplossingen die moeten leiden tot het borgen van maatregelen. Alleen door de grenzen op te zoeken, kunnen deze door bestuur (gemeenten en provincies), wetgever of rechter worden vastgesteld.

Om tot eenduidige en goede adviezen te komen heeft de VRR onder andere de volgende uitgangspunten in het beleid opgenomen:

1. De VRR vindt het niet wenselijk om "zeer" kwetsbare objecten binnen de 100% letaliteitcontour<sup>1</sup> (A-zone) van het worstcase scenario (hitte- en drukeffecten) toe te staan. Personen die beperkt/niet-zelfredzaam zijn kunnen niet op eigen gelegenheid het gebouw en het gebied ontvluchten. Hierdoor is de kans dat deze personen gewond raken of komen te overlijden groter dan personen die wel zelfredzaam zijn.
2. De VRR vindt het niet wenselijk om (beperkt) kwetsbare objecten binnen de 100% letaliteitcontour (A-zone) van het meest geloofwaardige scenario (hitte- en drukeffecten) zonder noodzakelijke maatregelen toe te staan.
3. De VRR vindt het niet wenselijk om binnen de 100% letaliteitcontour (A-zone) van het worstcase scenario (toxisch) bestemmingen met grote groepen mensen die buiten verblijven te realiseren (sportvelden, recreatie- en evenemententerreinen). Door de ontwikkelsnelheid van het incident is er voor de aanwezige personen een beperkte vluchtmogelijkheid.
4. De VRR zal alleen bij een adviesaanvraag voor een omgevingsvergunning (milieu) een slachtofferberekening uitvoeren. Deze slachtofferberekening heeft als doel te bepalen hoe groot de groep slachtoffers (doden en gewonden) is die kan vallen als gevolg van een scenario bij de Bevi-inrichting.

---

<sup>1</sup> Gebied waar 100% van de aanwezigen kan komen te overlijden als gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen.

5. De VRR zal in het kader van de omgevingsvergunning (milieu) de bereikbaarheid en bluswatervoorzieningen, voor zover deze betrekking hebben op de inrichting zelf, in het advies meenemen. Voor nieuwe grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld een woonwijk of bedrijventerrein zal de VRR het onderdeel bereikbaarheid en bluswatervoorziening in het advies meenemen. De VRR zal in het advies voor een conserverend bestemmingsplan niet de bereikbaarheid en bluswatervoorziening meenemen. Knel- en aandachtspunten ten aanzien van de basis brandweezorg en bereikbaarheid en bluswatervoorziening rondom externe veiligheidsrisicobronnen zullen bij het bestuur van een gemeente onder de aandacht gebracht worden middels het in 2012 door de VRR gestarte project Bluswater en Bereikbaarheid.

## Inhoudsopgave

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Samenvatting .....                                                                        | 1  |
| 1 Inleiding .....                                                                         | 4  |
| 2 Kader .....                                                                             | 5  |
| 2.1 Wet- en regelgeving .....                                                             | 5  |
| 2.1.1 Algemeen .....                                                                      | 5  |
| 2.1.2 Verantwoording groepsrisico .....                                                   | 5  |
| 2.2 Beleid .....                                                                          | 7  |
| 2.2.1 Groepsrisicobeleid Zuid-Holland .....                                               | 7  |
| 2.2.2 Groepsrisicobeleid Rotterdam .....                                                  | 8  |
| 2.2.3 Gemeentelijke externe veiligheidsvisie .....                                        | 9  |
| 2.2.4 Regionaal Risicoprofiel Rotterdam-Rijnmond .....                                    | 9  |
| 3 Rolverdeling .....                                                                      | 10 |
| 3.1 Doel en inhoud advies .....                                                           | 10 |
| 3.2 Vervolg na advies .....                                                               | 10 |
| 3.2.1 Situaties waarvoor advies gevraagd wordt .....                                      | 10 |
| 3.2.2 Tijdstip van verzoek om advies .....                                                | 11 |
| 3.2.3 Informatie .....                                                                    | 11 |
| 3.2.4 Borgen van maatregelen .....                                                        | 11 |
| 3.2.5 Terugkoppeling besluit .....                                                        | 12 |
| 4 Uitgangspunten .....                                                                    | 13 |
| 4.1 Typen advisering .....                                                                | 13 |
| 4.2 Risicobronnen .....                                                                   | 14 |
| 4.3 Scenario's .....                                                                      | 17 |
| 4.4 Gebruikte rekenprogramma's .....                                                      | 17 |
| 4.5 Weertype .....                                                                        | 17 |
| 4.6 Zonering .....                                                                        | 17 |
| 4.7 Beperkt kwetsbaar, kwetsbaar en zeer kwetsbaar .....                                  | 18 |
| 4.7.1 Kwetsbaarheidzonemodel .....                                                        | 18 |
| 4.8 Slachtofferberekeningen .....                                                         | 19 |
| 4.9 Bereikbaarheid en bluswatervoorziening .....                                          | 20 |
| Bijlage 1. Plaatsgebonden risico en groepsrisico .....                                    | 22 |
| Bijlage 2. Groepsrisicoverantwoording en de VRR – Taken, bevoegdheden en beleidsruimte .. | 25 |
| Bijlage 3. Probleemstelling .....                                                         | 46 |
| Bijlage 4. Handreiking externe veiligheid in bestemmingsplannen: een veilig idee .....    | 52 |
| Bijlage 5. Kwetsbaarheidzonemodel .....                                                   | 72 |
| Bijlage 6. Lijst met afkortingen .....                                                    | 74 |
| Bijlage 7. Literatuurlijst .....                                                          | 75 |



## 1 Inleiding

De afgelopen jaren is binnen het beleidsterrein externe veiligheid door de VRR de nodige ervaring opgedaan met het 'brandweeradvies' in het algemeen en de verantwoording van het groepsrisico in het bijzonder. In de praktijk blijkt het advies van de veiligheidsregio niet altijd aan te sluiten bij de vraagstelling van het bevoegd gezag, wordt de veiligheidsregio vaak te laat betrokken bij een besluit en blijken de maatregelen uit het advies niet eenvoudig toepasbaar voor het bevoegd gezag. De voorgenomen maatregelen kunnen vaak niet binnen het besluit waarop geadviseerd is geborgd worden.

Er zijn sinds het in werking treden van onder andere het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) verschillende rapporten uitgekomen die aangeven dat de advisering op veel plaatsen nog niet naar wens, en soms zelfs onwettelijk, verloopt. Ondanks het feit dat er verschillende initiatieven zijn ontwikkeld om de advisering beter te laten verlopen, blijft een soepel verlopend adviestraject en vooral een adequate opvolging in bestuurlijke gremia op veel plaatsen in Nederland een probleem. Dit is ook in de regio Rotterdam-Rijnmond aan de orde.

De doelstelling van dit document is het borgen van een heldere en eenduidige advisering op het gebied van externe veiligheid door de VRR. Hiertoe wordt ingezet op de volgende subdoelen:

- Beschrijven binnen welke kaders de VRR kan adviseren.
- Beschrijven van de problematiek en hoe de VRR hier mee omgaat.
- Helderheid bieden over de wijze waarop de VRR adviseert.
- Beschrijven wat de VRR van het bevoegd gezag verwacht in het kader van de belangenafweging.

In hoofdstuk 2 wordt het kader geschetst waarin de externe veiligheidsadviezen door de VRR afgegeven kunnen worden. Daarnaast is kort beschreven welke onderdelen door het bevoegd gezag betrokken moeten worden bij de verantwoording van het groepsrisico. In hoofdstuk 3 wordt beschreven wat het bevoegd gezag van de VRR mag verwachten en visa versa. Hoofdstuk 4 geeft de uitgangspunten weer die de VRR na vaststelling van dit beleid zal gebruiken om tot het extern veiligheidsadvies te komen.

## 2 Kader

In dit hoofdstuk wordt het kader geschetst waarbinnen de VRR haar adviezen geeft. De adviestaak van de VRR is vastgelegd in wet- en regelgeving, beschreven in paragraaf 2.1. Voor de externe veiligheidsadvisering wordt daarnaast aangesloten bij het beleid en onderliggende beleidsdocumenten van de Provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en het Regionaal Risicoprofiel Rotterdam-Rijnmond. Dit wordt beschreven in paragraaf 2.2.

In Nederland worden, in het kader van externe veiligheid, twee grootheden gehanteerd voor het risico, namelijk het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. De omvang van het risico is afhankelijk van twee aspecten, namelijk de kans op en het mogelijke effect van een ongeval ( $\text{Risico} = \text{Kans} \times \text{Effect}$ ). In Bijlage 1 is hier een nadere uitwerking van gegeven.

### 2.1 Wet- en regelgeving

#### 2.1.1 Algemeen

Om inzicht te krijgen in de taken, reikwijdte en bevoegdheden van de veiligheidsregio als het gaat om de advisering in het kader van de groepsrisicoverantwoording heeft advies- en ingenieursbureau DHV in opdracht van de VRR het rapport "Groepsrisicoverantwoording en de VRR – Taken, bevoegdheden en beleidsruimte" opgesteld (zie Bijlage 2).

Op het terrein van de externe veiligheid zijn twee adviestaken te onderscheiden, beide genoemd in artikel 10 Wet veiligheidsregio's (Wvr):

- 1) de 'wettelijke' adviestaak: deze vloeit rechtsreeks uit de wet- en regelgeving voort (Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb), Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (CRnvg) of toekomstig Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt));
- 2) de advisering op grond van in het beleidsplan van de VRR aangegeven onderwerpen.

De Wvr kent enkele taken en bevoegdheden toe aan de veiligheidsregio; ook de adviestaken in het kader van externe veiligheid worden aan de veiligheidsregio toegekend. Met de inwerkingtreding van de betrokken regelgeving is de overdracht van deze taken en bevoegdheden geregeld in artikel 10 Wvr. In de Memorie van toelichting op de Wvr (paragraaf 4.2) is benadrukt dat de veiligheidsregio de belangrijke rol van adviseur op het terrein van veiligheid krijgt<sup>i</sup>.

#### 2.1.2 Verantwoording groepsrisico

Het bevoegd gezag heeft de taak om het groepsrisico te verantwoorden. Welke onderdelen betrokken moeten worden bij de verantwoording van het groepsrisico is gespecificeerd in de 'Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico'<sup>ii</sup> en het supplement bij de 'Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico'<sup>iii</sup>. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de 'Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico transport'<sup>iv</sup>.

Het bevoegd gezag dient in de belangenafweging minimaal de volgende punten meegenomen te hebben:

- a. Aanwezige en te verwachten dichtheid van personen in het invloedsgebied.
- b. Het groepsrisico.
- c. De mogelijkheden tot risicovermindering (bij de bron).
- d. De alternatieven (in de omgeving).
- e. De mogelijkheden om de omvang van de ramp te beperken (bestrijdbaarheid).
- f. De mogelijkheden tot zelfredzaamheid.

Het bevoegd gezag heeft de wettelijke verplichting om voor de punten e en f advies te vragen aan de veiligheidsregio.

Ad. e.

Bestrijdbaarheid is de mate waarin door inzet van hulpdiensten wordt voorkomen dat een (gewoon) voorval uitgroeit tot een ongeval of escaleert tot een ramp.

Ad. f.

Zelfredzaamheid is het vermogen van burgers om zichzelf en anderen te helpen voor, tijdens en na de ramp.

Het externe veiligheidsadvies van de VRR is een onderdeel van de belangenafweging en dient hierdoor niet separaat geïnterpreteerd te worden. In de belangenafweging zal dan ook een risicobenadering toegepast moeten worden (risico = kans x effect).

Het externe veiligheidsadvies van de VRR is een *advies* waar het bevoegd gezag *gemotiveerd* van mag afwijken.

De diepgang waarmee de verantwoording wordt uitgewerkt is een keuze van het bevoegd gezag. Uit de regelgeving op het gebied van externe veiligheid vloeit alleen voort dat een verantwoording zorgvuldig moet geschieden en dat bij de verantwoordingsplicht alle criteria moeten worden betrokken. Voor eenvoudige situaties kan dit betekenen dat de verantwoording slechts een korte verklarende tekst is. Voor complexe veiligheidssituaties kan dit een zeer uitgebreid onderzoek zijn. Belangrijk is dat duidelijk wordt in welke mate de veiligheids situatie geoptimaliseerd kan worden.

De 'Handreiking verantwoorde brandweer advisering externe veiligheid'<sup>v</sup> belicht het brandweeradvies<sup>2</sup> in het kader van het Bevi, het Bevb en het toekomstig Bevt. De handreiking is ook toepasbaar op risicobronnen die niet onder deze besluiten en circulaire vallen, zoals propaantanks en benzine tankstations. De handreiking plaveit op twee manieren de weg naar een goede samenwerking in het kader van het brandweeradvies. Ten eerste voorziet de handreiking in een concreet stappenplan voor het tot stand komen van het brandweeradvies, zowel vanuit het oogpunt van het bevoegd gezag, als vanuit het oogpunt van de veiligheidsregio/regionale brandweer. Daarnaast wordt in de handreiking de samenwerking tussen gemeente, provincie en veiligheidsregio/regionale brandweer behandeld. De handreiking is geschreven voor allen die betrokken zijn bij het 'brandweeradvies' in het kader van externe veiligheid, zowel opstellers als ontvangers.

---

<sup>2</sup> Na de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's is niet het bestuur van de regionale brandweer het adviserend orgaan maar het bestuur van de veiligheidsregio. Daar waar in de Handreiking gesproken wordt over brandweeradvies en de regionale brandweer wordt de externe veiligheidsadvisering binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond door de afdelingen Risicobeheersing en Industriële Veiligheid (beide Directie R&C) uitgevoerd.

## **2.2 Beleid**

### **2.2.1 Groepsrisicobeleid Zuid-Holland**

Het groepsrisicobeleid van de Provincie Zuid-Holland is opgenomen in de Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017(maart 2013) en de Structuurvisie Ruimte (2012).

#### **Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017**

Hoofddoel is een veiliger Zuid-Holland door de kans dat grote groepen mensen slachtoffer worden van ongevallen met gevaarlijke stoffen te minimaliseren. De provincie stuurt hierop via de vergunningverlening en via ruimtelijke ordening. Bij vergunningverlening geldt het principe van toepassing van de Beste Beschikbare Techniek (BBT). Hierbij worden de normen voor plaatsgebonden en groepsrisico gehanteerd. Bij ruimtelijke ordening vraagt de provincie bij relevante ruimtelijke ontwikkelingen of ze bijdragen aan de veiligheid van Zuid-Holland. Dit doet de provincie enerzijds via overleg met de veiligheidsregio's, RUD's en gemeenten en anderzijds door inzet van het ruimtelijke instrumentarium als een knelpunt dreigt. De meeste winst is voor de provincie te behalen als zij invloed uitoefent in het voortraject van het planproces.

Om ongevallen met grote aantallen slachtoffers te voorkomen, worden activiteiten met gevaarlijke stoffen in principe niet gevestigd in de omgeving van grote groepen mensen. En andersom, worden ruimtelijke ontwikkelingen die leiden tot de aanwezigheid van veel mensen in principe niet gepland binnen het invloedsgebied van een risicovolle activiteit. Soms zijn en worden dit soort functies echter wel gecombineerd. In het algemeen verwacht de provincie dat er sprake is van voldoende hulpverlening en zelfredzaamheid van de aanwezigen en mogelijkheid tot rampenbestrijding. De provincie ziet wel situaties waarbij de oriëntatiewaarde wordt overschreden als knelpunt. De provincie zet in op het saneren van deze knelpunten. Afweging van situaties waarbij risicovolle activiteiten worden gecombineerd met (beperkt) kwetsbare objecten vindt plaats doormiddel van een groepsrisicoverantwoording.

In het geval het groepsrisico de oriëntatiewaarde overschrijdt, maakt de provincie gebruik van haar bevoegdheden bij zowel vergunningverlening als bij ruimtelijke ontwikkelingen. Indien het groepsrisico wordt overschreden, verlangt de provincie bij zowel ruimtelijke ontwikkelingen, als bij vergunningverlening een goed onderbouwde risicoverantwoording. Hierbij dient aannemelijk te worden gemaakt dat op termijn aan de oriëntatiewaarde wordt voldaan en aangetoond moet worden dat een maximale inspanning is geleverd om de gevolgen van een ongeval tot een minimum te beperken.

Het groepsrisicobeleid voor vergunningverlening wordt opgenomen en uitgewerkt in de nog te herziene Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van de provincie. In een handreiking wordt de praktische uitwerking weergegeven van het toepassen van groepsrisicobeleid bij ruimtelijke ontwikkeling. Het groepsrisicobeleid bij ruimtelijke besluiten is opgenomen in de provinciale Structuurvisie.

#### **Structuurvisie Ruimte actualisering 2012**

De volgende risicobronnen kunnen in het geval van een ongeval/calamiteit gemeentegrens overstijgende gevolgen hebben:

- Bedrijven waar op- en overslag, productie, gebruik, opslag- en of verwerking van gevaarlijke stoffen plaatsvindt.
- Transportassen (weg, water, spoor en buis) waar vervoer van gevaarlijks stoffen plaatsvindt.
- Luchthavens.
- Kerncentrales.

Indien het groepsrisico, veroorzaakt door risicobronnen, als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen boven de oriëntatiewaarde komt te liggen, is een goed onderbouwde risicoverantwoording nodig. De beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu beschrijft het beleid op het gebied van externe veiligheid. Wanneer het groepsrisico boven de oriëntatiewaarde ligt dient aannemelijk te worden gemaakt dat op termijn wordt voldaan aan de oriëntatiewaarde en moet aangetoond worden dat een maximale inspanning is geleverd om de gevolgen van een ongeval tot een minimum te beperken.

## 2.2.2 Groepsrisicobeleid Rotterdam

Het 'Beleidskader groepsrisico Rotterdam, Uitwerking van de bestuursopdracht groepsrisico' (DCMR Milieudienst Rijnmond, 21 februari 2011) beschrijft het Rotterdamse groepsrisicobeleid. Het Rotterdamse groepsrisicobeleid gaat uit van de volgende kerngedachte:  
*Hoe hoger het groepsrisico hoe zwaarder de verantwoording en daarmee ook de inhoudelijke betrokkenheid van het bestuur en de omvang van de te nemen maatregelen.*

De verantwoording van het groepsrisico wordt in drie categorieën ingedeeld, vergelijkbaar met de categorieën die de Provincie Zuid-Holland hanteert. Aan iedere categorie is een bepaalde zwaarte en omvang van verantwoording gekoppeld, respectievelijk licht, middel en zwaar. De zwaarte uit zich in de omvang van de onderbouwing, de inzet van betrokken partijen, de mate van betrokkenheid van het bestuur en de voorgeschreven maatregelen ten behoeve van hulpverlening en rampvoorbereiding.

### Categorie 'licht'

Het groepsrisico bevindt zich onder de oriëntatiewaarde, en wel met een maximum van een factor 0,3 ten opzichte van deze oriëntatiewaarde.

Bij de categorie 'lichte' verantwoording gelden uitsluitend enkele generieke maatregelen ten aanzien van de veiligheidsaspecten hulpverlening en zelfredzaamheid.

### Categorie 'middel'

Het groepsrisico is groter dan 0,3 maal de oriëntatiewaarde met een maximum van 1.

Bij de categorie 'middel' verantwoording gelden, naast de voorwaarden van de categorie 'licht', een meer specifiek uitgewerkt advies van de Veiligheidsregio, inzicht in mogelijke ongevalsscenario's en afweging van alternatieve locaties. De verantwoording vraagt een uitgebreider onderzoek en dito belangenafweging. De uitkomst van het verantwoordingsproces wordt in de toelichting van de agendapost opgenomen. Het Rotterdamse bestuur wordt, in het kader van de besluitvorming, expliciet op de hoogte gebracht van het groepsrisico.

### Categorie 'zwaar'

Het groepsrisico is groter dan 1 maal de oriëntatiewaarde.

Bij de categorie 'zware' verantwoordingen gelden naast de voorwaarden van de voornoemde categorieën specifiek omschreven voorwaarden. Het betreft hier een uitgebreide belangenafweging, waarin onder andere aandacht besteed moet worden aan de kosteneffectiviteit van maatregelen in relatie tot de rampvoorbereiding. Het gaat hier om een zeer uitgebreide verantwoordingsprocedure die in alle gevallen leidt tot expliciete besluitvorming (beslispunt in de agendapost) door het bevoegd gezag over de te aanvaarden risico's.

De beoordeling van het groepsrisico verloopt volgens drie stappen:

- Stap 1: Streef naar een situatie waarbij het groepsrisico zo laag mogelijk is, bij voorkeur een situatie die de oriënterende waarde niet overschrijdt.
- Stap 2: Streef in situaties waarbij het groepsrisico hoger is dan de oriëntatiewaarde er in ieder geval naar dat de hoogte van het groepsrisico niet toeneemt als gevolg van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen of uitbreiding van risicovolle activiteiten.
- Stap 3: Als 1 en 2 niet lukken, dan vindt de bestuurlijke afweging plaats op basis van maatwerk.

### 2.2.3 Gemeentelijke externe veiligheidsvisie

De meeste gemeente binnen de regio Rotterdam-Rijnmond hebben in samenwerking met de VRR en DCMR een Visie Externe Veiligheid opgesteld. Het doel van de visie is tweeledig. Het eerste doel is het in beeld brengen van de huidige externe veiligheidssituatie en hoe er omgegaan wordt met eventuele knelpunten. Ten tweede is de visie bedoeld om een kader te bieden voor gemeenten waaraan nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen getoetst kunnen worden.

De visie is hiermee een handig hulpmiddel om externe veiligheid in een vroegtijdig stadium in te brengen in ruimtelijke projecten en plannen. Onderdeel van de visie is de scenarioanalyse die door de VRR is opgesteld, bedoeld om de ruimtelijk ordenaar inzicht te geven in de effecten van de verschillende incidentscenario's en sturing te geven bij ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij kan worden gedacht aan het verschuiven van bouwvlakken, bouwkundige maatregelen of het uitsluiten van bepaalde functies zoals 'zeer' kwetsbare objecten.

Overige voordelen van een externe veiligheidsvisie zijn:

- Efficiëntere verantwoording van het groepsrisico.
- Richting geven aan de kwalitatieve en/of kwantitatieve afweging van het groepsrisico binnen de gemeente.
- Beoordelen en verantwoorden van beslissingen met gevolgen voor de externe veiligheidssituatie (het gaat hierbij zowel om beleid voor de bescherming van aanwezigen in bijvoorbeeld woningen, als om beleid ter bescherming van de rechten van eigenaren van risicobronnen, zoals bedrijven).
- Procesmatig beschrijven van de stappen die betrokken gemeentelijke diensten kunnen of moeten doorlopen.

### 2.2.4 Regionaal Risicoprofiel Rotterdam-Rijnmond

Risicobeheersing kent verschillende wijzen waarop risico's geduid worden. Externe veiligheid kent een sterk kwantitatieve benadering. Het regionaal risicoprofiel is een generieke, gemiddelde, niet-plaatsgebonden benadering van de meest relevante fysieke veiligheidsrisico's die een sterk kwalitatieve benadering kent. Het regionaal risicoprofiel is dus nadrukkelijk geen vervanging van het specifiekere externe veiligheid- of Brzo<sup>3</sup>-beleid. De scenario's in het regionaal risicoprofiel kunnen – doordat ze generiek, niet plaatsgebonden en gemiddeld zijn – afwijken van de specifieke plaats gebonden scenario's, die de basis zijn voor de advisering in het kader van Externe Veiligheid. Daar waar mogelijk zullen in de beleidsuitvoering de 'raakvlakken' van deze risicodomeinen gezocht worden.

---

<sup>3</sup> Besluit risico's zware ongevallen

## 3 Rolverdeling

De afgelopen jaren is door de VRR de nodige ervaring opgedaan met de advisering en in het bijzonder de verantwoording van het groepsrisico. In Bijlage 3 heeft de VRR beschreven tegen welke problemen zij en het bevoegd gezag zijn aangelopen in de externe veiligheidsadvisering. In hoofdstuk 3 en 4 is een nadere uitwerking gegeven van hoe de VRR omgaat met deze problemen en welke uitgangspunten toegepast zullen worden door de VRR in de externe veiligheidsadvisering.

### 3.1 Doel en inhoud advies

De advisering externe veiligheid door de VRR wordt gegeven in het kader van de in hoofdstuk 2 beschreven wet- en regelgeving. Het advies heeft als doel om het bevoegd gezag te informeren over de aanwezige risico's en mogelijk te nemen bron- en effectmaatregelen om de voorbereiding op een ramp te verbeteren en de zelfredzaamheid van aanwezige personen binnen het invloedsgebied van een risicobron te vergroten.

Om tot een advies te komen, zal de VRR eerst in kaart brengen welke scenario's beschouwd worden en tot welke effecten deze scenario's kunnen leiden. De VRR zal zich in het advies met betrekking tot maatregelen in beginsel beperken tot het invloedsgebied van de beschouwde meest geloofwaardige scenario's. Voor ruimtelijke plannen die betrekking hebben op 'zeer' kwetsbare objecten zullen maatregelen geadviseerd worden op basis van de worstcase scenario's. Daarnaast beschouwt de VRR het als haar plicht om het bevoegd gezag te informeren over gevolgen die buiten het invloedsgebied kunnen reiken, maar wel relevant kunnen zijn voor de rampenbestrijding. Dit geldt voor zowel de meest geloofwaardige scenario's als voor de worstcase scenario's.

Het kan voorkomen dat op basis van verschillende Wabo<sup>4</sup> procedures voor één activiteit de VRR in de gelegenheid wordt gesteld om meerdere adviezen uit te brengen. Te denken valt aan een brandveiligheidsadvies voor de omgevingsvergunning (milieu) of een advies ontplofbare stoffen, naast het Bevi artikel 12-advies. Omdat de verzoeken tot advies niet altijd gelijktijdig plaatsvinden kan het voorkomen dat een integraal advies niet mogelijk is. In dit geval zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan een juiste afstemming waarmee inconsistentie tussen de diverse adviezen voorkomen moet worden. We streven naar een integraal advies waarin naast art 12 Bevi ook andere Wabo-adviezen verwerkt zijn.

### 3.2 Vervolg na advies

De VRR streeft ernaar om goede adviezen te geven waaraan opvolging wordt gegeven, om de regio zo veilig mogelijk te maken en te houden voor alle aanwezigen. Hiertoe zoekt de VRR nadrukkelijk de samenwerking met het geadviseerde bevoegd gezag. In deze paragraaf worden de acties beschreven die de VRR van het bevoegd gezag vraagt teneinde een goede advisering te bevorderen.

#### 3.2.1 Situaties waarvoor advies gevraagd wordt

De situaties waarvoor het bevoegd gezag de wettelijke plicht heeft om de VRR om advies te vragen, zijn beschreven in hoofdstuk 2. Daarnaast zijn er situaties te bedenken waarin er geen wettelijke plicht is, maar het wel zinvol kan zijn om de VRR om advies te vragen. Hierbij valt te denken aan situaties waarbij een ruimtelijke ontwikkeling binnen het bestaande bestemmingsplan past en dus geen advies gevraagd hoeft te worden, maar waar maatregelen de zelfredzaamheid van aanwezigen wel kan verbeteren.

---

<sup>4</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

### 3.2.2 Tijdstip van verzoek om advies

Het bevoegd gezag is verplicht om het adviesverzoek te doen vóór het definitieve besluit. Dit betekent dat het mogelijk is in een zeer laat stadium om advies te vragen. De VRR geeft er echter de voorkeur aan om in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken te worden, bij voorkeur al tijdens het vooroverleg (indien dit plaatsvindt). Op deze manier kan de VRR al in een vroeg stadium meedenken en wordt voorkomen dat de besluitvorming al vergevorderd is en eventuele maatregelen nog maar moeilijk geïntegreerd kunnen worden en/of alleen tegen hogere kosten.

### 3.2.3 Informatie

Een goed advies kan alleen gegeven worden als de informatie waar deze op gebaseerd is juist en volledig is. Daarom is het van belang dat de VRR beschikking krijgt over alle relevante informatie, zoals:

- Vergunningaanvraag.
- Tekeningen.
- Ruimtelijke onderbouwing.
- Kwantitatieve risicoanalyse (QRA).
- Externe veiligheidsrapport van gemeente, DCMR Milieudienst Rijnmond of externe adviseur.

### 3.2.4 Borgen van maatregelen

De maatregelen die door de VRR geadviseerd worden, teneinde de risico's te beperken, een goede repressieve inzet uit te kunnen voeren en/of de zelfredzaamheid te vergroten, zullen door het bevoegd gezag in de belangenafweging meegenomen moeten worden. In geval van bronmaatregelen voor een inrichting wordt verwacht dat deze opgenomen worden in de omgevingsvergunning (milieu). In het geval van bronmaatregelen met betrekking tot het transport van gevaarlijke stoffen (weg, water, spoor en buisleidingen) ligt de verantwoordelijkheid bij het Rijk en heeft een gemeente niet de mogelijkheid om maatregelen te eisen. De gemeente kan in deze situaties wel in overleg treden met het Rijk om de gewenste bronmaatregelen te realiseren. Effectmaatregelen inzake de verbetering van de zelfredzaamheid (onder andere risicocommunicatie, organisatorische- en bouwkundige maatregelen) bij ruimtelijke plannen (Wabo of Wro<sup>5</sup>) ligt de eindverantwoordelijkheid wel bij het bevoegd gezag. De maatregelen die het bevoegd gezag noodzakelijk acht voor een goede verantwoording zal door het bevoegd gezag op een adequate manier geborgd moeten worden. Het bevoegd gezag is tevens verantwoordelijk voor de controle op de uitvoering van de maatregelen en het eventuele toezicht hierop.

Dat niet alle maatregelen in een ruimtelijk plan kunnen worden vastgelegd, heeft de praktijk inmiddels uitgewezen. Het ontbreken van een eenduidig beeld uit jurisprudentie en/of de bedoeling van de wetgever maakt dat niet alle mogelijkheden van borging vrij zijn van (proces)risico's. Hier ligt dan ook de uitdaging voor het bevoegd gezag te zoeken naar creatieve oplossingen die moeten leiden tot het borgen van maatregelen. Alleen door de grenzen op te zoeken, kunnen deze door bestuur (gemeenten en provincies), wetgever of rechter worden vastgesteld.

De DCMR Milieudienst Rijnmond heeft in samenwerking met de VRR de handreiking "Externe veiligheid in bestemmingsplannen: een veilig idee" opgesteld (zie Bijlage 4). Deze handreiking laat enkele concrete voorbeelden zien hoe in de praktijk met de borging van externe veiligheid in ruimtelijke plannen om kan worden gegaan. Hiermee wordt een handvat gegeven aan diegenen die bezig zijn met het opstellen van ruimtelijke plannen en te maken krijgen met het onderwerp externe veiligheid.

---

<sup>5</sup> Wet ruimtelijke ordening.



### **3.2.5 Terugkoppeling besluit**

Na besluitvorming aangaande een omgevingsvergunning (milieu) of ruimtelijk plan waarop de VRR heeft geadviseerd, ontvangt de VRR graag een kopie van dit besluit en de motivering indien afgeweken wordt van het externe veiligheidsadvies. De VRR kan aan de hand van dat besluit en de motivering bij de verdere planprocedure rekening houden met de door het bevoegd gezag gewenste en/of noodzakelijk geachte maatregelen.

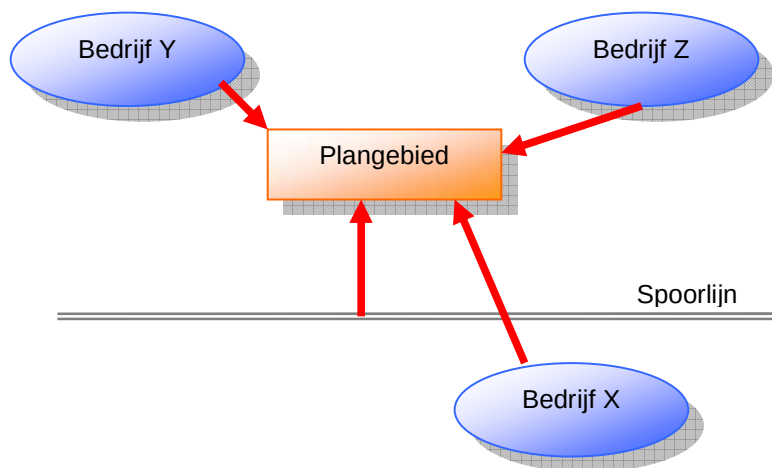
## 4 Uitgangspunten

In dit hoofdstuk wordt beschreven van welke uitgangspunten de VRR voor haar advisering hanteert. De uitgangspunten zijn mede tot stand gekomen door de in 0 beschreven probleemstellingen waar de VRR en het bevoegd gezag tegenaan zijn gelopen bij de externe veiligheidsadvisering.

### 4.1 Typen advisering

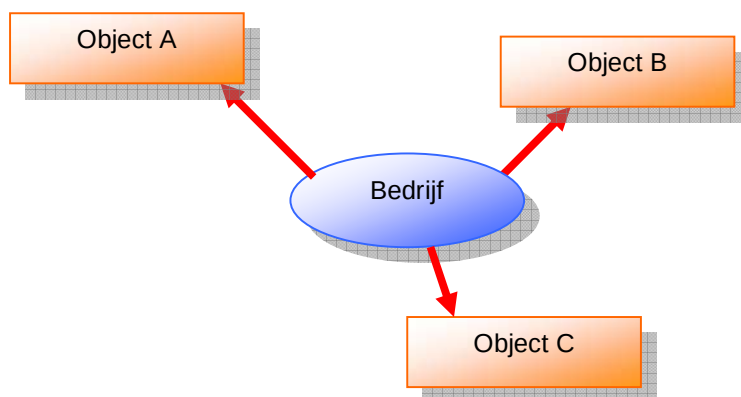
Voor de verantwoording van het groepsrisico als gevolg van een nieuw ruimtelijk besluit of omgevingsvergunning (milieu) dient de VRR om advies gevraagd te worden.

In het eerste geval spitst de advisering zich toe op de effecten die de verschillende risicobronnen op een ruimtelijke ontwikkeling (Wro/Wabo) kunnen hebben. Dit wordt verduidelijkt in Figuur 1. Voor ruimtelijke besluiten adviseert de VRR op basis van het Bevi (artikel 13), Bevb en cRnvgs (toekomstig Bevt).



**Figuur 1: Advisering op een ruimtelijk plan**

In het tweede geval spitst de advisering zich toe op de gevolgen die de betreffende Bevi inrichting kan hebben op de omgeving. Dit wordt nader toegelicht in Figuur 2. De VRR adviseert hierover in het kader van het Bevi (artikel 12).



**Figuur 2: Advisering voor een Bevi inrichting**

## 4.2 Risicobronnen

De VRR beschouwt in de externe veiligheidsadvisering de volgende risicobronnen:

- inrichtingen met gevaarlijke stoffen (Bevi inrichtingen);
- transportroutes (weg, water, spoor);
- buisleidingen.

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de VRR de bovenstaande risicobronnen opneemt in de advisering.

### Advisering in het kader van ruimtelijke ordening

Indien het bevoegd gezag voor een ruimtelijke ontwikkeling in het kader van de Wro en/of Wabo advies vraagt zal de VRR een inventarisatie uitvoeren van relevante risicobronnen. Voor de inventarisatie van risicobronnen wordt onder andere gebruik gemaakt van de beschikbare gegevens uit het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS). Het RRGS is een landelijk register waarin het bevoegd gezag informatie over risicovolle bedrijven en transport van gevaarlijke stoffen vastlegt. Het betreft een wettelijke verplichting in het kader van de Wet veiligheidsregio's en het Registratiebesluit externe veiligheid. Gemeentelijke, provinciale en landelijke bevoegde gezagen zijn verplicht om risicosituaties met gevaarlijke stoffen vast te leggen in het RRGS. Hierbij is voor inrichtingen de situatie zoals deze is vastgelegd in de milieuvergunning als uitgangspunt gekozen. De DCMR verzorgt namens de provincie Zuid-Holland en gemeenten in het Rijnmondgebied de registratie van risicovolle bedrijven. Bedrijven die niet onder het Bevi vallen, maar wel genoemd zijn in het RRGS worden door de VRR niet meegenomen in de externe veiligheidsadvisering. Voorbeelden van inrichtingen die niet onder het Bevi vallen zijn benzine tankstations (geen verkoop van LPG), propaantanks met een inhoud kleiner dan 13 m<sup>3</sup> en vuurwerkopslagbedrijven.

In het toekomstig Bevt worden regels gesteld met betrekking tot het veilig vervoeren van gevaarlijke stoffen. Hieraan gekoppeld is het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen. Het Basisnet is het door het ministerie van Infrastructuur en Milieu aangewezen overzicht van de weg-, water- en spoor- verbindingen waar veel gevaarlijke stoffen worden vervoerd.

Het Basisnet weg geldt alleen voor de rijkswegen. Deze wegen vormen het hart van het wegvervoer en verbinden de belangrijkste chemische clusters met elkaar. De gemeente kan dan nog steeds zelf op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) routes voor gevaarlijke stoffen aanwijzen op lokale wegen. Deze routes moeten aansluiten op de routes die het rijk en de provincies eerder hebben aangewezen. Alleen met ontheffing van het bevoegd gezag mag worden afgeweken van deze routes. Wanneer een gemeente geen route gevaarlijke stoffen aanwijst, moeten transporteurs van gevaarlijke stoffen op grond van de Wvgs in ieder geval de bebouwde kommen zoveel mogelijk mijden. Dit geldt niet voor het laden en lossen in de bebouwde kom.

De VRR beschouwt in de advisering alleen de spoorwegen die benoemd zijn in het Basisnet Spoor. Voor wegen worden naast de in het Basisnet weg beschreven rijkswegen, ook de routes gevaarlijke stoffen die de gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond hebben vastgesteld, beschouwd. De door de gemeente vastgestelde routing geldt alleen voor routeplichtige stoffen. Het vervoer van niet-routeplichtige stoffen wordt niet meegenomen in de advisering. Bij niet-routeplichtige stoffen kan gedacht worden aan benzine en diesel.

De VRR beschouwt in de advisering alleen de vaarwegen die benoemd zijn in het Basisnet Water. Daarnaast houdt de VRR in de advisering rekening met Artikel 13 Veiligheidszonerings oevers Nieuwe Waterweg en Nieuwe Maas uit de verordening Ruimte<sup>6</sup>.

Bestemmingsplannen voor gronden langs de Nieuwe Waterweg en de Nieuwe Maas van raainummer 1034 (Hoek van Holland) tot raainummer 995 (splitsing Nieuwe Maas en Hollandsche IJssel) moeten voor het aanwijzen van bestemmingen in overeenstemming zijn met de volgende bepalingen:

- a) In het gebied tussen raainummer 1034 en raainummer 1004 is tussen de 40 en 65 meter vanaf de kade nieuwe bebouwing slechts mogelijk als sprake is van een groot maatschappelijk of bedrijfseconomisch belang én is advies nodig van de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond.
- b) In het gebied tussen raainummer 1004 en raainummer 995 is tussen de 25 en 40 meter vanaf de kade nieuwe bebouwing slechts mogelijk als sprake is van een groot maatschappelijk of bedrijfseconomisch belang én is advies nodig van de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond.
- c) In de onder a en b bedoelde bebouwingsvrije zones langs de oever zijn incidenteel nieuwe kleinschalige voorzieningen toelaatbaar ter ondersteuning van het dagrecreatieve karakter van de oever, zoals restaurants, cafés en kiosken, alsmede voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het functioneren van de vaarweg of de haven, zoals radarposten en kranen. Hiervoor moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:
  - i de bereikbaarheid van de oever voor hulpverleningsdiensten en de mogelijkheden voor optreden van deze diensten mogen niet worden belemmerd;
  - ii er zijn voldoende vluchtmogelijkheden (van de risicobron af gericht);
  - iii het scheepvaartverkeer wordt niet belemmerd (zichtlijnen, radarwerking etc.) én
  - iv advies is nodig van de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond en de beheerder van de vaarweg of haven.
- d) In afwijking van het bepaalde onder a en b is op het havenindustriële complex (raainummer 1005 tot 1034, aan de linkeroever) nieuwe bebouwing toegestaan voor bedrijven die vallen onder artikel 2 lid 1 van het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI). Hiervoor moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:
  - i de bereikbaarheid van de oever voor hulpverleningsdiensten en de mogelijkheden voor optreden van deze diensten mogen niet worden belemmerd;
  - ii er zijn voldoende vluchtmogelijkheden (van de risicobron af gericht);
  - iii het scheepvaartverkeer wordt niet belemmerd (zichtlijnen, radarwerking etc.) én
  - iv advies is nodig van de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond en de beheerder van de vaarweg of haven.

Als categorieën buisleidingen waarvoor het Bevb geldt, zijn voorlopig alleen buisleidingen met een druk vanaf 16 bar voor het transport van aardgas en vloeibare brandstoffen aangewezen. Overige stoffen, zoals CO<sub>2</sub>, ethyleenoxide en chloor vallen er nog niet onder. De verwachting is dat ook deze leidingen onder het Bevb gaan vallen. De VRR neemt naast de in het Bevb genoemde leidingen ook de categorie overige leidingen mee in de advisering. Hiervoor is gekozen vanwege het grote aantal buisleidingen met gevaarlijke stoffen in de categorie 'overig' dat in onze regio ligt.

---

<sup>6</sup> Provincie Zuid-Holland, Visie op Zuid-Holland – verordening Ruimte, geconsolideerde versie (2013.01.30).

Advisering in het kader van de omgevingsvergunning (milieu)

Indien het bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning (milieu) in het kader van de Wabo om advies vraagt, zal de VRR een inventarisatie uitvoeren van de risicobronnen van de inrichting. Tevens worden de mogelijke gevolgen van het optreden van een scenario, voor de omgeving van de inrichting geïnventariseerd. Hiervoor wordt onder andere gebruik gemaakt van de vergunningaanvraag, de bij de aanvraag gevoegde tekeningen en de kwantitatieve risicoanalyse (QRA). In de advisering worden uitsluitend risicobronnen binnen de terreingrenzen beschouwd. Risicobronnen buiten de terreingrenzen (bv een tankwagen onderweg naar de inrichting) maken geen deel uit van de inrichting en worden niet opgenomen in het advies.

De risicobronnen die beschouwd worden, kunnen een brandbaar, toxisch en/of explosief effect hebben op de omgeving. Hiertoe is niet alleen de gevaarlijke stof in een insluitsysteem van belang, maar ook de omstandigheden waaronder deze stof aanwezig is (druk, temperatuur, volume, etc.).

Hoewel vooral de risicobronnen die zijn beschreven in de QRA worden beschouwd, zal de VRR daarnaast ook beoordelen of risicobronnen binnen de inrichting, die niet zijn opgenomen in de QRA, van belang kunnen zijn voor de bestrijding van een incident en de te adviseren maatregelen. In incidentele gevallen kan het namelijk voorkomen dat risicobronnen die wegvallen in de subselectie van de QRA, of hier helemaal niet in voorkomen, wel van belang zijn voor de incidentbestrijding. Te denken valt aan de opslag van brandbare vloeistoffen van de klasse 3, of de aanwezigheid van gasflessen met zuurstof.

De advisering in het kader van de omgevingsvergunning (milieu) wordt in nauw overleg met de DCMR uitgevoerd. Daarnaast streven we ernaar om, daar waar dat zinvol geacht wordt (bijvoorbeeld vanwege grote risico's en derhalve ingrijpende geadviseerde maatregelen), in overleg te treden met de vergunningaanvrager.

### 4.3 Scenario's

De scenario's die de VRR beschouwt in de advisering zijn te verdelen in twee categorieën:

- Meest geloofwaardige scenario's.
- Worstcase scenario's.

Meest geloofwaardige scenario's zijn scenario's waarvan de kans van optreden reëel geacht wordt.

Worstcase scenario's zijn die scenario's waarvan de kans van optreden klein is, maar die zeer grote gevolgen kunnen hebben.

Scenario's die een kans van optreden hebben kleiner dan  $10^{-9}$  per jaar worden niet beschouwd in de advisering. Hiermee wordt niet uitgesloten dat deze scenario's kunnen optreden.

### 4.4 Gebruikte rekenprogramma's

Er bestaan verschillende rekenprogramma's om risico's te kwantificeren. De VRR sluit bij de keuze van het gebruikte rekenprogramma zoveel mogelijk aan bij de programma's die gebruikelijk zijn voor het betreffende onderwerp. Zo wordt voor inrichtingen, in aansluiting op de aanvraag in het kader van de omgevingsvergunning (milieu) en de hierbij behorende QRA, gebruik gemaakt van Safeti-NL. Voor de transportmodaliteiten weg, water, spoor en buisleidingen wordt door de VRR gebruik gemaakt van het document "standaard transportscenario's".

### 4.5 Weertype

In aansluiting op de Handleiding Risicoberekeningen Bevi (2009, versie 3.2) worden risicoberekeningen uitgevoerd voor het weertype F1.5 (matig tot stabiel weertype met een windsnelheid van 1,5 m/s) en D5 (neutraal weertype met een windsnelheid van 5 m/s).

Voor hitte en overdrukscenario's zal de VRR in principe gebruik maken van weertype D5. Toxische scenario's worden berekend met weertype F1.5 en D5. Bij de advisering op ruimtelijke ordeningsplannen (Wro en Wabo) zal voor de bepaling van relevante risicobronnen uitgegaan worden van de 1% letaliteitscontour bij weertype D5.

### 4.6 Zonering

Bij advisering maakt de VRR, om de effectafstanden van een incident te beschrijven, gebruik van effectzones die gerelateerd zijn aan de risicobron. Uitgangspunt vormen de zones die een gebied afbakenen waar 100%, 50 c.q. 10% en 1% van de blootgestelde populatie overlijdt. Daarnaast wordt nog een gebied gedefinieerd waar de aanwezige populatie ernstige hinder ondervindt als gevolg van het incident en waarbij met name bij langdurige blootstelling, aan de beschreven effecten toch slachtoffers kunnen vallen. In onderstaande tabel worden de effectafstanden aan de zones gekoppeld.

| Zone     | Hitte effecten                    | Druk effecten   | Toxische effecten |
|----------|-----------------------------------|-----------------|-------------------|
| <b>A</b> | 100% letaliteit                   | 100% letaliteit | 100% letaliteit   |
| <b>B</b> | 10% letaliteit                    | 10% letaliteit  | 50% letaliteit    |
| <b>C</b> | 1% letaliteit                     | 1% letaliteit   | 1% letaliteit     |
| <b>D</b> | 1 <sup>e</sup> graads brandwonden | lichte schade   | LBW               |

Tabel 1: Zoneringstabel VRR

## 4.7 Beperkt kwetsbaar, kwetsbaar en zeer kwetsbaar

Volgens het Bevi (artikel 1, eerste lid, onderdeel I) worden zowel een groot kantoorgebouw (groter dan 1500 m<sup>2</sup>) als een kinderdagverblijf als kwetsbare objecten aangemerkt. Dit terwijl vanuit zelfredzaamheid een wezenlijk verschil bestaat tussen kantoorpersoneel en kinderen in de leeftijd van 0 tot 8 jaar.

Om daar een nuance in te maken wordt door de VRR onderscheid gemaakt in de functie die een bestemming heeft. Zo wordt door de VRR een kantoorpand als kwetsbaar aangemerkt en een kinderdagverblijf als "zeer" kwetsbaar. Dit vanwege het verschil in de mate van zelfredzaamheid van de beide gebruikersgroepen.

Zelfredzaamheid bij rampen en crises wordt als volgt gedefinieerd: *"zelfredzaamheid is het vermogen van burgers om zichzelf en anderen te helpen voor, tijdens en na crises"*. De geoperationaliseerde definitie is als volgt verwoord: *"Preventieve en repressieve handelingen van burgers om zichzelf voor te bereiden op, en zichzelf en anderen in veiligheid te brengen tijdens een fysiek onveilige situatie"*<sup>vi</sup>.

Zelfredzame personen versus beperkt/niet-zelfredzame personen:

Onder zelfredzame personen worden doorgaans de volgende personen verstaan:

- Werkzame personen in en rondom gebouwen (bedrijven, verzorgingstehuizen, inrichtingen, instellingen, scholen (leeftijd van 16 jaar en ouder)).
- Scholieren en studenten (leeftijd van 12 jaar en ouder).
- Leerlingen regulier basisonderwijs (leeftijd van 8 t/m 12 jaar).
- Personen die zich buiten bevinden en zich zonder hulp van derden kunnen redden c.q. uit het effectgebied weg kunnen vluchten.

Onder beperkt/niet-zelfredzame personen kunnen doorgaans de volgende personen worden verstaan:

- Kinderen in de leeftijd van 0 tot 8 jaar (KDV/MKD + speciaal en regulier onderwijs).
- Leerlingen van speciaal en aangepast basisonderwijs (4 t/m 13 jaar).
- Patiënten in (gesloten en/of open) psychiatrische inrichtingen.
- Patiënten en bewoners van zieken-, verpleeg- en verzorgingstehuizen;
- Minder validen: alle leeftijden (geestelijk en lichamelijk).

### 4.7.1 Kwetsbaarheidzonemodel

De VRR heeft een kwetsbaarheidzonemodel ontwikkeld waarmee de functie van het object en de zelfredzaamheid van deze personen in relatie wordt gebracht met de te beschouwen scenario's. Dit geeft de medewerker ruimtelijke ordening, planoloog en/of stedenbouwkundige de mogelijkheid om op voorhand te bepalen welke objecten en functies door de VRR als onwenselijk worden gezien of waar aanvullende maatregelen noodzakelijk/wenselijk geacht worden door de VRR. Het kwetsbaarheidzonemodel is in 0 opgenomen.

Voortvloeiend uit het kwetsbaarheidzonemodel hanteert de VRR in de externe veiligheidsadvisering in ieder geval de volgende uitgangspunten:

- De VRR vindt het niet wenselijk om "zeer" kwetsbare objecten binnen de 100% letaliteitcontour<sup>7</sup> (A-zone) van het worstcase scenario (hitte- en drukeffecten) toe te staan. Personen die beperkt/niet-zelfredzaam zijn kunnen niet op eigen gelegenheid het gebouw en het gebied ontvluchten. Hierdoor is de kans dat deze personen gewond raken of komen te overlijden groter dan personen die wel zelfredzaam zijn.

---

<sup>7</sup> Gebied waar 100% van de aanwezigen kan komen te overlijden als gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen.

- De VRR vindt het niet wenselijk om (beperkt) kwetsbare objecten binnen de 100% letaliteitcontour (A-zone) van het meest geloofwaardige scenario (hitte- en drukeffecten) zonder noodzakelijke maatregelen toe te staan.
- De VRR vindt het niet wenselijk om binnen de 100% letaliteitcontour (A-zone) van het worstcase scenario (toxisch) bestemmingen met grote groepen mensen die buiten verblijven te realiseren (sportvelden, recreatie- en evenemententerreinen). Door de ontwikkelsnelheid van het incident is er voor de aanwezige personen een beperkte vluchtmogelijkheid.

Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning (milieu) wordt in het kader van artikel 12 Bevi rekening gehouden met de aanwezigheid van (beperkt) kwetsbaar en 'zeer' kwetsbare objecten.

#### **4.8 Slachtofferberekeningen**

Bij een ramp speelt de zelfredzaamheid van burgers, de mate waarin burgers zichzelf in veiligheid kunnen brengen uit een rampgebied, een belangrijke rol. De benodigde hulpverleningscapaciteit wordt sterk beïnvloed door het aantal gewonden en niet-zelfredzame personen die zo snel mogelijk uit het gevaarlijke gebied geëvacueerd dienen te worden. Slachtofferberekeningen zijn volgens de VRR daarom essentieel voor een goede advisering voor de verantwoording van het groepsrisico en voor het bepalen van de benodigde capaciteit van de hulpdiensten.

Alleen in het externe veiligheidsadvies voor de omgevingsvergunning (milieu) wordt gebruik gemaakt van een slachtofferberekening. Deze slachtofferberekening heeft als doel te bepalen hoe groot de groep slachtoffers (doden en gewonden) is die kan vallen als gevolg van een scenario bij de Bevi-inrichting. De slachtoffers worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- T1: zwaar gewond, binnen 1 uur behandeling nodig.
- T2: zwaar gewond, binnen afzienbare tijd behandeling nodig.
- T4: overleden.

Naast bovenstaande categorieën bestaat ook nog de categorie T3, slachtoffers die lichtgewond zijn. Deze worden in de adviezen niet beschouwd, aangezien deze niet afhankelijk zijn van de directe hulpverlening en daarom niet relevant zijn voor de rampenbestrijding. Het berekende aantal slachtoffers wordt gezien als indicatie van de ernst van de situatie. De berekening is niet bedoeld om een voorspelling te doen van het exacte aantal slachtoffers dat zal vallen. Bij het adviseren van maatregelen wordt de indicatie van het aantal slachtoffers dat mogelijk kan vallen in ogenschouw genomen. Een scenario in een dunbevolkt gebied kan heel andere gevolgen hebben dan hetzelfde scenario in een dichtbevolkt gebied. Dit heeft tot gevolg dat in het ene geval minder vergaande maatregelen geadviseerd kunnen worden, terwijl in het andere geval verdergaande maatregelen gewenst zijn of zelfs geadviseerd wordt bepaalde activiteiten niet te vergunnen vanwege het grote aantal verwachte slachtoffers.

Het uitvoeren van de slachtofferberekening wordt door de afdeling Industriële Veiligheid gedaan met een rekenapplicatie in Arcgis, die onder beheer van de VRR is ontwikkeld.

De slachtofferberekeningsmethodiek zoals door de VRR wordt gehanteerd bij advisering op de omgevingsvergunning (milieu) is voor de advisering op ruimtelijke plannen niet geschikt. Daarom zal de VRR voor ruimtelijke ordeningsplannen in de externe veiligheidsadviesgeving de slachtofferberekening niet toepassen. Indien in de toekomst op landelijk of regionaal niveau een nieuwe methodiek ontwikkeld wordt die voor ruimtelijke plannen wel geschikt wordt geacht, zou deze in de toekomst voor de advisering op dit onderwerp weer meegenomen kunnen worden.



## **4.9 Bereikbaarheid en bluswatervoorziening**

De afgelopen jaren heeft de VRR geconstateerd dat het bevoegd gezag voor ruimtelijke besluiten knel- en aandachtspunten omtrent de bereikbaarheid en bluswatervoorziening in een plangebied en/of nabij een risicobron niet in de besluitvorming heeft meegenomen (zie 0). Voor conserverende bestemmingsplannen en kleinschalige ruimtelijke besluiten waar het bevoegd gezag de VRR in het kader van externe veiligheid om advies vraagt, zal de VRR het onderdeel bereikbaarheid en bluswatervoorziening niet meer in het advies beschouwen. Bij grootschalige ruimtelijke besluiten zoals een woonwijk of bedrijventerrein zal de VRR de bereikbaarheid en bluswatervoorziening wel in het advies meenemen.

De bereikbaarheid en bluswatervoorzieningen maakt ook deel uit van de advisering in het kader van de omgevingsvergunning (milieu), voor zover deze betrekking hebben op de inrichting zelf. Hierbij kan gedacht worden aan sprinklersystemen, hydranten of een ringleiding voor bluswater. De inrichting is daarbij zelf verantwoordelijk om voldoende bluswater voor een adequate brandweerinzet voor handen te hebben. In gevallen waar een bluswatervoorziening op het terrein van de inrichting niet haalbaar is, wordt door de VRR in samenwerking met de gemeente onderzocht of de openbare voorzieningen afdoende zijn om de bestrijding in geval van een calamiteit mogelijk te maken.

Om het bevoegd gezag toch inzicht te geven in bestaande knel- en aandachtspunten heeft de VRR in 2012 het project Bluswater en Bereikbaarheid gestart. De projectopdracht moet antwoord geven op onder andere onderstaande punten:

- In samenwerking met de clusters<sup>8</sup> regionaal inzichtelijk maken wat de knelpunten omtrent bluswatervoorziening en bereikbaarheid zijn en vervolgens een voorstel doen over hoe deze knelpunten wel of niet aan te pakken (afhankelijk van de ernst van de knelpunten en de mate van prioriteit die de organisatie en of bevoegd gezag hieraan wenst te geven).
- Regionaal inzichtelijk maken wat de knel- en aandachtspunten zijn omtrent bluswatervoorziening en bereikbaarheid in relatie tot de externe veiligheidsrisicobronnen en een voorstel doen over hoe deze knel- en aandachtspunten op te pakken (alternatieve bluswatervoorzieningen).
- Regionaal de bestaande afspraken/contracten tussen het bevoegd gezag en de waterleidingbedrijven inzichtelijk maken alsmede de rol van de VRR hierin, inclusief de financiële en juridische consequenties.

---

<sup>8</sup> Voor 1 oktober 2012 bestond de Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond nog uit 5 brandweerdistricten.

## **Bijlagen**

## Bijlage 1. Plaatsgebonden risico en groepsrisico

De mate van risico is afhankelijk van twee aspecten, namelijk de kans op en het mogelijke effect van een ongeval.

### RISICO = KANS x EFFECT

Onder de kans verstaan we de mogelijkheid dat zich een incident met gevaarlijke stoffen voordoet. Aan de hand van ervaringscijfers en modellen is het mogelijk om een dergelijke kans te berekenen. Bij de kwantificering van het effect wordt in de externe veiligheidswetgeving uitsluitend uitgegaan van het aantal *doden* ten gevolge van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Hierbij gaat het om het aantal slachtoffers buiten de inrichting dat direct overlijdt als gevolg van het incident. Dat daarnaast ook een groot aantal gewonden kan vallen of in een latere fase slachtoffers komen te overlijden wordt in de risiconorm niet meegenomen. Uiteraard is het aantal gewonden voor de hulpdiensten (brandweer en ambulance) wel relevant.

Maatschappelijke en economische schade als gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen worden eveneens niet in de risiconorm meegenomen. De grote brand bij ChemiePack in Moerdijk in 2011 is hier een sprekend voorbeeld van. Bij de kwantificering van de risico's wordt uitsluitend het aantal dodelijke slachtoffers in beschouwing genomen. De kans op gewonden en maatschappelijke effecten zoals economische schade en schade aan natuur en leefomgeving, worden niet structureel meegenomen in de besluitvorming. Het ontbreekt aan een afwegingskader of een effectief (wettelijk) instrumentarium om deze aspecten in de besluitvorming rondom ruimtelijke plannen en omgevingsvergunningen milieu te betrekken. Het betrokken bestuur kan dan geconfronteerd worden met een incident waarvan de gevolgen omvangrijker zijn dan vooraf is ingeschat.

In Nederland worden twee grootheden gehanteerd voor het risico, namelijk het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) en het toekomstige Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) bevatten grenswaarden<sup>9</sup> en richtwaarden<sup>10</sup> voor het plaatsgebonden risico en oriëntatiewaarden voor groepsrisico. Deze waarden hebben heel verschillende functies voor het externe veiligheidsbeleid. Deze functies liggen in elkaars verlengde maar verschillen in opzet.

Het **plaatsgebonden risico (PR)** is het risico op een plaats buiten een inrichting. Het PR wordt uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongevoerd voorval in een inrichting of bij een transportroute of buisleiding waarbij een gevaarlijke stof betrokken is.

---

<sup>9</sup> Het betreft een waarde die niet overschreden mag worden.

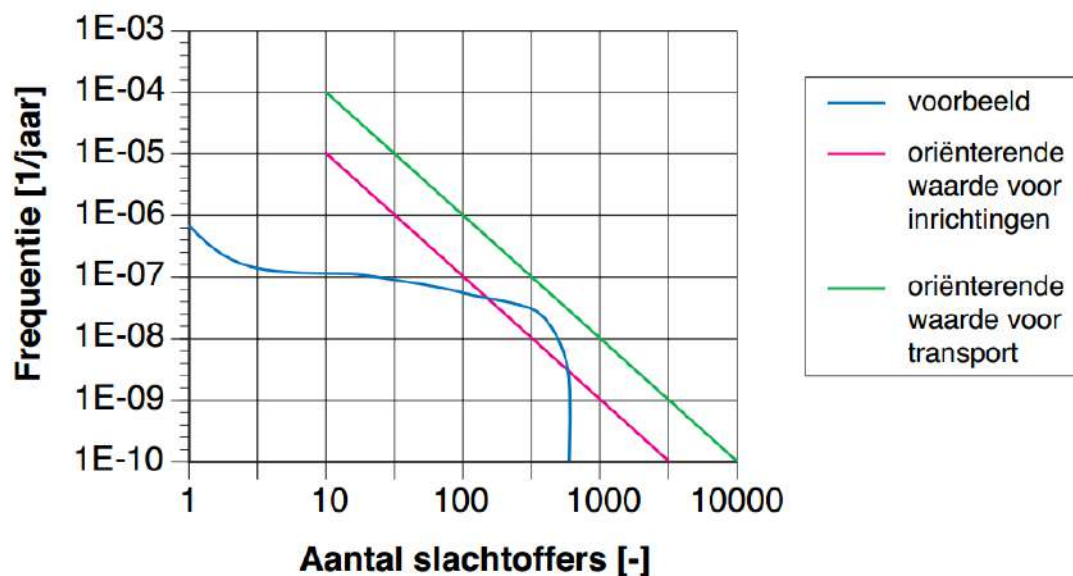
<sup>10</sup> Het betreft een waarde waarvan slechts om gemotiveerde redenen mag worden afgeweken.

Het **groepsrisico (GR)** is een grootheid om de kans weer te geven dat een incident met meerdere dodelijke slachtoffers voorkomt. Het groepsrisico ten gevolge van activiteiten in de inrichting waarop een besluit betrekking heeft, wordt vergeleken met de oriënterende waarde. De oriëntatiewaarde voor groepsrisico is gedefinieerd als de cumulatieve kans per jaar dat tenminste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een ongewoon voorval van een inrichting, buisleiding of transportas waarbij een gevaarlijke stof betrokken is.

Het groepsrisico wordt weergegeven in een grafiek, waarin op de x-as het aantal slachtoffers staat en op de y-as de cumulatieve kans op overlijden van dat aantal slachtoffers (de fN-curve). Hierin wordt voor respectievelijk inrichtingen en transport de oriënterende waarde weergegeven als een lijn door de volgende punten:

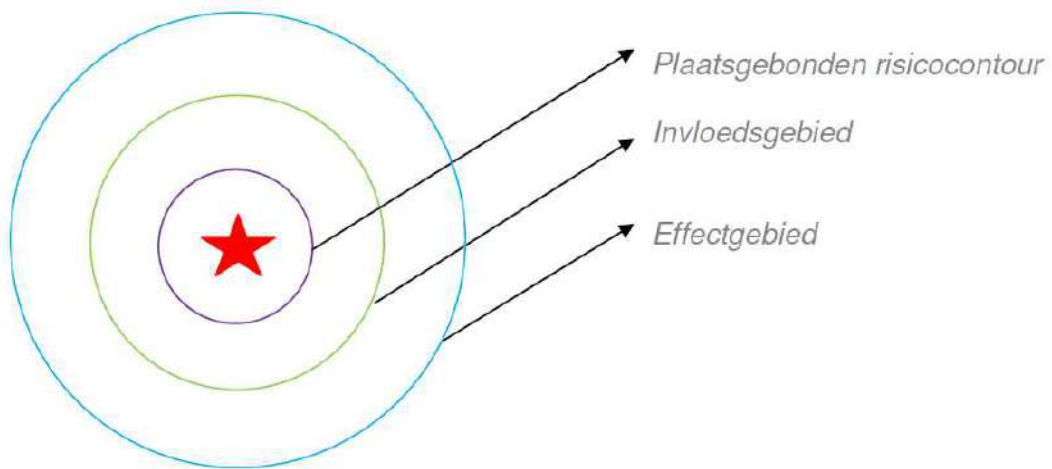
- De kans van  $10^{-5}$  per jaar voor inrichtingen en  $10^{-4}$  per jaar voor transport op een ongeval met 10 dodelijke slachtoffers.
- De kans van  $10^{-7}$  per jaar voor inrichtingen en  $10^{-6}$  per jaar voor transport op een ongeval met 100 dodelijke slachtoffers.
- De kans van  $10^{-9}$  per jaar voor inrichtingen en  $10^{-8}$  per jaar voor transport op een ongeval met 1000 dodelijke slachtoffers.

### Voorbeeld van een fN-curve voor groepsrisico



**Figuur 3:** Voorbeeld van een fN-Curve voor groepsrisico

De huidige externe veiligheidwet- en regelgeving is gebaseerd op (risico)contouren en risicogebieden.



**Figuur 4: Schematische weergave risicocontouren en gebieden rondom bijvoorbeeld een LPG-tankstation**

Deze contouren zijn onder te verdelen in drie categorieën:

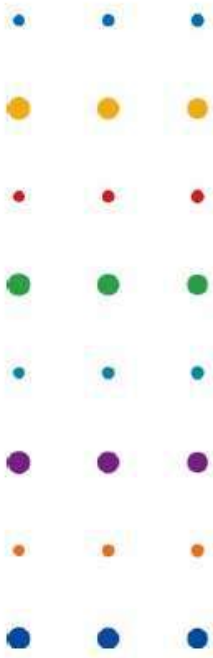
- De plaatsgebonden risicocontour, waarbinnen strikte ruimtelijke beperkingen gelden.
- Het gebied waarbinnen de verantwoordingsplicht moet worden ingevuld, is het invloedsgebied.
- Het effectgebied van een risicobron geeft aan tot op welke afstand er directe gezondheidseffecten kunnen optreden wanneer een ernstig ongeval bij de risicobron plaatsvindt.

**Bijlage 2. Groepsrisicoverantwoording en de VRR – Taken, bevoegdheden en beleidsruimte**



## Groepsrisicoverantwoording en de VRR

Taken, bevoegdheden en beleidsruimte



## Rapport

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond  
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond  
december 2011  
Definitief

*Gateway to solutions*

# Groepsrisicoverantwoording en de VRR

## Taken, bevoegdheden en beleidsruimte

### Rapport

dossier : BA6443.101-100

registratienummer : CO20110457-JA

versie : 01

classificatie : Klant vertrouwelijk, geldig t/m N/A

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

december 2011

Definitief

\* DHV B.V. Niets uit dit bestek/drukwerk mag worden vervaardigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. drukwerk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van DHV B.V., noch mag het zonder een dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd.  
Het kwaliteitssysteem van DHV B.V. is gecertificeerd volgens ISO 9001.



DHV B.V.

**INHOUD**

**BLAD**

|     |                                                                               |    |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.  | ACHTERGROND EN ONDERZOEKSVRAAG                                                | 2  |
| 1.1 | Inzicht in taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio                      | 2  |
| 1.2 | Onderzoeksvragen                                                              | 2  |
| 1.3 | Samenvatting                                                                  | 3  |
| 2.  | TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN DE VEILIGHEIDSREGIO                                 | 5  |
| 2.1 | Wat zijn de taken en bevoegdheden van de VR onder de Wet veiligheidsregio's?  | 5  |
| 2.2 | Wat zijn de taken en bevoegdheden van de VR in het externe veiligheidsbeleid? | 6  |
| 2.3 | Hoe verhouden 1. en 2. zich tot elkaar?                                       | 7  |
| 3.  | VERPLICHTE EN FACULTATIEVE ADVISERING IN HET EXTERNE VEILIGHEIDSBELEID        | 8  |
| 3.1 | Reikwijdte van de advisering                                                  | 8  |
| 3.2 | Inhoud van de advisering                                                      | 12 |

DHV B.V.

## 1. ACHTERGROND EN ONDERZOEKSVRAAG

### 1.1 Inzicht in taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) heeft DHV verzocht een aantal vragen te beantwoorden die hieronder zijn opgenomen. Doel van dit onderzoek is het verkrijgen van meer inzicht in de taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio (VR) als het gaat om de advisering in het kader van de groepsrisicoverantwoording. De beantwoording beperkt zich tot externe veiligheid en/of het groepsrisico. Adviestaken en –bevoegdheden buiten dit kader worden op enkele plaatsen wel genoemd, maar worden niet uitvoerig uitgewerkt. Dit geldt met name voor de algemene (wettelijke) adviestaak van de VR (ten aanzien van brandpreventie) ten behoeve van omgevingsvergunningen. Opgemerkt wordt dat de (concept-) wet- en regelgeving die voor dit onderzoek is geraadpleegd, nog niet in alle gevallen is aangepast aan de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en/of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

### 1.2 Onderzoeksvragen

De vragen die in deze notitie centraal staan, zijn:

#### I. Taken en bevoegdheden van de Veiligheidsregio

1. Wat zijn de taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio onder de Wet veiligheidsregio's?
2. Wat zijn de taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio in het externe veiligheidsbeleid (w.o. Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb), Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen<sup>1</sup> (CRnvgs)?
3. Hoe verhouden 1 en 2. zich tot elkaar?

#### II. 'Verplichte' en 'facultatieve' advisering in het kader van externe veiligheid

##### 1. Reikwijdte van de advisering

- a. Ten aanzien van welke besluiten is een wettelijke adviestaak geformuleerd of zou dit zinvol zijn?
  - i. Voor wat de ruimtelijke ordening betreft
  - ii. Voor wat milieu betreft
- b. Op welk moment in de procedure dient deze advisering plaats te vinden of zou dit zinvol zijn?
- c. Ten aanzien van welk geografisch gebied (invloedsgebied of (ander) effectgebied) dient deze advisering plaats te vinden of zou dit zinvol zijn?

##### 2. Inhoud van de advisering:

- a. Uitgangspunten:
  - i. Welke rekenprogramma's moet of mag de VR gebruiken in haar advisering?
  - ii. Van welk weertype moet of mag worden uitgegaan?
- b. 'Beleidsruimte' binnen de adviestaak:
  - i. Kan de veiligheidsregio de typering 'zeer kwetsbaar' toekennen?

<sup>1</sup> De Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen is geldig tot 31-12-2012 en wordt daarna vervangen door het Besluit transport externe veiligheid (Btev).

DHV B.V.

- ii. Welke relevantie heeft de term 'mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperken van de omvang van een ramp of zwaar ongeval', gelet op de geografische reikwijdte:
  - het gehele plangebied of dat deel dat zich binnen het invloedsgebied bevindt
  - gronden / risicobronnen buiten het plangebied (binnen het invloedsgebied)
- iii. Welke relevantie heeft de term 'mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied om zich in veiligheid te brengen', gelet op de geografische reikwijdte:
  - het gehele plangebied of dat deel dat zich binnen het invloedsgebied bevindt
  - gronden / risicobronnen buiten het plangebied (binnen het invloedsgebied)
- iv. Kan het brandveiligheidsadvies (in het kader van de milieu-omgevingsvergunning) plaatsvinden in het kader van art. 12 Bevi?

### 1.3 Samenvatting

In hoofdstuk 2 zal de eerste deelvraag worden beantwoord, waarna in hoofdstuk 3 de tweede deelvraag aan de orde komt. In dat laatste hoofdstuk worden de verplichte en facultatieve advisering in samenhang behandeld; immers, wat niet verplicht is kan altijd vrijwillig worden uitgevoerd. Hieronder zijn de bevindingen samengevat weergegeven.

Op het terrein van de externe veiligheid zijn twee adviestaken te onderscheiden, beide genoemd in artikel 10 Wet veiligheidsregio's:

- 1. de 'wettelijke' adviestaak: deze vloeit rechtevrees uit de wet voort (Bevi, Bevb, CRnvg of Btev) en
- 2. de advisering op grond van in het beleidsplan aangegeven onderwerpen.

In het externe veiligheidsbeleid is de adviestaak voor de VR ondergebracht in artikel 12, derde lid Bevi, artikel 13, derde lid Bevi, artikel 12, tweede lid Bevb, artikel 10 concept-Btev en paragraaf 4.3 CRnvg.

De taken en bevoegdheden van de VR, die in artikel 10 Wet veiligheidsregio's zijn geformuleerd, zien op een breder terrein van veiligheid dan alleen maar externe veiligheid. Op basis van artikel 10 heeft de VR een adviesrol, die deels ziet op externe veiligheid en deels op andere veiligheidsaspecten. In het externe veiligheidsbeleid is het bevoegd gezag verplicht de VR om advies te vragen en moet het bevoegd gezag dit advies in de belangenafweging betrekken. Hierbuiten heeft het bevoegd gezag deze verplichting niet; de VR kan wel ongevraagd adviseren. Het niet-meenemen van een ongevraagd advies levert geen 'vormfout'; wel kan het vanwege 'zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging' wenselijk zijn dit advies mee te nemen.

Voor wat de reikwijdte van de externe veiligheidsadviesgeving betreft wordt het volgende vastgesteld. Voor niet alle ruimtelijke en milieubesluiten is een wettelijke adviestaak voor de VR geformuleerd. Deze bestaat slechts voor de 'belangrijke' planologische besluiten (bestemmingsplan, inpassingsplan) en omgevingsvergunningen (voor afwijking van het bestemmingsplan en voor inrichtingen). Voor deze besluiten moet in het kader van de groepsrisicoverantwoording de VR om advies gevraagd worden en moet een afgegeven advies door het bevoegd gezag worden betrokken in de belangenafweging.

Ook voor andere besluiten kan het echter zinvol zijn om externe veiligheid te beschouwen, deze verantwoordelijkheid ligt bij het bevoegd gezag. De VR kan wel aandacht vragen voor dergelijke situaties indien deze naar haar oordeel een uitgebreide(re) beschouwing van de externe veiligheid verdienen.

Dit geldt ook voor het moment van de advisering. Het bevoegd gezag moet advies vragen vóór de vaststelling van het definitieve besluit. Eerdere advisering en betrokkenheid van de VR is wenselijk, maar niet verplicht. Ook op dit vlak kan de VR om vroegtijdige betrokkenheid aandacht voor EV vragen, ook gelet op de soms krappe besluitvormings- en adviestermijnen.

DHV B.V.

Ten slotte beperkt het juridische begrip 'externe veiligheid' zich tot het invloedsgebied. Daartoe dient het bevoegd gezag zich te beperken als het om externe veiligheid gaat. Het verdient daarom aanbeveling dat ook de VR in haar advisering rekening houdt met het onderscheid 'externe veiligheid' en de bredere taak in het kader van de Wet veiligheidsregio's. Buiten het invloedsgebied is er geen sprake van externe veiligheid en evenmin van een wettelijke adviestaak. Gevolgen buiten het invloedsgebied kan de VR in het kader van rampenbestrijding naar voren brengen, conform de taak op grond van de Wet veiligheidsregio's.

Voor wat de inhoud van de advisering is niet voorgeschreven welke rekenmodellen de VR bij de adviestaak moet gebruiken. Wel speelt de kwantitatieve risicoberekening (QRA) een rol in de advisering door de VR. Daarnaast is de VR vrij om die gegevens en modellen te gebruiken die zij voor een goede invulling van haar adviestaak nodig acht. Het is daarnaast niet voorgeschreven van welke weerklasse de VR bij de adviestaak moet uitgaan. De keuze van weerklassen dient wel een reële te zijn.

De VR kan de typering 'zeer kwetsbaar' gebruiken in haar advisering. Deze term komt echter niet voor in de externe veiligheidswetgeving en heeft in die zin geen juridische betekenis. Wel zal de mate van kwetsbaarheid en zelfredzaamheid bepalend zijn voor de mogelijke maatregelen en de inhoud van het advies.

De begrippen 'mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperken van de omvang van een ramp of zwaar ongeval' en 'mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied om zich in veiligheid te brengen' (zelfredzaamheid) leggen geen aanvullende beperkingen op aan de advisering door de VR.

De brandveiligheidsadvisering in het kader van de omgevingsvergunning kan ten slotte (mede) plaatsvinden in het kader van de advisering bij de verantwoording van het groepsrisico. Beide typen advisering betreffen echter verschillende onderwerpen die niet voor de volle 100% overlappen. Het geven van het ene advies betekent derhalve niet dat de andere advisering achterwege kan blijven.



DHV B.V.

## 2. TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN DE VEILIGHEIDSREGIO

### 2.1 Wat zijn de taken en bevoegdheden van de VR onder de Wet veiligheidsregio's?

*Op het terrein van de externe veiligheid zijn twee adviestaken te onderscheiden, beide genoemd in artikel 10 Wet veiligheidsregio's:*

1. de 'wettelijke' adviestaak: deze vloeit reeds voort uit de wet voort (Bevi, Bevb, CRnvg of Btev)
2. de *advisering op grond van in het beleidsplan aangegeven onderwerpen*.

De Wet veiligheidsregio's draagt enkele taken en bevoegdheden over aan de VR; ook de adviestaken in het kader van externe veiligheid gaan over naar de VR. Deze overdracht is geregeld in artikel 10 Wet veiligheidsregio's. In de Memorie van toelichting op de Wet veiligheidsregio's (paragraaf 4.2) is benadrukt, dat de VR de belangrijke rol van adviseur op het terrein van veiligheid krijgt<sup>2</sup>:

#### 4.2 Veiligheidsregio als adviseur veiligheid

Met dit wetsvoorstel krijgt de veiligheidsregio de belangrijke rol van adviseur op het terrein van veiligheid. De komst van de veiligheidsregio maakt het mogelijk en noodzakelijk de specialistische expertise die nodig is om deze adviesrol adequaat te vervullen, te bundelen en verder te ontwikkelen zodat zij haar rol als adviseur waar nodig multidisciplinair kan invullen en deze bovendien te verbreden tot onderwerpen op het brede terrein van de fysieke veiligheid waarvoor in de regio bestuurlijke aandacht wordt gevraagd.

Gelet op het voorgaande en de specialistische kennis die hiervoor nodig is, zal de veiligheidsregio de brandweeradviestaken op de terreinen pro-actie en preventie voor een groot deel op zich nemen. Deze adviestaken strekken zich uit over het gehele terrein van pro-actie en preventie en dienen vooral ter ondersteuning van het bevoegde gezag op de terreinen milieubeheer, ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer.

In dit wetsvoorstel gaat de aandacht ook uit naar niet-wettelijke advisering. De veiligheidsregio kan gevraagd en ongevraagd adviseren over risico's op het terrein van branden, ongevallen, rampen en crises. Op basis van het risicoprofiel van de regio kan de veiligheidsregio gemeenten, provincies en andere bestuursorganen gevraagd en ongevraagd voorzien van adviezen op het brede terrein van de fysieke veiligheid. Dit advies gaat uit van de bestaande risicosituatie in het betreffende gebied. Hoe deze advisering plaatsvindt en hoe deze taak wordt ingericht, wordt vastgelegd in het beleidsplan. De veiligheidsregio kan in het beleidsplan verder gaan en ook anticiperen op toekomstige ontwikkelingen op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer of anderszins voor zover de burgemeester of de gemeente daarbij een taak heeft.

De inmiddels verworven kennis en deskundigheid die de lokale en regionale brandweer heeft opgedaan met de wettelijke adviestaken zal de veiligheidsregio ook kunnen aanwenden voor de niet-wettelijke adviestaken. De veiligheidsregio zal zich op de hiervoor beschreven wijze steeds meer ontwikkelen tot een van de belangrijkste adviseurs op het terrein van de veiligheid.

De adviestaken van de VR vallen onder artikel 10, onder b en c Wet veiligheidsregio's:

- b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- c. het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid;

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 20 v.

DHV B.V.

In de Memorie van Toelichting is op elk onderdeel een nadere toelichting gegeven:<sup>3</sup>

*Onderdeel b*

Dit onderdeel bepaalt dat de veiligheidsregio de rol krijgt toebedeeld van adviseur op het terrein van de fysieke veiligheid. Deze adviesrol valt in twee delen uiteen. Allereerst is er een wettelijke adviestaak. Deze omvat alle gevallen waarin ook thans al technische advisering nodig is in het kader van vergunningverlening. De in dit onderdeel genoemde wettelijke adviestaak verwijst slechts naar bestaande adviestaken in bijzondere wetgeving (zoals het Bevi en het Vuurwerkbesluit). Daarnaast kan de veiligheidsregio op grond van het beleidsplan adviezen uitbrengen over onderwerpen waarvan de veiligheidsregio het wenselijk vindt dat deze aandacht krijgen van de deelnemende gemeenten en waarbij een eenduidige en eenvormige aanpak wenselijk is. Voor een uitvoeriger beschouwing over de adviestaak van de veiligheidsregio wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de toelichting.

*Onderdeel c*

Dit onderdeel komt ten dele overeen met artikel 4, eerste lid, onder 3, van de Brandweerwet 1985 en betreft de advisering door de regio van de deelnemende gemeenten op het terrein van de brandpreventie.

De advisering op grond van het beleidsplan is ruim geformuleerd en wordt niet verder toegelicht. Deze advisering kan ook externe veiligheidsbeleid betreffen. Dit betreft zoals gezegd geen wettelijk vereist advies, maar een advisering die door de VR zelf in het beleidsplan is gecreëerd.

## **2.2 Wat zijn de taken en bevoegdheden van de VR in het externe veiligheidsbeleid?**

***In het externe veiligheidsbeleid is de adviestaak voor de VR ondergebracht in artikel 12, derde lid Bevi, artikel 13, derde lid Bevi, artikel 12, tweede lid Bevb, artikel 10 concept-Btev en paragraaf 4.3 CRnvgs.***

In de Wet veiligheidsregio's wordt in artikel 10, onder b genoemde adviestaak verwezen naar bijzondere wetgeving op het gebied van externe veiligheid. Tot deze wetgeving kunnen het Bevi, Bevb en concept-Btev worden gerekend. De Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen is strikt gezien niet als 'wetgeving (in formele zin)' te zien, maar wordt door de rechter wel overeenkomstig toegepast. Om die reden wordt ook (de adviesbevoegdheid uit) de Circulaire in het navolgende beschouwd.

In de externe veiligheidswetgeving is de wettelijke vereiste adviestaak van de VR ondergebracht in de artikelen 12, derde lid, en 13 derde lid Bevi, artikel 12, tweede lid Bevb, in paragraaf 4.3 van de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (CRnvgs) en in artikel 10 van het concept-Besluit transport externe veiligheid (Btev).

Op basis van deze externe veiligheidswetgeving is het bevoegd gezag verplicht om de VR (of regionale brandweer) in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen in verband met het groepsrisico. Dit betekent overigens niet dat de VR verplicht is een advies te geven. De verplichting ziet alleen op het bevoegd gezag om advies te vragen.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2006/07, 31117, nr. 3, p. 60

DHV B.V.

In het advies dient de VR zich te richten op de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp en over de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting.

Het bevoegd gezag dient dit advies te betrekken bij de belangenafweging voor het besluit. De overwegingen en eventuele afwijkingen van het advies worden vastgelegd in de motivering (toelichting of considerans).

### 2.3 Hoe verhouden 1. en 2. zich tot elkaar?

*De taken en bevoegdheden van de VR, die in artikel 10 Wet veiligheidsregio's zijn geformuleerd, zien op een breder terrein van veiligheid dan alleen maar externe veiligheid. Op basis van artikel 10 heeft de VR een adviesrol, die deels ziet op externe veiligheid en deels op andere veiligheidsaspecten. In het externe veiligheidsbeleid is het bevoegd gezag verplicht de VR om advies te vragen en moet het bevoegd gezag dit advies in de belangenafweging betrekken. Hierbuiten heeft het bevoegd gezag deze verplichting niet; de VR kan wel ongevraagd adviseren. Het niet-meenemen van een ongevraagd advies levert geen 'vormfout'; wel kan het vanwege 'zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging' wenselijk zijn dit advies mee te nemen.*

De adviestaak van de veiligheidsregio bestaat uit een drietal componenten:

1. De advisering van de gemeentebesturen omtrent brandveiligheid (artikel 10, onder c)  
Daarbij gaat het om advisering omtrent brandpreventie en over het nemen van voorbereidende maatregelen op het gebied van brandbestrijding en brandbeperking.
2. Bij of krachtens de wet aangegeven adviestaken (artikel 10, onder b, begin)  
Daarbij gaat het om bijzondere wet- en regelgeving die de advisering voorschrijft, zoals het Bevi, Bevb, CRnvgs en het concept Btev
3. Gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald (artikel 10, onder b, einde)  
Deze laatste component van de adviestaak is dus een open categorie, dat wil zeggen dat daarover in het beleidsplan afspraken moeten worden gemaakt.

Een belangrijk verschil in de advisering op basis van de externe veiligheidswetgeving en de overige adviestaken op basis van artikel 10 sub b Wet veiligheidsregio's betreft de positie van het bevoegd gezag. In het externe veiligheidsbeleid is het bevoegd gezag verplicht de VR om advies te vragen en moet het bevoegd gezag dit advies in de belangenafweging betrekken.

Hierbuiten is de VR bevoegd het bevoegd gezag te adviseren, maar het bevoegd gezag is niet wettelijk verplicht de VR om advies te vragen, noch om hiermee in haar besluitvorming rekening te houden. Het niet-meenemen van een dergelijk advies levert met andere woorden geen formeel gebrek (vormfout) op. Wel kan het vanwege de eis van een zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging wenselijk zijn dit advies mee te nemen. In dergelijke gevallen kan een advies van de VR gezien worden als een 'deskundigenadvies op voorhand'.



DHV B.V.

### 3. VERPLICHTE EN FACULTATIEVE ADVISERING IN HET EXTERNE VEILIGHEIDSBELEID

#### 3.1 Reikwijdte van de advisering

*Voor niet alle ruimtelijke en milieubesluiten is een wettelijke adviestaak voor de VR geformuleerd. Deze bestaat slechts voor de 'belangrijke' planologische besluiten (bestemmingsplan, inpassingsplan) en omgevingsvergunningen (voor afwijking van het bestemmingsplan en voor inrichtingen). Voor deze besluiten moet in het kader van de verantwoording van het groepsrisico de VR om advies gevraagd worden en moet een afgegeven advies door het bevoegd gezag worden betrokken in de belangenafweging.*

*Ook voor andere besluiten kan het echter zinvol zijn om externe veiligheid te beschouwen, deze verantwoordelijkheid ligt bij het bevoegd gezag. De VR kan wel aandacht vragen voor dergelijke situaties indien deze naar haar oordeel een uitgebreide(re) beschouwing van de externe veiligheid verdienen.*

*Ditzelfde geldt ook voor het moment van de advisering. Het bevoegd gezag moet de VR advies vragen vóór de vaststelling van het definitieve besluit. Eerdere advisering en betrokkenheid van de VR is wenselijk, maar niet verplicht. Ook op dit vlak kan de VR om vroegtijdige betrokkenheid aandacht voor EV vragen, ook gelet op de soms krappe besluitvormings- en adviestermijnen.*

*Ten slotte beperkt het juridische begrip 'externe veiligheid' zich tot het invloedsgebied. Daartoe dient het bevoegd gezag zich te beperken als het om externe veiligheid gaat. Het verdient daarom aanbeveling dat ook de VR in haar advisering rekening houdt met het onderscheid 'externe veiligheid' en de bredere taak in het kader van de Wet veiligheidsregio's. Buiten het invloedsgebied is er geen sprake van externe veiligheid en evenmin van een wettelijke adviestaak. Gevolgen buiten het invloedsgebied kan de VR in het kader van rampenbestrijding naar voren brengen, conform de taak op grond van de Wet veiligheidsregio's.*

#### a. Ten aanzien van welke besluiten is een wettelijke adviestaak geformuleerd?

##### Verplichte advisering

In onderstaande tabel zijn de besluiten opgenomen voor wat betreft ruimtelijke ordening en milieu, waarvoor in het Bevi, Bevb, de CRnvgs en het concept-Btev voor de VR ten aanzien van de beoordeling van het groepsrisico een wettelijke adviestaak is geformuleerd.



DHV B.V.

|                             | Bevi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Bevb                                                                                                                                                                                                                                                         | CRnvgs*                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Concept-Biev*                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ro<br>(Wro/<br>Ww/<br>Wabo) | <b>Artikel 13 lid 1</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>bestemmingsplan (art. 3.1, eerste tot en met derde lid, Wro)</li> <li>provinciaal inpassingsplan (art. 3.26, eerste lid, Wro)</li> <li>rijksinpassingsplan (3.28, eerste lid, Wro)</li> <li>omgevingsvergunning ex art. 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, of tweede lid, Wabo)</li> <li>onthefing van de bouwverordening (art. 11 Ww)</li> </ul> <p>op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten wordt toegelaten**</p> | <b>Artikel 12 lid 2</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>bestemmingsplan (art. 3.1, eerste tot en met derde lid, Wro)</li> <li>provinciaal inpassingsplan (art. 3.26, eerste lid, Wro)</li> <li>rijksinpassingsplan (3.28, eerste lid, Wro)</li> </ul> | <b>par. 6.1.2</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>bestemmingsplan (art. 3.1, eerste en tweede lid, Wro)</li> <li>projectbesluit (artt. 3.10, eerste lid, 3.27, eerste lid, en 3.29, eerste lid, Wro)</li> <li>inpassingsplan (art. 3.26, eerste lid, en 3.28, eerste lid, Wro)</li> <li>wijziging, uitwerking of ontheffing van een bestemmingsplan of het stellen van nadere eisen (art. 3.6 Wro)</li> <li>de ontheffing van een bestemmingsplan (art. 3.22, eerste lid, en 3.23, eerste lid, Wro)</li> <li>beheersverordening (art. 3.38, eerste lid, Wro)</li> <li>aanwijzingen (artt. 4.2, eerste lid, en 4.4, eerste lid, onderdeel a, van de Wro)</li> <li>onthefing van de bouwverordening (art. 11 Ww)</li> </ul> <p>Bij deze besluiten moet sprake zijn van een overschrijding van de oriëntatiewaarde of een toename van het groepsrisico.</p> | <b>artikel 10</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>bestemmingsplan (art. 3.1, eerste en tweede lid, Wro)</li> <li>projectbesluit (artt. 3.10, eerste lid, 3.27, eerste lid, en 3.29, eerste lid, Wro)</li> <li>inpassingsplan (art. 3.26, eerste lid, en 3.28, eerste lid, Wro)</li> </ul> |
| Milieu<br>(Wabo)            | <b>Artikel 12 lid 1</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>oprichtingsvergunning (art. 2.1, eerste lid, onder e, onder 1°, Wabo) en</li> <li>veranderingsvergunning (art. 2.1, eerste lid, onder e, onder 2°, Wabo)</li> <li>revisievergunning (art. 2.6 Wabo)</li> </ul> <p>indien de aanvraag betrekking heeft op een verandering die nadelige gevolgen heeft voor het plaatsgebonden risico</p>                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

\* De tekst hiervan is (nog) niet aangepast aan de Wabo

\*\* hierbij maakt het niet uit of dat plan / besluit conserverend van aard is.

DHV B.V.

Ten aanzien van de milieu-besluiten wordt nog het volgende opgemerkt. Naast de advisering in het kader van de groepsrisicoverantwoording, wordt in de milieuwetgeving een algemene adviesbevoegdheid voor de VR gecreëerd. Deze adviesbevoegdheid kan inhoudelijk<sup>4</sup> en procedureel samenvallen met de advisering ex art. 12 Bevi, vereist is dit echter niet. Het bevoegd gezag is deze keuze vrij. Het gaat onder meer om:

- advisering in het kader van te stellen nadere eisen op grond van het Vuurwerkbesluit<sup>5</sup>
- advisering in het kader van de omgevingsvergunning:
  - verplichte advisering over de aanvraag om een vergunning voor bepaalde inrichtingen of mijnbouwwerken<sup>6</sup>
  - het bevoegd gezag kan de VR aanwijzen om advies uit te brengen over de bij de beslissing op de aanvraag te betrekken gegevens en de aan de vergunning te verbinden voorschriften<sup>7</sup>
- als een milieueffectrapportage moet worden doorlopen ten aanzien van een besluit waarvoor de VR moet worden aangemerkt als adviseur, dient de VR in de m.e.r.-procedure om advies te worden gevraagd.

#### Facultatief:

In alle andere gevallen staat het de VR vrij om gevraagd of ongevraagd te adviseren. Dit is met name zinvol in die gevallen waarin de wet niet voorschrijft dat de externe veiligheid moet worden beoordeeld. In het kader van een 'goede ruimtelijke ordening'<sup>8</sup>, het 'belang van de bescherming van het milieu'<sup>9</sup> of een 'zorgvuldige besluitvorming', dient in dergelijke gevallen toch aandacht te worden geschonken aan externe veiligheid en/of het groepsrisico. In die gevallen kan het daarbij zinvol zijn dat ook de VR om advies wordt gevraagd. De VR kan in die gevallen een meer actieve rol spelen richting bevoegd gezag.

*De Afdeling overwoog in 2009: 'Zoals in de Nota van Toelichting bij het Bevi (Stb. 2004, 250) is gesteld, wil dit echter niet zeggen dat er ten aanzien van de uitgezonderde bestemmingsplannen geen verantwoordingsplicht ten aanzien van het groepsrisico zou gelden. De overgangsbepaling houdt uitsluitend in dat aan die verantwoordingsplicht niet strikt volgens de eisen van artikel 13 van het Bevi vorm behoeft te worden gegeven. Elk bestemmingsplan moet immers op grond van artikel 10 WRO (oud, thans 3.1 Wro) voldoen aan de eis van een goede ruimtelijke ordening. Daar hoort, aldus de Nota van Toelichting, in voorkomend geval ook een afweging ten aanzien van het groepsrisico bij.'*

Betrokkenheid in het kader van een 'goede ruimtelijke ordening' speelt ook bij de planologische inpassing van inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen en die externe veiligheidsrisico's veroorzaken.<sup>10</sup> Ondanks dat op grond van de toelichting op het Activiteitenbesluit anders kan worden geconcludeerd, moet vanwege bestendige jurisprudentie van de Afdeling voor dergelijke inrichtingen worden beoordeeld

<sup>4</sup> AbRvS, 27-4-2011, nr. 201004187/1, LJN: BQ2691; hierin overweegt de Afdeling dat het Bevi geen uitputtelijke en exclusieve regeling biedt voor inrichtingen die onder de reikwijdte van het Bevi vallen, en nuanceert daarmee haar oordeel zoals eerder verwoord in in AbRvS, 4-2-2009, nr. 200806384/1, LJN: BH1839 en nr. 200800493/1, LJN: HB1874. Buiten de reikwijdte van het Bevi kan natuurlijk wel bij deze regeling worden aangesloten, cf. AbRvS, 23-12-2009, nr. 200901384/1, LJN: BK7422.

<sup>5</sup> B.v. het stellen van nadere eisen ex art. 2.2.3, 3.2.2, 3B.3 of 5.3.2 Vwb.

<sup>6</sup> Art. 6.3 Bor (m.n. bijlage I, onderdeel C, cat. 3.1 (Inrichtingen voor ontplofbare stoffen, preparaten of producten), cat. 3.5 (bepaalde vuurwerkinrichtingen) en cat. 17 (vuurwapeninrichtingen))

<sup>7</sup> Art. 2.26, vierde lid, Wabo

<sup>8</sup> AbRvS, 11-2-2009, nr. 200800554/1, LJN: BH2509

<sup>9</sup> AbRvS, 27-4-2011, nr. 201004187/1, LJN: BQ2691

<sup>10</sup> Bijvoorbeeld gasdrukmeet en -regelstations, propaanopslagen, windmolens.

DHV B.V.

of deze vanuit milieuhygiënisch oogpunt inpasbaar zijn. Hierbij hoort ook een beoordeling van de externe veiligheidsrisico's die deze inrichtingen voor de omgeving veroorzaken. Ook voor deze gevallen kan de VR het onderwerp externe veiligheid bij het bevoegd gezag onder de aandacht brengen.

**b. Op welk moment in de procedure dient deze advisering plaats te vinden?**

**Verplichte advisering**

Op basis van de artikelen uit het Bevi, Bevb, concept-Btev en de CRnvgs, stelt het bevoegd gezag de VR in de gelegenheid 'voorafgaand aan de vaststelling van een besluit' haar advies uit te brengen. Het bevoegd mag dus na het ontwerp-besluit om advies vragen en dit meenemen in het definitieve besluit.<sup>11</sup> Daarnaast is het zo dat het advies van de VR niet ter inzage hoeft te worden gelegd bij het ontwerp-besluit, indien dit advies is verwerkt in de motivering.<sup>12</sup>

**Facultatieve advisering**

Naar mate de besluitvorming vordert, hoe meer de kaders en uitgangspunten van het besluit vast liggen. Een (zinvolle) vertaling van de adviezen van de VR wordt hierdoor lastig. Sterker nog: ok bij ter inzagelegging van het (voor)ontwerp van een beschikking of plan, liggen de kaders veelal vast. Het verdient derhalve aanbeveling dat de VR betrokken is en adviseert voordat het (voor)ontwerp wordt opgesteld. Op deze wijze kan het advies van de VR een volwaardige plaats bij de belangenafweging van het besluit innemen.

Dit is te meer zinvol om te voorkomen dat een ontwerpbesluit naar aanleiding van het advies (na vaststelling van dat ontwerp) door de VR ter discussie komt te staan. Ook om die reden is het raadzaam dat het bevoegd gezag vóór de officiële adviesaanvraag al met de VR in contact treedt. Dit kan door middel van een (informeel) vooroverleg plaatsvinden.

Bij ruimtelijke besluiten wordt het vooroverleg geregeld in artikel 3.1.1 Besluit ruimtelijke ontwikkeling (Bro).<sup>13</sup> Hierin is echter niet de verplichting opgenomen om overleg te voeren met de VR. Toch zal op basis van artikel 3.1.6, tweede lid, onder c, Bro in de toelichting bij het ontwerp bestemmingsplan of artikel 5.20 Besluit omgevingsrecht (Bor) voor het afwijken van een bestemmingsplan, moeten worden aangegeven hoe milieukwaliteitseisen bij het besluit zijn betrokken. Hiervoor is het wenselijk dat bij de start van een besluitvormingsproces (vooroverlegfase) de VR al wordt geïnformeerd en dat er afspraken worden gemaakt over het moment waarop de VR bij de besluitvorming wordt betrokken en/of adviseert. De formele besluitvormingstermijnen blijken in de praktijk veelal krap. Vroegtijdige afstemming voorkomt dat de kwaliteit van de advisering of de besluitvorming door tijdsdruk aan kwaliteit inboet. Dit wordt onderschreven door de nota van toelichting van het Bevi, waarin wordt opgemerkt dat 'het van belang is dat de brandweer in een vroeg stadium van voorbereiding van het besluit wordt betrokken, bij voorkeur voorafgaand aan het opstellen van de risicoanalyse. Dit draagt bij aan een vlotte afwikkeling van de procedure'.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> AbRvS, 17-11-2010, nr. 201002508/1, LJN: BO4239

<sup>12</sup> Vz. AbRvS, 11-6-2010, nr. 201002340/2, LJN: BM7743

<sup>13</sup> Ook het toenmalige kabinet heeft naar aanleiding van het advies van de VROM-Raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat "Verantwoorde risico's, Veilige Ruimte" gesteld dat de integrale afweging bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen ertoe noopt dat externe veiligheid vanaf het begin van het proces wordt meegenomen, zie Kamerstukken II 2001/02, 27801, nr. 2. Ook van belang hiervoor zijn de uitspraken van Vz. AbRvS, 11-6-2010, nr. 201002340/2, LJN: BM7743 en AbRvS, 17-11-2010, nr. 201002508/1, LJN: BO4239

<sup>14</sup> Stb. 2008, 380, p. 15



DHV B.V.

**c. Welk geografisch gebied moet worden beschouwd?**

**Verplichte advisering**

Groepsrisicoverantwoording is alleen aan de orde binnen het invloedsgebied, zoals o.a is aangegeven in de artikelen 12 en 13 van het Bevi. Dit betekent dat ook de advisering hierover alleen betrekking kan hebben op aspecten binnen het invloedsgebied. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dit ook in meerdere uitspraken bevestigd. In de zaak International Oil Company<sup>15</sup> wordt door de brandweer in het advies aanbevolen om woningbouw binnen een afstand van 1700 meter van de bron te beperken en om binnen 400 meter van de bron geen objecten toe te staan die met betrekking tot de zelfredzaamheid kwetsbaar zijn. De Afdeling overweegt vervolgens dat 'deze afstanden echter uitsluitend relevant zijn voor de rampenbestrijding door de brandweer en hebben geen betrekking op het plaatsgebonden risico of het groepsrisico'.<sup>16</sup> Ondanks dat bovenstaande verplichting zich richt tot het bevoegd gezag, zal ook de VR in haar advisering aan moeten sluiten bij het invloedsgebied. Dat is immers het gebied waartoe externe veiligheid en groepsrisico zich beperkt.

**Facultatieve advisering**

Dat het gebied buiten het invloedsgebied relevant kan zijn voor de rampenbestrijding, wordt ook door de Afdeling in bijvoorbeeld voornoemde uitspraak van International Oil Company erkend, echter een advies hierover is niet mogelijk in het kader van externe veiligheid. Als de VR in een ander kader adviseert over rampenbestrijding, is zij uiteraard niet gebonden aan het invloedsgebied en kan hiervoor ook een groter effectgebied vaststellen dan het invloedsgebied.

Gevolgen buiten het invloedsgebied kan de VR in het kader van rampenbestrijding naar voren brengen, conform de taak op grond van de Wet veiligheidsregio's. Deze adviezen zal het bevoegd gezag moeten betrekken in haar belangenafweging in het kader van de rampenbestrijding.

**3.2 Inhoud van de advisering**

*Het is niet voorgeschreven welke rekenmodellen de VR bij de adviestaak moet gebruiken. Wel speelt de kwantitatieve risicoberekening (QRA) een rol in de advisering door de VR. Daarnaast is de VR vrij om die gegevens en modellen te gebruiken die zij voor een goede invulling van haar adviestaak nodig acht.*

*Het is niet voorgeschreven van welke weerklassen de VR bij de adviestaak moet uitgaan. De keuze van weerklassen dient wel een reële te zijn.*

*De VR kan de typering 'zeer kwetsbaar' gebruiken in haar advisering. Deze term komt echter niet voor in de externe veiligheidswetgeving en heeft in die zin geen juridische betekenis. Wel zal de mate van kwetsbaarheid en zelfredzaamheid bepalend zijn voor de mogelijke maatregelen en de inhoud van het advies.*

<sup>15</sup> AbRvS, 11-06-2008, nr. 200704460/1, LJN: BD3578

<sup>16</sup> Verder heeft de Afdeling in de zaak van 10 september 2008 uitgesproken, dat de brandweerkazerne buiten het invloedsgebied ligt, waardoor de externe veiligheid niet aan de orde is (AbRvS, 10-09-2008, nr. 200704707/1, LJN: BF0307. Zie daarnaast nog AbRvS, 14-4-2010, nr. 200808652/1, LJN: BM1065, AbRvS, 29-10-2008, nr. 200706472/1, LJN: BG1855, AbRvS, 17-6-2009, nr. 200806682/1, LJN: BI8477, Vz. AbRvS, 3-3-2011, nr. 201012504/2, LJN: BP7118 samen met AbRvS, 19-1-2011, nr. 201006426/1, LJN: BP 1352

DHV B.V.

*De begrippen 'mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperken van de omvang van een ramp of zwaar ongeval' en 'mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied om zich in veiligheid te brengen' (zelfredzaamheid) leggen geen aanvullende beperkingen op aan de advisering door de VR.*

*De brandveiligheidsadviesing in het kader van de omgevingsvergunning kan (mede) plaatsvinden in het kader van de advisering bij de verantwoording van het groepsrisico. Beide typen advisering betreffen echter verschillende onderwerpen die niet voor de volle 100% overlappen. Het geven van het ene advies betekent derhalve niet dat de andere advisering achterwege kan blijven.*

**a. Welke rekenprogramma's moet / mag de VR gebruiken in haar advisering?**

**Verplichte advisering**

In het Bevi is in artikel 15 opgenomen dat berekening van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico uitgevoerd dienen te worden volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels. Deze regels zijn in de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) gesteld, waarbij de rekenmethodiek Bevi, bestaande uit Safeti-NL en de Handleiding Risicoberekeningen Bevi, is aangewezen. In het Bevb is een soortgelijke bepaling opgenomen in artikel 13. De Regeling externe veiligheid buisleidingen (Revb) wijst vervolgens de Rekenmethodiek Bevb aan, bestaande uit de Handleiding Risicoberekeningen Bevb en Carola (voor aardgas) en Safeti-NL (voor aardolieproducten). Ook het concept-Btev bevat een dergelijk artikel; de corresponderende ministeriële regeling is echter (nog) niet in concept beschikbaar. In de Nota van toelichting is aangegeven dat RBM II zal worden aangewezen als het voorgeschreven rekenprogramma. In de CRnvgs is RBMII eveneens aangewezen, waarbij wordt opgemerkt dat RBMII niet gebruikt mag worden in situaties waarvoor dit programma niet geschikt is. Dan zal met een ander programma een gedetailleerder berekening moeten worden uitgevoerd.

De verplichting tot het toepassen van de juiste rekenmethodiek rust (wederom) op het bevoegd gezag. De hiervoor genoemde de regelingen vermelden niets over het gebruik van modellen en/of rekenprogramma's door de VR bij de invulling van haar adviestaak. De VR is dus vrij in de keuze van de te gebruiken modellen voor haar advisering.

**Facultatieve advisering**

Alhoewel de regelingen geen model of rekenprogramma opleggen, bevat de nota van toelichting bij de eerste wijziging van het Bevi in 2008 enkele relevante overwegingen.<sup>17</sup> Allereerst wordt opgemerkt dat 'het van belang is dat aan het besluit een adequate risicoanalyse ten grondslag ligt. De wijze van uitvoering van deze risicoanalyse is dan ook aan regels gebonden. Voor de berekening van de risico's van activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen is de rekenmethodiek Bevi voorgeschreven. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering, juistheid en volledigheid van een risicoanalyse berust bij het bestuursorgaan dat het ruimtelijk besluit vaststelt. Ook de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke afwegingen ligt bij datzelfde bevoegde gezag.' Het is dus niet de primaire taak van de VR om de QRA te beoordelen of een ruimtelijke afweging te maken; die rol en eindverantwoordelijkheid ligt bij het bevoegd gezag. Vervolgens wordt opgemerkt dat 'de brandweer haar advies mede baseert op een QRA, die overeenkomstig de rekenmethodiek Bevi is uitgevoerd. De brandweer kan het bevoegd gezag er in voorkomende gevallen op attenderen dat de risicoanalyse niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen.'

*Overigens wordt in het Bevi en Bevb in vergelijking met de CRnvgs en concept-Btev een net wat andere terminologie gehanteerd. Bevi/Bevb spreken van 'advies in verband met het groepsrisico';*

<sup>17</sup> Stb. 2008, 380, p. 15-16



DHV B.V.

*CRnvgs/concept-Btev spreken van 'advies over het groepsrisico'. Deze laatste formulering lijkt net iets meer ruimte te bieden om een eigen oordeel over de QRA te geven.*

Over de inhoud van de advisering wordt in de nota van toelichting het volgende opgemerkt: 'In de praktijk blijkt dat QRA's niet voorzien in alle informatie, die voor de brandweer van belang is voor het uitbrengen van advies en de voorbereiding op haar taak. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om evacuatieafstanden en brandscenario's. De QRA bevat deze gegevens niet. Die informatie zal derhalve op een andere wijze verkregen moeten worden.' Ook deze passage gaat ervan uit dat de VR naast de QRA haar advisering baseert op analyses met andere modellen en rekenprogramma's.

**b. Van welk weertype moet / mag worden uitgegaan?**

**Verplichte advisering**

Zoals hiervoor onder a. is aangegeven, is niet wettelijk vastgelegd welke rekenmethodiek de VR in haar advies moet hanteren. Ook ten aanzien van het te hanteren weertype is niets wettelijk vastgelegd.<sup>18</sup>

**Facultatieve advisering**

De in Nederland gebruikelijke weertypen voor effectberekeningen zijn D5 en F1,5. Voor toxische stoffen geeft F1,5 doorgaans grotere effectafstanden, voor brandbare stoffen D5. Omdat D5 in Nederland het meest voorkomt, wordt deze weertypen veelal als gemiddelde weertypen gehanteerd.

**c. Kan de veiligheidsregio de typering 'zeer kwetsbaar' toekennen?**

**Verplichte advisering**

'Zeer kwetsbaar' is geen gebruikte term in de externe veiligheidswetgeving. Vanuit deze wetgeving kunnen hier dan ook geen juridische gevolgen aan gekoppeld worden.

**Facultatieve advisering**

De VR kan deze typering wel uit eigen beweging toepassen en hieraan ook bepaalde adviezen koppelen. Ten aanzien van ruimtelijke besluiten is het bijvoorbeeld mogelijk ruimtelijk relevante maatregelen te adviseren voor de optimaliseren van de zelfredzaamheid van personen. Voor zeer kwetsbare groepen personen, zoals jonge kinderen en bedlegerige mensen, is het minder gemakkelijk zich in veiligheid brengen dan bijvoorbeeld gezonde volwassenen en zullen dus andere of verdergaande maatregelen nodig zijn. In die zin bepaalt de kwetsbaarheid van een groep dus de mogelijke maatregelen en de inhoud van het advies.

*Voor wat de mogelijke maatregelen en de wijze van borging daarvan wordt verwezen naar de rapporten 'IPO 11: Onderzoek naar de mogelijkheden voor juridische borging van externe veiligheidsmaatregelen'<sup>19</sup> en 'Borging EV-maatregelen: Regionale uitwerking voor de regio Rijnmond'<sup>20</sup>.*

<sup>18</sup> Ook de Handleiding risicoberekeningen Bevi (vs. 3.2) dwingt hierin niet tot een keuze.

<sup>19</sup> Beschikbaar op <http://www.relevant.nl/display/DOC/Borging+maatregelen+-+IPO+11>

<sup>20</sup> i.o.v. de DCMR

DHV B.V.

**d. Wat houden de termen 'mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperken van de omvang van een ramp of zwaar ongeval' en 'mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied om zich in veiligheid te brengen' in?**

Hiervoor werd al opgemerkt dat de advisering in het kader van het groepsrisico zich (geografisch) beperkt tot het invloedsgebied<sup>21</sup>. Buiten het invloedsgebied is er geen sprake van externe veiligheid en evenmin van een wettelijke adviestaak. Gevolgen buiten het invloedsgebied kan de VR in het kader van rampenbestrijding naar voren brengen, conform de taak op grond van de Wet veiligheidsregio's.

Uit het begrip 'zelfredzaamheid' vloeien geen aanvullende beperkingen voort ten aanzien van de advisering van de VR in het kader van de groepsrisicoverantwoording.<sup>22</sup> Voor het begrip 'de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval' dient voor het onderdeel 'ramp' te worden aangesloten bij de Wet veiligheidsregio's. De Wet veiligheidsregio's definieert een 'ramp' als: 'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'. Gelet op deze ruime omschrijving vloeien hieruit evenmin aanvullende beperkingen voort ten aanzien van de advisering door de VR in het kader van de groepsrisicoverantwoording. Hieruit kunnen zowel maatregelen voortvloeien aan de zijde van de inrichting, overdrachtsfeer als aan de zijde van de (beperkt) kwetsbare objecten.

**e. Kan het brandveiligheidsadvies in het kader van de omgevingsvergunning (mede) plaatsvinden in het kader van de advisering ex artikel 12 Bevi?**

Het brandveiligheidsadvies (in het kader van de milieu-omgevingsvergunning) ten aanzien van het aspect externe veiligheid kan aanvullend werken ten aanzien van artikel 12 Bevi. In gevallen waarin artikel 12 Bevi niet van toepassing is en advies van de VR dus ook niet wettelijk vereist is, valt de verantwoording van het groepsrisico binnen het toetsingskader van een milieu-omgevingsvergunning. Deze advisering vloeit dus niet rechtevree voort uit het Bevi, maar uit de belangenafweging in het kader van de bescherming van het milieu. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in 2 uitspraken bepaald, dat het bevoegd gezag in dat geval<sup>23</sup> aansluiting mag zoeken bij de systematiek van artikel 12 Bevi<sup>24</sup>.

Dit betekent niet dat het brandveiligheidsadvies in het kader van de milieu-omgevingsvergunning (mede) kan plaatsvinden in het kader van artikel 12 Bevi.

In het kader van artikel 12 Bevi kan het advies van de VR alleen betrekking hebben op "de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp" en over "de zelfredzaamheid

<sup>21</sup> Voor wat het invloedsgebied betreft, wordt nog opmerkt dat het gehele invloedsgebied dient te worden beschouwd, ook indien dit zich niet geheel binnen het plangebied bevindt, zie bijvoorbeeld AbRvS, 25-10-2006, nr. 200508135/1, LJN: AZ0836, AbRvS, 25-10-2006, nr. 200505405/1, LJN: AZ0837, AbRvS, 10-10-2007, nr. 200607218/1, LJN: BB5211

<sup>22</sup> De Nota van Toelichting bij Bevi, Bevb, concept-Btev en CRNVGS geven aan dit begrip geen nadere invulling.

<sup>23</sup> nl. voor de toets of er op grond van het groepsrisico aanleiding bestaat om voorschriften te stellen

<sup>24</sup> AbRvS, 27-4-2011, nr. 201004187/1, LJN: BQ2691 en AbRvS, 23-12-2009, nr. 200901385/1, LJN: BK 7422

DHV B.V.

van personen in het invloedsgebied van de inrichting". Het brandveiligheidsadvies in het kader van de milieu-omgevingsvergunning ziet (ook) op andere aspecten, namelijk het zoveel mogelijk voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu tengevolge van de inrichting, hetgeen verder gaat dan artikel 12 Bevi.



DHV B.V.

## COLOFON

---

|                  |                                                 |
|------------------|-------------------------------------------------|
| Opdrachtgever    | : Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond           |
| Project          | : Groepsrisicoverantwoording en de VRR          |
| Dossier          | : BA6443.101-100                                |
| Omvang rapport   | : 17 pagina's                                   |
| Auteur           | : mr. drs. J.H.K.C. Soer, mr. drs. M.E.F. Staal |
| Bijdrage         | : -                                             |
| Interne controle | : -                                             |
| Projectleider    | : mr. drs. J.H.K.C. Soer                        |
| Projectmanager   | : mr. J.W. Gravendeel                           |
| Datum            | : 16 december 2011                              |
| Naam/Paraaf      | :                                               |

---

**DHV B.V.**  
Consultancy  
Laan 1914 nr. 35  
3818 EX Amersfoort  
Postbus 1132  
3800 BC Amersfoort  
T (033) 468 35 04  
F (033) 468 28 01  
E [dhvjuristen@dhv.com](mailto:dhvjuristen@dhv.com)  
[www.dhv.com](http://www.dhv.com)

### Bijlage 3. Probleemstelling

De afgelopen jaren is door de VRR de nodige ervaring opgedaan met de advisering en in het bijzonder de verantwoording van het groepsrisico. In deze bijlage heeft de VRR beschreven tegen welke problemen de VRR en het bevoegd gezag zijn aangelopen in de externe veiligheidsadviesing. In deze bijlage zijn oplossingsrichtingen beschreven en de uitgangspunten die de VRR hanteert voor de externe veiligheidsadviesing in hoofdstuk 3 en 4 nadere uitgewerkt.

#### Vanuit verschillende handelingsperspectieven samenwerken

Het is belangrijk te beseffen dat zowel de veiligheidsregio als het bevoegd gezag vanuit het eigen handelingsperspectief correct handelt. Beide partijen hebben hun eigen rol binnen de wettelijke kaders van het externe veiligheidsbeleid, die bepaalt hoe zij tot nu toe omgaan met het advies. De kunst is om over de eigen schaduw heen te stappen en kennis te hebben, van en begrip te hebben voor de taak en het handelingsperspectief van de ander. Samenwerking is dus het devies. Vervolgens is het de uitdaging om wederzijds binnen de eigen bewegingsruimte te zoeken naar mogelijkheden om aan de doelstelling van de ander tegemoet te komen.

Het is ook belangrijk te onderkennen dat de veiligheidsregio en het bevoegd gezag werken vanuit verschillende handelingsperspectieven:

- Het bevoegd gezag hanteert een risicobenadering: een groter risico, oftewel een grotere kans op een incident en/of een groter effect behoeven meer aandacht. De veiligheidsregio hanteert daarentegen een effectbenadering: hoe handelen de brandweer en andere hulpdiensten op het moment dat het incident heeft plaatsgevonden?
- Bij het berekenen van het groepsrisico wordt in de risicomodelleringsystematiek alleen uitgegaan van het aantal doden. De veiligheidsregio gaat in de advisering uit van het aantal gewonden. Aan hoeveel gewonden moeten de hulpverleningsdiensten, in welk tijdsbestek en onder welke omstandigheden hulp verlenen?

Het is dan ook in eerste instantie zaak de veiligheidsregio zo vroeg mogelijk te betrekken bij de planvorming. Een ambtenaar die pas vanaf de fase 'Voorontwerp bestemmingsplan' of de fase 'Ontwerp Wabo-beschikking' de veiligheidsregio bij de procedure betreft handelt formeel correct. In deze fase zijn echter alle inrichtingskeuzes al gemaakt. De mogelijkheden om voor de VRR relevante aspecten bij de besluitvorming te betrekken zijn hiermee veelal beperkt.

Betrek de veiligheidsregio vanaf het begin bij een ontwikkeling, oftewel bij het vooroverleg omgevingsvergunning (milieu) en in de fase van visievorming op het plan (ruimtelijke procedure). Het bevoegd gezag zal dan ook minder snel verrast worden door onvoorziene adviezen. Het bevoegd gezag heeft weliswaar de mogelijkheid om van het advies af te wijken, maar dit zal door het bevoegd gezag echter wel goed beargumenteerd moeten worden. Gedurende de voorbereiding van een besluit weegt een behandelend ambtenaar het belang van de veiligheid af tegen andere belangen. In de verantwoording van het groepsrisico komt deze belangenafweging tot uitdrukking: ook de afweging van nut en noodzaak van een ontwikkeling of activiteit vormt immers een verplicht en onmisbaar onderdeel van de verantwoording van het groepsrisico.

Een belangenafweging brengt expliciet met zich mee dat er keuzes moeten worden gemaakt.. Hierdoor kan het gebeuren dat een risicovolle situatie met beperkte mogelijkheden voor de rampenbestrijding en/of zelfredzaamheid wordt geaccepteerd of dat een maatregel niet of niet in de oorspronkelijke vorm wordt uitgevoerd. Het bevoegd gezag heeft hier het recht te beslissen, mits zij de keuze goed onderbouwt door een gedegen invulling te geven aan de verantwoording van het groepsrisico.

De bovenstaande aspecten zijn, naast de juridische aspecten, belangrijke parameters voor een adequaat 'brandweeradvies' en bovenal een adequate doorwerking van het 'brandweeradvies' in de omgevingsvergunning (milieu) of ruimtelijke ordeningsprocedure.

### **Borging van adviezen van de veiligheidsregio**

Bij beperking van de risico's worden naast brongerichte maatregelen ook effectgerichte maatregelen betrokken. Bij beperking van het groepsrisico kunnen daarnaast allerlei maatregelen buiten de risicoveroorzaker wenselijk worden geacht. Deze kunnen bijvoorbeeld de bouwkundige of gebruikseisen, eisen aan de infrastructuur (opstelplaatsen, bereikbaarheid), bluswatervoorzieningen of communicatie (alarmering, ontruiming, risicocommunicatie) betreffen

Dat niet alle externe maatregelen in een ruimtelijk plan kunnen worden vastgelegd, heeft de praktijk inmiddels uitgewezen. Zo bevat het 'brandweeradvies' ten aanzien van het groepsrisico, naast ruimtelijke maatregelen, ook andere typen maatregelen. Aangezien deze niet vanzelfsprekend in het bestemmingsplan of de milieuvergunning kunnen worden vertaald, is de vraag op welke plaats dit wel kan en welke beperkingen daarbij gelden. Dit geldt zeker indien een maatregel cruciaal is voor het bereiken van een acceptabel veiligheidsniveau voor de omgeving (bestemmingsplan) of de inrichting (omgevingsvergunning (milieu)), maar deze niet in dat plan of die vergunning kan worden vastgelegd. Hiervoor zal door het bevoegd gezag naar een andere oplossing gezocht moeten worden. Een acceptabel veiligheidsniveau en een 'goede ruimtelijke ordening' kan anders niet door het bevoegd gezag worden verzekerd, waardoor een bestemmingsplan of omgevingsvergunning (milieu) niet in die vorm kan worden vastgesteld of verleend.

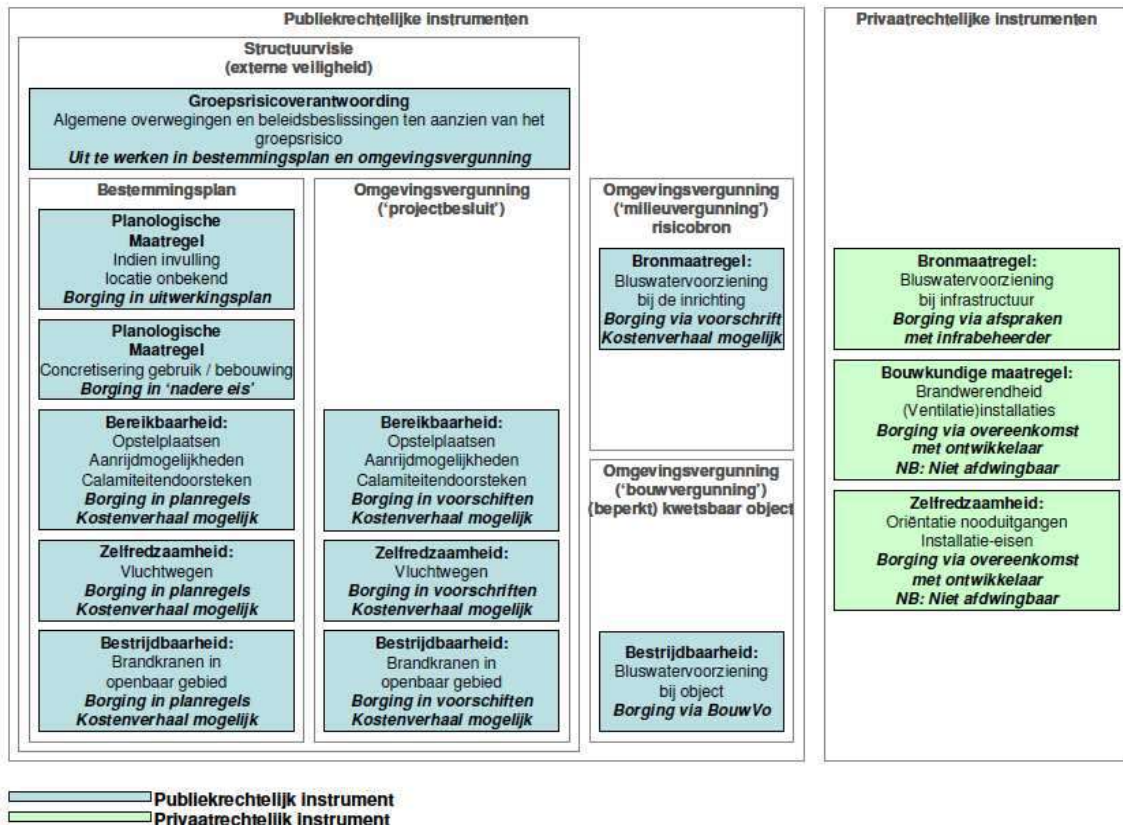
Dit was voor het Interprovinciaal Overleg (IPO) de reden om onderzoek te doen naar de wijze waarop externe veiligheidsmaatregelen juridisch vastgelegd kunnen worden. Het onderzoek is uitgevoerd door advies- en ingenieursbureau DHV en de bevindingen zijn weergegeven in de handreiking 'Borging Maatregelen' (IPO11). De handreiking bestaat uit een hoofdlijnennotitie en een achtergrondnotitie<sup>vii</sup>. De handreiking 'Borging Maatregelen' (IPO11) heeft als doel 'het beschrijven van (on)mogelijkheden om de niet-ruimtelijk gerelateerde externe veiligheidsmaatregelen en voorwaarden in ontwikkelingstrajecten van ruimtelijke plannen op te nemen'.

DHV heeft vervolgens in opdracht van de DCMR Milieudienst Rijnmond het rapport Borging EV-maatregelen – Regionale uitwerking voor de regio Rijnmond opgesteld<sup>viii</sup>. Dit rapport is een vervolg op IPO11.

De handreiking verantwoorde brandweeradvisering externe veiligheid, 'Borging Maatregelen' (IPO11) en de Regionale uitwerking voor de regio Rijnmond zijn complementair. Kennis van de juridische borgingsmogelijkheden levert een waardevolle bijdrage aan het (plan)proces. Daarnaast is de juridische borging het sluitstuk van het planproces, omdat daarmee de gemaakte afspraken worden vastgelegd.

De algemene conclusie van de Handreiking Borging Maatregelen is dat op het eerste gezicht veel mogelijk is. Veel maatregelen zijn zelfs nodig vanuit het oogpunt van een 'goede ruimtelijke ordening' of kunnen aanhaken bij onderwerpen met een ruimtelijke relevantie. Anderzijds bieden ook de Wabo en de Wro (grondexploitatie) goede mogelijkheden. Het ontbreken van een eenduidig beeld uit jurisprudentie en/of bedoeling van de wetgever maakt dat niet alle mogelijkheden vrij zijn van (proces)risico's. Hier ligt dan ook de uitdaging voor het bevoegd gezag om te experimenteren voor het borgen van maatregelen. Alleen door de grenzen op te zoeken, kunnen deze door bestuur (gemeenten en provincies), wetgever of rechter worden vastgesteld.

Geadviseerd wordt dat het bevoegd gezag de handreiking IPO11 en de handreiking verantwoorde brandweeradvisering externe veiligheid gebruikt als leidraad in de discussie inzake het borgen van maatregelen. IPO11 bevat hiertoe een overzicht in de vorm van een tabel, die maatregelen in het kader van de Wro en omgevingsvergunning (milieu) bevat.



NB: ten aanzien van alle publiekrechtelijke instrumenten waar is vermeld 'Kostenverhaal mogelijk' zijn ook privaatrechtelijk afspraken te maken in een anterieure overeenkomst.

#### Borgingsmogelijkheden – publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten

Tabel 2: Borgingsmogelijkheden maatregelen in het kader van de Wro en de omgevingsvergunning (milieu)

Het algemene beeld van ruimtelijke ordenaars is, ook na het uitbrengen van de handreiking IPO11, dat veel van dit soort maatregelen niet zijn vast te leggen in bestemmingsplannen. De DCMR Milieudienst Rijnmond en de VRR zijn van mening dat dit wél kan. Er zijn namelijk de nodige praktijkvoorbeelden die dit bewijzen. Deze concrete voorbeelden zijn opgenomen in de door de DCMR Milieudienst Rijnmond en de VRR opgestelde Handreiking "externe veiligheid in bestemmingsplannen: een veilig idee" (zie bijlage 4).

### **Vervangende nieuwbouw binnen vigerende bestemmingsplannen**

Bij een bestemmingsplan en een omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.12 van de Wabo geldt dat deze alleen kunnen worden vastgesteld danwel verleend als:

- de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, en
- de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning vormt het kader waarbinnen onderzoek naar externe veiligheid, de advisering door de veiligheidsregio en de wettelijk verplichte verantwoording van het groepsrisico plaatsvindt.

Als een ontwikkeling past binnen een geldend bestemmingsplan dan is er op basis van ruimtelijke ordening géén kader cq. grondslag voor een groepsrisicoverantwoording. Effectmaatregelen kunnen dan niet worden geborgd met het argument dat ze nodig zijn voor de verantwoording van het groepsrisico cq. een goede ruimtelijke ordening.

Met andere woorden: bij een ontwikkeling die past binnen een geldend bestemmingsplan valt het ruimtelijk spoor af als mogelijkheid om externe veiligheidsaspecten mee te wegen en het treffen van maatregelen te borgen. De veiligheidsregio wordt dan in het kader van externe veiligheid helaas niet om advies gevraagd.

### **Bereikbaarheid en bluswatervoorziening in het kader van de ruimtelijke ordening**

De zorg voor een goede bereikbaarheid en (openbare) bluswatervoorziening ligt hoofdzakelijk bij de gemeente. Volgens artikel 2 van de Wvz zijn burgemeester en wethouders belast met de organisatie van de brandweezorg. Impliciet betekent dit ook dat zij de zorg hebben voor de voorwaarden om een brand te kunnen bestrijden. Hierbij hoort ook de zorg voor bereikbaarheid en bluswatervoorziening<sup>ix</sup>. Bovendien zijn bereikbaarheid en bluswater thema's die een directe relatie hebben met ruimtelijke ordening. Daarom zijn bestemmingsplannen bij uitstek documenten waarin deze thema's aan bod kunnen komen.

Aangezien in bestemmingsplannen aangegeven wordt hoe grond gebruikt mag worden en wat daarop gebouwd mag worden, is het tijdens een bestemmingsplanprocedure tevens het moment om over een adequate bluswatervoorziening en bereikbaarheid na te denken. De bluswatervoorziening kan tenslotte het beste worden vormgegeven op basis van de gegevens over (brand)risico's. Bovendien is het bestemmingsplan het aanknopingspunt om bluswatervoorzieningen en voorzieningen voor bereikbaarheid (wegen) ruimtelijk een plek te geven (bijvoorbeeld door open water op de plankaart aan te geven) of financieel weg te zetten (bijvoorbeeld via de grondexploitatie). Het is tevens de plek om met andere partijen in overleg te treden over de bestrijding van incidenten in het gebied. Belangrijk is dat al op dat moment de actoren van de veiligheidsketen bij elkaar worden gebracht. Maatregelen moeten immers in de repressieve sfeer gebruikt kunnen worden en toepasbaar zijn.

De afgelopen jaren is bij de externe veiligheidsadvisering op bestemmingsplannen geconstateerd dat voor de basis brandweezorg de gesignaleerde knel- en aandachtspunten ten aanzien van de onderdelen bereikbaarheid en bluswatervoorziening niet ter besluitvorming zijn voorgelegd aan het bevoegd gezag. In reactie op het advies van de VRR wordt door het bevoegd gezag gesteld dat maatregelen inzake bereikbaarheid en bluswatervoorziening niet ruimtelijk relevant zijn en hierdoor niet in het bestemmingsplan kunnen worden geregeld. Dit terwijl in de handreiking Borging Maatregelen IPO11 en de handreiking verantwoorde brandweeradvisering externe veiligheid beschreven is dat maatregelen voor de beheersbaarheid van een ongeval wel in het ruimtelijk besluit kunnen worden geregeld.

Ten aanzien van de bereikbaarheid en bluswatervoorziening van risicobronnen, die in het kader van externe veiligheid relevant zijn, ontvangt de VRR eenzelfde reactie van het bevoegd gezag. Daarnaast wordt door een medewerker ruimtelijk ordening en/of jurist alleen gekeken naar de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling en niet naar het gehele gebied rondom een risicobron. Het realiseren van bijvoorbeeld een bluswatervoorziening langs het spoor heeft namelijk effect op de gehele omgeving.

Voor conserverende bestemmingsplannen en kleinschalige ruimtelijke besluiten waar het bevoegd gezag de VRR in het kader van externe veiligheid om advies vraagt, zal de VRR het onderdeel bereikbaarheid en bluswatervoorziening niet meer in het advies beschouwen. Bij grootschalige ruimtelijke besluiten zoals de realisatie van een woonwijk of bedrijventerrein zal de VRR de bereikbaarheid en bluswatervoorziening wel in het advies meenemen.

Om het bevoegd gezag toch inzicht te geven in bestaande knel- en aandachtspunten heeft de VRR in 2012 het project Bluswater en Bereikbaarheid gestart. De projectopdracht moet antwoord geven op onder andere onderstaande punten:

- In samenwerking met de clusters<sup>11</sup> regionaal inzichtelijk maken wat de knelpunten omtrent bluswatervoorziening en bereikbaarheid zijn en vervolgens een voorstel doen over hoe deze knelpunten wel of niet aan te pakken (afhankelijk van de ernst van de knelpunten en de mate van prioriteit die de organisatie en/of bevoegd gezag hieraan wenst te geven).
- Regionaal inzichtelijk maken wat de knel- en aandachtspunten zijn omtrent bluswatervoorziening en bereikbaarheid in relatie tot de externe veiligheidsrisicobronnen en een voorstel doen over hoe deze knel- en aandachtspunten op te pakken (alternatieve bluswatervoorzieningen).
- Regionaal de bestaande afspraken/contracten tussen het bevoegd gezag en de waterleidingbedrijven inzichtelijk maken alsmede de rol van de VRR hierin, inclusief de financiële en juridische consequenties.

### Slachtofferberekening

In het kader van externe veiligheid adviseert de VR over risico's bij rampen met gevaarlijke stoffen en hoe deze risico's te verkleinen. Bij een ramp speelt de zelfredzaamheid van burgers, de mate waarin burgers zichzelf in veiligheid kunnen brengen uit een rampgebied, een belangrijke rol. Voor de hulpverleningsdiensten is dit relevante informatie, omdat de benodigde hulpverleningscapaciteit sterk beïnvloed wordt door het aantal gewonden en niet-zelfredzame personen die zo snel mogelijk uit het gevaarlijke gebied geëvacueerd dienen te worden. Slachtofferberekeningen zijn volgens de VRR daarom essentieel voor een goede advisering voor de verantwoording van het groepsrisico en voor het bepalen van de benodigde capaciteit van de hulpdiensten. Hiertoe zijn voornamelijk de aantallen gewonde slachtoffers van belang, niet het aantal doden. De behoefte aan goede modellen voor het bepalen van het aantal gewonden is groot, dat blijkt uit diverse bijeenkomsten en rapporten over verantwoording van het groepsrisico. In het Kabinetsstandpunt met betrekking tot de adviezen van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen<sup>x</sup>, geeft het kabinet onder meer aan dat het zinvol is meer inzicht te verwerven in maatregelen ter beperking van (de kans op) (sub)letaal letsel. De huidige wetgeving geeft niet expliciet aan dat een beeld gegeven moet worden van het aantal slachtoffers.

Vanwege het ontbreken van een landelijke slachtofferberekeningsmethodiek en de wens om toch inzicht te kunnen geven in het mogelijk aantal doden en gewonden als gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen, heeft de VRR in 2004 een eerste aanzet gemaakt. Deze methodiek is uiteindelijk ook opgenomen in de Handreiking Verantwoorde brandweeradvisering externe veiligheid (IPO-08)<sup>v</sup>.

---

<sup>11</sup> Voor 1 oktober 2012 bestond de Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond nog uit 5 brandweerdistricten.



De afgelopen jaren heeft de VRR bij de toepassing van de slachtofferberekeningsmethodiek geconstateerd dat de methodiek onvoldoende zicht geeft op de betrouwbaarheid van de voorspelling door het model en de wijze waarop het model wordt toegepast in de praktijk van de advisering. Het bevoegd gezag gebruikt de slachtofferaantallen echter wel als basis voor besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen en/of een milieuvergunning.

De huidige methodiek is eveneens gebaseerd op verouderde gronden, namelijk de maatrampklasse. De VRR heeft in eerdere beleidsplannen bestuurlijk vastgesteld dat een incident van maatrampklasse III voor de hulpdiensten beheersbaar word geacht. Bij incidenten die in maatrampklasse IV of V vallen zal hulp van omliggende (veiligheids)regio's ingeschakeld moeten worden.

In 2012 is de systematiek van maatrampklasse vervangen door het bestuurlijk vastgestelde Regionaal Risicoprofiel. Het regionaal risicoprofiel bestaat uit een inventarisatie en een analyse van de in een veiligheidsregio aanwezige risico's, inclusief relevante risico's uit aangrenzende veiligheidsregio's. De risico-inventarisatie omvat een overzicht van de aanwezige risicovolle situaties en de soorten incidenten die zich daardoor kunnen voordoen. In de risicoanalyse worden de geïnventariseerde gegevens nader beoordeeld, vergeleken en geïnterpreteerd en gerelateerd aan de beschikbare repressieve capaciteiten van de VRR.

Omdat de huidige slachtofferberekeningsmethodiek voor de advisering op ruimtelijke plannen onvoldoende zicht geeft op de betrouwbaarheid van de voorspelling van de mogelijke gevolgen (doden en gewonden) van een incident met gevaarlijke stoffen, zal de VRR voor ruimtelijke ordeningsplannen in de externe veiligheidsadviesing de slachtofferberekeningsmethodiek niet toepassen. In de externe veiligheidsadviesing voor de omgevingsvergunning (milieu) zal de afdeling Industriële Veiligheid de slachtofferberekening nog wel toepassen. Indien er landelijk of regionaal een nieuwe methodiek ontwikkeld is, zou dit in de toekomst voor de advisering op ruimtelijke plannen weer meegenomen kunnen worden.

## **Bijlage 4. Handreiking externe veiligheid in bestemmingsplannen: een veilig idee**



## **Handreiking externe veiligheid in bestemmingsplannen: een veilig idee**

*Borgen EV in ruimtelijke ordening*

Auteurs : R. Evelein (Tauw), B. Buitendijk (VRR) en F. van der Lans (DCMR)  
Afdeling : Gemeenten en MKB  
Bureau : ROGEM  
Documentnummer : 20642148  
Datum : november 2013



## Inhoud

|          |                                                                                                                                                  |           |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Waarom deze handreiking?</b>                                                                                                                  | <b>5</b>  |
| 1.1      | Externe veiligheidsmaatregelen borgen kán                                                                                                        | 5         |
| 1.2      | Bestemmingsplan beste basis                                                                                                                      | 5         |
| 1.3      | Leeswijzer                                                                                                                                       | 6         |
| <b>2</b> | <b>Procesmatig borgen van externe veiligheidsmaatregelen</b>                                                                                     | <b>6</b>  |
| 2.1      | Inbrengen van externe veiligheid in ruimtelijke planvorming                                                                                      | 6         |
| 2.2      | Vragen van veiligheidsadvies aan de VRR                                                                                                          | 6         |
| 2.3      | Raadplegen van de gemeentelijke externe veiligheidsvisie en beleidsregels                                                                        | 6         |
| 2.4      | Benutten mogelijkheden Wro, Wabo en Bouwbesluit                                                                                                  | 7         |
| <b>3</b> | <b>Juridisch borgen van externe veiligheidsmaatregelen</b>                                                                                       | <b>8</b>  |
| 3.1      | Onderdelen bestemmingsplan                                                                                                                       | 8         |
| 3.2      | Situering van bestemmingsvlakken                                                                                                                 | 8         |
| 3.3      | Bestemmingsomschrijving en bouwregels                                                                                                            | 8         |
| 3.4      | Voorwaardelijke verplichting                                                                                                                     | 9         |
| 3.5      | Afwijken van bouw- en gebruiksregels                                                                                                             | 9         |
| 3.6      | Wijzigingsbevoegdheid                                                                                                                            | 9         |
| 3.7      | Nadere eisen                                                                                                                                     | 9         |
| 3.8      | Borging van externe veiligheidsmaatregelen in een conserverend bestemmingsplan                                                                   | 10        |
| 3.9      | Borging van externe veiligheidsmaatregelen in omgevingsvergunningen                                                                              | 10        |
| 3.10     | Andere manieren om de borging van externe veiligheidsmaatregelen te regelen                                                                      | 10        |
| <b>4</b> | <b>Voorbeelden uit de praktijk</b>                                                                                                               | <b>12</b> |
| 4.1      | Voorwaardelijke verplichting: voorbeeld havengebied Rotterdam                                                                                    | 12        |
| 4.2      | Afwijken van bouw- en gebruiksregels: voorbeeld Schieveste, Schiedam                                                                             | 12        |
| 4.3      | Borging externe veiligheidsmaatregelen in een conserverend bestemmingsplan: voorbeeld Schollevaar, Capelle aan den IJssel                        | 14        |
|          | <b>Literatuurlijst</b>                                                                                                                           | <b>15</b> |
|          | <b>Bijlage 1: Een uitgebreid overzicht van voorbeeldmaatregelen en -regels om externe veiligheidsmaatregelen in bestemmingsplannen te borgen</b> | <b>16</b> |
|          | <b>Bijlage 2: Voorbeelden van bestemmingsplanregels voor het borgen van externe veiligheidsmaatregelen</b>                                       | <b>17</b> |





**Disclaimer:**

Dit rapport is met de grootst mogelijke zorg opgesteld aan de hand van de verzamelde informatie. Daarbij is gebruik gemaakt van de op dat moment geldende regelgeving en meest recente inzichten in de jurisprudentie.

De ontwikkelingen (en jurisprudentie) op het gebied van externe veiligheid zijn echter constant in beweging. Hierdoor kunnen inzichten wijzigen en kan het voorkomen dat regels worden aangepast. Een en ander heeft tot gevolg dat dit rapport op enig moment gedateerd kan zijn. Indien u twijfelt aan de actualiteit van dit rapport, wordt u geadviseerd contact op te nemen met de DCMR Milieudienst Rijnmond, alwaar dit rapport is opgesteld.

Contactgegevens: [frank.vanderlans@dcmr.nl](mailto:frank.vanderlans@dcmr.nl).



## 1 Waarom deze handleiding

Externe veiligheid wijkt qua beleving en aanpak af van bekendere milieuthema's als luchtkwaliteit en geluid. Terwijl menig Rijnmonder wel eens last heeft van luchtvervuiling of geluidshinder, krijgen mensen hooguit te maken met de mogelijke schadelijke effecten van gevaarlijke stoffen als zich een incident voordoet. Luchtvervuiling en geluidshinder kan men bovendien zowel voorkomen als genezen, maar voor het creëren van externe veiligheid geldt: voorkom dat slachtoffers ontstaan; anders is het te laat. Het is daarom van groot belang dat gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen in het borgen van externe veiligheidsmaatregelen in ruimtelijke plannen. Deze handleiding biedt daarbij ondersteuning.

### 1.1 Externe veiligheidsmaatregelen borgen k n

Het gemeentebestuur is mede verantwoordelijk voor een veilige leefomgeving. Incidenten met gevaarlijke stoffen doen zich gelukkig weinig voor, maar als ze gebeuren, kunnen de effecten groot zijn. Niet alle externe veiligheidsrisico's zijn echter te voorkomen; in een dichtbevolkt gebied als Rijnmond is het, vanwege de beperkte ruimte, onvermijdelijk dat nieuwe bestemmingen, zoals woningen en scholen, hun plaats krijgen binnen de invloedssfeer van risico-bronnen, zoals wegen en bedrijven. Wat de gemeente w l kan doen, is maatregelen treffen om de effecten van eventuele incidenten te beperken.

Te denken valt aan:

- Het situeren van nooduitgangen van de risicobron af;
- Het aanbrengen van brandwerende gevels of het realiseren van opstelplaatsen voor hulpdiensten.

Dit betreft voornamelijk maatregelen om de bereikbaarheid van bestemmingen, de inzet van hulpdiensten en de zelfredzaamheid van mensen te verbeteren.

Het algemene beeld van ruimtelijke ordenaars is dat veel van dit soort maatregelen niet zijn vast te leggen in bestemmingsplannen. Bijvoorbeeld omdat ze niet afdwingbaar zouden zijn of 'te bouwkundig' van aard zijn. De DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR) en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) zijn van mening dat dit w l kan. Er zijn namelijk de nodige praktijkvoorbeelden (ook in de regio Rijnmond) die dit bewijzen. Met deze handleiding laten de diensten aan de hand van concrete voorbeelden zien hoe. Onderzoek van het Interprovinciaal Overleg (IPO) vormde hiervoor mede input (zie de literatuurlijst).

### 1.2 Bestemmingsplan beste basis

Niet alleen dat de verankering van externe veiligheidsmaatregelen in bestemmingsplannen k n, maar ook dat het gebeurt, vinden zowel de DCMR als de VRR van wezenlijk belang voor een veilige leefomgeving. Andere wet- en regelgeving biedt namelijk weinig mogelijkheden om dergelijke maatregelen af te dwingen: de Wabo en het Bouwbesluit<sup>1</sup> bevatten slechts zeer beperkte voorschriften (zie paragraaf 2.4). Alleen het bestemmingsplan (Wet ruimtelijke ordening (Wro)), waarmee men ontwikkelingen juridisch mogelijk maakt, biedt een goede wettelijke basis om externe veiligheid te verankeren en mee te nemen in de toetsing van vergunningen.

### 1.3 Leeswijzer

Deze handleiding begint met het gewenste werkproces om externe veiligheid bij ruimtelijke planvorming te betrekken. Daarna worden de verschillende borgingsvormen behandeld. Vervolgens komen voor enkele typen ruimtelijke plannen praktijkvoorbeelden van maatregelen in bestemmingsplannen aan bod. De bijlage, tenslotte, bevat een uitgebreid schematisch overzicht van voorbeeldmaatregelen en bestemmingsplanregels.

<sup>1</sup> Het betreft afdeling 2.16 van het Bouwbesluit 2012, die maatregelen binnen een plasbrandaandachtsgebied en PR 10<sup>4</sup>-contour mogelijk maakt.



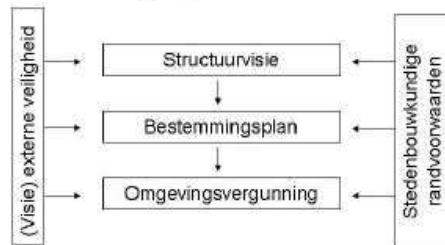


## 2 Procesmatig borgen van externe veiligheidsmaatregelen

Het is dus mogelijk: de borging van externe veiligheidsmaatregelen in bestemmingsplannen. Maar hoe? Daarvoor is het nodig dat u een aantal stappen doorloopt in het ruimtelijke ordeningsproces.

### 2.1 Inbrengen van externe veiligheid in ruimtelijke planvorming

Het borgen van externe veiligheidsmaatregelen begint niet bij het bestemmingsplan: het is van belang dat u externe veiligheid, en de consequenties van maatregelen, vroegtijdig betreft en bespreekbaar maakt in alle fasen van de planvorming. Bij voorkeur al in de initiatiefase, maar ook bij het opstellen van de structuurvisie, de omgevingsvergunning en de stedenbouwkundige randvoorwaarden (zie onderstaande figuur).



Figuur 1: externe veiligheid in ruimtelijke planvorming

Bij het formuleren van een structuurvisie, waarin men de noodzaak van ruimtelijke ontwikkelingen vastlegt, gaat het om afstemming van de verschillende gebruiksfuncties van een gebied op elkaar en om afstemming van stedelijke programma's en opgaven. Externe veiligheid kunt u hierin als randvoorwaarde opnemen. Lukt dit niet, signaleer dan in ieder geval dat er een uitwerkingsopgave ligt op een lager plan-niveau. Bij een omgevingsvergunning (bouw of afwijking bestemmingsplan) gaat het om het gedetailleerder toetsen of vastleggen van de eisen waaraan een ruimtelijke ontwikkeling, zoals de realisatie van een gebouw, moet voldoen. Denk hierbij aan externe veiligheidsmaatregelen als de situering van nooduitgangen en de wijze van het brandwerend maken van gevels. Met het bestemmingsplan, waarop zoals gezegd de focus van deze handreiking ligt, maakt men ontwikkelingen juridisch mogelijk, waarmee dit plan bij uitstek geschikt is voor de borging van externe veiligheidsmaatregelen.

#### Hoe gaat het inbrengen van externe veiligheid in ruimtelijke plannen in z'n werk?

Doorloop daarvoor voor elk onderdeel uit bovenstaande figuur de volgende stappen (van globaal naar gedetailleerd, afhankelijk van de planfase):

1. **Inventariseer risicobronnen:** bepaal met behulp van risico(signaal)kaarten en/of externe veiligheidskaarten (via [www.risicokaart.nl](http://www.risicokaart.nl)) welke risicobronnen

in of nabij het plan gebied liggen, wat hun invloedssfeer is en welke gevoelige bestemmingen er (gewenst) zijn.

2. **Toets aan het plaatsgebonden en groepsrisico:** bepaal aan de hand van de ligging van risicobronnen en hun invloedssfeer of nader onderzoek naar de externe veiligheid nodig is. Binnen de 10<sup>-6</sup>-contour voor het plaatsgebonden risico zijn geen nieuwe kwetsbare functies toegestaan, met uitzondering van beperkt kwetsbare objecten: hiervoor geldt een richtwaarde. Bij de toetsing van het groepsrisico gaat het er vooral om of de risicopopulatie, en dus het groepsrisico, toeneemt.
3. **Bepaal veiligheidsdoelen en -maatregelen:** verantwoord een eventuele toename van het groepsrisico en/of een overschrijding van de oriënterende waarde voor het groepsrisico. Het treffen van veiligheidsmaatregelen kan nodig zijn. Raadpleeg de VRR voor advies (zie paragraaf 2.2).



Figuur 2: gebieden waar risico's en effectafstanden van toepassing zijn

### 2.2 Vragen van veiligheidsadvies aan de VRR

De VRR heeft een wettelijke adviestaak met betrekking tot externe veiligheid. Ook adviseert ze gemeenten, op basis van de Wet veiligheidsregio's, over de zelfredzaamheid van burgers en de mogelijkheden voor hulpverlening. Dit doet ze middels een adviesbrief bij ruimtelijke orderingsprocedures. De gevolgen van een daadwerkelijk voorkomend ongeval met gevaarlijke stoffen zijn hierbij uitgangspunt. Om in beeld te brengen welke externe veiligheidsmaatregelen gewenst zijn, kijkt de dienst naar de volgende aspecten:

- **Bereikbaarheid:** zijn er (meerdere) vluchtwegen aanwezig en is een gebied/gebouw bereikbaar voor hulpdiensten?
- **Bestrijdbaarheid:** kunnen hulpdiensten in geval van calamiteiten goed ingrijpen, zijn er voldoende opstelplaatsen en in welke mate zijn er bluswatervoorzieningen aanwezig?
- **Zelfredzaamheid:** kunnen aanwezigen zich op eigen kracht in veiligheid brengen? Hierbij gaat het om de situering van (nood)uitgangen, mogelijkheden tot schuilen en maatregelen als het toepassen van brandwerende gevels. In het bijzonder kijkt de VRR naar zeer kwetsbare groepen, zoals kinderen (kinderdagverblijven, scholen), en naar minder





mobiele mensen, zoals mensen in ziekenhuizen, verpleeghuizen en gevangenissen. De VRR ontwikkelde voor de toetsing op zelfredzaamheid het zogenaamde 'kwetsbaarheidzonemodel'.

Bij haar advisering maakt de VRR overigens onderscheid tussen nieuwe ontwikkelingen en conserverende plannen. Bij conserverende plannen adviseert de dienst minder uitgebreid over bovenstaande punten.

### 2.3 Raadplegen van de gemeentelijke externe veiligheidsvisie en beleidsregels

In het kader van de Programmafinanciering externe veiligheid stelden de meeste Rijnmond-gemeenten, in samenwerking met de DCMR en VRR, een visie Externe Veiligheid op. Doel hiervan is een toetsingskader te bieden voor gemeentelijke externe veiligheidsambities bij ruimtelijke ontwikkelingen. De visie is een handig hulpmiddel om externe veiligheid in een vroegtijdig stadium in te brengen in ruimtelijke projecten en plannen. Ze biedt ook goede mogelijkheden om een eenduidige werkwijze voor het borgen van maatregelen vast te leggen. Overige voordelen van een externe veiligheidsvisie zijn:

- Efficiëntere verantwoording van het groepsrisico;
- Richting geven aan de kwalitatieve en/of kwantitatieve afweging van het groepsrisico binnen de gemeente;
- Beoordelen en verantwoorden van beslissingen met gevolgen voor de externe veiligheidssituatie (het gaat hierbij zowel om beleid voor de bescherming van aanwezigen in bijvoorbeeld woningen, als om beleid ter bescherming van de rechten van eigenaren van risicobronnen, zoals bedrijven);
- Procesmatig beschrijven van de stappen die betrokken gemeentelijke diensten kunnen of moeten doorlopen.

Aan de externe veiligheidsvisie kunnen gemeenten ook beleidsregels toevoegen om haar beleidsmatig te verankeren. Deze beleidsregels zijn bedoeld om al in de initiatieffase van een ruimtelijke ontwikkeling over een veiligheidsambitie en randvoorwaarden te beschikken, zodat externe veiligheid volwaardig wordt meegenomen; ze maken helder waar welke ontwikkelingen toelaatbaar zijn en waar niet. Heeft uw gemeente een Visie Externe Veiligheid met eventuele beleidsregels? Toets dan uw ruimtelijke plannen hieraan.

#### Beleidskader Groepsrisico Rotterdam

De gemeente Rotterdam stelde een Beleidskader Groepsrisico vast. Hiermee geeft het gemeentebestuur aan hoe het wenst om te gaan met de verplichte verantwoording van het groepsrisico bij ruimtelijke besluiten (artikel 13 Besluit externe veiligheid inrichtingen). Dit beleidskader bestaat uit procesafspraken, een inhoudelijk afwegingskader en Externe Veiligheidskaarten.

### 2.4 Benutten mogelijkheden Wro, Wabo en Bouwbesluit

Veel ruimtelijke plannenmakers denken dat de Wro en Wabo het niet toelaten om strengere eisen te stellen aan gebouwen dan de eisen uit het Bouwbesluit. Dit verbod geldt echter alleen voor onderwerpen die het Bouwbesluit regelt: aan de constructieve veiligheid mag men dus geen strengere eisen stellen. Als het om de externe veiligheid gaat, mag het echter wel, mits voorzien van een goede onderbouwing waaruit blijkt dat de bestemming anders niet mogelijk is. In Breda bijvoorbeeld, wilde de gemeente een gebied ontwikkelen rond een spoorzone waarover vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. De gemeente legde hiervoor vast dat enkele gevels specifieke brandwerendheid moesten bezitten. De Raad van State oordeelde dat zo'n bouwtechnisch voorschrift wegens externe veiligheidsaspecten acceptabel is. Zonder het voorschrift moest de gewenste ontwikkeling namelijk geweigerd worden<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> ABRS, nr. 200901040/1/H1, d.d. 23 december 2009.



### 3 Juridisch borgen van externe veiligheidsmaatregelen

Zoals aangegeven in paragraaf 1.2, bevatten de Wabo en het Bouwbesluit zeer beperkte mogelijkheden om toetsing op externe veiligheidsaspecten af te dwingen. De Wet ruimtelijke ordening, die regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en gewijzigd worden en die het juridisch bindende bestemmingsplan als belangrijkste instrument heeft, biedt die mogelijkheden des te meer. Hier leest u hoe.

Een standaardrecept is er echter niet. Elk project is immers anders: er is verschil in grootte van het te ontwikkelen gebied, de functies waarin het voorziet etc.; men kan kiezen voor een globaal bestemmingsplan, met veel ontwikkelingsmogelijkheden, of een gedetailleerd plan. Dit betekent dat voor elk ruimtelijk plan maatwerk nodig is.

#### 3.1 Onderdelen bestemmingsplan

In deze handreiking ligt het accent op ruimtelijke plannen met een directe bouwtitel, dus plannen waarvoor geen (milieu-) belemmeringen zijn en waarvoor men rechtstreeks omgevingsvergunningen kan verlenen, zonder belemmeringen te hoeven wegnemen en zonder een planologische procedure te hoeven doorlopen. In plannen met een directe bouwtitel moet de borging van externe veiligheidsmaatregelen dus optimaal zijn. Deze maatregelen kunnen zich richten op het verkleinen van het plaatsgebonden of groepsrisico en/of de effecten van mogelijke ongevalsscenario's. Hoofregel voor onderwerpen in het bestemmingsplan, dus ook voor externe veiligheid, is dat ze nodig zijn vanuit het oogpunt van een 'goede ruimtelijke ordening': ze moeten 'ruimtelijk relevant' zijn. Het regelen van de externe veiligheid in een bestemmingsplan kan betrekking hebben op verschillende onderdelen van het plan, namelijk:

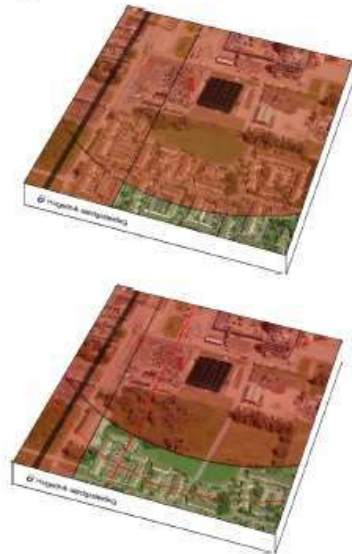
- situering van bestemmingsvlakken;
- bestemmingsomschrijving;
- voorwaardelijke verplichting;
- bouwregels;
- afwijken van bouwregels;
- afwijken van gebruiksregels;
- wijzigingsbevoegdheid;
- nadere eisen;

Hoe externe veiligheid haar plaats krijgt binnen deze onderdelen, daarover gaat het volgende. Aan het einde van dit hoofdstuk komt ook aan bod hoe u de externe veiligheid juridisch borgt in:

- conserverende bestemmingsplannen;
- omgevingsvergunningen;
- overige situaties.

Vanuit externe veiligheidsoogpunt verdient het overigens de voorkeur terughoudend te zijn met het toelaten van (beperkt) kwetsbare objecten binnen de invloedssfeer van risicobronnen. Het heeft altijd de voorkeur bestemmingsvlakken zodanig te situeren

dat er geen conflicten voor de veiligheid ontstaan. Is dit niet mogelijk, of, wat vaker speelt, niet wenselijk gelet op andere belangen, dan komt de optie van de voorwaardelijke verplichting of het afwijken van gebruiksregels naar voren.



Figuur 3: virtuele afweging bij bestemming van woningen nabij risicobronnen

#### 3.2 Situering van bestemmingsvlakken

Situeer, indien mogelijk, de bestemmingsvlakken zo, dat er voldoende afstand is tussen de risicobronnen en (beperkt) kwetsbare objecten. Dit kan goed als de risicocontour van de risicobron bekend is, dus voor bestaande situaties. Geef op de verbeelding (plankaart) bij het bestemmingsplan met een veiligheidszone aan in welk gebied geen (beperkt) kwetsbare objecten zijn toegestaan (met uitzondering van de risicobron zelf) en waarbuiten het plaatsgebonden risico niet meer mag bedragen dan  $10^{-6}$ .

U kunt ook veiligheidszones gebaseerd op effect-afstanden toepassen om daarbinnen bepaalde bestemmingen wel of niet toe te staan (bijvoorbeeld de 100% letaliteitszone: het deel van het plangebied waar honderd procent van de mensen komt te overlijden bij een incident).

Een alternatief voor het aangeven van een veiligheidszone op de verbeelding is het aangeven van bestemmingen die (beperkt) kwetsbare objecten uitsluiten (groen, verkeer, water).

Het werken met veiligheidszones (of vrijwaringszones) sluit goed aan bij de systematiek van de VRR (het 'kwetsbaarheidzonemodel').





### 3.3 Bestemmingsomschrijving en bouwregels

Geef in de bestemmingsomschrijving duidelijk aan of inrichtingen die vallen onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), of andere risicovolle bedrijven, wel of niet zijn toegestaan. Expliciete uitsluiting van bepaalde bedrijven regelt u via de bouwregels in het bestemmingsplan. Toelating vindt dan hooguit plaats via een wijzigingsbevoegdheid (zie paragraaf 3.6). Zijn de inrichtingen wel toegestaan, dan biedt een voorwaardelijke verplichting de mogelijkheid om het treffen van aanvullende maatregelen te eisen (zie paragraaf 3.4).

Let er bij de bestemmingsomschrijving op dat u zeer kwetsbare groepen niet onbedoeld toelaat. De bestemming 'maatschappelijk' leidt er bijvoorbeeld toe dat verminderd zelfredzame personen, zoals kinderen en zieken, tot die bestemming toegang krijgen. Een striktere omschrijving of het expliciet uitsluiten van bepaalde groepsbestemmingen, kan dit voorkomen.

Met bouwregels in het bestemmingsplan kunt u ook indirect het aantal personen in een risicogebied beperken. Bijvoorbeeld door het vastleggen van maximale bvo's (bruto vloeroppervlaktes), bouwhoogtes en -oppervlaktes en onderdelen van de Staat van toegestane Bedrijfsactiviteiten.

Het is wenselijk om Bevi-bedrijven en/of veiligheidszones op de verbeelding en in de bouw- en gebruiksregels op te nemen. Dit is echter niet wettelijk verplicht.

### 3.4 Voorwaardelijke verplichting

De Wro maakt het mogelijk om een voorwaardelijke verplichting op te nemen in de bestemmingsplanregels. Dit maakt bestemmingen onder voorwaarden mogelijk, zoals het treffen van externe veiligheidsmaatregelen: alleen als men hieraan voldoet, is de bestemming toegestaan. Bij het opnemen van een voorwaardelijke verplichting is het van belang dat juist de externe veiligheidssituatie het stellen van voorwaarden noodzakelijk maakt: er is dan sprake van ruimtelijke relevantie. Jurisprudentie onderschrijft dat een voorwaardelijke verplichting onder zulke omstandigheden nodig kan zijn<sup>3</sup>. Voorbeelden van maatregelen in voorwaardelijke verplichtingen zijn:

- vlucht- of ontsluitingswegen,
- afsluitbare ventilatiesystemen,
- brandwerendheid of explosiebestendigheid van een gebouw.

Zie paragraaf 4.1 (bestemmingsplan havengebied Rotterdam).

### 3.5 Afwijken van bouw- en gebruiksregels<sup>4</sup>

In het bestemmingsplan kunt u de mogelijkheid opnemen om in beperkte mate af te wijken van het plan. Dit mag echter niet leiden tot een bestemmingswijziging. De afwijkingen moeten vergezeld gaan van ruimtelijk relevante voorwaarden, ze zijn een bevoegdheid van het college van B en W en ze vallen onder de reguliere procedure van de Wabo. Met een afwijkingsbevoegdheid kunt u een verbod om te bouwen of een bouwwerk te gebruiken onder bepaalde voorwaarden nuanceren. Zo is het toch mogelijk om binnen een veiligheidszone te bouwen of bepaalde functies toe te staan. Stel dat binnen de veiligheidszone langs een rijksweg geen bebouwing mag plaatsvinden, dan kan als afwijkingsbepaling gelden dat een bestaand bedrijf wel mag uitbreiden met een bepaald aantal vierkante meter of binnen een bepaalde zone, mits dat vanuit bedrijfseconomisch perspectief noodzakelijk is. Dit geldt dan desgewenst binnen bepaalde ruimtelijk relevante voorwaarden, zoals het treffen van bouwtechnische veiligheidsmaatregelen; deze zijn ruimtelijk relevant als ze een voorwaarde zijn voor het mogelijk maken van de afwijking van het bestemmingsplan<sup>5</sup>. Zie ook paragraaf 4.2 (bestemmingsplan Schieveeste Schiedam).

### 3.6 Wijzigingsbevoegdheid<sup>6</sup>

Bij nieuwe ontwikkelingen, die nog niet geheel duidelijk zijn bij het opstellen van het bestemmingsplan, kunt u ook kiezen voor het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan. Dit mag niet leiden tot structurele wijzigingen van het bestemmingsplan; de onderliggende bestemming blijft gelden tot de wijziging plaatsvindt. De haalbaarheid van een wijzigingsbevoegdheid moet u in het bestemmingsplan aantonen.

Het verschil met een andere mogelijkheid om flexibiliteit in het bestemmingsplan te brengen, de uitwerkingsplicht, is dat een plan met een wijzigingsbevoegdheid zelf al een compleet bestemmingsplan is op basis waarvan omgevingsvergunningen (bij bouw) kunnen worden verleend. Daarnaast is het toepassen van de wijzigingsbevoegdheid, in tegenstelling tot de uitwerkingsplicht, een mogelijkheid voor het college van B en W; geen verplichting.

Is nog niet duidelijk of en waar Bevi-inrichtingen zich vestigen, dan kunt u kiezen voor het in principe uitsluiten van deze inrichtingen van een bedrijventerrein. Door het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid is de komst van een Bevi-inrichting later alsnog mogelijk te maken.

<sup>3</sup> Ook de uitspraak van RvS 22 maart 2006, BR 2006, p. 546, nr. 200502510/1 ondersteunt het toepassen van de voorwaardelijke verplichting.

<sup>4</sup> Wro artikel 3.6 lid 1c.

<sup>5</sup> Het toepassen van de afwijkingsbevoegdheid wordt ook ondersteund door de uitspraak van RvS 23 december 2009, 200901040/1/H1.

<sup>6</sup> Wro artikel 3.6 lid 1a.





Het voordeel van deze regeling is dat gronden alvast beschikbaar zijn voor andere bedrijven en de bijbehorende (beperkt) kwetsbare objecten, en dat als een Bevi-bedrijf zich aandient, deze een op maat gesneden veiligheidszone op de verbeelding krijgt. Nadeel is dat als andere bedrijven de gronden innemen, er later mogelijk geen ruimte meer is voor een Bevi-inrichting. Zie ook de voorbeelden in de bijlage.

### 3.7 Nadere eisen<sup>7</sup>

Niet alle externe veiligheidsmaatregelen zijn direct te borgen in de regels van een bestemmingsplan, bijvoorbeeld omdat het plan te globaal is. Ook in dit geval is het mogelijk externe veiligheidsmaatregelen in het bestemmingsplan op te nemen, maar dan meer indirect, via nadere eisen.

Het college van B en W is bevoegd nadere eisen te stellen aan bijvoorbeeld de situering van bedrijven of onderdelen ervan, de bereikbaarheid, vluchtmogelijkheden of meer bouwkundige zaken. Ook de koppeling van nadere eisen aan veiligheidszones kan. Nadere eisen maken het mogelijk specifieke (bouw)eisen te stellen op het moment dat zich een concrete situatie voordoet, dus bij het verlenen van een omgevingsvergunning (via artikel 2.12 van de Wabo). Voordeel hiervan is dat men op dat moment goed kan inspelen op de actuele omstandigheden. Zie ook de voorbeelden in de bijlage.

De bevoegdheid om in incidentele gevallen nadere eisen te stellen, betekent niet dat het gemeentebestuur ongelimiteerde mogelijkheden heeft om keuzes open te houden: de toekomstige indeling en bestemming van een gebied moet voldoende duidelijk zijn. Jurisprudentie wijst uit dat de regeling voor nadere eisen objectief begrensd moet zijn: men moet vooraf voldoende inzicht hebben in de mogelijke impact

van nadere eisen. Met andere woorden: dit vraagt om voorafgaande bezinning over de punten waarop nadere eisen moeten worden gesteld. Uit het woord 'nadere' blijkt bovendien dat het bestemmingsplan op het onderwerp van de eisen al regels moet bevatten.

### 3.8 Borging van externe veiligheidsmaatregelen in een conserverend bestemmingsplan

Tot nu toe spraken we over de juridisch borging van externe veiligheidsmaatregelen bij nieuwe gebiedsontwikkelingen. Er kan echter ook aanleiding zijn aanvullende externe veiligheidsregels te stellen bij bestemmingsplannen die voornamelijk bestaande functies herbestemmen (actualiseringsplannen); denk aan vervangende nieuwbouw (sloop en nieuwbouw flatgebouw) en functiewijzigingen (kinderdagverblijf in leegstaand kantoor). Want als de externe veiligheidsregels in het bestaande bestemmingsplan beperkt zijn, kan men functiewijzigingen soms zonder verplichte toetsing aan de externe veiligheid via een omgevingsvergunning (bij nieuwbouw) doorvoeren; dit kan ongewenste situaties opleveren.

Mogelijk zijn in het bestaande gebied ook andere situaties ontstaan die vanuit externe veiligheidsoogpunt niet gewenst zijn, zoals de bouw van woningen dichtbij een gasleiding of dichtbij een weg waarover vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. De actualisering van een bestemmingsplan biedt geen ruimte om deze bestaande situaties aan te passen. Wat wél kan in een conserverend bestemmingsplan, is voorwaarden stellen en/of overgangsregels opstellen om verkeerde keuzes bij nieuwe ontwikkelingen te voorkomen. Het blijft dan mogelijk om door middel van een veiligheidszone of vrijwaringszone langs of rond de risicobron bestaande (beperkt) kwetsbare objecten toe te staan; nieuwe (beperkt) kwetsbare functies kunt u echter uitsluiten of voorzien van aanvullende voorwaarden (voorwaardelijke verplichting). Het college van B en W

#### Denkbeeldig voorbeeld van een nadere eis bij nieuwbouw langs het spoor

Het plan is om een gebied langs een spoorlijn te ontwikkelen. In het bestemmingsplan staat hoe het college van B en W zijn verantwoordingsplicht in deze situatie vervult (dit wordt in dit voorbeeld niet nader toegelicht). Het bestemmingsplan is globaal van aard, waardoor de werkelijke invulling ervan pas in een later stadium plaatsvindt. Het college van B en W constateert dat de gefaseerde invulling van het bestemmingsplan ertoe leidt dat de vluchtroutes in het gebied niet altijd optimaal zijn, bijvoorbeeld doordat de bouw van het ene gebouw de optimale vluchtroute van het andere gebouw blokkeert. Door nu al op hoofdlijnen de vluchtroutes in het globale bestemmingsplan vast te leggen en de mogelijkheid van nadere eisen op te nemen, is dit aspect van zelfredzaamheid geborgd.

Het artikel waarin de nadere eis is geformuleerd, luidt:

Het college van B en W is met het oog op het aspect externe veiligheid, ter beheersing van de uitpandige vluchtroutes, en met inachtneming van de in artikel X opgenomen beschrijving, in hoofdlijnen bevoegd nadere eisen te stellen aan:

- de situering van bouwwerken;
- de inrichting van terreinen;
- de bebouwde oppervlakte van gebouwen c.q. bouwwerken geen gebouwen zijnde;
- de vloeroppervlakte van gebouwen c.q. bouwwerken geen gebouwen zijnde.

Bron: Van den Boom, F., 2006, Externe Veiligheid en het bestemmingsplan, VROM, Den Haag

<sup>7</sup> Wro artikel 3.6, lid 1d.



heeft vervolgens de mogelijkheid hiervan af te wijken als de externe veiligheid niet in het geding is of als er specifieke (bouwkundige) maatregelen worden getroffen die een voldoende beschermingsniveau garanderen. Zie ook de voorbeelden van Rotterdam en Capelle aan den IJssel in hoofdstuk 4.

### 3.9 Borging van externe veiligheidsmaatregelen in omgevingsvergunningen

Conform de bepalingen van het Bouwbesluit hoeft u bij de aanvraag van een omgevingsvergunning alleen op externe veiligheid te toetsen wanneer het plan valt binnen de 10\*-contour van het plaatsgebonden risico of binnen plasbrandaandachtsgebieden van (vaar- of spoor)wegen (Basisnetroute). Voor de overige risicobronnen of situaties is toetsing nodig als een bestemmingsplan nadere regels bevat (zoals een nadere eis of afwijkingsbevoegdheid). Op basis van artikel 2.12 van de Wabo moet de bouwinspecteur deze regels dan in de omgevingsvergunning uitwerken en opnemen. Wanneer er sprake is van een afwijking of wijziging van een bestemmingsplan in het kader van een omgevingsvergunning, dan spreekt het voor zich dat u de externe veiligheid opnieuw in ogenschouw neemt.

### 3.10 Andere manieren om de borging van externe veiligheidsmaatregelen te regelen

Zonder alle genoemde mogelijkheden in dit hoofdstuk is het juridisch lastig om eisen te stellen aan externe veiligheidsmaatregelen. Manieren waarop u hier via een andere weg toch invloed op kunt uitoefenen, zijn de volgende:

- Gebruik beleidsregels als bepalend beleid bij afwijkingen en wijzigingen van een bestemmingsplan.
- Zorg ervoor dat u het onderwerp externe veiligheid in een vroeg stadium bespreekbaar maakt in overleggen en bij het toetsen van vergunningen (onderbouw waarom de gemeente het onderwerp belangrijk vindt en aan welke maatregelen ze denkt).
- Neem maatregelen op in een anterieure overeenkomst: overtuig de projectontwikkelaar van de wens en noodzaak van aanvullende externe veiligheidsmaatregelen en leg dit gezamenlijk vast.
- Creëer een afwegingsmoment in het bestemmingsplan door het opnemen van een principe-verbod met een afwijkingsmogelijkheid om (beperkt) kwetsbare functies toe te staan mits men zodanige maatregelen treft dat het voldoende veilig is.
- Neem beleidsregels op in de Visie Externe Veiligheid en gebruik ze als signaal om invloed uit te oefenen op bepaalde ontwikkelingen.





## 4 Voorbeelden uit de praktijk

Als u dit vóór het lezen van deze handreiking nog niet was, dan bent u er nu hopelijk van overtuigd dat het borgen van externe veiligheidsmaatregelen in bestemmingsplannen mogelijk is. Ook weet u hoe u dit procesmatig en juridisch regelt. Weten is echter iets anders dan toepassen. Daarom bevat dit hoofdstuk drie uitgebreide praktijkvoorbeelden, voor drie verschillende ruimtelijke ontwikkelingssituaties. In de bijlage vindt u een uitgebreid schematisch overzicht van voorbeeldmaatregelen en -bestemmingsplanregels voor veel voorkomende situaties.

### 4.1 Voorwaardelijke verplichting: voorbeeld havengebied Rotterdam

De gemeente Rotterdam nam in de conceptbestemmingsplannen voor het havengebied een speciale regeling op voor de externe veiligheid. Bijzonder aan het havengebied is dat het op grond van de Crisis- en herstelwet is aangewezen als ontwikkelingsgebied; er zijn hierin meer mogelijkheden om met bestemmingsplannen af te wijken van milieuregelgeving. De gemeente besloot (beperkt) kwetsbare objecten toe te staan als ze een functionele binding hebben met het gebied. Ze borgt externe veiligheidsmaatregelen in de havenbestemmingsplannen als volgt: als een bouwwerk haven- of industriegebonden is, dan moet het ook

een functionele binding hebben met het plangebied en bouwwerken moeten aan bouwtechnische eisen voldoen.

### 4.2 Afwijken van bouw- en gebruiksregels: voorbeeld Schieveste, Schiedam

Ter hoogte van station Schiedam, tussen het spoor en de A20, ligt het gebied Schieveste dat de gemeente Schiedam wil ontwikkelen tot een multifunctioneel stedelijk gebied. De DCMR en de school Lentiz zijn hier al gevestigd. Om de realisatie van deze ontwikkeling mogelijk te maken, stelde de gemeente een globaal bestemmingsplan op. Vanuit externe veiligheidsoogpunt is hierbij vooral de nabijheid van de A20 van belang, waarover vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. De VRR adviseerde de gemeente over de verantwoording van het groepsrisico en de mogelijkheden voor hulpverlening en zelfredzaamheid bij verschillende ongevalsscenario's. Ze stelde voor om onder andere de volgende maatregelen te treffen om de zelfredzaamheid en mogelijkheden voor hulpverlening te vergroten:

- Bij het ontstaan van een toxische wolk moeten de mogelijkheden voor zelfredzaamheid van personen in nieuwe grote gebouwen zodanig zijn, dat ze enkele uren in de gebouwen kunnen schuilen ('safe haven'-principe).

#### Relevante artikelen in de regels van het bestemmingsplan

##### Artikel 59 Kwetsbare en beperkte kwetsbare objecten

##### 59.1 Omschrijving

- Kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in Artikel 1 van de planregels zijn in het gebied waarvoor een veiligheidscontour is vastgesteld slechts toegelaten voor zover ze haven- of industriegebonden zijn.
- Beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in artikel 1.6 van de planregels zijn tevens toegelaten voor zover ze ten tijde van de vaststelling van dit bestemmingsplan aanwezig waren.
- Het bouwen of veranderen van niet ondergeschikte aard van overeenkomstig de vorige leden toegelaten kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten in het gebied waarvoor een veiligheidscontour geldt, is slechts toegestaan, voor zover deze objecten zijn voorzien van of zijn uitgerust met:
  1. scherfwerende beglazing in kitsponningen en
  2. een adequaat functionerend centraal afsluitbaar ventilatiesysteem en
  3. lekwerende voorzieningen bij raam- en deuropeningen of
  4. indien niet aan 2 en 3 wordt voldaan, een tijdelijke vluchtruimte, waaronder wordt begrepen een in of direct naast het object gelegen afsluitbare ruimte van voldoende omvang om het gemiddelde aantal personen dat in het object werkzaam is gedurende een calamiteit voor enkele uren een adequate verblijfplaats te bieden, welke ruimte gas- en luchtdicht is of op korte termijn op overdruk kan worden gebracht en gehouden.
- Het bouwen van kwetsbare objecten als bedoeld in artikel 1.26 van de planregels is, voor zover het kantoren betreft, slechts toegestaan tot ten hoogste een bruto-vloeroppervlak van 3.000 m<sup>2</sup>.
- Dit artikel is, met uitzondering van het bepaalde onder c, niet van toepassing op kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten die behoren tot een inrichting als bedoeld in artikel 2 eerste lid van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, zoals dat gold ten tijde van de vaststelling van dit bestemmingsplan.
- Voor zover de in dit artikel onder c opgenomen maatregelen of daarmee gelijk te stellen maatregelen tevens vereist zijn op grond van het Bouwbesluit, prevaleert in geval van strijdigheid het bepaalde in het Bouwbesluit.

##### 59.2 Afwijking

Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 59.1 onder c indien op andere wijze een vergelijkbaar veiligheidsniveau kan worden gerealiseerd. Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 1 onder d als de bedrijfseconomische noodzaak daarvan is aangetoond met een bedrijfseconomisch onderzoek. Alvorens vergunning te verlenen wordt schriftelijk advies ingewonnen bij de milieudeskundige en de veiligheidsregio.

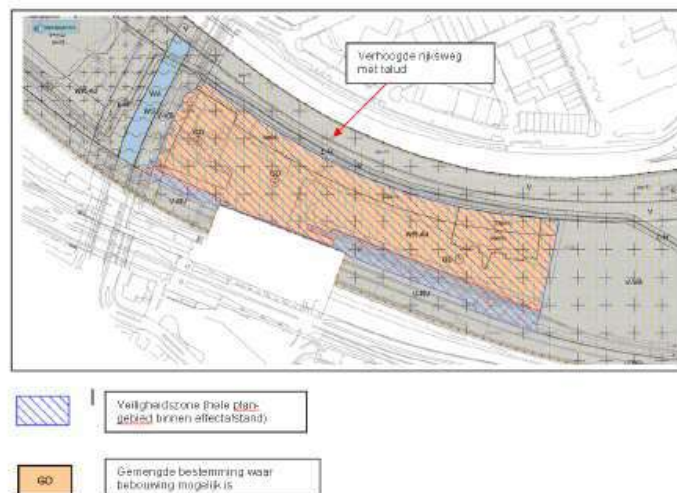


- Wat betreft mogelijke plasbranden moet men voorkomen dat brandbare vloeistoffen vanaf de A20 het plangebied instromen.

Dergelijke maatregelen zijn in een globaal bestemmingsplan niet altijd concreet vast te leggen. De gemeente vond dit wel belangrijk en koos ervoor dit middels een 'afwijkingsbevoegdheid' te doen. Dit betekent dat ze in (omgevings)vergunningen zichtbaar maakt op welke wijze bij bouwwerken externe veiligheidsmaatregelen moeten worden getroffen.

Zowel de gemeente als de VRR toetsen dit.

Met het toepassen van een principeverbod op bouwen met een afwijkingsmogelijkheid, creëerde de gemeente een nader afwegingsmoment om bepaalde functies toch toe te staan onder aanvullende (bouwtechnische) voorwaarden. Met het slechts toestaan van bestemmingen onder de voorwaarde van externe veiligheidsmaatregelen, toont de gemeente de ruimtelijke relevantie van ontwikkelingen voldoende aan.



Figuur 4: veiligheidszone met bouwverbod en afwijkingsmogelijkheid

#### Relevante artikelen in de regels van het bestemmingsplan

##### Artikel 16 Algemene aanduidingsregels

###### 16.1 Veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen

- Binnen de 'veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen' zijn geen kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen toegelaten.
- Burgemeester en wethouders kunnen afwijken van het bepaalde onder a voor het bouwen van (beperkt) kwetsbare objecten, voor zover deze zijn toegelaten op grond van de regels van de andere bestemmingen waarmee de aanduiding 'veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen' samenvalt, mits vooraf advies wordt ingewonnen bij de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond en de beheerder van de rijsweg (Rijkswaterstaat Zuid-Holland).
- Aan de afwijking als bedoeld onder b kunnen uit het oogpunt van externe veiligheid, ter waarborging van de zelfredzaamheid van personen en het bestrijden van de gevolgen van een calamiteit, voorwaarden worden verbonden. Deze voorwaarden kunnen in ieder geval, doch niet uitsluitend, betrekking hebben op:
  - de brandwerendheid en explosiebestendigheid van constructies en gevels;
  - de brand- en rookontwikkeling van materialen;
  - de luchtdichtheid van constructies en gevels;
  - de afsluitbaarheid van ventilatiesystemen;
  - de oppervlakte, explosiebestendigheid en het splinterwerend uitvoeren van glas en/of beglazing;
  - de bereikbaarheid voor hulpverleningsdiensten;
  - het hebben van voldoende van de risicobron afgerichte vluchtmogelijkheden;
  - de ontruimingstijd van bouwwerken.

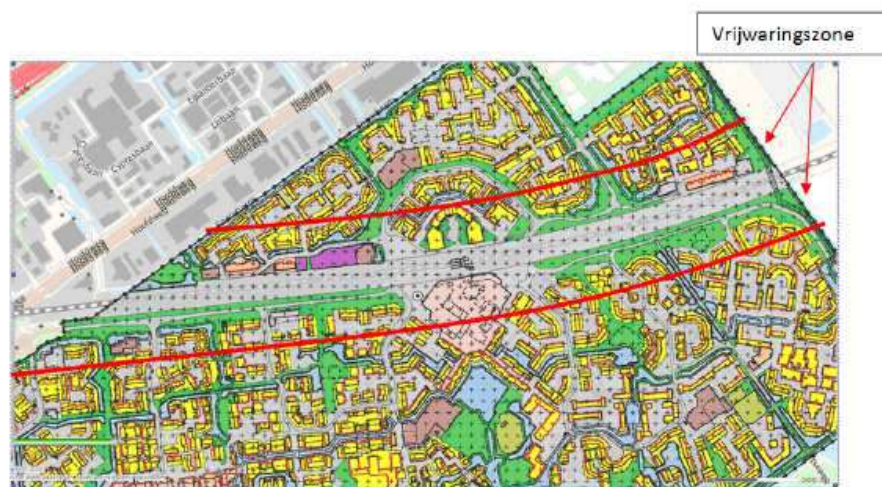




#### 4.3 Borging externe veiligheidsmaatregelen in een conserverend bestemmingsplan: voorbeeld Schollevaar, Capelle aan den IJssel

Schollevaar is een bestaand stedelijk gebied waarvoor de gemeente Capelle aan den IJssel het bestemmingsplan actualiseerde. Een spoorlijn, waarover vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt, doorsnijdt het gebied. Het bestemmingsplan voorziet niet in nieuwe ontwikkelingen, maar maakt via binnenplanse vrijstellingen wel bepaalde functiewijzigingen mogelijk,

zonder al te veel voorwaarden. In samenspraak met de VRR koos de gemeente ervoor om in het bestemmingsplan een vrijwaringszone langs het spoor op te nemen. Binnen deze zone zijn alleen zeer kwetsbare objecten mogelijk (zoals een kinderdagverblijf of school) onder de voorwaarde dat de risico's aanvaardbaar zijn, aanvullende maatregelen worden getroffen en vooraf advies aan de VRR wordt gevraagd. Op deze wijze kan de gemeente eventueel specifieke maatregelen bedenken om dergelijke objecten toch mogelijk te maken.



Figuur 5: vrijwaringszone langs spoor voor zeer kwetsbare bestemmingen

#### Relevante artikelen in de regels van het bestemmingsplan

##### Artikel 1.57 'zeer' kwetsbare objecten

gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, zoals:

1. ziekenhuizen, bejaardenhuizen en verpleeghuizen;
2. scholen;
3. gebouwen of gedeelten daarvan, bestemd voor dagopvang van minderjarigen.

##### Artikel 22 Algemene aanduidingsregels

Vrijwaringszone - vervoer gevaarlijke stoffen

- a. Ter plaatse van de aanduiding 'vrijwaringszone - vervoer gevaarlijke stoffen' zijn 'zeer' kwetsbare objecten niet toegestaan;
- b. Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde onder a indien:
  1. uit onderzoek blijkt dat de externe veiligheidsrisico's als gevolg van het transport van gevaarlijke stoffen over het spoor aanvaardbaar worden geacht;
  2. maatregelen worden uitgevoerd in de gebouwen dan wel de omgeving om de effecten als gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen terug te dringen.

Alvorens 'zeer' kwetsbare objecten mogelijk te maken dient de Veiligheids Regio Rotterdam om advies gevraagd te worden.



### Literatuurlijst

Lit 1 IPO-11, een IPO-onderzoek naar de mogelijkheden voor juridische borging van externe veiligheidsmaatregelen (2011)

Lit 2 IPO-11, Vervolgonderzoek borging EV-maatregelen; regionale uitwerking voor de regio Rijnmond (2011)

Lit 3 DCMR en VRR, Onderzoek verantwoording groepsrisico in het milieu spoor (2012).



- 16 -





## Bijlage 2: Voorbeelden van bestemmingsplanregels voor het borgen van externe veiligheidsmaatregelen

### 1. Voorwaardelijke verplichting, kwetsbare en beperkte kwetsbare objecten (voorbeeld bestemmingsplan Botlek Rotterdam)

#### 1.1 Omschrijving

- a. Kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in Artikel 1 van de planregels zijn in het gebied waarvoor een veiligheidscontour is vastgesteld slechts toegelaten voor zover ze haven- of industriegebonden zijn.
- b. Beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in artikel 1.6 van de planregels zijn tevens toegelaten voor zover ze ten tijde van de vaststelling van dit bestemmingsplan aanwezig waren.
- c. Het bouwen of veranderen van niet ondergeschikte aard van overeenkomstig de vorige leden toegelaten kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten in het gebied waarvoor een veiligheidscontour geldt, is slechts toegestaan, voor zover deze objecten zijn voorzien van of zijn uitgerust met:
  1. scherpwerende beglazing in kitsponningen en
  2. een adequaat functionerend centraal afsluitbaar ventilatiesysteem en
  3. lekwerende voorzieningen bij raam- en deuropeningen of
  4. indien niet aan 2 en 3 wordt voldaan, een tijdelijke vluchtruimte, waaronder wordt begrepen een in of direct naast het object gelegen afsluitbare ruimte van voldoende omvang om het gemiddelde aantal personen dat in het object werkzaam is gedurende een calamiteit voor enkele uren een adequate verblijfplaats te bieden, welke ruimte gas- en luchtdicht is of op korte termijn op overdruk kan worden gebracht en gehouden.
- d. Het bouwen van kwetsbare objecten als bedoeld in artikel 1.26 van de planregels is, voor zover het kantoren betreft, slechts toegestaan tot ten hoogste een bruto-vloeroppervlak van 3.000 m<sup>2</sup>.
- e. Dit artikel is, met uitzondering van het bepaalde onder c, niet van toepassing op kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten die behoren tot een inrichting als bedoeld in artikel 2 eerste lid van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, zoals dat gold ten tijde van de vaststelling van dit bestemmingsplan.
- f. Voor zover de in dit artikel onder c opgenomen maatregelen of daarmee gelijk te stellen maatregelen tevens vereist zijn op grond van het Bouwbesluit, prevaleert in geval van strijdigheid het bepaalde in het Bouwbesluit.

#### 1.2 Afwijking

Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 59.1 onder c indien op andere wijze een vergelijkbaar veiligheidsniveau kan worden gerealiseerd. Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 1 onder d als de bedrijfseconomische noodzaak daarvan is aangetoond met een bedrijfseconomisch onderzoek.

Alvorens vergunning te verlenen wordt schriftelijk advies ingewonnen bij de milieudeskundige en de veiligheidsregio.

### 2. Bouwverbod met afwijkingsbepaling van bouw- en gebruiksregels (voorbeeld bestemmingsplan Schieveste Schiedam)

#### 2.1 Veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen (wegverkeer)

- a. Binnen de 'Veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen (wegverkeer)' is de bouw of uitbreiding van (beperkt) kwetsbare objecten als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichting niet toegelaten, tenzij de uitbreiding niet ziet op een toename van het aantal in het gebouw verblijvende personen.
- b. Burgemeester en wethouders kunnen afwijken van het bepaalde onder a voor het bouwen van nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen met een groot maatschappelijk of economisch belang voor zover deze zijn toegelaten op grond van de regels van de andere bestemmingen waarmee de aanduiding 'Veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen (wegverkeer)' samenvalt en vooraf advies wordt ingewonnen bij de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond.
- c. Aan de afwijking kunnen uit het oogpunt van externe veiligheid in ieder geval voorwaarden worden verbonden met betrekking tot:
  1. de brandwerendheid en explosiebestendigheid van constructies en gevels;
  2. de brand- en rookontwikkeling van materialen;
  3. de luchtdichtheid van constructies en gevels;
  4. de afsluitbaarheid van ventilatiesystemen;
  5. de oppervlakte, explosiebestendigheid en het splinterwerend uitvoeren van glas en/of beglazing;
  6. de bereikbaarheid voor hulpverleningsdiensten;
  7. het hebben van voldoende van de risicobron afgerichte vluchtmogelijkheden;
  8. de ontruimingstijd van bouwwerken.
- d. Burgemeester en wethouders kunnen het bestemmingsplan wijzigen door het geheel of gedeeltelijk verwijderen van de aanduiding 'Veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen (wegverkeer)' voor zover een



verandering in de externe veiligheidsnormering- en waardering daartoe aanleiding geeft.

### 3. Gebruik/oriëntatie

#### 3.1 *Bouwregels*

Ter plaatse van de in deze bestemming bedoelde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de bestemming, en voorts met inachtneming van de volgende regels:

- a. de hoofdentrees of nooduitgangen van gebouwen dienen in de van de [Risicobron] gekeerde gevel te worden gesitueerd;

### 4. Bestemmingen toestaan i.v.m. EV

#### 4.1 *Specifieke gebruiksregels*

Met betrekking tot het gebruik gelden de volgende regels:

- a. bedrijfsgebonden kantoren zijn toegestaan tot een oppervlakte van ten hoogste 50% van de totale bedrijfsvloeroppervlakte, tot een oppervlakte van maximaal 1.500 m<sup>2</sup>;

#### 4.2 *De voor 'Verkeer' aangewezen gronden zijn bestemd voor:*

- a. wegen met ten hoogste 2 x 1 doorgaande rijstrook;
- b. voet- en fietspaden;
- c. ter plaatse van de aanduiding 'openbaar vervoer': tevens voor voorzieningen voor (onbemand) openbaar railvervoer, eventueel in de vorm van een vrije baan op een viaduct;
- d. parkeerplaatsen;
- e. met daarbij behorende voorzieningen zoals:
  - straatmeubilair;
  - geluidswerende voorzieningen;
  - doeleinden voor openbaar nut;
  - opstelplaatsen voor inzamelmiddelen en -voorzieningen voor afvalstoffen;
  - groen en water.
  - opstelplaatsen voor de brandweer/toegangswegen voor brandweer

#### 4.3 *Burgemeester en Wethouders zijn met het oog op het aspect externe veiligheid, ter beheersing van de uitpandige vluchtroutes, en met inachtneming van de in artikel X opgenomen beschrijving in hoofdlijnen bevoegd nadere eisen te stellen aan:*

- de situering van bouwwerken
- de inrichting van terreinen
- de bebouwde oppervlakte van gebouwen c.q. bouwwerken geen gebouwen zijnde
- de vloeroppervlakte van gebouwen c.q. bouwwerken geen gebouwen zijnde

#### 4.4 *De voor 'Water' aangewezen gronden zijn bestemd voor:*

- a. water ten behoeve van de waterhuishouding;
- b. water ten behoeve van de aan- en afvoer, waterberging, water en natuurlijke oevers;
- c. ter plaatse van de aanduiding 'openbaar vervoer': tevens voor voorzieningen voor (onbemand) openbaar railvervoer, eventueel in de vorm van een vrije baan op een viaduct;
- d. bij deze bestemming behorende voorzieningen zoals: bruggen, duikers, visvlonders, andere vergelijkbare voorzieningen en groenvoorzieningen ten behoeve van de bestemming.
- e. water ten behoeve van secundaire blusvoorziening.

#### 4.5 *Specifieke gebruiksregels*

4.5.1 Met betrekking tot het gebruik gelden de volgende regels:

- a. risicovolle inrichtingen zijn uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'risicovolle inrichting', met dien verstande dat de PR 10<sup>6</sup>-contour gelegen is op gronden aangeduid als 'veiligheidszone - bevi'.

#### 4.5.2 *Wijzigingsbevoegdheid*

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het plan te wijzigen ten behoeve van een risicovolle inrichting en de aanduiding 'risicovolle inrichting' toe te voegen aan een bestemming, met dien verstande dat:

- a. de bij de risicovolle inrichting behorende PR 10<sup>6</sup>-contour binnen het bouwperceel van de risicovolle inrichting is gelegen of op gronden met de bestemming 'Verkeer', 'Verkeer - Verblijfsgebied', 'Groen' en/of 'Water';
- b. de wijziging van het bestemmingsplan gepaard gaat met een verantwoording van het groepsrisico.





## 5. Bestemming verbieden/beperken

### 5.1 Specifieke gebruiksregels (Nieuw Mathenesse Schiedam)

#### 5.1.1 Met betrekking tot het gebruik gelden de volgende regels:

##### a. risicovolle inrichtingen zijn niet toegestaan

#### 5.1.2 Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het plan te wijzigen ten behoeve van een risicovolle inrichting en de aanduiding 'risicovolle inrichting' toe te voegen aan de bestemming, met dien verstande dat:

- de bij de risicovolle inrichting behorende PR 10<sup>4</sup>-contour binnen het bouwperceel van de risicovolle inrichting is gelegen of op gronden met de bestemming 'Verkeer', 'Verkeer - Verblijfsgebied', 'Groen' en/of 'Water';
- de wijziging van het bestemmingsplan gepaard gaat met een verantwoording van het groepsrisico.

### 5.2 Vrijwaringszone - vervoer gevaarlijke stoffen (Schollevaer Capelle aan den IJssel)

#### 5.2.1 Ter plaatse van de aanduiding 'vrijwaringszone - vervoer gevaarlijke stoffen' zijn 'zeer' kwetsbare objecten niet toegestaan:

#### 5.2.2 Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde onder a indien:

- uit onderzoek blijkt dat de externe veiligheidsrisico's als gevolg van het transport van gevaarlijke stoffen over het spoor aanvaardbaar worden geacht;
- maatregelen worden uitgevoerd in de gebouwen dan wel de omgeving om de effecten als gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen terug te dringen.
- alvorens 'zeer' kwetsbare objecten mogelijk te maken dient de Veiligheids Regio Rotterdam om advies gevraagd te worden.

#### (Begrippen: zeer kwetsbare objecten)

gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, te weten:

- ziekenhuizen, bejaardenhuizen en verpleeghuizen;
- scholen;
- gebouwen of gedeelten daarvan, bestemd voor dagopvang van minderjarigen.

### 5.3 Vrijwaringszone Lpg (Fascinatio Capelle)

#### 5.3.1 Aanduidingsomschrijving

Ter plaatse van de aanduiding 'vrijwaringszone - Lpg' gelden bouwregels voor het tegengaan van een te hoog veiligheidsrisico vanwege de aanwezigheid van een vulpunt voor Lpg, reservoir voor Lpg en afleverzuilen voor Lpg.

#### 5.3.2 Bouwregels

In afwijking van het bepaalde bij de andere bestemmingen mogen geen nieuwe zeer kwetsbare objecten als bedoeld in artikel ..... worden gebouwd.

#### 5.3.3 Afwijken van de bouwregels

Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde onder 5.3.2 indien:

- uit onderzoek blijkt dat de externe veiligheidsrisico's als gevolg van het Lpg tankstation aanvaardbaar worden geacht;
- maatregelen worden uitgevoerd in de gebouwen dan wel in de omgeving om de effecten als gevolg van een incident met het Lpg tankstation terug te dringen;
- alvorens zeer kwetsbare objecten mogelijk te maken dient de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond om advies gevraagd te worden.

#### 5.3.4 Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen en de aanduiding wijzigen in die zin dat de zone wordt aangepast indien daartoe als gevolg van wijziging in gebruik, bedrijfsvoering, regelgeving of vergunningverlening aanleiding bestaat.

### 5.4 Veiligheidszone - Lpg (Fascinatio, Capelle aan den IJssel)

Ter plaatse van de aanduiding 'veiligheidszone - Lpg' gelden bouwregels voor het tegengaan van een te hoog veiligheidsrisico vanwege een vulpunt voor Lpg.

#### 5.4.1 Bouwregels

In afwijking van het bepaalde bij de andere bestemmingen mogen geen nieuwe kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen worden gebouwd.



#### 5.4.2 Afwijken van de bouwregels

Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in sublid 2 voor het bouwen van nieuwe (beperkt) kwetsbare objecten, in overeenstemming met het bepaalde in hoofdstuk 2 van dit plan, uitsluitend indien is gebleken dat het risico in verband met de veiligheid niet hoger zal zijn dan de daarvoor geldende grenswaarde.

#### 5.4.3 Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen en de aanduiding wijzigen in die zin dat de zone wordt aangepast indien daartoe als gevolg van wijziging in gebruik, bedrijfsvoering, regelgeving of vergunningverlening aanleiding bestaat.

#### 5.5 *Bouwregels (personenpopulatie beperken)*

Ter plaatse van de in deze bestemming bedoelde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de bestemming, en voorts met inachtneming van de volgende regels:

- a. het gezamenlijk bedrijfsvloeroppervlak van de in lid 3.1, onder a t/m i genoemde functies mag niet meer bedragen dan:

|              | <u>gezamenlijke bvo</u> |
|--------------|-------------------------|
| Bestemming 1 | ..... m <sup>2</sup>    |
| Bestemming 2 | ..... m <sup>2</sup>    |
| Bestemming 3 | ..... m <sup>2</sup>    |
| Etc          | ..... m <sup>2</sup>    |

- b. het gezamenlijk bedrijfsvloeroppervlak van de onder 1 genoemde functies bedraagt maximaal ..... m<sup>2</sup>;

#### 5.6 *Bestemmingsomschrijving (zeer kwetsbaar uitsluiten)*

De voor 'Gemengd' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. conferentiecentra;
- b. detailhandel;
- c. dienstverlening;
- d. horeca 1;
- e. hotels;
- f. kantoren;
- g. maatschappelijke voorzieningen, met uitzondering van scholen, ziekenhuizen, verzorgings- en verpleegtehuizen;
- h. sport- en speelvoorzieningen;
- i. theaters/muziekcentra;
- j. ter plaatse van de aanduiding 'specifiek vorm van gemengd-1' zijn kinderdagverblijven en speelvoorzieningen niet toegestaan.

## Bijlage 5. Kwetsbaarheidzonemodel

| <b>(Beperkt) kwetsbare objecten – Worstcase scenario (toxisch)</b> |             |             |             |             |
|--------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Omschrijving</b>                                                |             |             |             |             |
| <b>Buitenfunctie: sport- en recreatie</b>                          | <b>zone</b> | <b>zone</b> | <b>zone</b> | <b>zone</b> |
|                                                                    | <b>A</b>    | <b>B</b>    | <b>C</b>    | <b>D</b>    |
| Sportfunctie open terrein (niet zijnde een gebouw)                 | 4           | 2           | 2           | 1           |
| Recreatie open terrein (o.a. kampeerterreinen en jachthavens)      | 4           | 2           | 2           | 1           |
| Evenementen terreinen (o.a. jaarmarkten en festivals)              | 4           | 2           | 2           | 1           |

Tabel 3: (beperkt) kwetsbare objecten – worstcase scenario (toxisch)

| <b>Zeer kwetsbare objecten – Worstcase scenario (hittestraling / overdruk)</b> |             |             |             |             |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Omschrijving</b>                                                            |             |             |             |             |
| <b>Binnenfuncties: wonen en verblijf</b>                                       | <b>zone</b> | <b>zone</b> | <b>zone</b> | <b>zone</b> |
|                                                                                | <b>A</b>    | <b>B</b>    | <b>C</b>    | <b>D</b>    |
| Woonfunctie voor niet zelfredzame bewoners                                     | 4           | 3           | 2           | 1           |
| Kinderdagverblijf / Buitenschoolse opvang                                      | 4           | 3           | 2           | 1           |
| Penitentiaire inrichting                                                       | 4           | 3           | 2           | 1           |
| Gezondheidszorgfunctie (kliniek, verpleeg- en verzorgingstehuis)               | 4           | 3           | 2           | 1           |
| Gezondheidszorgfunctie voor aan bed gebonden patiënten                         | 4           | 3           | 2           | 1           |
| Gezondheidszorgfunctie voor aan bed gebonden patiënten                         | 4           | 3           | 2           | 1           |
| Onderwijsfunctie voor basis- en/of speciaal onderwijs (<12 jr)                 | 4           | 3           | 2           | 1           |

Tabel 4: (zeer) kwetsbare objecten – worstcase scenario (hittestraling / overdruk)

| <b>(Beperkt) kwetsbare en zeer kwetsbare objecten - Meest waarschijnlijk scenario (hittestraling / overdruk)</b> |             |             |             |             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Omschrijving</b>                                                                                              |             |             |             |             |
| <b>Binnenfuncties: overig wonen en verblijf</b>                                                                  | <b>zone</b> | <b>zone</b> | <b>zone</b> | <b>zone</b> |
|                                                                                                                  | <b>A</b>    | <b>B</b>    | <b>C</b>    | <b>D</b>    |
| Woonfunctie voor niet zelfredzame bewoners                                                                       | 4           | 3           | 2           | 1           |
| Kinderdagverblijf / Buitenschoolse opvang                                                                        | 4           | 3           | 2           | 1           |
| Penitentiaire inrichting                                                                                         | 4           | 3           | 2           | 1           |
| Gezondheidszorgfunctie (kliniek, verpleeg- en verzorgingstehuis)                                                 | 4           | 3           | 2           | 1           |
| Gezondheidszorgfunctie voor aan bed gebonden patiënten                                                           | 4           | 3           | 2           | 1           |
| Onderwijsfunctie voor basis- en/of speciaal onderwijs (<12 jr)                                                   | 4           | 3           | 2           | 1           |
| Onderwijsfunctie overig                                                                                          | 3           | 2           | 2           | 1           |
| Celfunctie niet in Cellengebouw                                                                                  | 3           | 2           | 2           | 1           |
| Bijeenkomstfunctie (o.a. buurthuis/aula, gebedshuis, wijkcentrum)                                                | 3           | 2           | 2           | 1           |
| Kantoren                                                                                                         | 3           | 2           | 2           | 1           |
| Horeca                                                                                                           | 3           | 2           | 2           | 1           |
| Logiesfunctie (hotel, pension)                                                                                   | 3           | 2           | 2           | 1           |
| Sportaccommodaties (sporthal / zwembad)                                                                          | 3           | 2           | 2           | 1           |
| Theaters, concertzalen en bioscopen                                                                              | 3           | 2           | 2           | 1           |
| Winkels                                                                                                          | 3           | 2           | 2           | 1           |
| Wonen                                                                                                            | 3           | 2           | 2           | 1           |

Tabel 5: (beperkt) kwetsbare en zeer kwetsbare objecten – meest geloofwaardig scenario (hittestraling / overdruk)

| Effectzones |           |    |                           |
|-------------|-----------|----|---------------------------|
| A           | B         | C  | D                         |
| 100%        | 50% / 10% | 1% | LBW/1 <sup>e</sup> graads |

Tabel 6: Effectzones

| Risico | Urgentie                                       |
|--------|------------------------------------------------|
| 4      | De VRR vindt object ongewenst / niet wenselijk |
| 3      | De VRR vindt maatregelen* noodzakelijk         |
| 2      | De VRR vindt maatregelen* wenselijk            |
| 1      | De VRR vindt maatregelen niet noodzakelijk     |

Tabel 7: Urgentie ontwikkeling

\* Hierbij kan geacht worden aan bouwkundige- en installatietechnische voorzieningen alsmede organisatorische maatregelen.

## Bijlage 6. Lijst met afkortingen

|        |                                                               |
|--------|---------------------------------------------------------------|
| Bevb   | Besluit externe veiligheid buisleidingen                      |
| Bevi   | Besluit externe veiligheid inrichtingen                       |
| Bevt   | Besluit externe veiligheid transportroutes                    |
| Brzo   | Besluit risico's zware ongevallen 1999                        |
| cRnvgs | Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen        |
| GR     | Groepsrisico                                                  |
| IPO    | Interprovinciaal Overleg                                      |
| KDV    | Kinderdagverblijf                                             |
| LBW    | Levensbedreigende waarde                                      |
| LPG    | Liquefied Petroleum Gas                                       |
| MKD    | Medisch kinderdagverblijf                                     |
| NVBR   | Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding |
| PR     | Plaatsgebonden Risico                                         |
| QRA    | Kwantitatieve risicoanalyse                                   |
| R&C    | Risico- en Crisisbeheersing                                   |
| RRGS   | Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen                  |
| VNG    | Vereniging van Nederlandse Gemeenten                          |
| VRR    | Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond                           |
| Wabo   | Wet algemene bepalingen omgevingsrecht                        |
| Wro    | Wet ruimtelijke ordening                                      |
| Wvgs   | Wet vervoer gevaarlijke stoffen                               |
| Wvr    | Wet veiligheidsregio's                                        |



## Bijlage 7. Literatuurlijst

---

- <sup>i</sup> Kamerstukken II, 2006/07, 31117, nr.3, p.20 v.
- <sup>ii</sup> Ministerie van VROM, Handreiking Verantwoordingsplicht groepsrisico, versie 1.0, november 2007.
- <sup>iii</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Het verantwoorden van het groepsrisico bij een ruimtelijk besluit en omgevingsvergunning, revisie 04.1, september 2011.
- <sup>iv</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Verantwoordingsplicht groepsrisico transport, Een handreiking voor een effectief advies door hulpdiensten, revisie 1.5, september 2010.
- <sup>v</sup> NVBR, VNG en IPO, Handreiking verantwoorde brandweeradvisering externe veiligheid, Een samenspel tussen veiligheid, ruimtelijke ordening en milieu, Eerste uitgave maart 2010.
- <sup>vi</sup> F. Newton, 2010, Zelfredzaamheid bij rampen en crises, stimulerende beleidsinstrumenten van de overheid, Universiteit Twente, Enschede.
- <sup>vii</sup> Soer, J.H.K.C, 2009, Borging maatregelen – IPO 11: Onderzoek naar de mogelijkheden voor juridische borging van externe veiligheidsmaatregelen – Deel II: Achtergrondnotitie, DHV, Amersfoort.
- <sup>viii</sup> Soer, J.H.K.C, mei 2011, Borging maatregelen - Regionale uitwerking voor de regio Rijnmond – Vervolgonderzoek borging EV-maatregelen, DHV, Amersfoort.
- <sup>ix</sup> Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan het Bureau Veiligheidsberaad, d.d. 22 oktober 2010, opgenomen als Bijlage 2.
- <sup>x</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 517, nr. 35, brief van de minister van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer m.b.t. Advies “risicobeleid en rampenbestrijding, op weg naar meer samenhang” en Advies “Brandweeradvisering, in het kader van verantwoordingsplicht groepsrisico: stand van zaken”.



**Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond**

Postbus 9154  
3007 AD Rotterdam

Wilhelminakade 947  
3072 AP Rotterdam

T (010) 446 89 00  
F (010) 446 89 99

[www.veiligheidsregio-rr.nl](http://www.veiligheidsregio-rr.nl)  
[info@veiligheidsregio-rr.nl](mailto:info@veiligheidsregio-rr.nl)