

INTEGRALER WERKEN EN 'ADVISEURS' VEEL VROEGER AAN TAFEL

Externe veiligheid te veel voor RO'er alleen

Gemeenten voeren zelden de adviezen van de veiligheidsregio betreffende externe veiligheid en groepsrisico door in ruimtelijke plannen. Oplossing: veiligheid moet veel eerder in het planproces serieus aandacht krijgen en het advies van de veiligheidsregio moet niet op het bordje komen van de RO'er, maar op dat van de collega integrale veiligheid. Wel kunnen ruimtelijke ordenaars het verschil maken door tijdens het gehele planproces bewust na te denken over externe veiligheid, omdat juist de ruimtelijke ordening ons land veiliger kan maken.

Externe veiligheid is in de ruimtelijke ordening een van de vele milieuaspecten en gaat over het beheersen van risico's vanwege bedrijven (inrichtingen) die met gevaarlijke stoffen werken en vanwege het transport van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor en door buisleidingen. Indien een ruimtelijk plan binnen het invloedsgedebied ligt van bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken of van het transport van gevaarlijke stoffen dan is nader onderzoek nodig, moet de veiligheidsregio de gelegenheid krijgen om advies uit te brengen en moet de bestuurder uiteindelijk een besluit nemen over de hoogte van het groepsrisico. Voor deze groepsrisicoverantwoording gelden geen grenswaarden, zoals dat bij andere milieuaspecten vaak wel het geval is.

Bijlage

De groepsrisicoverantwoording loopt in de praktijk van de ruimtelijke ordening tegen een drietal problemen aan. Ten eerste is het advies van de veiligheidsregio vaak te specialistisch voor de opstellers van bestemmingsplannen, die door de veelheid van onderwerpen noodzakelijkerwijs generalisten zijn. Het advies van de veiligheidsregio is dan ook vaak slechts als bijlage bij het bestemmingsplan opgenomen zonder dat de maatregelen uit het advies zijn verwerkt in het bestemmingsplan. Hierdoor neemt de bestuurder zelden een bewust en gewogen besluit over het groepsrisico. Ten tweede beperken de maatregelen in de adviezen van de veiligheidsregio zich niet slechts tot het bestemmingsplan, maar zijn gericht op de gehele gemeentelijke organisatie. In de adviezen wordt ingegaan op de mate van zelfredzaamheid van de aanwezige personen, de hulpverlening en de

mogelijkheden om door middel van bouwkundige, planologische of organisatorische maatregelen de effecten van een ramp of incident te verkleinen. Zo hebben bouwkundige maatregelen bijvoorbeeld betrekking op het luchtdicht uitvoeren van bouwwerken of het toepassen van afschakelbare mechanische ventilatie. Risicocommunicatie en

Veiligheidsregio eerder bij planproces betrekken

ontruimingsplannen zijn voorbeelden van organisatorische maatregelen. Deze maatregelen zijn niet te regelen in het bestemmingsplan, maar dienen bij vaststelling van het bestemmingplan wel verwerkt te zijn in de groepsrisicoverantwoording. De opsteller van het bestemmingplan dient dus maatregelen te verantwoorden, waar andere collega's binnen de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk voor zijn. Aangezien de opsteller van het bestemmingplan de maatregelen verantwoordt, impliceert dat een eindverantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de bouwkundige en organisatorische maatregelen. De vraag rijst of de opsteller van het bestemmingsplan als generalist wel de aangewezen persoon is om toe te zien op uitvoering van de bouwkundige en organisatorische maatregelen. Temeer omdat deze generalist na vaststelling van het bestemmingsplan in principe klaar is met zijn werkzaamheden. We denken dat er binnen de gemeentelijke organisatie collega's zijn die beter geëquipeerd zijn voor deze rol.

Papier

Ten derde zijn de planologische maatregelen uit de adviezen van invloed op het ontwerp van het stedenbouwkundig plan en daarmee op de financiële haalbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling. De planologische maatregelen gaan bijvoorbeeld in op de toegankelijkheid van het plangebied, de vluchtroutes, de opstelplaatsen voor brandweervoertuigen en het winnen van oppervlaktewater. De opsteller van het bestemmingplan moet deze maatregelen doorvoeren in overleg met de projectleider, de stedenbouwkundige en de planeconoom. Het is echter niet wenselijk om vlak voor vaststelling van het bestemmingsplan nog grote aanpassingen te doen in het ontwerp van het stedenbouwkundig plan. De opsteller van het bestemmingsplan wordt dus regelmatig geconfronteerd met planologische maatregelen die niet meer verwerkt kunnen worden. Resultaat is dat bij vaststelling van het bestemmingsplan op papier de mogelijkheden om de externe veiligheidssituatie te verbeteren de revue zijn gepasseerd, maar de laatste slag naar het daadwerkelijk veiliger maken van de ruimtelijke ontwikkeling niet wordt gemaakt. Het blijft daardoor slechts bij papieren veiligheid. De vraag moet dan ook gesteld worden of de veiligheidsregio niet eerder in het ruimtelijk planproces moet worden betrokken.

Integraal

We denken dat er een tweetal mogelijke oplossingsrichtingen zijn. Op de eerste plaats is het aan te bevelen dat de veiligheidsregio eerder in gesprek gaat met de bestuurder, zodat externe veiligheid onderdeel kan gaan uitmaken van de door de bestuurder gestelde kaders, waarbinnen de projectleider zijn ruimtelijke ontwikkeling moet realiseren. Hoe anders zou groepsrisicoverantwoording zijn als de veiligheidsregio de kans krijgt om tijdens de ontwerpfase richting projectleider en stedenbouwkundige te reageren op de situering van de bebouwing en de ontsluitingswegen? Hoe makkelijk zou groepsrisicoverantwoording zijn als de opsteller van het bestemmingsplan aan het eind van het proces enkel de eerder gemaakte keuzes hoeft te verantwoorden en het besluit over het restrisico slechts een formaliteit is?

Als de veiligheidsregio vroegtijdig wordt betrokken in het ruimtelijk planproces moet de opsteller van het bestemmingsplan echter, naast de planologische maatregelen, nog steeds bouwkundige en organisatorische maatregelen verantwoorden. Zolang de groepsrisicoverantwoording gekoppeld is aan het vaststellen van het ruimtelijk besluit zal dat zo blijven. De eindverantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de diverse maatregelen hoeft echter niet bij de opsteller van het bestemmingsplan te liggen.

Beheersen van risico's vanwege bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken.

Beeld Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant

Als tweede oplossingsrichting verdient het aanbeveling om de collega integrale veiligheid nadrukkelijk een rol te geven in het gehele proces. Deze collega heeft binnen zijn werkveld namelijk regelmatig contact met de veiligheidsregio, de bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken, de bedrijven die gevaarlijke stoffen transporteren en de bestuurder, waardoor de collega integrale veiligheid een goed beeld heeft van de actuele veiligheidssituatie en de prioriteiten op veiligheidsgebied in de gemeente. Deze collega is de aangewezen persoon om de eindverantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de maatregelen op zich te nemen.

Bewustwording

Naast de veiligheidsregio vroegtijdig in het ruimtelijk planproces betrekken en de eindverantwoordelijkheid van de maatregelen bij de collega integrale veiligheid neerleggen, is er voor de ruimtelijke ordenaars echter ook een rol weggelegd. Er kan veel winst behaald worden door bewust na te denken over externe veiligheid tijdens het gehele proces. Bij het aspect externe veiligheid geldt dat meer dan bij andere milieuaspecten, omdat externe veiligheid meer dan andere milieuaspecten afhankelijk is van de locatiekeuze. Als woningbouw bijvoorbeeld wordt gepland naast een op geluid gezondeer industrieterrein met bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken, dan kunnen om geluidsoverlast te voorkomen maatregelen worden getroffen, maar het risico vanwege de bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken is nauwelijks meer te beïnvloeden. In de structuurvisie ruimtelijke ordening bewust nadenken over veiligheid door een ruimtelijke scheiding aan te brengen tussen risicobronnen en gevoelige functies levert dus de grootste veiligheidswinst.

↑ **Jos van Mierlo, Henk-Jan Kooij**

Resp. projectleider Omgeving, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant en onderzoeker Sociale Geografie, Radboud Universiteit Nijmegen