



Raadsvoorstel 2012.0035610

Onderwerp Aanvaardbaarheid en verantwoording groepsrisico externe veiligheid

Portefeuillehouder drs. Th.L.N. Weterings
Steller Mirjam van Beek
Collegevergadering 10 juli 2012
Raadsvergadering

1. Samenvatting

Wat willen we bereiken?

Externe veiligheid gaat over veiligheidsrisico's die gepaard gaan met het vervoer het gebruik en de opslag van gevaarlijke stoffen (LPG, propaan, vuurwerk etc.). In Haarlemmermeer zijn risicobronnen aanwezig die onder de externe veiligheid vallen; wegen, inrichtingen en hoge druk aardgasbuisleidingen. Rond deze bronnen is sprake van contouren waarbinnen de veiligheidsrisico's bij nieuwe ontwikkelingen beoordeeld moeten worden. Het doel van dit raadsvoorstel is een helder en eenduidig risicobeleid vast te stellen voor een aanvaardbaar en verantwoord veiligheidsniveau ten aanzien van gevaarlijke stoffen.

Dit beleid is uitdrukkelijk niet van toepassing op het vliegverkeer, hiervoor geldt het Luchthavenindelingbesluit Schiphol. In dit besluit is onder andere geregeld wat aan bebouwing is toegestaan rondom Schiphol. Hiermee zijn de risico's volgens de wetgever voldoende afgedekt.

Wat gaan we daarvoor doen?

Met dit beleid stellen wij vast hoe wij de aanvaardbaarheid en de verantwoording van het groepsrisico externe veiligheid invullen voor Haarlemmermeer. Het geformuleerde beleid is bedoeld als kader voor het beoordelen van ontwikkelingen waar externe veiligheid een relevant gegeven is.

Wat mag het kosten?

Met dit beleid zijn geen extra kosten gemoeid. De totstandkoming van onderhavig beleidskader vindt plaats binnen reguliere budgetten.

Wie is daarvoor verantwoordelijk?

Uw raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de kaders omtrent de verantwoording van het groepsrisico, zoals verwoord in dit raadsvoorstel. Tevens is uw raad verantwoordelijk voor het toepassen ervan bij ruimtelijke besluiten, waarvan de bevoegdheid bij uw raad ligt, zoals bestemmingsplannen. Het college is verantwoordelijk voor het toepassen van de verantwoording van het groepsrisico bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning en een wijzigingsplan.



Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?

Het onderhavige beleidskader wordt betrokken bij op zichzelf staande ruimtelijke besluiten, inclusief het afgeven van omgevingsvergunningen. Uw raad wordt onder meer bij vaststelling van bestemmingsplannen geïnformeerd over de toepassing van het beleidskader. Mogelijke toekomstige voorgenomen wijzigingen van het beleid zullen ter vaststelling aan uw raad worden aangeboden.

2. Voorstel

Collegebesluit(en)

Op grond van het voorgaande besluit het college de raad voor te stellen om:

1. voor de verantwoording groepsrisico externe veiligheid bij ruimtelijke ontwikkelingen onderscheid te maken in zwaarte tussen licht, middel en zware verantwoording op basis van de hoogte van het groepsrisico dat de ontwikkeling met zich meebrengt;
2. bij ruimtelijke ontwikkelingen richtsnoeren en gebieden te hanteren en in de verantwoording te beschrijven hoe hiermee is omgegaan;
3. als richtsnoeren vast te stellen:
 - Objecten met niet- of beperkt zelfredzame personen worden buiten het invloedsgebied van de risicoveroorzakende activiteit (inrichting, weg of buisleiding) geprojecteerd;
 - Kwetsbare objecten worden niet binnen de aangegeven risicozone van het invloedsgebied geprojecteerd;
 - Als meerdere objecten met niet- of beperkt zelfredzame personen al binnen het invloedsgebied aanwezig zijn zal het gebied via minimaal twee ontsluitingswegen bereikbaar moeten zijn;
4. als gebieden vast te stellen:
 - Gebieden waar zich (vooral ook 's nachts slapend) veel mensen (>100 personen) ophouden;
 - Overige gebieden;
5. aan nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen die niet in overeenstemming met de richtsnoeren zijn géén medewerking te verlenen;
6. voor bestaande situaties die niet overeenkomen met het beleid, zoals verwoord in bovengenoemde beslispunten, geen saneringsprogramma op te stellen, maar pas bij wijzigingen in de bestaande situaties saneringsmogelijkheden te bezien.

3. Uitwerking

Wat willen we bereiken?

De wetgever verplicht het bevoegd gezag om bij het vaststellen van een ruimtelijk besluit of bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, waardoor het risico op slachtoffers toeneemt, de toename van het groepsrisico (GR) te verantwoorden. Het groepsrisico is een maat voor de maatschappelijke ontwrichting die wordt veroorzaakt door een ramp. Het is een norm die is bedoeld om een bewuste afweging te kunnen maken of het risico op een ramp en het aantal potentiële slachtoffers opweegt tegen het (maatschappelijk) belang van de gewenste activiteit.

De wetgever heeft ervoor gekozen om geen grens- of richtwaarde te verbinden aan het groepsrisico, maar een verantwoordingsplicht in het leven te roepen. Wel geldt een zogenaamde oriëntatiewaarde (OW). Deze oriëntatiewaarde is in de wet opgenomen en dient te worden gebruikt als referentie voor de beoordeling of het groepsrisico relatief hoog of laag is. Het is aan het bevoegd gezag om te beslissen of het betreffende groepsrisico aanvaardbaar is. Daarvoor moet het bevoegd gezag in kaart brengen hoe hoog het groepsrisico is, welke maatregelen getroffen kunnen worden om het risico te verkleinen, of er alternatieve mogelijkheden zijn en of met de inzet van hulpdiensten en de bevordering van zelfredzaamheid de gevolgen kunnen worden beperkt.

De aanvaardbaarheid van het groepsrisico is nu nog iets wat van geval tot geval beoordeeld wordt zonder dat daar een duidelijk richtinggevend kader voor is. Wij achten het gewenst dat de raad een kader vaststelt omdat het daarmee voor de burger en bedrijven helder wordt hoe wij risico's beoordelen. De huidige praktijk van geval tot geval beoordelen kost de organisatie relatief veel tijd. In plaats daarvan kunnen we ook bekijken welk groepsrisico we in zijn algemeenheid nog aanvaardbaar vinden, zodat we daar in concrete verantwoordingen naar kunnen verwijzen.

Wat gaan we daarvoor doen?

De aanvaardbaarheid van groepsrisico kan op drie verschillende manieren benaderd worden:

1. Oriëntatiewaarde als grenswaarde hanteren

Dit houdt in dat alle ontwikkelingen waarbij het groepsrisico niet boven de oriëntatiewaarde uitkomt zijn toegestaan. Komt het groepsrisico door een ontwikkeling wel boven de oriëntatiewaarde uit, dan kan de ontwikkeling geen doorgang vinden.

Voor deze invulling pleit dat hiermee het groepsrisico meer houvast krijgt en dat met maatregelen dit voor bedrijven haalbaar wordt geacht. Tegen pleit dat de wetgever het nadrukkelijk niet zo heeft bedoeld. Er zijn namelijk situaties denkbaar waarbij het wenselijk is om ruim onder de oriëntatiewaarde te blijven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de situatie in de Nijverheidsstraat waarbij een risicobron (verkoop van LPG) vlak naast een basisschool en een verzorgingstehuis (functies waarvan de gebruikers als niet zelfredzame personen worden gezien) was geprojecteerd. Ook kan een ontwikkeling zo gewenst zijn dat een overschrijding van de oriëntatiewaarde wel aanvaardbaar wordt geacht.

2. Onderscheid maken tussen lichte, middel en zware verantwoording

De zwaarte van de verantwoording wordt afhankelijk gemaakt van de hoogte van het groepsrisico ten opzichte van de oriëntatiewaarde. Hoe hoger het groepsrisico, hoe zwaarder (uitgebreider) de verantwoording moet zijn.

Voor deze methodiek pleit dat dit het meeste recht doet aan de bedoeling van de wetgever. Bij het groepsrisico is juist de verantwoordingsplicht geïntroduceerd om meer discussie te laten plaats vinden over de veiligheid van de bron, de interactie met de omgeving en de capaciteiten van de hulpverlening of de mogelijkheid tot zelfredzaamheid. Dus niet alleen de traditionele toetsende rol maar ook de sturende rol is belangrijk. Tegen pleit dat, in tegenstelling tot een vaste norm, dit weinig houvast biedt.

3. Richtsnoeren hanteren

Richtsnoeren zijn ontwerpcriteria die bij de inrichting van een ruimtelijk gebied leiden tot risicobeperking.

Voor deze methodiek pleit dat voor specifieke situaties (bijvoorbeeld bij objecten met niet zelfredzame personen zoals kinderdagverblijven, gevangenissen, etc.) vooraf een duidelijke norm wordt vastgesteld, toegespitst op/rekening houdend met de bijzondere kenmerken van de situatie. Tegen pleit dat als je met alleen richtsnoeren wilt werken, je voor veel situaties richtsnoeren moet vaststellen en dat het niet limitatief is (voor nieuwe situaties moeten nieuwe richtsnoeren vastgesteld worden).

Combinatie

Het is duidelijk dat iedere invulling voor- en nadelen met zich brengt. Los van elkaar leveren de genoemde mogelijkheden geen ideale oplossing op. Daarnaast is uit de bestuurlijke bespreking van de nota van B&W "Beleidskeuzes uitwerking externe-veiligheidsbeleid" gekomen dat externe veiligheid bij de ontwikkeling van de polder niet alles bepalend mag zijn. Gelet hierop is een combinatie van de genoemde mogelijkheden, rekening houdend met het karakter van gebieden, de beste oplossing.

Dit houdt in dat wij:

1. Bij ruimtelijke ontwikkelingen twee gebieden hanteren (hieronder uitgewerkt onder a. en b.);
2. Bij ruimtelijke ontwikkelingen altijd de richtsnoeren hanteren;
3. De manier van verantwoorden laten afhangen van de hoogte van het groepsrisico (zoals hieronder beschreven bij *gebieden* onder b) en in de verantwoording beschrijven hoe omgegaan is met de richtsnoeren;
4. Onderscheid maken tussen nieuwe en bestaande situaties.

Richtsnoeren

De richtsnoeren die gehanteerd worden zijn:

1. Objecten met niet- of beperkt zelfredzame personen worden buiten het invloedsgebied van de risicoveroorzakende activiteit (inrichting, weg of buisleiding) geprojecteerd. *Dit zijn objecten zoals ziekenhuizen, objecten bestemd voor dagopvang van minderjarigen (tot 12 jaar), verzorgingshuizen en gevangenissen.*
2. Kwetsbare objecten worden niet binnen de aangegeven risicozone van het invloedsgebied geprojecteerd. *Binnen een invloedsgebied van de risicobron is een specifieke risicozone aan te geven (100% letaliteitzone, wat wil zeggen dat binnen deze zone de kans op overleven nihil is). Deze zone is zeer relevant voor de veiligheid die gebouwen nog kunnen bieden bij een zwaar ongeval. De zone zal worden aangegeven op een signalenkaart groepsrisico.*
3. Als meerdere objecten met niet- of beperkt zelfredzame personen al binnen het invloedsgebied aanwezig zijn zal het gebied via minimaal twee ontsluitingswegen bereikbaar moeten zijn.

Gebieden

De gebieden die gehanteerd worden zijn:

- a. Gebieden waar zich (vooral ook 's nachts slapend) veel mensen (>100 personen) ophouden, zoals woonwijken maar bijvoorbeeld ook een kantorenpark met een kinderdagverblijf, sportschool en horeca of hotelclusters en evenemententerreinen. Hiervoor wordt een strenge norm gehanteerd. Deze norm houdt in dat nieuwe risicobronnen niet worden toegelaten in genoemde gebieden. Andersom geldt dat de genoemde gebieden niet binnen de 100% letaliteitzone van risicobronnen ontwikkeld worden. Gebiedsfuncties met een lage aanwezigheid van personen (denk aan groen/waterstroken, parkeerterreinen, logistieke terreinen) kunnen als buffer worden gebruikt tussen de risicobron en de hogere dichtheid van personen.
- b. Overige gebieden. Hiervoor gaan we uit van een onderscheid in zwaarte van verantwoording (zwaar, standaard, licht), de hoogte van het groepsrisico ten opzichte van de oriëntatiewaarde is daarbij bepalend. Bij de zwaarte van de verantwoording wordt de oriëntatiewaarde niet als grens, maar als omslagpunt gezien. Onder de oriëntatiewaarde geldt in beginsel "ja, mits", boven de oriëntatiewaarde geldt in beginsel "nee, tenzij". De mits en tenzij betreffen de specifieke omstandigheden van het geval en de maatregelen die kunnen worden getroffen. Blijft het groepsrisico ver onder de oriëntatiewaarde, dan geldt in beginsel dat de toename verantwoord wordt geacht.

Zware verantwoording: Groepsrisico (GR) is groter dan oriëntatiewaarde (OW)

Zoals hierboven is aangegeven wordt de overschrijding van de oriëntatiewaarde in beginsel niet toegestaan. Omdat er dringende redenen kunnen zijn een ontwikkeling toch toe te laten of omdat in een bestaande situatie er reeds een overschrijding van de oriëntatiewaarde plaatsvindt, zal overschrijding van de OW niet geheel vermeden kunnen worden. Bij overschrijding van de OW zijn activiteiten die bijdragen aan het verhogen van het groepsrisico niet toegestaan, tenzij:

- De activiteit een groot maatschappelijk nut heeft op de betreffende locatie, en;
 - o Alle mogelijke te treffen maatregelen om het risico bij de bron te beperken, waarbij het groepsrisico zoveel mogelijk beperkt wordt, zijn benut;
 - o Er voorzieningen zijn getroffen die maken dat de hulpdiensten tijdig worden gealarmeerd, snel ter plaatse kunnen zijn en beschikken over voldoende mogelijkheden om de calamiteit te kunnen bestrijden;
 - o De bevolking actief geïnformeerd is en blijft, en weet wat er te doen staat in het geval van een calamiteit.

De verantwoording bij overschrijding van de OW is het zwaarst. De onderwerpen uit de artikelen 12 en 13 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, uit artikel 4.3 van de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen en artikel 12 van het Besluit externe veiligheid Buisleidingen moeten allen uitgewerkt worden. De zwaarte van de verantwoording uit zich doordat de nadruk op de volgende onderdelen ligt:

- De mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen ter beperking van het groepsrisico;
- De mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp (dit komt voort uit het brandweeradvies);
- De mogelijkheden voor personen binnen het invloedsgebied om zich in veiligheid te brengen;
- De voor- en nadelen van andere mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico.

De in het brandweeradvies genoemde maatregelen moeten, voor zover ruimtelijk relevant, overgenomen worden. Indien deze niet worden doorgevoerd moet dit zeer goed onderbouwd worden.

Standaard verantwoording: GR ligt tussen OW en 0,1 OW

Activiteiten die een toename van het groepsrisico veroorzaken worden toegestaan, mits:

- Alle redelijkerwijs te treffen maatregelen zijn getroffen om het risico bij de bron te reduceren;
- De hulpdiensten adequaat kunnen ingrijpen als een calamiteit zich voordoet, en;
- De bevolking goed is geïnformeerd over hoe te handelen bij een calamiteit.

De verantwoording hierbij is standaard. De onderwerpen uit de artikelen 12 en 13 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, uit artikel 4.3 van de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen en artikel 12 van het Besluit externe veiligheid Buisleidingen moeten allen uitgewerkt worden. Verschil is dat hier geen nadruk ligt op de bij "zware verantwoording" genoemde onderdelen.

De door de brandweer geadviseerde ruimtelijke relevante mogelijkheden ter bevordering van de zelfredzaamheid moeten zoveel mogelijk doorgevoerd worden.

Lichte verantwoording: GR is kleiner dan 0,1 OW

Het groepsrisico en de toename hiervan zijn verwaarloosbaar, activiteiten die tot een toename van het groepsrisico leiden worden toegestaan zolang het groepsrisico onder de grens van 0,1 maal de oriëntatiewaarde blijft. Er zijn in beginsel, ook bij toename van het groepsrisico, geen extra veiligheidsmaatregelen nodig. Veiligheidsbevorderende maatregelen die eenvoudig en kosteneffectief kunnen worden getroffen, worden wel uitgevoerd.

De verantwoording hierbij is licht. De toename van het groepsrisico dient genoemd te worden, dat het groepsrisico ruim onder de oriëntatiewaarde blijft en dat dit te allen tijde verantwoord wordt geacht.

Nieuwe situaties

Voor nieuwe situaties geldt het in dit voorstel geformuleerde beleid als uitgangspunt. Dat wil zeggen dat nieuwe risicobronnen niet worden toegelaten in gebieden waar zich (vooral ook 's nachts slapend) veel mensen ophouden. Dit geldt ook andersom, er worden geen gebieden waar zich veel mensen ophouden nabij risicobronnen ontwikkeld. In de overige gebieden kunnen wel nieuwe risicobronnen worden toegelaten, mits deze risicobronnen voldoen aan de voorwaarden die zijn geformuleerd.

Voor het ontwikkelen van nieuwe objecten met niet- of beperkt zelfredzame personen geldt dat deze alleen worden toegelaten indien aan de richtsnoeren die in dit memo zijn verwoord kan worden voldaan.

Zoals eerder aangegeven is het geformuleerde beleid bedoeld als kader voor het beoordelen van ontwikkelingen waar externe veiligheid een relevant gegeven is. Het kan zijn dat een ruimtelijke ontwikkeling erg gewenst is en zich niet verhoudt tot het gestelde in dit voorstel. In dergelijke gevallen is het aan het gemeentebestuur om gemotiveerd en in openbare besluitvorming van het gestelde in dit voorstel af te wijken.

Bestaande situaties

Een aantal bestaande situaties komt niet overeen met het in dit voorstel geformuleerde beleid externe veiligheid. Wel is het zo dat in geen van de gevallen er sprake is van een overschrijding van de grenswaarde van het plaatsgebonden risico¹. Dat wil zeggen dat er geen situaties zijn waarbij zich kwetsbare objecten bevinden binnen de plaatsgebonden risicocontour. Dat betekent ook dat er geen wettelijke saneringssituaties zijn.

Wij kiezen er niet voor om via een saneringsprogramma de andere bestaande situaties in overeenstemming te brengen met de in dit voorstel beschreven gewenste situatie. Het geformuleerde beleid dient ter beoordeling van situaties waarbij een verandering optreedt.

¹ Dit is het risico, uitgedrukt als de kans per jaar (1 op de 1.000.000), dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een calamiteit.

Concreet betekent dit het volgende:

- Bestaande risicobronnen (bedrijven) in gebieden waar zich (vooral ook 's nachts slapend) veel mensen ophouden worden niet actief verplaatst. Waar deze gebieden zich niet binnen de 100% letaliteitzone bevinden en/of het groepsrisico niet boven de 0,1 maal de oriëntatiewaarde uitkomt zullen de risicobronnen ook niet verplaatst worden. Bij conserverende bestemmingsplannen geschiedt de verantwoording op de onder punt 3 bij het kopje *combinatie* genoemde manier (zie bladzijde 4). Als wel sprake is van genoemde gebieden binnen de 100% letaliteitsgrens en/of een groepsrisico boven de 0,1 maal de oriëntatiewaarde en de situatie zich voordoet dat een verplaatsing of beëindiging van de activiteit kan worden bewerkstelligd, dan zal hier gebruik van worden gemaakt.
- De risico's van risicobronnen in gebieden waar zich (vooral ook 's nachts slapend) veel mensen ophouden worden via voorlichting en overleg publiek bekend gemaakt en via vergunningverlening en handhaving zoveel mogelijk beperkt. Een toename van het risico wordt in beginsel niet toegestaan. Dat kan alleen door een expliciet besluit van de raad als bevoegd orgaan voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen c.q. plannen.
- Van de situaties die niet in overeenstemming zijn met de richtsnoeren wordt een overzicht gemaakt. Met de brandweer wordt bekeken op welke manier het risico op een ramp zo klein mogelijk kan worden gehouden totdat de situatie in overeenstemming met de richtsnoeren gebracht kan worden.

Wat mag het kosten?

Met dit beleid zijn geen extra kosten gemoeid. De totstandkoming van onderhavig beleidskader vindt plaats binnen reguliere budgetten.

Wie is daarvoor verantwoordelijk?

Uw raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de kaders omtrent de verantwoording van het groepsrisico, zoals verwoord in dit raadsvoorstel. Tevens is uw raad verantwoordelijk voor het toepassen ervan bij ruimtelijke besluiten, waarvan de bevoegdheid bij uw raad ligt, zoals bestemmingsplannen. Het college is verantwoordelijk voor het toepassen van de verantwoording van het groepsrisico bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning en een wijzigingsplan. Binnen het college is de portefeuillehouder Veiligheid coördinerend portefeuillehouder. De portefeuillehouder Ruimte is aanspreekpunt voor toepassing van de verantwoording bij ruimtelijke ontwikkelingen. De portefeuillehouder Vergunningen is aanspreekpunt voor toepassing van de verantwoording ten aanzien van het verlenen van vergunningen.

Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?

Het onderhavige beleidskader wordt betrokken bij op zichzelf staande ruimtelijke besluiten, inclusief het afgeven van omgevingsvergunningen. Uw raad wordt onder meer bij vaststelling van bestemmingsplannen geïnformeerd over de toepassing van het beleidskader. Mogelijke toekomstige voorgenomen wijzigingen van het beleid zullen ter vaststelling aan uw raad worden aangeboden.

Overige relevante informatie

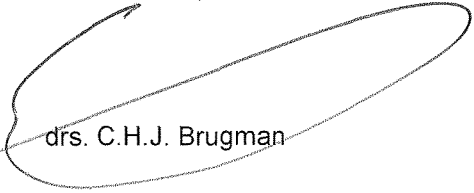
Communicatie

In Haarlemmermeer zijn 52 objecten gelokaliseerd met niet- of beperkt zelfredzame personen die binnen de veiligheidszones 'vervoer gevaarlijke stoffen' en 'hoge druk gasleidingen' zijn gevestigd. Samen met de brandweer gaat de gemeente deze objecten direct benaderen om hen te attenderen op handelingsmogelijkheden in geval van calamiteiten. De dorps- en wijkraden, waar deze objecten onder vallen, krijgen eveneens een schrijven. Op verzoek kan meer informatie verkregen worden bij gemeente en brandweer, bijvoorbeeld in de vorm van een informatiebijeenkomst of hulp bij het actualiseren van een calamiteitenplan. Meer algemene informatie over de risicokaart (via risicokaart.nl), het gemeentebeleid en de handelingsmogelijkheden (via nederlandveilig.nl) komt op de gemeentelijke website te staan. Via een kort bericht in InforMeer worden bewoners, ondernemers en overige belanghebbenden hierover geïnformeerd.

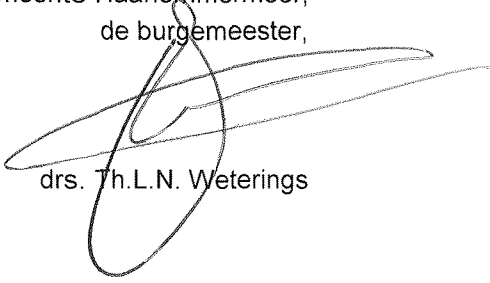
4. Ondertekening

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
de secretaris,

de burgemeester,



drs. C.H.J. Brugman



drs. Th.L.N. Weterings

Bijlage(n)

- Kaart Veiligheidszones vervoer gevaarlijke stoffen;
- Kaart Veiligheidszones vervoer gevaarlijke stoffen;
- Schema LPG wegtransport incl. bijlage objecten niet/beperkt zelfredzame personen binnen veiligheidszones;
- Schema Gasleidingen incl. bijlage objecten niet/beperkt zelfredzame personen binnen veiligheidszones.