

# **Ministerie van Infrastructuur en Milieu**

Beleidsdoorlichting externe veiligheid inrichtingen  
*24 juli 2013*

# Twynstra Gudde

## **Amersfoort**

Stationsplein 1  
Postbus 907  
3800 AX Amersfoort  
033 - 467 77 77

## **Den Haag**

Herengracht 9  
2511 EG Den Haag  
070 - 304 74 20

## **Ministerie van Infrastructuur en Milieu**

**ROA** | ingeschreven in het  
kwaliteitsregister  
organisatieadvies

Beleidsdoorlichting externe veiligheid inrichtingen

drs. M. (Marieke) Blekemolen  
A.C. (Sander) Bos MSc  
ir. J.M. (Jaap) Groenendijk  
drs. R.J. (Rutger) Morée MBA

Amersfoort, 24 juli 2013  
WO-1307-0482-yvr

## Inhoudsopgave

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1      | Aanleiding beleidsdoorlichting                                       | 1         |
| 1.2      | Opdracht Twynstra Gudde  | 2         |
| 1.3      | Aanpak en verantwoording   | 3         |
| 1.4      | Opbouw rapport   | 5         |
| <b>2</b> | <b>Maatschappelijke opgaven en rol (rijks)overheid</b>               | <b>7</b>  |
| 2.1      | Aanleiding beleid externe veiligheid inrichtingen                    | 7         |
| 2.2      | Beschrijving en analyse maatschappelijke opgaven                     | 9         |
| 2.3      | Beschrijving en motivatie verantwoordelijkheid rijksoverheid         | 11        |
| <b>3</b> | <b>Beleid in theorie: beleidsdoelstellingen en instrumenten</b>      | <b>13</b> |
| 3.1      | Beschrijving onderzochte doelstellingen                              | 13        |
| 3.2      | Beschrijving gehanteerde instrumenten                                | 17        |
| <b>4</b> | <b>Beleid in praktijk: instrumenten en maatschappelijke effecten</b> | <b>24</b> |
| 4.1      | Beschrijving uitvoering beleid                                       | 24        |
| 4.2      | Beschrijving en analyse maatschappelijke effecten                    | 27        |
| <b>5</b> | <b>Ingezette budgetten</b>   | <b>34</b> |
| 5.1      | Beschrijving (hoogte) ingezette budgetten                            | 34        |
| 5.2      | Onderbouwing ingezette budgetten                                     | 34        |
| <b>6</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen</b>                                   | <b>36</b> |
| 6.1      | Probleem dat aanleiding was voor beleid                              | 36        |
| 6.2      | Rol rijksoverheid  | 36        |
| 6.3      | Onderzochte doelstellingen   | 37        |
| 6.4      | Gehanteerde instrumenten en de maatschappelijke effecten daarvan     | 38        |
| 6.5      | Ingezette budgetten  | 41        |

### Literatuurlijst

### Bijlagen

Bijlage 1. Lijst betrokken personen

Bijlage 2. Saneringstermijnen

## 1 Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van de beleidsdoorlichting van het beleid met betrekking tot de externe veiligheid bij gevaarlijke stoffen in inrichtingen, kortweg beleid externe veiligheid inrichtingen.

Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor de beleidsdoorlichting, de opdracht aan Twynstra Gudde, de aanpak en verantwoording en de opbouw van dit rapport.

### 1.1 Aanleiding beleidsdoorlichting

Mens en milieu moeten worden beschermd tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte milieu- en gezondheidsrisico's (Tweede Kamer, 2011-2012). Het beleid in de periode 2004 tot en met 2012, wat in de beleidsdoorlichting wordt behandeld, was samengevat de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen tot een aanvaardbaar minimum te beperken. Dat is ook het doel van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), dat in oktober 2004 in werking is getreden (Staatsblad, 2004a). Het besluit bevat eisen voor het zogenoemde plaatsgebonden risico en regels voor het zogenoemde groepsrisico. Gemeenten en provincies moeten deze eisen en regels naleven bij het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen en bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Tevens moet de brandweer om advies worden gevraagd ([www.infomil.nl](http://www.infomil.nl); Staatsblad, 2004b).

Beleidsartikel 22 van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het jaar 2013 beschrijft het beleid met betrekking tot externe veiligheid en risico's. Dezelfde begroting agendeert de evaluatie van dit beleidsartikel in een beleidsdoorlichting in 2013 (Tweede Kamer, 2012-2013).

Een beleidsdoorlichting biedt gelegenheid om op beknopte wijze verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en te leren van ervaringen uit het verleden. Het instrument past in het streven naar enerzijds een toegankelijke begroting met heldere beleidsdoelstellingen, en anderzijds meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid door betere evaluaties<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Het instrument beleidsdoorlichting is geïntroduceerd in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006) en is nu geregeld in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften. Met ingang van 2013 is de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie herzien. Omdat de beleidsdoorlichting is gestart in 2012 is in overleg met het ministerie van Infrastructuur en Milieu uitgegaan van de vragen zoals geformuleerd in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

# Twynstra Gudde

## 1.2 Opdracht Twynstra Gudde

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Twynstra Gudde, als onafhankelijk organisatieadviesbureau, opdracht gegeven de beleidsdoorlichting voor het beleid externe veiligheid inrichtingen uit te voeren.

De beleidsdoorlichting moet ingaan op de aanleiding, de ontwikkeling en resultaten van het beleid en moet een aantal conclusies weergeven (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

De beleidsdoorlichting bestaat uit de volgende onderdelen:

- beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid
- beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid
- beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen
- beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan
- beschrijving van de ingezette budgetten.

### *Afbakening beleidsdoorlichting*

In de beleidsdoorlichting wordt het beleid in de periode 2004 tot en met 2012 behandeld. Daarom is er in overleg met het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor gekozen de begroting voor het jaar 2012 als uitgangspunt te nemen. In deze begroting beschrijft beleidsartikel 56 het beleid met betrekking tot externe veiligheid en risico's<sup>2</sup>).

De beleidsdoorlichting is afgebakend tot het samenhangende deel van artikelonderdeel 56.42 dat betrekking heeft op het beleid externe veiligheid inrichtingen, in het bijzonder het Besluit (en de Regeling) externe veiligheid inrichtingen. Buiten de afbakening valt het beleid met betrekking tot de overige risico's die samenhangen met externe veiligheid, waaronder het transport van gevaarlijke stoffen (over de weg, het spoor, het water en per buisleiding)<sup>3</sup>).

Voor een aantal van de instrumenten geldt dat deze niet exclusief zijn gehanteerd voor externe veiligheid inrichtingen.

---

<sup>2</sup>) Het beleid externe veiligheid inrichtingen maakte eerst onderdeel uit van de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (achtereenvolgens artikel 7, artikel 11, artikel 8 en onderdeel van artikel 6). Vanaf de begroting voor het jaar 2012 maakt het beleid externe veiligheid inrichtingen onderdeel uit van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, in 2012 als onderdeel van artikel 56 en in 2013 als onderdeel van artikel 22.

<sup>3</sup>) Het Besluit externe veiligheid buisleidingen is pas 1 januari 2011 deels in werking getreden. Dit voor aardgas en brandbare vloeistoffen leidingen. De overige stoffen leidingen worden nog aangewezen (verwachting 2014). Evaluatie zal eerst vanaf 2016 aan de orde zijn. Basisnet en het Besluit externe veiligheid transportroutes zijn nog niet in werking.

# Twynstra Gudde

## *Definitie inrichting*

Onder een inrichting wordt verstaan (art. 1.1 lid 1 wet Milieubeheer): Elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht. Het begrip ‘inrichting’ kent een viertal wettelijke grenzen (of criteria). Het moet gaan om:

- een bedrijvigheid
  - de bedrijvigheid dient bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang te worden verricht
  - de bedrijvigheid pleegt te worden verricht
  - het plegen van de bedrijvigheid dient binnen een zekere begrenzing plaats te vinden.
- De wet Milieubeheer regelt voorts dat bepaalde categorieën van inrichtingen kunnen worden aangewezen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

## **1.3 Aanpak en verantwoording**

### *1.3.1 Enkele opmerkingen vooraf*

#### *Karakter van een syntheseonderzoek*

Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek. De beleidsdoorlichting steunt dan ook zoveel mogelijk op beschikbare (deel-)onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

#### *Verantwoordelijkheid en externe factoren*

De minister van Infrastructuur en Milieu was onder meer verantwoordelijk voor het ontwikkelen en coördineren van het rijksbeleid externe veiligheid inrichtingen. Het behalen van de beleidsdoelstellingen hangt evenwel af van factoren als internationale ontwikkelingen en de stand van de techniek. Daarnaast is de betrokkenheid van een groot aantal maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, overheden en burgers essentieel (Tweede Kamer, 2011-2012).

De beleidsdoorlichting is afgebakend tot het gevoerde beleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Wel wordt in de beleidsdoorlichting ingegaan op de vraag hoe de verantwoordelijk(sverdeling) was vormgegeven en op de vraag of instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten hadden.

#### *Gehanteerde namen samengevoegde ministeries*

Sinds 14 oktober 2010 is het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) met delen van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) samengevoegd tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). In de beleidsdoorlichting, waarin verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid, worden indien van toepassing de ‘oude namen’ van de ministeries gehanteerd.

# Twynstra Gudde

## 1.3.2 *Gefaseerde uitvoering*

De beleidsdoorlichting is gefaseerd uitgevoerd.

### *1. Reconstructie beleidstheorie*

Na een startbijeenkomst met de begeleidingscommissie, is in de eerste fase de beleidstheorie gereconstrueerd via:

- een bureaustudie naar relevante documenten; achter in dit rapport is een literatuurlijst opgenomen
- een werksessie met beleidsmakers; met een aantal betrokken beleidsmakers is op basis van de resultaten van de bureaustudie de beleidstheorie in beeld gebracht. Achter in dit rapport is een lijst van betrokken personen bij de beleidsdoorlichting opgenomen.

De resultaten zijn in de vorm van een tussenrapportage gedeeld met de begeleidingscommissie en de deelnemers aan de werkbijeenkomst met beleidsmakers. Ook is met de begeleidingscommissie de aanpak van fase 2 (analyse bestaand bronmateriaal) en fase 3 (verdieping) besproken.

De vaste onderdelen waaruit een beleidsdoorlichting bestaat, komen in fase 1 aan de orde door de onderstaande vragen te beantwoorden:

- wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
- wat is de oorzaak van het probleem?
- waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

### *2. Analyse bestaand bronmateriaal*

In de tweede fase is het bestaande bronmateriaal geanalyseerd via een bureaustudie naar (deel)onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid die onder meer door het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Interprovinciaal Overleg beschikbaar zijn gesteld. Achter in dit rapport is een literatuurlijst opgenomen.

De vaste onderdelen waaruit een beleidsdoorlichting bestaat, komen in fase 2 aan de orde door de onderstaande vragen te beantwoorden:

- wat is bekend over de uitvoering van het beleid?
- wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
- hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

# Twynstra Gudde

### 3. *Verdieping*

In de derde fase is een verdiepingsslag uitgevoerd naar vooral het effect van de gehanteerde instrumenten, evenals de logica van het beleid. Het gaat om een verdiepingsslag om 'witte vlekken' waar mogelijk weg te nemen, niet om een zelfstandig onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Een beleidsdoorlichting heeft, zoals eerder aangegeven, immers het karakter van een syntheseonderzoek. De verdiepingsslag is uitgevoerd via:

- een bureaustudie naar aanvullende informatie
- interviews met beleidsmakers, beleidsuitvoerders en (externe) deskundigen. Tijdens de interviews is stilgestaan bij diverse voorbeelden van de uitvoering van het beleid in de praktijk. Achter in dit rapport is een lijst van betrokken personen bij de beleidsdoorlichting opgenomen.

### 4. *Synthese en rapportage*

In de vierde fase is de veelheid aan waarnemingen verenigd tot een samenhangend beeld. De resultaten zijn beschreven in dit rapport.

Het concepteindrapport is besproken met de begeleidingscommissie. De op- en aanmerkingen zijn verwerkt in een definitief conceptrapport. Het definitieve conceptrapport is voorgelegd aan het ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën.

#### 1.3.3 *Begeleidingscommissie en onafhankelijke hoogleraar*

De beleidsdoorlichting is begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De begeleidingscommissie bestond daarnaast uit vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en VNO-NCW.

De Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften regelt dat bij elke beleidsdoorlichting ten minste één onafhankelijke een toelichting zal geven op zijn of haar betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting. Voor de beleidsdoorlichting was prof. R. Uylenburg, hoogleraar milieurecht aan de Universiteit van Amsterdam betrokken bij de bespreking van het tussenrapport en het conceptrapport met de begeleidingscommissie.

## 1.4 **Opbouw rapport**

De volgende hoofdstukken beschrijven de verschillende onderdelen van de beleidsdoorlichting. Hoofdstuk 2 beschrijft (de analyse van) de maatschappelijke opgaven, evenals de (motivering van) de rol van de (rijks)overheid. Hoofdstuk 3 beschrijft het beleid externe veiligheid inrichtingen in theorie: de onderzochte beleidsdoelstellingen en de gehanteerde instrumenten.

Hoofdstuk 4 beschrijft het beleid externe veiligheid inrichtingen in de praktijk: de uitvoering van het beleid en de analyse van de maatschappelijke effecten daarvan. Hoofdstuk 5 beschrijft de ingezette budgetten voor beleid externe veiligheid inrichtingen.



## Twynstra Gudde

Hoofdstuk 6 presenteert vervolgens een aantal conclusies, evenals een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen hebben betrekking op wat geleerd kan worden van de ervaringen uit het verleden.

## 2 Maatschappelijke opgaven en rol (rijks)overheid

Dit hoofdstuk beschrijft (de analyse van) de maatschappelijke opgaven, evenals de (motivering van) de rol van de (rijks)overheid.

Het hoofdstuk bevat de bouwstenen voor de beantwoording van de volgende vragen:

- wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
- wat is de oorzaak van het probleem?
- waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

### 2.1 Aanleiding beleid externe veiligheid inrichtingen

Het (vernieuwde) beleid externe veiligheid inrichtingen, in het bijzonder het Besluit en de Regeling externe veiligheid inrichtingen, kent een lange voorgeschiedenis (Staatsblad, 2004b). In 1993 stuurde de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een brief aan de Tweede Kamer waarin hij aangaf het wenselijk te achten dat de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid een specifieke wettelijke basis zou krijgen in een Algemene Maatregel van Bestuur (Tweede Kamer, 1993-1994). Het opstellen van een dergelijke Algemene Maatregel van Bestuur waarin de eisen en regels op het gebied van externe veiligheid inrichtingen zouden worden vastgelegd, werd als actiepunt opgenomen in het Nationaal Milieubeleidsplan 2 (Ministerie van VROM, 1993). De grondslagen van het externe veiligheidsbeleid waren echter al ruim tien jaar eerder gelegd. In de Integrale nota LPG werden de contouren van een risicobenadering ten aanzien van activiteiten met gevaarlijke stoffen geschetst. De in de nota vastgelegde niveaus voor het individuele risico en het groepsrisico zijn verder uitgewerkt in de nota Omgaan met risico's die als bijlage bij het eerste Nationaal Milieubeleidsplan verscheen. De risicobenadering is vervolgens toegepast op verschillende soorten activiteiten en inrichtingen (Staatsblad, 2004b).

Na 1994 is langdurig nagedacht over 'het bestuurlijk niveau waaraan de bevoegdheid tot het stellen van milieukwaliteitseisen primair moet worden toegekend en over de mogelijkheden tot afwijking van op rijksniveau gestelde milieukwaliteitseisen' (Staatsblad, 2004b: 17-18). Uit de werksessie met beleidsmakers blijkt dat de discussie ook ging over wat de doelstelling van het externe veiligheidsbeleid moest zijn; van beheersen van risico's tot veiliger maken.

## Twynstra Gudde

Pas na de vuurwerkkramp in Enschede raakt de gedachtevorming in een stroomversnelling (Staatsblad, 2004b); het kabinet zet het externe veiligheidsbeleid hoger op de agenda. Er wordt een nieuw Vuurwerkbesluit voorbereid met (aangescherpte) regels ondermeer ten aanzien van de externe veiligheid, waar het gaat om een inrichting waar vuurwerk wordt opgeslagen of bewerkt (Staatsblad, 2002). In het Kabinetsstandpunt vuurwerkkramp zegt het kabinet toe dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer nog in 2001 een Algemene Maatregel van Bestuur 'kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen' bij het kabinet zal indienen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001).

Tijdens de kamerbehandeling van het rapport van de commissie onderzoek vuurwerkkramp, beter bekend als de commissie Oosting, zegt de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toe een brief te sturen hoe het kabinet het gecoördineerde externe veiligheidsbeleid wenst uit te voeren. In deze brief, ook bekend als het Integraal veiligheidsprogramma, schrijft de minister dat in het externe veiligheidsbeleid de beperking van mogelijke effecten van gevaarlijke activiteiten voor de leefomgeving centraal staat. Het externe veiligheidsbeleid sluit aan bij de afbakening zoals vastgelegd in het Nationaal Milieubeleidsplan 4. Het is gericht op de beheersing van risico's vanwege zowel het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen (inrichtingen), als het transport van gevaarlijke stoffen (wegen, spoorwegen, waterwegen en buisleidingen) en het gebruik van luchthavens (Ministerie van VROM, 2001b).

In oktober 2004 treedt het Besluit externe veiligheid inrichtingen in werking. Met het oog op het tot een aanvaardbaar minimum beperken van de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen, strekt het besluit ertoe (Staatsblad, 2004b: 19-20):

- 'het beleid inzake externe veiligheid een grondslag te geven
- dat beleid zoveel mogelijk te harmoniseren voor die inrichtingen waarop de grens- en richtwaarden van dit besluit van toepassing zijn
- uitvoering te geven aan artikel 12 van richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (...) (hierna: Seveso II-richtlijn)
- uitvoering te geven aan de (...) uitgangspunten ten aanzien van het beleid inzake externe veiligheid voor inrichtingen, zoals die zijn verwoord in het NMP 4, en
- mogelijkheden voor rampenbestrijding en zelfredzaamheid van personen te betrekken bij de besluitvorming op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening ten aanzien van risicovolle inrichtingen, waardoor het integrale karakter van het beleid inzake externe veiligheid wordt bevorderd.'

## 2.2 Beschrijving en analyse maatschappelijke opgaven

### 2.2.1 (Oorzaak) probleem

Het Nationaal Milieubeleidsplan 4 – het meest actuele beleidsdocument – noemt bedreigingen van de externe veiligheid als één van de zeven grote milieuproblemen waar nog onvoldoende vat op is. De verwachting is dat de onveiligheid voor bewoners dreigt toe te nemen, vooral door een groei van de chemische industrie. De oorzaak van het probleem is duidelijk: het opslaan en bewerken van gevaarlijke stoffen door bedrijven brengt risico's met zich mee waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld. Indien een verdubbeling van de chemische industrie ook een verdubbeling van de kans op ongevallen betekent en de groei plaatsvindt op bestaande locaties, zal het risicogebied met ongeveer de helft toenemen en zal de kans op een ramp met meerdere doden verdubbelen (bij een gelijkblijvende woonbebouwing) (Ministerie van VROM, 2001a).

Er is echter meer aan de hand. De vuurwerkramp in Enschede vraagt om een herbezinning op de risico's die maatschappelijk aanvaardbaar zijn; zijn de risico's niet te groot? Een analyse van het anno 2001 vigerende externe veiligheidsbeleid, legt bovendien nog een aantal andere problemen en oorzaken bloot (Ministerie van VROM, 2001a, 2001b; Staatsblad, 2004b):

- het externe veiligheidsbeleid is versnipperd; de normen voor het plaatsgebonden risico (voorheen individuele risico) en het groepsrisico zijn in diverse beleidsdocumenten vastgelegd, waardoor in de loop der tijd nuance-verschillen voor verschillende soorten activiteiten en inrichtingen zijn ontstaan
- het externe veiligheidsbeleid is verkokerd; door onvoldoende bestuurlijke samenwerking blijven niet alleen oplossingen onbenut, vooral moet het externe veiligheidsbeleid veel meer betrokken worden in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Als dat niet lukt, zullen bedreigingen van de externe veiligheid een groot, hardnekkig milieuprobleem blijven
- de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid is niet gegarandeerd; de normen voor het plaatsgebonden risico en het groepsrisico ontberen een wettelijke status (en zijn dus ook geen wettelijk verplichte toetsingsgrond bij besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening). De doorwerking ervan is niet gegarandeerd, wat ertoe leidt dat niet in alle situaties aan de normen voor het plaatsgebonden risico en het groepsrisico wordt voldaan
- de handhaving en het toezicht moeten worden versterkt.

Volgens een ruwe schatting in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 voldeden, op een totaal van 4.000 inrichtingen, 500 à 600 LPG-tankstations, 40 ammoniakkoelinstallaties, 75 opslagen van bestrijdingsmiddelen en chemicaliën, 5 spoorwegemplacementen en 5 Brzo-bedrijven niet aan de grenswaarde van  $10^{-6}$  voor het plaatsgebonden risico (Ministerie van VROM, 2001a).

# Twynstra Gudde

In de werksessie met beleidsmakers is bevestigd dat deze problemen aanleiding waren voor het beleid externe veiligheid inrichtingen. Vooral de spanning tussen externe veiligheid enerzijds en ruimtelijk-economische ontwikkeling anderzijds speelde een rol. Daarnaast is in de werksessie met beleidsmakers het belang van gevoelde urgentie onderstreept.

In het Integraal veiligheidsprogramma is één en ander nog eens kernachtig samengevat: 'Op maatschappelijk en politiek niveau zijn vragen gerezen omtrent de aard en de omvang van de veiligheidsrisico's die burgers lopen. Het heeft ons geleerd dat het desbetreffende beleid versterking behoeft. Weliswaar is er binnen het milieubeleid steeds externe veiligheidsbeleid gevoerd, maar onder andere door het ontbreken van een adequate, wettelijk geregelde doorwerking in de ruimtelijke planvorming zijn op diverse plekken in het land de veiligheidsrisico's toegenomen. Ook de handhaving van gestelde veiligheidsregels is tekort geschoten. Er is een geïntegreerd beleid nodig om de externe veiligheid te versterken en daarmee bij burgers het gevoel van veiligheid te vergroten. Om het vertrouwen te herwinnen is vanuit de overheid voortdurende aandacht voor het onderwerp een vereiste' (Ministerie van VROM, 2001b: 2-3).

## Kader 2.1 Zeven uitgangspunten beleidsvernieuwing

De in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 gepresenteerde beleidsvernieuwing externe veiligheid kent zeven uitgangspunten (Ministerie van VROM, 2001a: 167):

- 'burgers krijgen in hun woonomgeving een minimum beschermingsniveau met betrekking tot gevaarlijke stoffen
- het bestuur en de politiek zullen veel bewuster om moeten gaan met het accepteren van risico's in relatie tot de omvang van mogelijke rampen, waarbij het beschikbaar zijn van veiliger alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding worden meegewogen
- de maatschappelijke kosten van gevaarlijke stoffen zullen zoveel mogelijk in het gebruik van die stoffen worden geïnternaliseerd
- het beleid ten aanzien van inrichtingen zal veel meer rekening houden met de risico's van transport
- het aantal routes waarover omvangrijk vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt, zal worden beperkt, waarbij voor de veiligheidseisen die aan het vervoer zelf worden gesteld, wordt aangesloten bij de internationale regelgeving
- de afstemming en toedeling van verantwoordelijkheden zal worden verduidelijkt, zodat daardoor de veiligheidsketen wordt versterkt
- er komt een wettelijke registratieplicht voor risicovolle situaties en de uitvoering van de informatievoorziening over risico's aan de burger zal worden verbeterd.'

### 2.2.2 Actualiteit probleem

De maatschappelijke opgave om de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen tot een minimum te beperken, is nog steeds actueel. Evenals de opgave om het externe veiligheidsbeleid te blijven betrekken in het ruimtelijke ordeningsbeleid.

# Twynstra Gudde

Het opslaan en bewerken van gevaarlijke stoffen door bedrijven zal altijd risico's met zich meebrengen. Tussen externe veiligheid en ruimtelijk-economische ontwikkeling spant het daarom eveneens altijd.

De andere problemen lijken minder actueel. De normen voor het plaatsgebonden risico en het groepsrisico zijn wettelijk verankerd, te risicovolle situaties zijn grotendeels gesaneerd. Tegelijkertijd is de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid, evenals de handhaving en het toezicht, niet vanzelfsprekend (zie verder hoofdstuk 4). In de werksessie met beleidsmakers is de vraag opgeworpen of de urgentie nog steeds wordt gevoeld: *'Is er vanuit de overheid inderdaad voortdurende aandacht voor het onderwerp?'*

## 2.3 Beschrijving en motivatie verantwoordelijkheid rijksoverheid

Waarom de overheid het tot haar verantwoordelijkheid rekende om 'het probleem' op te lossen, maakt in beleidsartikel 56 van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het jaar 2012 onderdeel uit van de algemene doelstelling: '(...) Voor externe veiligheid garandeert de overheid een zogenaamd basisveiligheidsniveau' (Tweede Kamer, 2011-2012: 166)<sup>4)</sup>. Nog kernachtiger is het verwoord in het Integraal veiligheidsprogramma: 'Veiligheid is een fundamentele menselijke behoefte. Een veilige omgeving is een belangrijke maatschappelijke randvoorwaarde. Bij het verwezenlijken van die voorwaarde hebben verschillende overheden een belangrijke rol te spelen. Dat wordt onderstreept door de aandacht die in de maatschappij is ontstaan, onder andere naar aanleiding van enkele grote ongelukken die ons land in de afgelopen jaren hebben getroffen. De lessen van de voorbije periode zijn voor het kabinet aanleiding geweest om een extra impuls te geven aan het beleidsterrein externe veiligheid' (Ministerie van VROM, 2001b: 2).

Wat betreft de lessen is in het Kabinetsstandpunt vuurwerkcramp aangegeven dat voor de overheid drie belangrijke lessen zijn te trekken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001: 2):

- 'de overheid moet zorgdragen voor heldere en eenduidige regelgeving, voor goed toezicht en consequente handhaving
- veiligheidsbeleid moet transparant zijn: de overheid moet de burgers periodiek informeren over wat er gebeurt op het terrein van de veiligheid en wie daarop aanspreekbaar is
- het moet in alle gevallen en situaties duidelijk zijn welke overheidsinstantie verantwoordelijk is voor welk onderdeel van het veiligheidsbeleid. Deze verdeling van verantwoordelijkheden vereist dat er bestuurlijk en multidisciplinair intensief wordt samengewerkt.'

Op rijksniveau is het externe veiligheidsbeleid een onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid. Gelet op het interdepartementale karakter is de minister van Infrastructuur en Milieu (tot de samenvoeging, de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) belast met een coördinerende rol.

---

<sup>4)</sup> Hoofdstuk 3 gaat nader in op de doelstelling die de overheid heeft geformuleerd voor de oplossing van het probleem.

## Twynstra Gudde

De minister van Infrastructuur en Milieu is dan ook verantwoordelijk voor onder meer het ontwikkelen en coördineren van het rijksbeleid externe veiligheid in inrichtingen (Tweede Kamer, 2011-2012). Maar de verantwoordelijkheid ligt niet alleen op rijksniveau. Niet alleen wordt een groot deel van de Nederlandse milieuwetgeving direct of indirect door de Europese Unie bepaald (Ministerie van VROM, 2001a), vooral is in de uitvoering van het beleid externe veiligheid inrichtingen betrokkenheid van gemeenten en provincies essentieel. Gemeenten en provincies zijn namelijk het bevoegd gezag voor het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen en bij het verlenen van omgevingsvergunningen. In het bijzonder bij de verantwoording van de wijze waarop het groepsrisico is afgewogen ten opzichte van andere belangen, ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (Staatsblad, 2004b). Daarnaast hebben ook bedrijven met gevaarlijke stoffen een eigen verantwoordelijkheid.

### 3 **Beleid in theorie: beleidsdoelstellingen en instrumenten**

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid externe veiligheid inrichtingen in theorie: de onderzochte beleidsdoelstellingen en de gehanteerde instrumenten.

Het hoofdstuk bevat de bouwstenen voor de beantwoording van de volgende vragen:

- welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

#### 3.1 **Beschrijving onderzochte doelstellingen**

##### 3.1.1 *Algemene en operationele doelstelling*

Beleidsartikel 56 van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het jaar 2012 beschrijft het beleid met betrekking tot externe veiligheid en risico's. De algemene doelstelling die het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft geformuleerd is: *'Het uitvoeren van een veiligheids- en risicobeleid om mens en milieu te beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte gezondheids- en milieurisico's. Voor externe veiligheid garandeert de overheid een zgn. basisveiligheidsniveau'* (Tweede Kamer, 2011-2012: 166).

Deze algemene doelstelling is voor artikelonderdeel 56.42 geoperationaliseerd in: *'Beheersing van risico's die samenhangen met externe veiligheid'* (Tweede Kamer, 2011-2012: 166). De beleidsdoorlichting is afgebakend tot het samenhangende deel van artikelonderdeel 56.42 dat betrekking heeft op het beleid externe veiligheid inrichtingen, in het bijzonder het Besluit en de Regeling externe veiligheid inrichtingen.

Door de begeleidingscommissie is een kanttekening geplaatst bij het woord 'garandeert' in de algemene doelstelling. De motivering van de operationele doelstelling voor artikelonderdeel 56.42 maakt duidelijk waar het om gaat: *'Alle burgers in Nederland in de woonomgeving een basisveiligheidsniveau van  $10^{-6}$  (geen grotere kans dan één op één miljoen dat men buiten een bedrijf (...) dodelijk letsel oploopt ten gevolge van een ongeval met (...) gevaarlijke stoffen) tegen externe veiligheidsrisico's bieden'* (Tweede Kamer, 2011-2012: 171-172). Daarbij gaat het om de kans per jaar.

Deze motivering sluit aan op de in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 gepresenteerde beleidsvernieuwing externe veiligheid. Samengevat in de woorden van de Nota van toelichting van het Besluit externe veiligheid inrichtingen: *'Burgers mogen voor de veiligheid van hun woonomgeving rekenen op een minimum beschermingsniveau (plaatsgebonden risico). De kans op een groot ongeluk met veel slachtoffers moet expliciet worden afgewogen en verantwoord (groepsrisico). Daarbij spelen de maatschappelijke baten van en de beschikbare alternatieven voor de desbetreffende activiteit een belangrijke rol'* (Staatsblad, 2004b: 18-19).



# Twynstra Gudde

## Kader 3.1 Een gezond en veilig leven (Ministerie van VROM, 2001a: 56, 57)

In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 zijn de ambities van het milieubeleid uitgedrukt in kwaliteitsbeelden voor de gewenste situatie over dertig jaar. Eén van die kwaliteitsbeelden is een gezond en veilig leven: 'De bodem, het water en de lucht in de leefomgeving, maar ook het voedsel, de producten en het drinkwater zijn zo gezond en veilig, dat de mens slechts een verwaarloosbaar risico loopt daarvan ziek te worden of daaraan dood te gaan. Het risico van zware ongevallen is zo laag mogelijk en is in ieder geval maatschappelijk aanvaard.'

'Het zo laag mogelijk en maatschappelijk aanvaard zijn van de externe risico's vereist dat:

- het plaatsgebonden risico lager is dan de grenswaarde voor het maximaal toelaatbare risico
- het groepsrisico aanvaardbaar is op basis van een afweging van de maatschappelijke kosten en baten van een risicovolle activiteit (waarbij het beschikbaar zijn van veiligere alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding worden meegewogen) en daarover verantwoording is afgelegd
- indien de risico's niet onderzocht of onderzoekbaar zijn, bij de afweging van deze risico's tegen andere maatschappelijke kosten en baten uitgegaan wordt van een inschatting van de mogelijke effecten van deze risico's op basis van een worst case benadering
- bij risicodragende activiteiten altijd het ALARA-beginsel in acht wordt genomen en beginselen van risicomanagement worden toegepast.'

In de motivering klinkt ook het doel van het Besluit externe veiligheid inrichtingen zelf door: 'De risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen tot een aanvaardbaar minimum te beperken' (Staatsblad, 2004b: 19).

### 3.1.2 *Bijbehorende indicatoren*

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu kiest voor specifieke deelindicatoren op het gebied van onder meer externe veiligheid in inrichtingen, omdat een indicator die aangeeft in welke mate de algemene doelstelling is bereikt niet mogelijk is. De deelindicatoren doen recht aan de geformuleerde (operationele) doelstelling(en) op een gebied. De specifieke deelindicatoren op het gebied van externe veiligheid inrichtingen zijn (Tweede Kamer, 2011-2012)<sup>5</sup>):

- *actualiteit van vulling van het register van risicogegevens*  
De streefwaarde is dat elk jaar wordt gestreefd naar een actuele vulling.
- *beschikbaarheid van onderzoeksgegevens betreffende categoriale inrichtingen en buisleidingen*

---

<sup>5</sup>) Voor een aantal van de deelindicatoren geldt dat deze niet exclusief zijn gehanteerd voor externe veiligheid inrichtingen.

## Twynstra Gudde

Aanvankelijk – in de begrotingen voor de jaren 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010 – is de streefwaarde (onder meer) dat in 2010 over categoriale inrichtingen en buisleidingen alle relevante risico-informatie (inclusief knel- en aandachtspunten) beschikbaar is.

(In de begroting voor het jaar 2012 is enkel een streefwaarde opgenomen voor het transport van gevaarlijke stoffen per buisleiding).

- *aantal (opgeloste) knelpunten met betrekking tot externe veiligheid*

De streefwaarde is (onder meer) dat knelpunten die niet voldoen aan het basisveiligheidsniveau zijn aangepakt. Uitvoering van het LPG-convenant zal in 2011 zijn afgerond.

In de begrotingen voor de jaren (2005), 2006, 2007, 2008 en 2009 was een indicator ook (Tweede Kamer, 2008-2009, 2007-2008, 2006-2007, 2005-2006, Tweede Kamer 2004-2005):

- *(structurele) capaciteit voor externe veiligheid bij gemeenten en provincies voor de uitvoering van wettelijke taken*

De streefwaarde was – door gerichte opleiding, training, uitwisseling van ervaring en een andere organisatie van de capaciteit en kwaliteit van de uitvoering in de periode tot 2010 – te borgen dat de wettelijke taken vervuld worden c.q. geen nieuw knelpunten ontstaan. In het beschikbare budget is rekening gehouden met een toename van circa 200 fte bij provincies en gemeenten ten opzichte van 2004.

Alleen in de begroting voor het jaar 2009 was een indicator ook (Tweede Kamer, 2008-2009):

- *aantal nieuwe risicovolle situaties sinds de introductie van dit beleid*

De streefwaarde was 0 nieuwe risicovolle situaties in 2010.

Wat opvalt, is dat niet al de deelindicatoren direct zijn te koppelen aan de geformuleerde doelstellingen op het gebied van externe veiligheid inrichtingen. Drie van de vijf deelindicatoren zijn slechts indirect, via de ingezette instrumenten, te koppelen aan de geformuleerde doelstellingen.

Wat daarnaast opvalt, is dat de deelindicatoren in de periode 2004 tot en met 2012 aan verandering onderhevig zijn. Niet al de veranderingen zijn logisch te verklaren. Hoewel de streefwaarde was om in de periode tot 2010 te borgen dat de wettelijke taken vervuld worden c.q. geen nieuwe knelpunten ontstaan, is de zogenoemde programmafinanciering voor een kwaliteitsimpuls voor de uitvoering verlengd tot en met 2014 (zie ook paragraaf 3.2 en hoofdstuk 4). Ook het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties is nog altijd actueel.

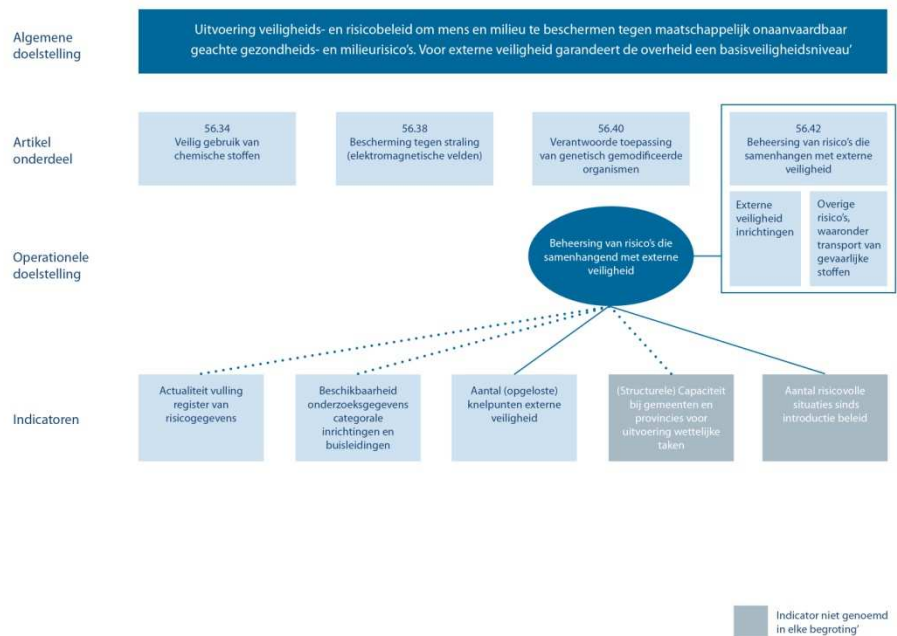
Wat tot slot opvalt, is dat de streefwaarden van een aantal indicatoren in de loop der tijd naar beneden lijken te zijn bijgesteld. Aanvankelijk is de streefwaarde dat in 2008 over categoriale inrichtingen en buisleidingen alle relevante risico-informatie (inclusief knel- en aandachtspunten) beschikbaar is. Op grond hiervan kon een politieke beoordeling van het nut en de noodzaak tot vermindering van risico's plaatsvinden. Later is de streefwaarde bijgesteld tot dat in 2009 en weer later tot dat in 2010 alle relevante risico-informatie over categoriale inrichtingen beschikbaar is.

# Twynstra Gudde

En aanvankelijk is de streefwaarde dat alle knelpunten met betrekking tot externe veiligheid in 2008 zijn bepaald en alle niet-acceptabele knelpunten in 2010 zijn opgelost. Later is de streefwaarde bijgesteld tot dat alle knelpunten in 2009 zijn bepaald en dat uitvoering van het LPG-convenant in 2011 zal zijn afgerond.

Ook de planning voor capaciteit voor externe veiligheid bij gemeenten en provincies voor de uitvoering van wettelijke taken lijkt te zijn bijgesteld. Aanvankelijk is de planning dat er in 2007 een concreet beeld is van de minimale omvang van een organisatie en de daaraan minimaal te stellen eisen. Later is de planning bijgesteld tot dat in 2008 dit beeld er is.

In figuur 3.1 zijn de algemene doelstelling, de operationele doelstelling en de bijbehorende indicatoren schematisch weergegeven.



Figuur 3.1. Algemene doelstelling, operationele doelstelling en deelindicatoren artikelonderdeel 56.42, beheersing van risico's die samenhangen met externe veiligheid

Uit de werksessie met beleidsmakers blijkt dat de begroting weinig beleidsgericht werd/wordt gebruikt. Ook in de begeleidingscommissie is gesteld dat de deelindicatoren onvoldoende de effecten van de ingezette instrumenten op de geformuleerde doelstellingen weerspiegelen die de beleidsdoorlichting idealiter zou beschrijven. In overleg met de begeleidingscommissie richt de analyse van de maatschappelijke effecten van het gevoerde beleid zich op de volgende vier elementen:

1. de doorwerking van de eisen voor het plaatsgebonden risico in het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen en in het verlenen van omgevingsvergunningen

## Twynstra Gudde

2. de doorwerking van de regels voor het groepsrisico in het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen en in het verlenen van omgevingsvergunningen
3. de doorwerking van de regels voor saneren
4. de realisatie van de kwaliteitsimpuls voor de uitvoering van het beleid externe veiligheid inrichtingen (programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering).

### 3.2 Beschrijving gehanteerde instrumenten

Voor de beheersing van risico's die samenhangen met externe veiligheid inrichtingen hanteert het ministerie van Infrastructuur en Milieu een mix van instrumenten. Deze instrumenten zijn beschreven in de begroting zelf en deels ook in het Besluit externe veiligheid inrichtingen en de jaarlijkse voortgangsrapportage. Hoewel de instrumenten in de begroting ieder jaar vaak net iets anders zijn omschreven, zijn na een aanloop in 2004 en 2005 vanaf 2006 dezelfde vier instrumenten ingezet (zie tabel 3.1):

- Besluit en Regeling externe veiligheid inrichtingen (regelgeving)
- register van risicogegevens
- (subsidie) saneringsprogramma te risicovolle inrichtingen
- programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering.

Min of meer vooruitlopend op het register van risicogegevens wordt in 2006 het instrument 'onderzoek aanvaardbaarheid risicovolle situaties' ingezet. Vanaf 2012 wordt het instrument 'verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico' expliciet genoemd.

Tabel 3.1 Overzicht ingezette instrumenten

|   | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Besluit en Regeling externe veiligheid inrichtingen (regelgeving) | x    | x    | x    | x    | x    | x    | X    |
| Onderzoek aanvaardbaarheid risicovolle situaties                  | V    |      |      |      |      |      |      |
| Register van risicogegevens                                       |      | x    | x    | x    | x**) | x**) | x**) |
| (Subsidie) saneringsprogramma's te risicovolle inrichtingen       | x    | x    | x    | x    | x    | x    | X    |
| Programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering *)              | x    | x    | x    | x    | x    | x    | x    |
| Verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico              |      |      |      |      |      |      | x    |

\*) In de begroting voor het jaar 2007 is in relatie tot het instrument 'programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering' expliciet het in beeld brengen van de minimale omvang van een organisatie en de daaraan minimaal te stellen eisen als instrument genoemd.

\*\*\*) In de begroting voor de jaren 2010, 2011 en 2012 is het instrument 'register van risicogegevens' niet expliciet als instrument genoemd. Impliciet is het instrument 'register van risicogegevens' echter wel genoemd in de deelindicator actualiteit van vulling van het register van risicogegevens.

## Twynstra Gudde

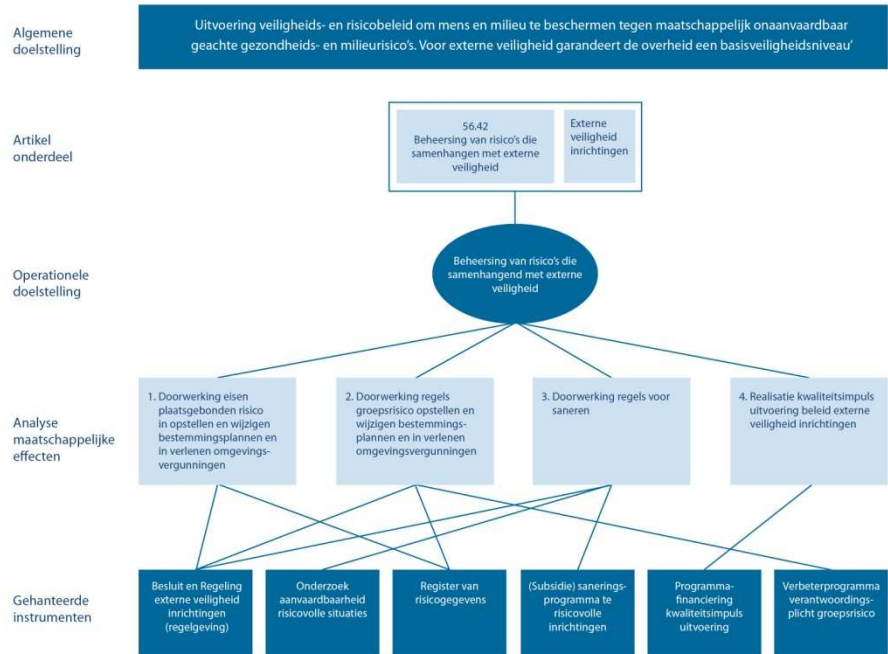
Over de samenhang in het beleid met betrekking tot externe veiligheid en risico's wordt in beleidsartikel 56 van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het jaar 2012 het volgende gezegd: 'Veel veiligheids- en risicobeleid speelt zich af in een maatschappelijk en wetenschappelijk complexe nationale en internationale omgeving. Het verantwoord omgaan met onzekerheden en risico's vergt maatwerk en proactief handelen van de overheid bij het beheersen van de risico's. IenM voert de regie op het omgaan met risico's gericht op een veilige, gezonde en duurzame woon- en leefomgeving. De aandacht is daarbij primair gericht op externe veiligheid en het beheersen van (mogelijke) risico's van chemische stoffen (...) voor mens en milieu (...)' (Tweede Kamer, 2011-2012: 166).

In de werksessie met beleidsmakers is meer specifiek op de samenhang tussen de gehanteerde instrumenten voor de beheersing van risico's die samenhangen met externe veiligheid inrichtingen ingegaan. Op basis hiervan en van een eigen analyse, is een logisch onderscheid:

- *primaire instrumenten*, volgend uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen (ofwel het instrument 'Besluit en Regeling externe veiligheid inrichtingen'):
  - . eisen voor het plaatsgebonden risico
  - . regels voor het groepsrisico
  - . regels voor saneren, in combinatie met het instrument '(subsidie) saneringsprogramma's te risicovolle inrichtingen'.
- *secundaire of ondersteunende instrumenten*:
  - . de instrumenten 'onderzoek aanvaardbaarheid risicovolle situaties' en 'register van risicogegevens', die inzicht geven in relevante risico-informatie
  - . het instrument 'programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering', dat moet borgen dat de wettelijke taken vervuld worden
  - . het instrument 'verbeterprogramma groepsrisicobeleid', dat de doorwerking moet verbeteren van de regels voor het groepsrisico in het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen en in het verlenen van omgevingsvergunningen.

Daarnaast is in de Regeling externe veiligheid inrichtingen (vanaf 2008) een geünificeerde rekenmethodiek voor het berekenen van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico voorgeschreven. Deze zogenoemde rekenmethodiek Bevi bestaat uit het rekenprogramma Safeti-NL en de Handleiding risicoberekeningen Bevi (RIVM, 2009). Andere handleidingen en handreikingen die zijn verschenen zijn de Handleiding Besluit externe veiligheid inrichtingen (SenterNovem, 2006), de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico (Ministerie van VROM, 2007a) en de Handreiking saneringsprogramma Besluit externe veiligheid inrichtingen (Ministerie van VROM, 2005).

In figuur 3.2 zijn de algemene doelstelling en de operationele doelstelling nogmaals weergegeven. Maar nu met de vier elementen waarop de analyse van de maatschappelijke effecten van het gevoerde beleid zich richt en de gehanteerde instrumenten.



Figuur 3.2. Algemene doelstelling, operationele doelstelling, elementen analyse maatschappelijke effecten en gehanteerde instrumenten

### 3.2.1 Toelichting primaire instrumenten

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen bevat eisen voor het zogenoemde plaatsgebonden risico en regels voor het zogenoemde groepsrisico. Gemeenten en provincies moeten deze eisen en regels naleven bij het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen en bij het verlenen van omgevingsvergunningen<sup>6)</sup>. Tevens moet de brandweer om advies worden gevraagd. Afstemming tussen de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, milieu en rampenbestrijding is zodoende van groot belang. De afstand tussen bedrijven met gevaarlijke stoffen moet (op termijn) zodanig zijn, dat is voldaan aan de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico (www.infomil.nl; Staatsblad, 2004b).

Tegelijkertijd is ook de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) in werking getreden, die strekt tot uitvoering van het besluit. Voor bepaalde bedrijven met gevaarlijke stoffen – de zogenoemde categoriale inrichtingen, zoals ammoniakkoelinstallaties, LPG-tankstations en bepaalde opslagen voor verpakte gevaarlijke stoffen – bevat de regeling vaste veiligheidsafstanden en invloedsgebieden.

<sup>6)</sup> Een aantal inrichtingen dat onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999 valt, moet tevens elke vijf jaar hun veiligheidsrapportage actualiseren.

# Twynstra Gudde

Voor de andere bedrijven met gevaarlijke stoffen – de zogenoemde niet-categoriale inrichtingen – bevat de regeling de rekenmethodiek met bijbehorende referentiepunten voor het berekenen van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico (www.infomil.nl<sup>7</sup>).

Kader 3.2 Categoriale inrichtingen (www.infomil.nl; Staatsblad, 2004b)

Sinds begin 2009 zijn de categoriale inrichtingen:

- ammoniakkoelinstallaties met een inhoud van minder dan 10.000 kg ammoniak
- alle LPG-tankstations als bedoeld in het Besluit LPG-tankstations
- alle Bevi-inrichtingen waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen in een hoeveelheid van meer dan 10.000 kg per opslagplaats, tenzij:
  - . er een opslagvoorziening aanwezig is met een oppervlakte van meer dan 2.500 m<sup>2</sup>
  - . er verpakkingseenheden van meer dan 100 kg met (zeer) giftige stof in de open lucht worden geladen en gelost
  - . de inrichting onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999 valt
- aangewezen inrichtingen op grond van artikel 2 sub h. Momenteel zijn alleen de opslagen van meer dan 100.000 kg kunstmeststoffen van groep 2 aangewezen.

### *Eisen voor het plaatsgebonden risico*

De grens- en richtwaarde voor het plaatsgebonden risico is 10<sup>-6</sup> per jaar (kans van één op één miljoen). Onder het plaatsgebonden risico wordt verstaan: 'risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of bestrijdingsmiddel betrokken is' (Staatsblad, 2004b: 3). Voor kwetsbare objecten gaat het om een grenswaarde; moet voldoen (bestaand object: saneringsplicht). Voor beperkt kwetsbare objecten gaat het om een richtwaarde; naar streven (dat wil zeggen: zo veel mogelijk in stand houden/bereiken) (www.infomil.nl; Staatsblad, 2004b)<sup>8</sup>).

### *Regels voor het groepsrisico*

Voor het groepsrisico geldt een verantwoordingsplicht. Daarbij moet een vergelijking worden gemaakt met de oriëntatiewaarde (weergegeven in een grafiek). Onder het groepsrisico wordt verstaan: 'cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1.000 personen overlijden als gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of bestrijdingsmiddel betrokken is' (Staatsblad, 2004b: 2).

<sup>7</sup>) In artikel 14 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen is een regeling opgenomen voor die gevallen waarin gemeenten en provincies bij apart besluit de ligging van de veiligheidscontour voor een (groep) niet-categoriale inrichting(en), bijvoorbeeld in een gebied met een specifieke functie zoals een havengebied, wensen vast te leggen met het oog op voorzienbare toekomstige ontwikkelingen rond of in verband met de desbetreffende bedrijven.

<sup>8</sup>) In het Besluit externe veiligheid inrichtingen wordt een onderscheid gemaakt tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten. Kwetsbare objecten zijn onder meer woningen, ziekenhuizen, scholen, (grotere) kantoren en winkelcomplexen.

## Twynstra Gudde

De oriëntatiewaarde is een richtwaarde waar het bevoegd gezag zich zoveel mogelijk aan moet houden, maar waarvan het bevoegd gezag goed onderbouwd mag afwijken (www.infomil.nl; Staatsblad, 2004b).

### *Regels voor saneren, in combinatie met het instrument '(subsidie) saneringsprogramma's te risicovolle inrichtingen'*

Situaties die niet voldoen aan de grenswaarde moeten binnen een daarvoor gestelde termijn in overeenstemming worden gebracht. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen twee vormen van saneren: sanering op korte termijn en sanering voor 2010. Sanering op korte termijn betreft situaties waar op het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit externe veiligheid inrichtingen het plaatsgebonden risico hoger is  $10^5$  per jaar. Binnen drie jaar mag het plaatsgebonden risico deze waarde niet meer overschrijden. Sanering voor 2010 betreft situaties waar op het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit externe veiligheid inrichtingen het plaatsgebonden risico hoger is  $10^6$  per jaar. Zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk 1 januari 2010 moet worden voldaan aan deze grenswaarde voor het plaatsgebonden risico (Staatsblad, 2004).

Later zijn voor bepaalde activiteiten met gevaarlijke stoffen andere saneringstermijnen bepaald (zie bijlage 1) (www.infomil.nl).

In de Handreiking saneringsprogramma Bevi zijn drie hoofdlijnen onderscheiden om te komen tot een saneringsprogramma (Ministerie van VROM, 2005):

- inventarisatie situaties voor saneringsprogramma
- opstellen saneringsprogramma
- uitvoeren saneringsprogramma en individuele saneringsplannen.

Aanvankelijk wordt er in de begrotingen (voor de jaren 2006 tot en met 2010) over gesproken dat het rijk subsidie verstrekt voor de saneringsprogramma's voor categoriale inrichtingen, ammoniakkoelinstallaties, CPR15-/PGS15-inrichtingen en Brzo-bedrijven (Tweede Kamer, 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009, 2009-2010). Feitelijk is er alleen een saneringsprogramma voor LPG-tankstations<sup>9)</sup>. Andere situaties worden door gemeenten en provincies veelal op basis van individuele saneringsplannen gesaneerd. In de begrotingen voor de jaren 2011 en 2012 wordt dan ook gesproken over dat het rijk subsidie verstrekt voor saneringsprogramma's voor te risicovolle inrichtingen (LPG-tankstations) (Tweede Kamer, 2010-2011, 2011-2012).

---

<sup>9)</sup> Naast het saneringsprogramma voor LPG-tankstations sluit de rijksoverheid en de 'LPG-sector' een Convenant LPG-autogas, waarin ze onder meer afspreken dat de LPG-sector situaties waar het plaatsgebonden risico hoger is  $10^6$  per jaar en/of de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico wordt overschreden zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk (uiterlijk 1 januari 2010) oplost door: het toepassen van een verbeterde vulslang op LPG-autogastankauto's, het aanbrengen van een hittewerende coating op LPG-autogastankauto's en het oplossen van de restcategorie (beëindigen verkoop LPG-autogas, verplaatsen vulpunt bij LPG-tankstation of verplaatsen LPG-tankstation) (Ministerie van VROM en Vereniging Technische Commissie Vloeibaar Gas, 2005).



## Twynstra Gudde

De basis voor het saneringsprogramma voor LPG-tankstations is een in 2003 uitgevoerde inventarisatie. Deze inventarisatie leverde een lijst op met 253 LPG-tankstations waar vermoedelijk niet wordt voldaan aan de vaste veiligheidsafstanden en mogelijk sprake is van een urgente saneringssituatie. Omdat een voortvarende sanering van deze urgente saneringsoperaties van belang wordt geacht, ondersteunt het rijk de uitvoering in financiële en procedurele zin. Indien de exploitant in aanmerking komt voor een schadevergoeding op grond van de Wet milieubeheer kan die door de gemeente worden toegekend. Indien de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan instemmen met de toekenning van de schadevergoeding kunnen de kosten daarvan ten laste van het rijk worden gebracht (Ministerie van VROM, 2003b).

### 3.2.2 *Toelichting secundaire of ondersteunende instrumenten*

#### *Onderzoek aanvaardbaarheid risicovolle situaties en register van risicogegevens*

Min of meer vooruitlopend op het register van risicogegevens wordt in de begrotingen gesproken over onderzoek naar de aanvaardbaarheid van risicovolle situaties. Feitelijk betreft het inventarisaties van gemeenten en provincies van onder meer categoriale inrichtingen, ammoniakkoelinstallaties, CPR-15 inrichtingen en Brzo-bedrijven (Tweede Kamer, 2005-2006). Op basis van deze inventarisaties is de aanvaardbaarheid van risicovolle situaties bepaald. In de begroting voor 2009 is daarover gezegd: 'Het bepalen van de aanvaardbaarheid van risicovolle situaties biedt inzicht in de nog op te lossen knelpunten om de externe veiligheid te vergroten. In 2008 zijn (...) de risico's van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen (...) inzichtelijk gemaakt, alsmede de mogelijkheden deze te verminderen. In 2009 wordt bepaald of de desbetreffende situaties maatschappelijk en bestuurlijk aanvaardbaar zijn of niet' (Tweede Kamer, 2008-2009: 111). Zo niet, dan leiden de inventarisaties tot nog te saneren locaties.

De risicovolle situaties zijn geregistreerd in het register van risicogegevens, dat de afgelopen jaren is gevuld en jaarlijks moet worden geactualiseerd. Deze registratieplicht voor risicovolle situaties is geregeld in de Wet milieubeheer; het Registratiebesluit externe veiligheid strekt tot uitvoering ervan. Dit besluit bevat voorschriften voor de aanwijzing van risicovolle situaties, de inrichting van het register, de inhoud van de te verstrekken gegevens en de termijnen voor het melden van deze gegevens aan het register (Staatsblad, 2006).

Het idee is dat door het register te raadplegen burgers en overheden op snelle, eenvoudige wijze een beeld kunnen vormen van de risico's van gevaarlijke stoffen in de omgeving (kennisontwikkeling en -verspreiding). Daarnaast kan elk bevoegd gezag over de gegevens beschikken die betrekking hebben op risicosituaties met gevaarlijke stoffen buiten het eigen grondgebied, zonder dat daarvoor een (additionele) intensieve uitwisseling van gegevens tussen overheden nodig is (Staatsblad, 2006). De provincies maken en beheren de risicokaart voor burgers ([www.risicokaart.nl](http://www.risicokaart.nl)).

#### *Programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering*

Voor de opbouw van 'apparaat' om het externe veiligheidsbeleid uit te voeren en te handhaven, en de kwaliteit van deze taken te verhogen, verstrekt het rijk subsidie aan provincies en gemeenten (de zogenoemde programmafinanciering).

## Twynstra Gudde

Daarmee is de subsidie ook bedoeld voor het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties. Aanvankelijk is in de periode 2004 tot en met 2005 € 20 mln. beschikbaar gesteld. Vervolgens is in de periode 2006 tot en met 2010 jaarlijks € 20 mln. beschikbaar gesteld, uitgekeerd door middel van de Subsidieregeling programmafinanciering EV-beleid voor andere overheden 2006-2010. Hiervoor stelden de provincies, in samenwerking met de gemeenten, een provinciaal programma op. Dit programma stimuleerde provincies en gemeenten om de problemen gezamenlijk aan te pakken, terwijl tegelijkertijd kennis en ervaring werd opgedaan met de beleidsvernieuwing externe veiligheid (Staatscourant, 2005). In de periode 2011 tot en met 2014 wordt eveneens jaarlijks € 20 mln. beschikbaar gesteld, echter uitgekeerd via het Provinciefonds. Daarnaast verstrekt het rijk incidentele financiële bijdragen. In de begrotingen voor de jaren 2008 en 2009 is in relatie tot de programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering aangegeven, dat de minimale omvang van een organisatie en de daaraan minimaal te stellen eisen in beeld worden gebracht c.q. worden bepaald. In de begroting voor het jaar 2009 is daarbij aangegeven dat per bevoegd gezag afspraken worden gemaakt hoe deze kritische massa te borgen (Tweede Kamer, 2007, 2008, 2008-2009).

### *Verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico*

In opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is in 2010 een evaluatie uitgevoerd naar de doorwerking van de regels voor het groepsrisico in het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen en in het verlenen van omgevingsvergunningen (Royal Haskoning, 2010). Uit deze evaluatie kwam een aantal problemen naar voren (zie ook hoofdstuk 4).

Om de problemen op te lossen, is een Verbeterprogramma verantwoording groepsrisico gestart. Het verbeterprogramma is een samenwerking tussen het rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Brandweer Nederland en kent drie werkgroepen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011a, 2011b):

- aanpassing wet- en regelgeving
- bestuurlijke urgentie en groepsrisico als proces
- instrumenten, methodieken en borging maatregelen.

## 4 **Beleid in praktijk: instrumenten en maatschappelijke effecten**

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid externe veiligheid inrichtingen in de praktijk: de uitvoering van het beleid en de analyse van de maatschappelijke effecten daarvan.

Het hoofdstuk bevat de bouwstenen voor de beantwoording van de volgende vragen:

- wat is bekend over de uitvoering van het beleid?
- wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

### 4.1 **Beschrijving uitvoering beleid**

Over de uitvoering van het beleid externe veiligheid inrichtingen is het nodige bekend. In een jaarlijkse voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid is de Tweede Kamer geïnformeerd over de inspanningen met betrekking tot onder meer het Besluit en de Regeling externe veiligheid inrichtingen, het register van risicogegevens, het saneringsprogramma LPG-tankstations, de programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering en het (verbeterprogramma) groepsrisicobeleid (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011c; Ministerie van VROM, 2009a, 2008, 2007b, 2006b, 2006a, 2004, 2003a, 2002b, 2002a). De laatste voortgangsrapportage is evenwel van 1 juli 2011.

In het algemeen blijkt uit de jaarlijkse voortgangsrapportages dat actief uitvoering wordt gegeven aan het beleid externe veiligheid inrichtingen. In de interviews is aangegeven dat het Besluit en de Regeling externe veiligheid werkbaar, maar tevens complex zijn<sup>10)</sup>. Mede hierdoor moet de planning van de genoemde inspanningen nogal eens worden bijgesteld.

Meer in het bijzonder is over de uitvoering van de gehanteerde instrumenten het volgende bekend (zo veel mogelijk stand van zaken op dit moment):

- *Besluit en Regeling externe veiligheid inrichtingen (regelgeving)*  
Het Besluit externe veiligheid inrichtingen is in oktober 2004 in werking getreden (Staatsblad, 2004). Daarna is het besluit een aantal keer herzien, onder meer om de inwerkingtreding van een aantal onderdelen te regelen en knelpunten op te lossen en onduidelijkheden weg te nemen ([www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)). Ook is de regeling een aantal keer herzien.

---

<sup>10)</sup> In de interviews is aangegeven dat de complexiteit onder meer betrekking heeft op de rekenmethode en de verantwoordingsplicht groepsrisico.

## Twynstra Gudde

In een aantal tranches is de regeling gecompliceerd met vaste veiligheidsafstanden voor bestaande LPG-tankstations en ammoniakkoelinstallaties, de aanwijzing van spoorwegemplacementen waar gerangeerd wordt met gevaarlijke stoffen (tranche I), onder andere de aanwijzing van bepaalde categorieën inrichtingen en de aanwijzing van een geünificeerde rekenmethodiek (tranche II), de aanpassing van tabel 1 zodat alle LPG-tankstations categoriaal zijn geworden, de wijziging van vaste veiligheidsafstanden voor PGS15 inrichtingen en de toepassing van een nieuwe versie van het rekenprogramma Safeti-NL en de Handleiding risicoberekeningen Bevi (tranche III) ([www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)).

In de interviews is de zorg geuit dat het rijk op dit moment minder aandacht lijkt te hebben voor het actueel houden van het Besluit en de Regeling externe veiligheid inrichtingen (de aandacht gaat vooral uit naar de nieuwe Omgevingswet). In het bijzonder wordt aandacht gevraagd voor het beter integreren van de verschillende wet- en regelgeving; het Besluit en de Regeling externe veiligheid in relatie tot de wet- en regelgeving met betrekking tot transport, PGS15-inrichtingen, Brzo-bedrijven en LNG

- *onderzoek aanvaardbaarheid risicovolle situaties en register van risicogegevens*

Het onderzoek naar de aanvaardbaarheid van risicovolle situaties betreft feitelijk inventarisaties van gemeenten en provincies van onder meer categoriale inrichtingen (in het bijzonder ammoniakkoelinstallaties en PGS-15 inrichtingen) en Brzo-bedrijven. De risicovolle situaties zijn geregistreerd in het register van risicogegevens, dat de afgelopen jaren is gevuld en jaarlijks – feitelijk binnen enkele weken na vergunningverlening – moet worden geactualiseerd (vergelijk hoofdstuk 3). In de interviews is echter aangegeven dat de streefwaarden van een actuele vulling en beschikbaarheid van onderzoeksgegevens niet worden behaald<sup>11</sup>). Ook de kwaliteit van de risicogegevens laat nogal eens te wensen over (vergelijk Vereniging Nederlandse Chemische Warehousingbedrijven, 2013). Dat de streefwaarde van een actuele vulling niet wordt behaald, wordt bevestigd door gegevens van de risicokaart: het percentage geautoriseerde inrichtingen in het register van risicogegevens varieert per provincie van ruim 75% tot bijna 100% (zie tabel 4.1). De risicokaart geeft daarom alleen een eerste indruk.

Wat daarnaast opvalt, is dat er geen overzicht voorhanden is van de (destijds) door gemeenten en provincies niet aanvaardbaar geachte risicovolle situaties c.q. te saneren locaties. Een dergelijk overzicht zou de monitoring van het beleid externe veiligheid inrichtingen vergemakkelijken.

---

<sup>11</sup>) In de interviews is ook aangegeven dat het lastig is dat de risicogegevens worden overschreven (er is geen archief).

## Twynstra Gudde

Tabel 4.1. Actualiteit register van risicogegevens (gegevens risicokaart afgedrukt op 28 januari 2013, beschikbaar gesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu)

| Provincie     | Totaal aantal inrichtingen | Percentage geautoriseerd |
|---------------|----------------------------|--------------------------|
| Drenthe       | 366                        | 90,2%                    |
| Flevoland     | 630                        | 99,1%                    |
| Friesland     | 415                        | 86,5%                    |
| Gelderland    | 1.251                      | 85,8%                    |
| Groningen     | 450                        | 95,1%                    |
| Limburg       | 897                        | 90,2%                    |
| Noord-Brabant | 2.211                      | 93,5%                    |
| Noord-Holland | 956                        | 75,6%*)                  |
| Overijssel    | 575                        | 93,4%                    |
| Utrecht       | 370                        | 94,6%                    |
| Zeeland       | 586                        | 93,7%                    |
| Zuid-Holland  | 1.765                      | 96,8%                    |

\*) Intussen zou het percentage geautoriseerde inrichtingen in Noord-Holland hoger liggen.

- *(subsidie) saneringsprogramma's te risicovolle inrichtingen*

Feitelijk is er alleen een saneringsprogramma voor LPG-tankstations; andere situaties worden door gemeenten en provincies veelal op basis van individuele saneringsplannen gesaneerd (vergelijk hoofdstuk 3). In een onderzoek naar de sanering van LPG-tankstations concludeert de VROM-Inspectie (2011) dat het saneringsprogramma voor LPG-tankstations vrijwel volledig is afgerond (zie ook paragraaf 4.2). Wat betreft de andere situaties is alleen bekend dat de sanering van grotere industriële bedrijven volgens de Inspectie Leefomgeving en Transport (2013a) een aanzienlijke achterstand kent (zie ook paragraaf 4.2).

De subsidie voor het saneringsprogramma voor LPG-tankstations – dat wil zeggen de kosten van de schadevergoeding aan exploitanten die ten laste van het rijk zijn gebracht – bedraagt € 12,5 mln. Bij andere situaties was in de meeste gevallen een schadevergoeding niet aan de orde, omdat bedrijven door het treffen van maatregelen aan de eisen kunnen voldoen (vergelijk Ministerie van VROM, 2009b). De subsidie voor de sanering van een aantal individuele gevallen bedraagt circa € 125,3 mln. (gegevens ministerie van Infrastructuur en Milieu).

- *programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering*

Voor de opbouw van 'apparaat' om het externe veiligheidsbeleid uit te voeren en te handhaven, en de kwaliteit van deze taken te verhogen, verstrekt het rijk subsidie aan provincies en gemeenten (de zogenoemde programmafinanciering). Aanvankelijk is in de periode 2004 tot en met 2005

€ 20 mln. beschikbaar gesteld. Vervolgens is in de periode 2006 tot en met 2010 jaarlijks € 20 mln. beschikbaar gesteld (vergelijk hoofdstuk 3).

De voortgang in de periode 2006 tot en met 2010 is beschreven in jaarlijkse voortgangsrapportages van de gezamenlijke provincies (Interprovinciaal Overleg, 2009, 2008, 2007).

# Twynstra Gudde

De conclusie in de Eindrapportage landelijke kwaliteitsmonitoring & -evaluatie van de taakuitvoering externe veiligheid is dat in de afgelopen jaren veel bereikt is. De streefwaarde te borgen dat de wettelijke taken vervuld worden c.q. geen nieuwe knelpunten ontstaan wordt echter niet volledig behaald. Wel is duidelijk aan welke voorwaarden voor een stabiele beheersituatie nog gewerkt moet worden (zie ook paragraaf 4.2) (Interprovinciaal Overleg, 2011). (Voor de minimaal te stellen eisen aan de omvang van een organisatie wordt verwezen naar Kwaliteitscriteria 2.1 (Uitvoering met ambitie.nl, 2012)).

In de periode 2011 tot en met 2014 wordt eveneens jaarlijks € 20 mln. beschikbaar gesteld, echter uitgekeerd via het Provinciefonds.

- *Verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico*

Het Verbeterprogramma verantwoording groepsrisico is medio 2011 gestart. Uit het bekendheidsonderzoek blijkt dat de bekendheid met het Verbeterprogramma verantwoording groepsrisico echter laag is, vooral onder medewerkers ruimtelijke ordening (DirectResearch, 2013). Uit de interviews blijkt dat de werkzaamheden van de werkgroep aanpassing wet- en regelgeving stilliggen. Wel wordt gewerkt aan het inbouwen van een ondergrens voor de verantwoording van het groepsrisico. Het voornemen is deze wijziging van het Besluit externe veiligheid inrichtingen mee te laten lopen met de vierde tranche van het Activiteitenbesluit (voorzien op 1 juli 2015) (gegevens ministerie van Infrastructuur en Milieu).

De werkzaamheden van de werkgroep bestuurlijke urgentie en groepsrisico als proces zijn afgerond. Inmiddels is bestuurlijk ingestemd met de lijn dat het noodzakelijk is dat ieder bevoegd gezag beschikt over een bestuurlijk vastgesteld kader externe veiligheid dat voldoet aan de door de werkgroep beschreven elementen en aspecten (gegevens ministerie van Infrastructuur en Milieu).

De werkzaamheden van de werkgroep instrumenten, methodieken en borging maatregelen worden opgestart (gegevens ministerie van Infrastructuur en Milieu).

## 4.2 Beschrijving en analyse maatschappelijke effecten

Voor de beschrijving en analyse van de maatschappelijke effecten is beperkt informatie beschikbaar. Er is een aantal evaluaties uitgevoerd, evenals een aantal onderzoeken door de Inspectie Leefomgeving en Transport c.q. de VROM-Inspectie (zie kader 4.1). Deze informatie maakt uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid tot op zekere hoogte mogelijk. Wat echter opvalt, is dat het beleid externe veiligheid inrichtingen niet wordt gemonitord<sup>12)</sup>. In de interviews is dit veelal als een belangrijke tekortkoming aangemerkt. Van de specifieke deelindicatoren (zie hoofdstuk 3) zijn alleen de basiswaarden en streefwaarden in de begrotingen opgenomen, voor de actuele waarden wordt verwezen naar de jaarlijkse voortgangsrapportages. In de jaarlijkse voortgangsrapportages worden de actuele waarden echter niet gerapporteerd. Over de ontwikkeling van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico wordt evenmin gerapporteerd. Wat betreft de ontwikkeling van het groepsrisico wordt in de evaluatie van de verantwoordingsplicht groepsrisico geconcludeerd:

---

<sup>12)</sup> Aanvankelijk monitorde het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu wel een aantal ontwikkelingen.

# Twynstra Gudde

‘Gebleken is dat door het ontbreken van een monitoringssysteem, veranderingen in de risicoberekeningsmethodiek en een gebrek aan goede indicatoren niet mogelijk is om cijfermatig te bepalen hoe de hoogte van het groepsrisico zich in Nederland heeft ontwikkeld’ (Royal Haskoning, 2010). Aan de aanbeveling een systeem te ontwikkelen om de ontwikkeling van het groepsrisico op nationaal niveau te monitoren, is geen invulling gegeven (vergelijk Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011a).

## Kader 4.1 Uitgevoerde evaluaties

De volgende evaluaties zijn uitgevoerd:

- *Evaluatie verantwoordingsplicht groepsrisico* (Royal Haskoning, 2010)
- *Evaluatie (gebruik) rekenmethodiek en de organisatie eromheen* (Twynstra Gudde, 2012)
- *Eindrapportage landelijke kwaliteitsmonitoring & -evaluatie van de taakuitvoering externe veiligheid* (Interprovinciaal Overleg, 2011).

De volgende onderzoeken door de Inspectie Leefomgeving en Transport c.q. de VROM-Inspectie zijn uitgevoerd:

- *Externe veiligheid: weten, verbeteren en borgen* (2008a)
- *Stand van zaken Bevi-sanering industrie* (2013a)
- *Sanering LPG tankstations; eindsituatie externe veiligheid 2010* (2011)
- *Urgente sanering LPG-tankstations; een onderzoek naar de voortgang van de urgente sanering van LPG-tankstations* (2008b)
- *Sanering LPG-tankstations; een onderzoek naar de voortgang van de urgente sanering van LPG-tankstations* (2007b).

Daarnaast heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (2013b) c.q. de VROM-Inspectie (2009, 2007a) onderzoeken uitgevoerd naar de brandveiligheid bij opslagen van gevaarlijke stoffen (die bij een substantieel aantal bedrijven niet op orde is).

### 4.2.1 Effect gehanteerde instrumenten

#### *Doorwerking eisen plaatsgebonden risico in opstellen en wijzigen bestemmingsplannen en in verlenen omgevingsvergunningen*

Over de doorwerking van de eisen voor het plaatsgebonden risico in het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen en in het verlenen van omgevingsvergunningen is weinig informatie bekend. Er zijn evenwel niet direct aanwijzingen dat de doorwerking onvoldoende zou zijn. In de interviews is aangegeven dat de relatie tussen externe veiligheid en ruimtelijk-economische ontwikkeling nadrukkelijk is gelegd<sup>13</sup>). Ook de brandweer is betrokken, waarbij de opgave is het denken in risico's te verenigen met het denken in gevaar. Wel wordt aandacht gevraagd voor de wijze waarop (on)bewust met de risicocontouren wordt omgegaan; de suggestie die er soms vanuit lijkt te gaan is dat het binnen de risicocontour onveilig en buiten de risicocontour veilig is.

<sup>13</sup>) De opgave blijft evenwel om het externe veiligheidsbeleid te blijven betrekken in het ruimtelijke ordeningsbeleid.

## Twynstra Gudde

Als ruimtelijk-economische ontwikkelingen worden bestemd tot aan de grens van de risicocontour, wordt het niet alleen niet veiliger, maar leidt dit ook tot reactie bij bedrijven met gevaarlijke stoffen. Een besluit dat precies voldoet aan de grens- en richtwaarden van het Besluit externe veiligheid inrichtingen hoeft nog geen verstandig besluit te zijn. Eerder was al geconcludeerd dat de grens- en richtwaarden goed voldoen en geen herziening behoeven (Ministerie van VROM, 2008)<sup>14</sup>).

Als er al een aanwijzing is dat de doorwerking onvoldoende zou zijn, dan is dit dat de kwaliteit van risicoanalyses (voor een goed gebruik van de rekenmethodiek in besluitvormingsprocessen) door het bevoegd gezag niet altijd wordt geborgd. Dit is ook één van de belangrijke kanttekeningen bij (het gebruik van) de rekenmethodiek<sup>15</sup>), die op zich voldoet aan het doel om de risico's van omwonenden in termen van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico te berekenen.

Uit de evaluatie blijkt dat de kennis en ervaring van gemeenten sterk wisselt; de deskundigheid van gebruikers laat soms te wensen over en de kwaliteit van de risicoanalyses varieert sterk (Twynstra Gudde, 2012). Uit niets blijkt echter dat de in de evaluatie geformuleerde verbeteringen – onder meer het ontwikkelen van het kwaliteitsmanagement rondom het gebruik van de rekenmethodiek – worden opgepakt. Ook uit een eerder onderzoek van de VROM-Inspectie (2008a) bleek dat gemeenten destijds vaak nog geen juist beeld hadden van de (omvang van de) risico's en de mogelijkheden voor verbetering niet ten volle benutten.

### *Doorwerking regels groepsrisico in opstellen en wijzigen bestemmingsplannen en in verlenen omgevingsvergunningen*

Uit de informatie over de doorwerking van de regels voor het groepsrisico in het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen en in het verlenen van omgevingsvergunningen, blijkt dat de doorwerking onvoldoende is. In de evaluatie van de verantwoordingsplicht groepsrisico wordt geconcludeerd dat de regels voor het groepsrisico niet hebben geleid tot een verlaging van het groepsrisico: 'De direct aantoonbare invloed van het beleidsinstrument verantwoordingsplicht op de hoogte van het groepsrisico is de afgelopen jaren uitermate beperkt geweest. (...) Hieruit kan niet zomaar geconcludeerd worden dat het instrument niet werkt, maar het is duidelijk dat met de huidige kwaliteit van de uitvoering onvoldoende resultaten worden bereikt. Wel lijkt er sprake te zijn van een indirecte positieve bijdrage aan de verhoging van het veiligheidsniveau.

---

<sup>14</sup>) Sinds de inwerkingtreding van het Besluit externe veiligheid inrichtingen zijn de nodige ervaringen opgedaan met de grens- en richtwaarden: de grens- en richtwaarden blijken in lijn te zijn met internationale ontwikkelingen op het gebied van risiconormering, er blijkt geen sprake te zijn van bovenmatige kosten voor sanering, er hebben zich geen grootschalige incidenten voorgedaan waaruit blijkt dat de normstelling niet streng genoeg is en er zijn geen signalen ontvangen dat sprake is van bovenmatig ruimtebeslag (ministerie van VROM, 2008).

<sup>15</sup>) Een andere belangrijke kanttekening bij (het gebruik van) de rekenmethodiek is dat de invloed van veiligheidsmaatregelen in de rekenmethodiek Bevi niet of slechts beperkt inzichtelijk kan worden gemaakt (Twynstra Gudde, 2012).



## Twynstra Gudde

Er wordt regelmatig informatie gedeeld tussen overheden en er wordt meer aandacht gegeven aan de bestrijdbaarheid van en de zelfredzaamheid bij rampen' (Royal Haskoning, 2010: 50). Ook uit een eerder onderzoek van de VROM-Inspectie (2008a) bleek dat gemeenten de verantwoordingsplicht groepsrisico maar ten dele uitvoeren. Het Verbetterprogramma verantwoording groepsrisico noemt drie problemen in de uitvoeringspraktijk (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011b: 2):

- 'onduidelijkheid over doel dat met verantwoordingsplicht bereikt moet worden
- te weinig blijvende urgentie ervaren in vergelijking met andere thema's
- moeizame aansluiting van verantwoordingsplicht op de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt.'

In de interviews is enerzijds gesteld dat er aanwijzingen zijn dat de verantwoordingsplicht groepsrisico beter ingebed raakt in de uitvoeringspraktijk (vergelijk Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011a). Anderzijds is aangegeven dat gemeenten de verantwoording groepsrisico nog altijd lastig vinden en de verantwoording groepsrisico een regelmatig terugkerend issue is in de zienswijzen van provincies op bestemmingsplannen. Uit het bekendheidsonderzoek blijkt dat het meest herkenbare knelpunt de moeizame aansluiting van de verantwoordingsplicht op de besluitvorming is (DirectResearch, 2013).

### *Doorwerking regels saneren*

Uit de informatie over de doorwerking van de regels voor saneren komt een wisselend beeld naar voren over de doorwerking. Het saneringsprogramma voor LPG-tankstations is vrijwel volledig afgerond. In totaal zijn er circa 130 LPG-tankstations gesaneerd. Ook zijn alle LPG-autogastankauto's voorzien van een hittewerende coating (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011c). Van de 17 LPG-tankstations die in het laatste onderzoek van de VROM-Inspectie (2011) nog niet voldeden aan de grenswaarde, liep voor 10 reeds een procedure. Voor de overige 7 heeft de VROM-Inspectie een juridisch verzoek tot aanpassing of intrekking van de vergunning ingediend.

Van de andere situaties – die door gemeenten en provincies veelal op basis van individuele saneringsplannen zijn/worden gesaneerd – is geen overzicht van het aantal te saneren situaties voorhanden. Uit een onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (2013a: 12) blijkt dat de sanering van grotere industriële bedrijven een aanzienlijke achterstand kent:

- 'er is sprake van een aanzienlijke achterstand bij de sanering van de 24 situaties die op 1 januari 2010 aan het Bevi dienden te voldoen. In 14 gevallen zal deze overtreding van het Bevi nog geruime tijd duren.
- bij de start van de Bevi-saneringen in 2004 werd voor deze categorie uitgegaan van ongeveer 65 saneringssituaties. Daarvan resteren per 1 oktober 2012 nog 14 situaties. Dat is een achterstand van ruim 20%.
- voor 8 situaties die nog vóór 1 juli 2013 aan de veiligheidsnorm van het Bevi moeten gaan voldoen, is het waarschijnlijk dat deze termijn in veel gevallen niet gehaald zal worden. In 6 gevallen moest de procedure tot aanpassing van de vergunning nog in gang gezet worden.'

## Twynstra Gudde

De streefwaarde dat knelpunten die niet voldoen aan het basisveiligheidsniveau zijn aangepakt wordt dan ook niet volledig behaald<sup>16)</sup>. Uit de interviews blijkt dat de grootste knelpunten vooral zitten in de sanering van de situaties waar op het tijdstip van inwerkingstelling van het Besluit externe veiligheid inrichtingen het plaatsgebonden risico hoger is dan  $10^{-6}$  per jaar. De urgente saneringen waren duidelijk en er was in het algemeen ook voldoende subsidie voor beschikbaar.

### *Realisatie kwaliteitsimpuls uitvoering beleid externe veiligheid inrichtingen*

Uit de informatie over de realisatie van de kwaliteitsimpuls uitvoering blijkt dat in de afgelopen jaren veel bereikt is; in het algemeen is er sprake van een functionerende dagelijkse praktijk (Interprovinciaal Overleg, 2011). In de interviews wordt dit bevestigd; de kennis en ervaring van provincies en gemeenten is in de loop van de jaren toegenomen.

Dat de aandacht voor externe veiligheid is toegenomen, is misschien nog wel meer dankzij de programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering dan dankzij het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Ook is aangegeven dat *Relevant* van betekenis is. Tegelijkertijd wordt de streefwaarde te borgen dat de wettelijke taken vervuld worden c.q. geen nieuwe knelpunten ontstaan niet volledig behaald. In de evaluatie van de taakuitvoering externe veiligheid wordt geconcludeerd: 'We kunnen nu een fase in waarin een stabiele beheersituatie rond de uitvoering van de externe taken externe veiligheid geborgd moet worden. Dit wil niet zeggen dat we die eindsituatie al bereikt hebben (...).' Er zijn nog enkele stevige probleempunten en in de breedte is de taakuitvoering externe veiligheid nog niet altijd goed geborgd. Ook zijn er bestuurlijk nog geen afspraken gemaakt over wat het begrip stabiele beheersituatie in detail betekent (Interprovinciaal Overleg, 2011). Ook dit wordt in de interviews bevestigd; vooral de kennis en ervaring van gemeenten wisselt sterk en bestuurlijk is er niet voortdurend aandacht voor externe veiligheid. Ook is de organisatie van het kwaliteitsmanagement rondom het gebruik van de rekenmethodiek niet of nauwelijks vormgegeven (Twynstra Gudde, 2012). Wat bovendien opvalt, is dat de opbouw van een apparaat om het externe veiligheidsbeleid uit te voeren en te handhaven, en de kwaliteit van deze taken te verhogen, in de loop van de tijd nogal eens te optimistisch is geschat ondanks dat dit niet kon worden onderbouwd (vergelijk KPMG, 2010).

De voorwaarden voor een stabiele beheersituatie waaraan nog gewerkt moet worden zijn (Interprovinciaal Overleg, 2011: 3-4):

- 'het veiligstellen van financiële middelen voor EV, ook na 2014
- de ontwikkeling en beheer van een compacte en goed ontsloten kennisbasis, bestaande uit werkstandaarden voor EV-taken
- de ontwikkeling en beheer van een expertisenetwerk tussen rijk, provincies, gemeenten, veiligheidsregio's en regionale uitvoeringsdiensten

---

<sup>16)</sup> Niet duidelijk is of de streefwaarde van 0 nieuwe risicovolle situaties is behaald.

## Twynstra Gudde

- het verankeren van EV-taakuitvoering in alle betreffende organisaties met EV-taken (provincies, gemeenten, veiligheidsregio's en regionale uitvoeringsorganisaties (RUD's)), waarbij de verankering van de EV-taakuitvoering bij RUD's bijzondere aandacht vraagt.'

In de interviews is zorg geuit over twee punten met betrekking tot de taakuitvoering externe veiligheid:

- het borgen van voldoende kennis en ervaring versus de beperkte werklast, zeker nu per 1 juli 2013 alle bestemmingsplannen actueel (moeten) zijn en gelet op de ruimtelijk-economische ontwikkeling die door de economische crisis onder druk staat
- het borgen van voldoende kennis en ervaring versus de vorming van regionale uitvoeringsdiensten die – met uitzondering van een enkele omgevingsdienst – geen kennis en ervaring op het gebied van ruimtelijke ordening hebben (externe veiligheid is veelal belegd bij de regionale uitvoeringsdiensten, ruimtelijke ordening bij gemeenten).

### 4.2.2 *Effect instrumenten op andere beleidsterreinen*

Er is een aantal ontwikkelingen rondom instrumenten op andere 'beleidsterreinen' die belangrijke effecten hebben op het beleid externe veiligheid inrichtingen:

- *beleid externe veiligheid transport*; het Basisnet beoogt voor de lange termijn duidelijkheid te bieden over de maximale risico's die het transport van gevaarlijke stoffen mag veroorzaken<sup>17</sup>). In principe zouden gemeenten moeten weten waar ze kunnen bouwen en ontstaan er geen problemen door (onverwachte) groei van het transport van gevaarlijke stoffen.

Overigens is in de interviews opgemerkt dat met het verplaatsen van een LPG-tankstation van binnenstedelijk gebied naar buitenstedelijk gebied ook de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen kunnen worden beperkt.

- *nieuwe wet ruimtelijke ordening*; niet alleen moeten per 1 juli 2013 alle bestemmingsplannen actueel zijn, ook is de positie van de provincies in relatie tot bestemmingsplannen gewijzigd (de goedkeuringsbevoegdheid voor bestemmingsplannen is vervallen).

Een specifiek issue doet zich voor rondom het actualiseren van bestemmingsplannen waarin een LPG-tankstation is opgenomen. Ook bij het vaststellen van een conserverend bestemmingsplan moeten ruimere afstanden in acht worden genomen voor een LPG-tankstation (alsof het gaat om een nieuwe situatie). De beperktere afstanden zijn nog altijd niet in regelgeving vastgelegd, omdat de voorwaarden hiervoor ingrijpen op Europese regelgeving (het voorgenomen gewijzigde Besluit LPG-tankstations is ingetrokken). In de interviews is aangegeven dat dit dossier veel tijd en energie kost.

---

<sup>17</sup>) Vergelijk één van de zeven uitgangspunten van de in het Nationaal Milieubeleidsplan gepresenteerde beleidsvernieuwing: 'Het beleid ten aanzien van inrichtingen zal meer rekening houden met de risico's van transport.

## Twynstra Gudde

- *ontwikkelingen rondom toezicht en handhaving*; de rol van de Inspectie Leefomgeving en Transport in relatie tot toezicht en handhaving van het beleid externe veiligheid inrichtingen is beperkt, mede als gevolg van de Wet revitalisering generiek toezicht. In de interviews is aangegeven dat toezicht en handhaving juist belangrijk zijn om de taakuitvoering externe veiligheid 'scherp' te houden (dat dit nodig is blijkt uit de onderzoeken van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de VROM-Inspectie) en dat de beperkte invulling ervan als een gemis wordt ervaren.

### 4.2.3 *Neveneffecten*

Er is geen informatie bekend over belangrijke positieve en negatieve neveneffecten. Ook in de interviews zijn geen neveneffecten benoemd.

## 5 Ingezette budgetten

Dit hoofdstuk beschrijft de ingezette budgetten voor beleid externe veiligheid inrichtingen.

Het hoofdstuk bevat de bouwstenen voor de beantwoording van de volgende vragen:

- hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

### 5.1 Beschrijving (hoogte) ingezette budgetten

Gevraagd naar de hoogte van de ingezette budgetten in de periode 2004 tot en met 2012, blijkt dat het voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu mede als gevolg van de samenvoeging lastig is om de daadwerkelijke uitgaven per ingezet instrument en per jaar te specificeren. Over de daadwerkelijke uitgaven op artikelonderdeel 56.42 is bekend (gegevens ministerie van Infrastructuur en Milieu):

- € 147,4 mln. voor (subsidie) saneringsprogramma te risicovolle inrichtingen
- € 160,0 mln. voor programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering.

Voor de overige instrumenten – Besluit en Regeling externe veiligheid inrichtingen (regelgeving), onderzoek aanvaardbaarheid risicovolle situaties en register van risicogegevens, verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico – gaat het vooral om organisatiekosten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (niet nader bepaald) (gegevens ministerie van Infrastructuur en Milieu). Daarnaast zijn er kosten gemaakt door andere overheden (gemeenten en provincies) en bedrijven met gevaarlijke stoffen; de hoogte hiervan is niet bekend.

Een vergelijking van de daadwerkelijke uitgaven in de periode 2004 tot en met 2012 en de begrote budgetten voor dezelfde periode is ook lastig, omdat ook in de begrotingen niet altijd een uitsplitsing is gemaakt naar de begrote budgetten per instrument. In vergelijking met de in de tweede voortgangsrapportage aangegeven verdeling blijven de daadwerkelijke uitgaven voor (subsidie) saneringsprogramma te risicovolle inrichtingen binnen de bandbreedte van de destijds gereserveerde bedragen (in totaal € 127 mln. tot € 157 mln. beschikbaar voor het saneren van risicovolle situaties) (Ministerie van VROM, 2002a).

### 5.2 Onderbouwing ingezette budgetten

De onderbouwing van de ingezette budgetten in de periode 2004 tot en met 2012, wordt in beleidsartikel 56 niet beschreven. Wel wordt de budgetflexibiliteit aangegeven. Van de begrote budgetten voor het jaar 2012 is bijvoorbeeld 73% juridisch verplicht en 27% bestuurlijk verplicht (Tweede Kamer, 2011-212).

## Twynstra Gudde

Gevraagd naar hoe de hoogte van de ingezette budgetten is bepaald, blijkt dat deze zijn te relateren aan:

- de te saneren risicovolle situaties:
  - . € 12,5 mln. voor circa 130 LPG-tankstations
  - . € 125,3 mln. voor een aantal individuele gevallen<sup>18)</sup>
- de toename van circa 200 fte bij provincies en gemeenten ten opzichte van 2004 (€ 20 mln. In de periode 2004 tot en met 2005, vervolgens € 20 mln. per jaar)
- de programmafinanciering richting de provincies ging voor 2011 tot en met 2014 over in een decentralisatie-uitkering. Dit ging gepaard met een herverdeling tussen de provincies op basis van de toen geldende stand van zaken. De verdeling van de gelden over de provincies is opgenomen in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Verdeling middelen over de provincies 2004-2014

| Provincie     | Programmafinanciering I, 2004-2005 | Programmafinanciering II, 2006-2010 | Decentralisatie-uitkering, 2011-2014 |
|---------------|------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| Drenthe       | € 313.000                          | € 313.000                           | € 498.000                            |
| Flevoland     | € 241.000                          | € 241.000                           | € 334.000                            |
| Friesland     | € 667.000                          | € 667.000                           | € 771.000                            |
| Gelderland    | € 2.172.000                        | € 2.172.000                         | € 2.314.000                          |
| Groningen     | € 999.000                          | € 999.000                           | € 896.000                            |
| Limburg       | € 1.473.000                        | € 1.473.000                         | € 1.481.000                          |
| Noord-Brabant | € 3.476.000                        | € 3.476.000                         | € 3.374.000                          |
| Noord-Holland | € 1.592.000                        | € 1.592.000                         | € 2.249.000                          |
| Overijssel    | € 1.048.000                        | € 1.048.000                         | € 1.252.000                          |
| Utrecht       | € 782.000                          | € 782.000                           | € 961.000                            |
| Zeeland       | € 1.091.000                        | € 1.091.000                         | € 904.000                            |
| Zuid-Holland  | € 6.145.000                        | € 6.145.000                         | € 4.966.000                          |
| Totaal        | € 20.000.000                       | € 20.000.000                        | € 20.000.000                         |

<sup>18)</sup> De subsidie voor de sanering van een aantal individuele gevallen is voor Akzo Nobel (€ 31,7 + 32,5 mln. schadevergoeding intrekken vergunning chloorfabriek in Hengelo), DSM (€ 48,0 mln. schadevergoeding gedeeltelijk intrekken vergunning ammoniakfabriek in IJmuiden en als gevolg daarvan gedeeltelijk verplaatsen fabriek naar Geleen) en Yara (€ 13,1 mln. schadevergoeding gedeeltelijk intrekken fabriek in Sluiskil en als gevolg daarvan noodzakelijke nieuwbouw). Daarnaast is er € 9,6 mln. ingezet voor vuurwerkbedrijven (gegevens ministerie van Infrastructuur en Milieu).

## 6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk presenteert een aantal conclusies, evenals een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen hebben betrekking op wat geleerd kan worden van de ervaringen uit het verleden.

### 6.1 Probleem dat aanleiding was voor beleid

Conclusie 1 *Probleem dat aanleiding was voor beleid: duidelijk en in meer of mindere mate nog steeds actueel*

De problemen die aanleiding waren voor het beleid externe veiligheid inrichtingen zijn duidelijk omschreven in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 en in een analyse van het anno 2001 vigerende externe veiligheidsbeleid. Het opslaan en bewerken van gevaarlijke stoffen door bedrijven brengt risico's met zich mee waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld. Het externe veiligheidsbeleid anno 2001 was versnipperd, verkokerd, de uitvoering ervan niet gegarandeerd en de handhaving en het toezicht moesten worden versterkt.

De maatschappelijke opgave om de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen tot een minimum te beperken, is nog steeds actueel. Evenals de opgave om het externe veiligheidsbeleid te blijven betrekken in het ruimtelijke ordeningsbeleid.

De andere problemen lijken minder actueel. De normen voor het plaatsgebonden risico en het groepsrisico zijn wettelijk verankerd, te risicovolle situaties zijn grotendeels gesaneerd. Tegelijkertijd is de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid, evenals de handhaving en het toezicht, niet vanzelfsprekend. Zoals één van de geïnterviewde personen het verwoordt: *“Alles wat je doet aan externe veiligheid is te veel, totdat er iets gebeurt. Dan is het altijd te weinig geweest.”*

### 6.2 Rol rijksoverheid

Conclusie 2 *Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk vanuit coördinerende rol*

Op rijksniveau is het externe veiligheidsbeleid een onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid. De minister van Infrastructuur en Milieu is belast met een coördinerende rol en verantwoordelijk voor onder meer het ontwikkelen en coördineren van het rijksbeleid externe veiligheid inrichtingen.

Wat dit betreft zijn de lessen die voor de overheid waren te trekken na de vuurwerkramp in Enschede nog steeds actueel (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001: 2):

- ‘de overheid moet zorgdragen voor heldere en eenduidige regelgeving, voor goed toezicht en consequente handhaving

# Twynstra Gudde

- veiligheidsbeleid moet transparant zijn: de overheid moet de burgers periodiek informeren over wat er gebeurt op het terrein van veiligheid en wie daarop aanspreekbaar is
- het moet in alle gevallen en situaties duidelijk zijn welke overheidsinstantie verantwoordelijk is voor welk onderdeel van het veiligheidsbeleid. Deze verdeling van verantwoordelijkheden vereist dat er bestuurlijk en multidisciplinair intensief wordt samengewerkt.’

Conclusie 3 *Uitvoering ligt vooral bij gemeenten en provincies, bedrijven met gevaarlijke stoffen hebben eigen verantwoordelijkheid*

De verantwoordelijkheid ligt echter niet alleen op rijksniveau. Vooral in de uitvoering van het beleid externe veiligheid inrichtingen is betrokkenheid van gemeenten en provincies essentieel. Gemeenten en provincies zijn namelijk het bevoegd gezag voor het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen en bij het verlenen van omgevingsvergunningen. In het bijzonder bij de verantwoording van de wijze waarop het groepsrisico is afgewogen ten opzichte van andere belangen, ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

Daarnaast hebben ook bedrijven met gevaarlijke stoffen een eigen verantwoordelijkheid.

## 6.3 Onderzochte doelstellingen

Conclusie 4 *Algemene doelstelling en operationalisatie sluiten aan op probleemanalyse, maar kunnen preciezer worden omschreven*

De algemene doelstelling die het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft geformuleerd is: ‘Het uitvoeren van een veiligheids- en risicobeleid om mens en milieu te beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte gezondheids- en milieurisico’s. Voor externe veiligheid garandeert de overheid een zogenaamd basisveiligheidsniveau.’ Deze algemene doelstelling is voor artikelonderdeel 56.42 geoperationaliseerd in: ‘Beheersing van risico’s die samenhangen met externe veiligheid’ (Tweede Kamer, 2011-2012: 166).

Deze algemene doelstelling en operationalisatie sluiten aan op de problemen die aanleiding waren voor het beleid. De doelstelling kan echter preciezer worden omschreven. Bij de huidige omschrijving wordt een kanttkening geplaatst bij het woord ‘garandeert’. Een preciezere omschrijving kan ook directer aansluiten bij het doel van het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Conclusie 5 *Indicatoren zijn onvoldoende doordacht*

De bij de doelstelling behorende (deel)indicatoren zijn onvoldoende doordacht (zie hoofdstuk 3 voor de indicatoren). De indicatoren weerspiegelen onvoldoende de effecten van de ingezette instrumenten op de geformuleerde doelstellingen.

Wat verder opvalt, is dat de indicatoren in de periode 2004 tot en met 2012 aan verandering onderhevig zijn en dat de streefwaarden van een aantal indicatoren in de loop der tijd naar beneden lijken te zijn bijgesteld. Wat tot slot opvalt, is dat in de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het jaar 2013 helemaal geen indicatoren meer zijn opgenomen (Tweede Kamer, 2012-2013).



# Twynstra Gudde

In combinatie met het feit dat het meest actuele beleidsdocument – het Nationaal Milieubeleidsplan 4 – uit 2001 stamt en er zorgen zijn geuit over de aandacht voor het actueel houden van het Besluit en de Regeling externe veiligheid, is de eerste aanbeveling:

- Aanbeveling I *Actualiseer het beleid externe veiligheid inrichtingen, in de vorm van een beknopt beleidsdocument of onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan:*
- *visie op het beleid in relatie tot de nieuwe Omgevingswet*
  - *betekenisvolle indicatoren; wat wil de overheid bereiken, wanneer is het beleid een succes?*
  - *samenschap in ingezette instrumenten. Het gaat om heldere en eenduidige regelgeving (minimale normen als primair instrument) zodat er landelijk sprake is van een uniform beleid. Tegelijkertijd gaat het erom dat de afweging in elke situatie bewust wordt gemaakt (redelijk beleid).*  
*Heldere en eenduidige regelgeving betekent ook een goede integratie met andere wet- en regelgeving.*
- Conform het gedachtegoed van Eenvoudig Beter is het belangrijk dat er bij het actualiseren van het beleid ook aandacht is voor het eenvoudiger hanteerbaar maken van het Besluit en de Regeling externe veiligheid inrichtingen.*

## **6.4 Gehanteerde instrumenten en de maatschappelijke effecten daarvan**

### *6.4.1 Gehanteerde instrumenten*

- Conclusie 6 *Mix van instrumenten ingezet, die meer in samenschap kan worden omschreven*
- Voor de beheersing van de risico's die samenschapen met externe veiligheid inrichtingen hanteert het ministerie van Infrastructuur en Milieu een mix van instrumenten. Deze instrumenten kunnen meer in samenschap worden omschreven (logisch onderscheid):
- *primaire instrumenten*, volgend uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen (ofwel het instrument 'Besluit en Regeling externe veiligheid inrichtingen'):
    - . eisen voor het plaatsgebonden risico
    - . regels voor het groepsrisico
    - . regels voor saneren, in combinatie met het instrument '(subsidie) saneringsprogramma's te risicovolle inrichtingen'.
  - *secundaire of ondersteunende instrumenten*:
    - . de instrumenten 'onderzoek aanvaardbaarheid risicovolle situaties' en 'register van risicogegevens', die inzicht geven in relevante risico-informatie
    - . het instrument 'programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering', dat moet borgen dat de wettelijke taken vervuld worden
    - . het instrument 'verbeterprogramma groepsrisicobeleid', dat de doorwerking moet verbeteren van de regels voor het groepsrisico in het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen en in het verlenen van omgevingsvergunningen.

## Twynstra Gudde

Conclusie 7 *Aan beleid wordt actief uitvoering gegeven, maar planning nogal eens bijgesteld en streefwaarden niet (volledig) behaald*

Uit de jaarlijkse voortgangsrapportages blijkt dat in het algemeen actief uitvoering wordt gegeven aan het beleid externe veiligheid inrichtingen (zie ook tabel 6.1). Het Besluit en de Regeling externe veiligheid zijn werkbaar, maar tevens complex. Mede hierdoor moet de planning van de inspanningen nogal eens worden bijgesteld.

Tabel 6.1 Uitvoering beleid samengevat

| <b>Instrument</b>   | <b>Uitvoering</b>  |
|---|--|
| Besluit en Regeling externe veiligheid inrichtingen (regelgeving)               | In oktober 2004 in werking getreden en daarna een aantal keer herzien.<br>Er is zorg dat het rijk op dit moment minder aandacht lijkt te hebben voor actueel houden regelgeving.   |
| Onderzoek aanvaardbaarheid risicovolle situaties en register van risicogegevens | Streefwaarde actuele vulling is niet behaald, ook kwaliteit risicogegevens laat nogal eens te wensen over.<br>Overzicht (destijds) niet aanvaardbaar geachte risicovolle situaties ontbreekt.  |
| (Subsidie) saneringsprogramma's te risicovolle inrichtingen                     | Saneringsprogramma LPG-tankstations is vrijwel volledig afgerond.<br>Van andere situaties is alleen bekend dat sanering grote industriële bedrijven aanzienlijke achterstand kent.   |
| Programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering                               | Er is veel bereikt, maar streefwaarde borgen dat wettelijke taken vervuld worden c.q. geen nieuwe knelpunten ontstaan wordt niet volledig behaald.<br>Duidelijk is aan welke voorwaarden voor stabiele beheersituatie nog gewerkt moet worden.   |
| Verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico                            | Medio 2011 gestart, maar bekendheid is laag vooral onder medewerkers ruimtelijke ordening.<br>Werkzaamheden werkgroep aanpassing wet- en regelgeving liggen stil, werkzaamheden werkgroep bestuurlijke urgentie en groepsrisico als proces zijn afgerond, werkzaamheden werkgroep instrumenten, methodieken en borging maatregelen worden opgestart. |

### 6.4.2 *Maatschappelijke effecten (beleidseffectiviteit)*

Conclusie 8 *Beleid wordt niet gemonitord*

De beschikbare informatie maakt uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid tot op zekere hoogte mogelijk. Er is een aantal evaluaties uitgevoerd, evenals een aantal onderzoeken door de Inspectie Leefomgeving en Transport c.q. de VROM-Inspectie. Wat echter opvalt, is dat het beleid externe veiligheid inrichtingen niet wordt gemonitord.

# Twynstra Gudde

De actuele waarden van de (deel)indicatoren worden niet gerapporteerd. Over de ontwikkeling van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico wordt evenmin gerapporteerd.

In combinatie met de conclusie over de uitvoering van het beleid en de beperkte invulling van de handhaving en het toezicht, is de tweede aanbeveling:

Aanbeveling II *Geef de monitoring en evaluatie bewust vorm, zodanig dat er meer inzicht kan worden gegeven, niet alleen in de inspanningen maar vooral ook in het doelbereik en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Breng daarvoor op korte termijn de basis op orde, door het register van risicogegevens te actualiseren met kwalitatief goede risicogegevens.*  
*Organiseer, nadrukkelijk samen met gemeenten en provincies, consequente handhaving en goed toezicht. Het probleem dat de handhaving en het toezicht moeten worden versterkt zoals blootgelegd in een analyse van het anno 2001 vigerende veiligheidsbeleid, lijkt opnieuw actueel (vergelijk Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013).*

Conclusie 9 *Relatie tussen externe veiligheid en ruimtelijk-economische ontwikkeling gelegd, maar bijdrage van instrumenten loopt in meer of mindere mate achter*  
De relatie tussen externe veiligheid en ruimtelijk-economische ontwikkeling is gelegd. Ook de brandweer is betrokken. Tegelijkertijd loopt de bijdrage van instrumenten in meer of mindere mate achter (zie tabel 6.2). Het beeld is dat er weliswaar sprake is van een min of meer functionerende praktijk, maar dat (de uitvoering van) het beleid na ongeveer acht jaar nog veel ‘rafelrandjes’ kent. Het is hoog tijd voor meer daadkracht.

De derde aanbeveling is:

Aanbeveling III *Heroverweeg de organisatie van de taakuitvoering externe veiligheid en geef vervolgens krachtig vorm aan een stabiele beheersituatie. Een heroverweging is aan de orde, omdat het beleid externe veiligheid inrichtingen zich beweegt naar een beheersituatie. De vraag is hoe in deze beheersituatie voldoende kennis en ervaring kan worden geborgd. Deze vraag is des te relevanter, omdat na zo'n acht jaar de uitvoering van het beleid nog steeds enkele stevige probleempunten kent<sup>19)</sup> en in de breedte nog altijd niet goed is geborgd.*

---

<sup>19)</sup> Er moet nog gewerkt worden aan het veiligstellen van financiële middelen na 2014, de ontwikkeling en beheer van een compacte en goed ontsloten kennisbasis, de ontwikkeling en beheer van een expertisenetwerk en het verankeren van de taakuitvoering, waarbij de verankering van de taakuitvoering bij regionale uitvoeringsdiensten bijzondere aandacht vraagt.

## Twynstra Gudde

Tabel 6.2 Beleidseffectiviteit samengevat (voor zover gegevens beschikbaar)

| Element  | Maatschappelijk effect  |
|--|---|
| Doorwerking eisen plaatsgebonden risico in opstellen en wijzigen bestemmingsplannen en in verlenen omgevingsvergunningen | Weinig informatie bekend, maar geen aanwijzingen dat doorwerking onvoldoende zou zijn.<br>Er wordt aandacht gevraagd voor wijze waarop met risicocontouren wordt omgegaan.<br>Als er al aanwijzing is dat doorwerking onvoldoende zou zijn, dan is dit dat kwaliteit van risicoanalyses niet altijd wordt geborgd.  |
| Doorwerking regels groepsrisico in opstellen en wijzigen bestemmingsplannen en in verlenen omgevingsvergunningen         | Uit informatie blijkt dat doorwerking onvoldoende is. Dit is ook reden Verbeterprogramma verantwoording groepsrisico te starten.<br>Enerzijds zijn er aanwijzingen dat verantwoording groepsrisico beter ingebed raakt in uitvoeringspraktijk, anderzijds vinden gemeenten verantwoording groepsrisico nog altijd lastig.   |
| Doorwerking regels saneren   | Uit informatie komt wisselend beeld naar voren over doorwerking. Saneringsprogramma voor LPG-tankstations is vrijwel volledig afgerond. Ook alle LPG-autogastankauto's zijn voorzien van hittewerende coating.<br>Van andere situaties ontbreekt eenduidig overzicht van aantal te saneren situaties. Sanering van grotere industriële bedrijven kent aanzienlijke achterstand. Streefwaarde dat knelpunten die niet voldoen aan basisveiligheidsniveau zijn aangepakt wordt dan ook niet volledig behaald. |
| Realisatie kwaliteitsimpuls uitvoering beleid externe veiligheid inrichtingen  | Uit informatie blijkt dat er in het algemeen sprake is van functionerende dagelijkse praktijk, maar eindsituatie is nog niet bereikt. Streefwaarde borgen dat wettelijke taken vervuld worden c.q. geen nieuwe knelpunten ontstaan wordt niet volledig behaald.<br>Er zijn enkele stevige probleempunten en in de breedte is taakuitvoering externe veiligheid nog niet altijd goed geborgd.  |

### 6.5 Ingezette budgetten

Conclusie 10

*Daadwerkelijke uitgaven en onderbouwing ingezette budgetten beperkt inzichtelijk*  
Het blijkt lastig om de daadwerkelijke uitgaven per ingezet instrument en per jaar te specificeren. Over de daadwerkelijke uitgaven op artikelonderdeel 56.42 is bekend:

- € 147,4 mln voor (subsidie) saneringsprogramma te risicovolle inrichtingen
- € 160,0 mlr. voor programmafinanciering kwaliteitsimpuls uitvoering.

Een vergelijking van de daadwerkelijke uitgaven in de periode 2004 tot en met 2012 en de begrote budgetten voor dezelfde periode is ook lastig, omdat ook in de begrotingen niet altijd een uitsplitsing is gemaakt naar de begrote budgetten per instrument.

## Twynstra Gudde

In vergelijking met de in de tweede voortgangsrapportage aangegeven verdeling blijven de daadwerkelijke uitgaven voor (subsidie) saneringsprogramma te risicovolle inrichtingen binnen de bandbreedte van de destijds gereserveerde bedragen.

De onderbouwing van de ingezette budgetten in de periode 2004 tot en met 2012, wordt in beleidsartikel 56 niet beschreven. Gevraagd naar hoe de hoogte van de ingezette budgetten is bepaald, blijkt dat deze zijn te relateren aan:

- de te saneren risicovolle situaties
- de toename van circa 200 fte bij provincies en gemeenten ten opzichte van 2004.

In combinatie met de constatering dat de begroting weinig beleidsgericht wordt gebruikt<sup>20</sup>), is de vierde aanbeveling:

Aanbeveling IV

*Gebruik de begroting meer beleidsgericht en benut de beschikbare ruimte beter voor een toelichting op het gevoerde en te voeren beleid.*

---

<sup>20</sup>) De begroting wordt weliswaar jaarlijks geactualiseerd, maar beleidsmakers gebruiken de begroting niet voor een goede toelichting op het gevoerde en te voeren beleid. Dit knelt des te meer omdat er niet één actueel beleidsdocument is met betrekking tot externe veiligheid inrichtingen.

## Literatuurlijst

- DirectResearch (2013), Bekendheidsonderzoek verbeterprogramma groeps-risico's
- Inspectie Leefomgeving en Transport (2013a), Stand van zaken Bevi-sanering industrie
- Inspectie Leefomgeving en Transport (2013b), Stand van zaken naleving brandveiligheidseisen bij opslagen van gevaarlijke stoffen
- Interprovinciaal Overleg (2011), Eindrapportage landelijke kwaliteits-monitoring & -evaluatie van de taakuitvoering externe veiligheid
- Interprovinciaal Overleg (2009), Eindrapportage gezamenlijke provincies 2008 programmafinanciering externe veiligheid
- Interprovinciaal Overleg (2008), Eindrapportage gezamenlijke provincies 2007 programmafinanciering externe veiligheid
- Interprovinciaal Overleg (2007), Eindrapportage gezamenlijke provincies 2006 programmafinanciering externe veiligheid
- KPMG (2010), Onderzoek structurele financiering EV na 2010 (eindversie)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), Kabinetsstandpunt vuurwerkcramp
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), Projectplan onderzoek beleidsdoorlichting Bevi 2012
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011a, 1 maart), Rapportage over de evaluatie van de verantwoordingsplicht groepsrisico
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011b), Verbeterprogramma verantwoording groepsrisico
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011c, 1 juli), Voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009a, 7 december), Negende voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009b, 4 februari), Schadevergoeding Bevi
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008, 21 oktober), Achtste voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2007a), Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico (versie 1.0)
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2007b, 5 november), Zevende voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006a, 6 januari), Vijfde voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006b, 17 oktober), Zesde voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid

# Twynstra Gudde

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005), Handreiking saneringsprogramma Besluit externe veiligheid inrichtingen
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004, 7 september), Vierde voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003a, 1 september), Derde voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003b, 23 mei), Toepassing van de circulaire schadevergoeding Wet milieubeheer in verband met sanering van LPG-tankstations
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002a, 7 november), Kabinetsbeleid inzake externe veiligheid
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002b, 4 april), Voortgang kabinetsbeleid inzake externe veiligheid
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001a), Een wereld en een wil; werken aan duurzaamheid. Nationaal Milieubeleidsplan 4
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001b, 19 september), Integraal veiligheidsprogramma
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1993), Milieu als maatstaf. Nationaal Milieubeleidsplan 2
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & Vereniging Technische Commissie Vloeibaar Gas (2005, 22 juni), Convenant LPG-autogas
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013), Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht
- Royal Haskoning (2010), Evaluatie verantwoordingsplicht groepsrisico
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2009), Handleiding risico-berekeningen Bevi (versie 3.2)
- SenterNovem (2006), Handleiding Besluit externe veiligheid inrichtingen en Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen
- Staatsblad (2006, 656), Besluit van 28 november 2006, houdende regels met betrekking tot de registratie van gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen (Registratiebesluit externe veiligheid)
- Staatsblad (2004a, 521), Besluit van 7 oktober 2004, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit externe veiligheid inrichtingen
- Staatsblad (2004b, 520), Besluit van 27 mei 2004 houdende milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer (Besluit externe veiligheid inrichtingen)
- Staatsblad (2002, 33), Besluit van 22 januari 2002, houdende nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk (Vuurwerk-besluit)
- Staatscourant (2005, 111), Subsidieregeling programmafinanciering EV-beleid voor andere overheden 2006-2010
- Tweede Kamer (2012-2013, 33 400 XII, nr. 2), Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2013
- Tweede Kamer (2011-2012, 33 000 XII, nr. 2), Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012

## Twynstra Gudde

- Tweede Kamer (2010-2011, 32 500 XI, nr. 2), Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2011
- Tweede Kamer (2009-2010, 32 123 XI, nr. 2), Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2010
- Tweede Kamer (2008-2009, 31 700 XI, nr. 2), Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2009
- Tweede Kamer (2007-2008, 31 200 XI, nr. 2), Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2008
- Tweede Kamer (2006-2007, 30 800 XI, nr. 2), Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2007
- Tweede Kamer (2005-2006, 30 300 XI, nr. 2), Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2006
- Tweede Kamer (2004-2005, 29 800 XI, nr. 2), Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005
- Tweede Kamer (1993-1995, 22 666, nr. 3), Risicobenadering in het milieubeleid; brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Twynstra Gudde (2012), Evaluatie (gebruik) rekenmethodiek Bevi en de organisatie eromheen
- Uitvoering met ambitie.nl (2012), Kwaliteitscriteria 2.1; voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo
- Vereniging Nederlandse Chemische Warehousingbedrijven (2013, 26 februari), Zwaar verouderde risicokaarten vormen groot risico veiligheid
- VROM-Inspectie (2011), Sanering LPG tankstations; eindsituatie externe veiligheid 2010
- VROM-Inspectie (2009), Geen garantie op brandveiligheid; onderzoek naar automatische brandbeveiliging bij opslagen voor gevaarlijke stoffen
- VROM-Inspectie (2008a), Externe veiligheid: weten, verbeteren en borgen
- VROM-Inspectie (2008b), Urgente sanering LPG-tankstations; een onderzoek naar de voortgang van de urgente sanering van LPG-tankstations
- VROM-Inspectie (2007a), Dieper duiken in het schuim; veiligheid lichtschuim brandblussystemen (hi-ex inside air) in grote opslagen van gevaarlijke stoffen
- VROM-Inspectie (2007b), Sanering LPG-tankstations; een onderzoek naar de voortgang van de urgente sanering van LPG-tankstations



Twynstra Gudde

## **Bijlagen**

## Bijlage 1. Lijst betrokken personen

### Samenstelling begeleidingscommissie

- de heer Alders, beleidsadviseur milieu-, bouw- & overig bestuursrecht, FME-CWM, namens VNO-NWC
- de heer Duindam, senior beleidsmedewerker externe veiligheid, provincie Zuid-Holland, namens Interprovinciaal Overleg
- de heer Kuijjer, projectmanager externe veiligheid, ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorzitter)
- de heer Musch, adviseur externe veiligheid, Omgevingsdienst Amsterdam
- mevrouw Uylenburg, hoogleraar milieurecht, Universiteit van Amsterdam.

### Werkbijeenkomst met beleidsmakers

In een werkbijeenkomst met betrokken beleidsmakers is, op basis van de resultaten van de bureaustudie naar relevante documenten, de beleidstheorie in beeld gebracht.

Deelnemende personen aan de werkbijeenkomst op 14 januari 2013 waren:

- de heer De Jong, hoofd duurzame industrie, ministerie van Infrastructuur en Milieu, oud-programmamanager externe veiligheid, ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- de heer Kooistra, jurist, ministerie van Infrastructuur en Milieu
- de heer Moons, oud-directeur leefomgeving, ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- mevrouw De Savornin Lohman, lid managementteam directie veiligheid en risico's, ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Een aantal andere genodigde beleidsmakers was niet aanwezig.

### Geïnterviewde personen

#### *Bedrijven*

- de heer Dirks, projectmanager, Havenbedrijf Rotterdam
- de heer Korteweg Maris, beleidsmedewerker (transport)veiligheid en gezondheid, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)
- mevrouw Van der Rest, health and safety environment manager, Shell Nederland, voorzitter Platform externe veiligheid, VNO-NCW.

#### *Bedrijven*

mevrouw Henneveld, jurist, belangenvereniging tankstations (BETA).

# Twynstra Gudde

## Brandweer Amsterdam-Amstelland

- de heer El-Aaïdi, adviseur industriële en externe veiligheid
- de heer Mars, adviseur industriële en externe veiligheid.

## DCMR Milieudienst Rijnmond

- de heer Kooijman, bureauhoofd veiligheid
- de heer Vijgen, senior beleidsmedewerker externe veiligheid.

## Gemeente Amsterdam

- mevrouw Kovács, jurist.

## Gemeente Den Helder

- de heer Ingelse, beleidsmedewerker.

## Ingenieursbureaus

- mevrouw Van Dijk, teammanager externe en integrale veiligheid, Royal HaskoningDHV
- de heer Soer, senior juridisch adviseur omgevingsrecht, Royal HaskoningDHV
- de heer Van Wijngen, senior projectleider, Cauberg-Huygen.

## Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

- de heer Smeulders, projectleider externe veiligheid
- de heer Van der Voort, beleidsadviseur handhavingsbeleid.

## Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)

- de heer De Bruijn, senior beleidsmedewerker
- de heer Bults, programmamanager.

## Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)

- de heer Kuijjer, projectmanager externe veiligheid.

## Omgevingsdienst Midden-Holland

- de heer Wegerif, adviseur externe veiligheid.

## Provincie Noord-Brabant

- de heer Bos, beleidsmedewerker externe veiligheid
- mevrouw Reiningh, clustercoördinator externe veiligheid.

## Provincie Zuid-Holland

- de heer Duindam, senior beleidsmedewerker externe veiligheid.

## Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

- de heer Gooijer, wetenschappelijk medewerker, Centrum duurzaamheid, milieu en gezondheid
- de heer Uijt de Haag, senior wetenschappelijk medewerker, Centrum veiligheid.

## Bijlage 2. Saneringstermijnen

| Activiteit  | Hoeveelheid  | Uiterlijke saneringsdatum        |
|---|--|----------------------------------|
| <i>Categoriale inrichtingen</i>   |  |                                  |
| LPG-tankstations  | < 1.500 m <sup>3</sup> doorzet<br>> 1.500 m <sup>3</sup> doorzet | 1 januari 2010<br>1 juli 2013**) |
| Opslag verpakte gevaarlijke stoffen, met brandbare gevaarlijke stoffen en F-, Cl-, N-, S-verbindingen | >10.000 kg*)   | 1 januari 2010****)              |
| Ammoniakkoelinstallatie   | 1.500 – 10.000 kg  | 1 januari 2010****)              |
| Opslag meststoffen groep 2  | > 1000.000 kg  | 1 januari 2013**)                |
| <i>Niet-categoriale inrichtingen</i>  |  |                                  |
| Brzo 1999 inrichting  |  | 1 januari 2010                   |
| Overslag van gevaarlijke stoffen  | (Brzo bijlage 1)   | 1 juli 2013**)                   |
| Spoorwegemplacements (Revi bijlage 3)   |  | *****)                           |
| Ammoniak in insluitsysteem  | > 1.500 kg   | 1 juli 2013**)                   |
| Licht of zeer licht ontvlambare vloeistoffen in insluitsysteem  | > 150 m <sup>3</sup>   | 1 juli 2013**)                   |
| Propaan of acetyleen in insluitsysteem  | > 13 m <sup>3</sup>  | 1 juli 2013**)                   |
| Cyanidehoudend bad  | > 100 liter  | 1 juli 2013**)                   |
| Vergiftigde of zeer vergiftigde stof in insluitsysteem  | > 1.000 liter  | 1 juli 2013**)                   |
| Opslagcompartiment met vergiftigde of zeer vergiftigde stof in gasflessen                             | > 1.500 liter totale waterinhoud                                 | 1 juli 2013**)                   |
| Aardgasdrukregel- en meetstations   | > 20 inch diameter gastoevoerleiding                             | 1 juli 2013**)                   |
| Ammoniakkoelinstallatie   | > 10.000 kg  | 1 juli 2013**)                   |
| Opslag verpakte gevaarlijke stoffen, met brandbare gevaarlijke stoffen en F-, Cl-, N-, S-verbindingen | > 10.000 kg*)  | 1 juli 2013**)                   |

\*) Categoriale inrichtingen hebben geen opslagvoorzieningen met een oppervlak > 2.500 m<sup>2</sup> en er worden geen verpakkingseenheden van > 100 kg zeer vergiftige stoffen (of ADR-klasse 6.1) in de open lucht gelost en geladen.

\*\*) Als sanering voor 1 januari 2010 redelijkerwijs niet mogelijk is door inwerkingtreding van delen van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (artikel 15 en 18) per 1 juli 2008, geldt uiterlijk 1 juli 2013.

\*\*\*) Als sanering voor 1 januari 2010 redelijkerwijs niet mogelijk is bij een saneringssituatie die is ontstaan door de Regeling externe veiligheid inrichtingen tranche I, geldt uiterlijk 1 juli 2012.

\*\*\*\*) Als sanering voor 1 januari 2010 redelijkerwijs niet mogelijk is bij een saneringssituatie die is ontstaan door de Regeling externe veiligheid inrichtingen tranche III, geldt uiterlijk 13 februari 2014.

\*\*\*\*\*) In het zogenoemde PAGE-project is afgesproken dat voor 1 januari 2010 is gesaneerd.