



De veiligheidsprofessional aan de onderhandelingstafel

Implementatie van de veiligheidscontour

Philip Stohr MSc.

Adviseur, KappetijnBriks
p.stohr@kappetijnbriks.nl

In steeds meer gebieden in Nederland wordt de veiligheidscontour toegepast als instrument om risico's met betrekking tot externe veiligheid in een gebied te beheersen. Werken met een veiligheidscontour biedt een aantal voordelen, maar er zijn ook zorgen over mogelijk oplopende risico's binnen de veiligheidscontour.

Als veiligheidsprofessional kan het gebeuren dat u – als werknemer of als externe adviseur – één van de betrokken stakeholders moet ondersteunen die gezamenlijk deze externe veiligheidsrisico's moeten ondervangen. Dit artikel geeft inzicht in de rollen en mogelijkheden aan de onderhandelingstafel van u en uw gesprekspartners.

De veiligheidscontour

Door middel van een veiligheidscontour is het mogelijk een gebiedsverdeling tot stand te brengen tussen een industriegebied en overige activiteiten in de omgeving.

In plaats van het gebruik van afzonderlijke risicocontouren per bedrijf op basis van de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico, komt er één veilig-



heidscontour om het gebied. Deze veiligheidscontour is tenminste net zo groot als alle plaatsgebonden risicocontouren samen.

Op basis van de ligging van de veiligheidscontour, de mogelijkheden die een gebied heeft en de visie op toekomstige ontwikkelingen kan hier een nader te bepalen hoeveelheid extra risicoruimte aan worden toegevoegd. Dit heeft als groot voordeel dat bedrijfsactiviteiten die risico's met zich meebrengen, kunnen worden geconcentreerd in een bepaald gebied en er niet langer 'strijd' hoeft te worden gevoerd over het claimen van de beschikbare milieugebruiksruimte.

Binnen de veiligheidscontour vervalt de verplichting om een nieuwe ontwikkeling te toetsen aan de grenswaarde van het plaatsgebonden risico. Dit betekent dat bedrijven met risicovolle bedrijfsactiviteiten, in theorie, op kleinere afstand van elkaar geplaatst kunnen worden dan onder het regime zonder veiligheidscontour was toegestaan. Op deze ontwikkeling komen wij later in het artikel uitgebreid terug.

Functionele binding

In het gebied binnen de veiligheidscontour mogen alleen objecten worden gerealiseerd, die een functionele binding met het gebied hebben. In de praktijk kan hierbij worden gedacht aan bedrijven die vallen onder het regime van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi) of het Besluit Risico's Zware Ongevallen '99 (hierna: BRZO) en de bedrijvigheid die gelieerd is aan dit type bedrijven.

Het vestigen van zogeheten (beperkt) kwetsbare objecten is niet toegestaan. Waar de grens getrokken moet worden tussen functioneel gebonden en niet-functioneel gebonden, is niet altijd geheel duidelijk. De wetgeving bevat geen definitie voor het begrip functionele binding. Enerzijds heeft dit als voordeel dat het bevoegd gezag ter plaatse voor een specifieke veiligheidscontour een maatwerkdefinitie kan formuleren, anderzijds kan er veel discussie ontstaan over de toepassing van dit begrip.

Wettelijke grondslag

De veiligheidscontour vindt zijn wettelijke grondslag in het Bevi. In artikel 14 daarvan is verankerd dat het bevoegd gezag de mogelijkheid heeft een veiligheidscontour vast te stellen. In artikel 10 is de verplichting opgenomen dat bedrijven binnen de veiligheidscontour een functionele binding moeten hebben met het gebied.

Zoals eerder aangegeven is er in de wetgeving geen definitie van het begrip functionele binding zelf opgenomen. De enige richting die door de wetgever is

meegegeven in de toelichting op het Bevi, is dat functionele binding in dit verband 'restrictief geïnterpreteerd dient te worden'.

Inpassing in het beleid

In de praktijk is de definitie van functionele binding bij toepassing van de veiligheidscontour doorgaans opgenomen in de bestemmingsplannen van het desbetreffende gebied. Het besluit tot het vaststellen van de veiligheidscontour en de bijbehorende verbeelding worden doorgaans als een apart besluit in procedure gebracht.

In de praktijk

Het toepassen van een veiligheidscontour vergroot de mogelijkheden van industriële gebieden waar bedrijven met risicovolle activiteiten zijn gevestigd. Door de duidelijke verdeling die tot stand komt tussen de industrie en de overige gebruikers van het gebied, ontstaat een grotere mate van zekerheid over de toekomstige uitbreidings- en intensiveringsmogelijkheden van de industrie. Deze zekerheid is doorgaans een belangrijke factor voor het doen van investeringen.

Inbreiding

Verder maakt het wegvallen van de toetsing aan de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico 'inbreiding' mogelijk. Hierdoor kan de ruimte binnen een industriegebied intensiever worden benut.

Bescherming aanwezige personen

Zoals eerder aangegeven zorgt het wegvallen van de toetsing aan de grenswaarden van het plaatsgebonden risico ervoor dat risicovolle bedrijfsactiviteiten, in theorie, op kleinere afstand van elkaar geplaatst kunnen worden dan vóór de totstandkoming van de veiligheidscontour het geval was. Hoewel bepaald is dat alleen functioneel gebonden objecten binnen de veiligheidscontour zijn toegestaan, is het onontkoombaar dat er binnen de veiligheidscontour een bepaald aantal personen aanwezig is.

Het gebied dat door een veiligheidscontour is omsloten, is geen afgegrensd gebied en is daarmee onderdeel van de openbare ruimte. Hiernaast is bijvoorbeeld ook het personeel van de bedrijven in het gebied aanwezig. Al deze personen hebben echter recht op een bepaald beschermingsniveau.

Veiligheid-verhogende maatregelen (vvm)

Een mogelijkheid om dit beschermingsniveau te kunnen bieden is het nemen van aanvullende veiligheid-verhogende maatregelen (hierna: vvm). Hierbij kan worden gedacht aan fysieke maatregelen aan gebouwen en installaties, zowel aan de kant van 'de bron' als

‘de ontvanger’, en maatregelen ten behoeve van de bevordering van de zelfredzaamheid van personen.

Een voorbeeld van vvm in de praktijk is het kantoor van BP in de Rotterdamse haven. Aan de kant waar de installaties zijn gelegen, is in het kantoorpand een aarden wal geïntegreerd die de druk en hitte van een explosie of brand kan opvangen.

In de praktijk blijkt het juridisch lastig en misschien wel onmogelijk dit type maatregelen verplicht te stellen. Het blijkt niet toegestaan fysieke maatregelen aan gebouwen op te nemen in het bestemmingsplan, maatregelen op te nemen in een erfpacht- of gronduitgifte-overeenkomst of fysieke maatregelen aan gebouwen op te nemen in een autonome gemeentelijke verordening.

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat het uitgesloten is dat het volledige pakket aanvullende veiligheid-verhogende maatregelen voortkomt uit de werking van wet- en regelgeving. De betrokken partijen dienen er met elkaar uit te komen. Daarom is hier een belangrijke rol weggelegd voor de veiligheidsprofessional.

De veiligheidsprofessionals van: de bedrijven, de overheid, de Regionale Uitvoeringsdienst (milieu), de Veiligheidsregio en eventueel een gebiedsbeheerder (bijvoorbeeld een havenbedrijf) dienen gezamenlijk een voor de specifieke situatie toegesneden set maatregelen met elkaar overeen te komen. Iedere organisatie heeft een belang en iedere veiligheidsprofessional heeft daarmee zijn eigen onderhandelingspositie. Deze rol en bijpassende onderhandelingsposities zullen hieronder kort worden toegelicht.

Rol 1: De veiligheidsprofessional vertegenwoordigt een bedrijf

De onderhandelingspositie van een bedrijf in deze discussie over veiligheid-verhogende maatregelen is in beginsel sterk. Een bedrijf voldoet al aan haar wettelijke verplichtingen zoals het toepassen van ‘Best Beschikbare Technieken’ (hierna: BBT). Alles wat een bedrijf extra doet, kan worden uitgelegd als een geste in de richting van het bevoegd gezag en de maatschappij.

Toch is dit beeld onvoldoende genuanceerd. Een bedrijf moet zorgdragen voor een goede veiligheidssituatie voor de eigen mensen, voor zowel interne risico’s als risico’s van buiten. Om dit te kunnen garanderen, is het goed denkbaar dat een bedrijf akkoord gaat met een set veiligheid-verhogende maatregelen.

De enigszins clichématige opmerking ‘Maatregelen kosten geld, maar de gevolgen van een incident kosten nog veel meer geld’ is hier van toepassing.

Het treffen van maatregelen kan de gevolgen van een eventueel incident reduceren. De extra maatregelen kunnen mogelijk worden geïntegreerd in het principe van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, waardoor ze een positieve bijdrage leveren aan het imago van het bedrijf.

Hiernaast heeft een bedrijf ook belang bij stabiliteit in het ruimtelijke regime. Deze stabiliteit geeft lange-termijn-zekerheid over de ruimtelijke mogelijkheden en onmogelijkheden in een gebied. Deze informatie is essentieel bij een zorgvuldige afweging voor bijvoorbeeld het doen van een investering.

Rol 2: De veiligheidsprofessional vertegenwoordigt de gemeente/de provincie

Van de gemeente of de provincie wordt verwacht dat zij handelt in het algemeen belang. Of de gemeente of de provincie bevoegd gezag is als vergunningverlener voor de ‘Wabo bouwvergunning’, is afhankelijk van ‘de juridische status van het desbetreffende object’.

In een zeer beperkt aantal gevallen kan ook het rijk bevoegd gezag zijn. Het algemeen belang bestaat in dit geval uit een economisch belang aan de ene zijde en een veiligheids- en milieubelang aan de andere zijde. De kern van de argumentatie van de gemeente of de provincie is dat zij met de invoering van de veiligheidscontour een aantal mogelijkheden heeft gecreëerd voor het bedrijfsleven. De creatie van deze mogelijkheden is alleen verdedigbaar, gelet op het algemeen belang, wanneer er in specifieke gevallen veiligheid-verhogende maatregelen worden genomen. Het voornaamste argument is dat de overheid ‘heeft gegeven’ met de komst van de veiligheidscontour en nu ‘mag nemen’ door te vragen om extra vvm.

Rol 3: De veiligheidsprofessional vertegenwoordigt de Veiligheidsregio

De veiligheidsregio is de voornaamste adviseur van de Regionale Uitvoeringsdienst Dienst (hierna: de RUD) op een aantal veiligheidsaspecten, waaronder het groepsrisico. In deze hoedanigheid adviseert de veiligheidsregio over de benodigde veiligheid-verhogende maatregelen.

Het is van groot belang dat er het besef is dat de uiteindelijk gerealiseerde vvm een product zijn van onderhandeling en dat de bedrijven al aan de wettelijk vastgelegde veiligheidseisen voldoen. Dit maakt het van belang dat de gevraagde maatregelen proportioneel, gemotiveerd en doordacht zijn. Het stellen van buitenproportioneel strenge eisen zal een bevredigend onderhandelingsresultaat bemoeilijken.

Rol 4: De veiligheidsprofessional vertegenwoordigt de RUD (milieu)

De Regionale Uitvoeringsdienst of RUD is de bewaker van de milieukwaliteit in een gebied en in de praktijk de vergunningverlener voor de 'Wabo milieuvergunning'.

De RUD doet, op grond van haar expertise en het advies van de Veiligheidsregio, een voorstel voor een passende set vvm voor de betreffende situatie. Hier is – evenals bij de Veiligheidsregio – van belang dat men beseft dat de uiteindelijk gerealiseerde veiligheid-verhogende maatregelen een product zijn van onderhandeling en dat de bedrijven al aan de wettelijk vastgelegde veiligheidseisen voldoen.

Dit geeft aan dan voor het bereiken van de benodigde overeenstemming tussen de betrokken partijen een duidelijke motivatie voor de wenselijke vvm en een transparante communicatie een vereiste is.

Rol 5: De veiligheidsprofessional vertegenwoordigt de gebiedsbeheerder

[niet in alle gevallen van toepassing]

Een gebiedsbeheerder streeft naar een zo hoog mogelijk kwaliteit in het door hem beheerde gebied. Veiligheid is daarbij een van de kwaliteitsindicatoren. Vanuit dit oogpunt zal de gebiedsbeheerder voorstander zijn van het toepassen van een passende set extra veiligheid-verhogende maatregelen.

Toch zal een gebiedsbeheerder niet blij zijn met een buitenproportionele set vvm. Het door hem beheerde gebied concurreert met andere gebieden. Te strenge eisen doen afbreuk aan de concurrentiepositie van het gebied. De bedrijven in het gebied zijn de klanten van de gebiedsbeheerder.

Wanneer een gebiedsbeheerder de grond verhuurt aan de bedrijven, kan hij de vvm opnemen in de private gronduitgifte-contracten. Toch zal een gebiedsbeheerder hier terughoudend mee zijn, omdat hij niet op de stoel van het bevoegd gezag wil plaatsnemen. Als de gebiedsbeheerder eigenaar is van de grond, heeft hij belang bij de inbreiding. Dit heeft vooral te maken met het feit dat kavels, die eerst onverhuurbaar waren omdat ze in een risicocontour van ander bedrijf lagen, nu verhuurbaar worden. De gebiedsbeheerder kan de rol innemen van mediator tussen bedrijven en overheid.

Tot slot

De veiligheidscontour is een bruikbaar instrument voor gebieden, waar veel activiteiten plaatsvinden die een bepaald risico met zich meebrengen. De veiligheidscontour zorgt ervoor dat de risicovolle bedrijfsacti-



viteiten worden geconcentreerd en dat inbreiding, gelimiteerde intensivering en gelimiteerde uitbreiding mogelijk is.

Het gezamenlijke voordeel voor de stakeholders bestaat er uit dat besluitvorming en vergunningverlening sneller kunnen verlopen. Door het labelen van het gebied als industriële zone zal de economische waardering van het gebied stijgen.

Vanwege het wegvallen van de verplichting om te toetsen aan de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico in het gebied binnen de veiligheidscontour, worden ontwikkelingen mogelijk die onder het oude planologische regime niet mogelijk waren. Door deze ontwikkelingen kunnen de risico's in het gebied binnen de contour oplopen. Om dit te ondervangen kunnen extra veiligheid-verhogende maatregelen worden genomen.

Omdat de juridische mogelijkheden om deze maatregelen af te dwingen, beperkt zijn of ontbreken, is de set maatregelen die uiteindelijk wordt geïmplementeerd een resultaat van onderhandelingen tussen de betrokken stakeholders. Iedere stakeholder heeft daarbij zijn eigen rol en bijpassende onderhandelingspositie.

Wanneer u als veiligheidsprofessional ondersteunt in één van deze rollen, is het waardevol u bewust te zijn van uw eigen rol en onderhandelingspositie en die van uw partners aan tafel.