

Externe Veiligheid: veiligheidscontouren in het Rotterdamse havengebied

Verschijningsdatum: 25 augustus 2014

Geschreven door:

Philip Stohr MSc, junior veiligheidsadviseur bij KSS

Opleiding:

2013-2014 Master Planologie, Radboud Universiteit te Nijmegen

2011-2013 Master Bestuurskunde (Besturen van veiligheid), Radboud Universiteit te Nijmegen

2008-2012 Bachelor Bestuurskunde, Radboud Universiteit te Nijmegen

Werkervaring:

Augustus 2014 – heden Veiligheidsadviseur Kappetijn Safety Specialists

Oktober 2013- Maart 2014 (Stage) Havenbedrijf Rotterdam N.V. & Royal HaskoningDHV te Amersfoort

- De implementatie van veiligheidscontouren



Samenvatting

In het Rotterdamse havengebied zijn in 2014 een drietal veiligheidscontouren vastgesteld. Nu is de fase van implementatie van deze contouren aangebroken. Voor dit implementatieproces zijn verschillende obstakels ervaren en/of verwacht. Het gaat hier om obstakels bij de (toepassing van) de wet en regelgeving, obstakels bij de beheersing van de risico's binnen het door de veiligheidscontour omsloten gebied en belangrijke zaken bij de onderlinge samenwerking van actoren. De inhoud van dit artikel geeft richting aan deze onderlinge samenwerking en de te nemen obstakels.

Artikel

Inleiding: de veiligheidscontour

Sinds de invoering van het Bevi in 2004 is het mogelijk om voor een bepaald gebied een veiligheidscontour vast te stellen. Er ontstaat een industriële zone met een harde grens die duidelijk met de omgeving kan worden gecommuniceerd. Binnen de contour is er ruimte voor de intensivering van risicovolle activiteiten, buiten de contour niet.

Het Rotterdamse havengebied is het eerste gebied in Nederland waar veiligheidscontouren op een grote schaal worden gebruikt. Voor de gebieden Botlek en Vondelingenplaat, Europoort en Landtong en Maasvlakte 1 zijn

veiligheidscontouren vastgesteld. Na de vaststelling is de implementatiefase aangebroken. Door de geringe ervaring met het gebruik van veiligheidscontouren zijn er in het implementatieproces de nodige hindernissen te nemen. Om een overzicht te krijgen van deze mogelijke hindernissen bij de implementatie is een drietal deelonderwerpen onderzocht voor de situatie in het Rotterdams havengebied:

1. De mate van robuustheid van de gebruikte wet- en regelgeving;
2. Het realiseren van veiligheid verhogende maatregelen;
3. De gevolgen van de veiligheidscontour voor de betrokken actoren.

De mate van robuustheid van de gebruikte wet- en regelgeving

Een van de sleutelconcepten bij de implementatie van de veiligheidscontour is functionele binding en de omgang met dit begrip. De wet bevat geen definitie van dit begrip, daarom wordt er vaak voor gekozen een definitie in het bestemmingsplan op te nemen. Het voordeel hiervan is dat het mogelijk is een maatwerk-definitie op te nemen. Het nadeel is dat er een reëel risico ontstaat dat er een (te) ruime definitie wordt gekozen, waardoor bepaalde rationeel onwenselijke of ontoelaatbare ontwikkelingen juridisch gezien toch mogelijk zijn.

Dit probleem speelt ook in het Rotterdamse havengebied. De gekozen definitie is, omwille van het ondernemersklimaat in de haven, tamelijk ruim gesteld. Om de negatieve effecten hiervan te beteugelen wil een aantal betrokken partijen een aanvullend afsprakenkader overeenkomen met omgangsvormen en richtlijnen. Deze afspraken kunnen leidend zijn bij de discussie over functionele binding en de noodzaak van veiligheid verhogende maatregelen. Een dergelijk aanvullend afsprakenkader krijgt de status van een convenant. Aan een convenant kunnen echter geen rechtsgevolgen worden ontleend wanneer de wet niet expliciet de mogelijkheid bevat voor verdere uitwerking door middel van een convenant. Hier kan uit worden opgemaakt dat aan dit convenant geen rechtsgevolgen kunnen worden ontleend.

Om de risico's binnen de contour beheersbaar te houden is het idee ontstaan om veiligheid verhogende maatregelen (hierna: vvm) te nemen. Het blijkt juridisch gezien echter lastig om dergelijke maatregelen in het bestemmingsplan op te nemen of anderszins verplicht te stellen.

Het realiseren van veiligheid verhogende maatregelen

Wanneer er in de huidige situatie sprake is van de realisatie van vvm is het vaak één en dezelfde partij die de vvm financiert, realiseert en van de realisatie profiteert. In veel gevallen is dit niet de meest efficiënte en effectieve werkwijze. Er kan winst worden gehaald door de vvm integraal met alle gebruikers van het gebied en eventueel de gebiedsbeheerder of het bevoegd gezag tot stand te brengen. Om hiertoe te komen dienen de volgende stappen te worden gezet:

1. Vaststellen wie verantwoordelijk is voor de hoogte van het risico
2. Bepalen hoe groot de verhoging van het risico is.
3. Verkenning van vvm die het risico op een efficiënte manier kunnen reduceren.
4. Het bepalen van de kosten van de verschillende alternatieven sets van vvm

5. Uitvoering van een kosten-batenanalyse brengt een optimale set vvm voort.
6. Wanneer het verschillende partijen zijn die de vvm financieren, realiseren en ervan profiteren zal er moeten worden vastgelegd welke uitwisseling van geld en garanties tot stand dient te komen.

De gevolgen van de veiligheidscontour voor de betrokken organisaties

De komst van de veiligheidscontour heeft invloed op het handelen van de betrokken actoren. De actoren hebben nieuwe verantwoordelijkheden gekregen of hun verantwoordelijkheden zijn veranderd. Tevens is samenwerking tussen bepaalde actoren meer dan ooit noodzakelijk geworden. De actoren waar het om gaat zijn hoofdzakelijk de gemeente, de provincie, de veiligheidsregio, de RUD, (een vertegenwoordiger van) de bedrijven en eventueel een gebiedsbeheerder. Deze actoren hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om ontwikkelingen waarvan de functionele binding niet eenduidig is zo vroeg mogelijk te signaleren. De bouwinspecteurs van de gemeente hebben een belangrijke rol in de beoordeling van vvm. De veiligheidsregio is een belangrijke adviseur aangaande de beheersbaarheid van het groepsrisico. De RUD toetst aanvragen voor de Wabo milieuvergunning aan onder andere de veiligheidscontour en de bijbehorende criteria voor functionele binding. De gebiedsbeheerder heeft doorgaans als eerste contact met een initiatiefnemer en doet een eerste toets op basis van haar visie documenten. De provincie heeft een coördinerende rol en maakt indien nodig van haar instrumentarium gebruik om bij te sturen.

Een van de problemen die in de Rotterdamse casus is gesignaleerd is het feit dat aan de gemeente, in de personificatie van de bouwinspecteur, een belangrijke rol in de uitvoering is toebedeeld terwijl de gemeentelijke organisatie zwaar onder druk staat door intensieve bezuinigen. Deze bezuinigingen raken ook de personele capaciteit en de bijscholingsmogelijkheden van het personeel. De andere actoren hebben nog geen beweging laten zien om deze mogelijke tekortkoming te compenseren. In alle betrokken organisaties is de goede wil aanwezig om de veiligheidscontour deugdelijk te implementeren. Toch is er binnen alle betrokken organisaties geen concreet verantwoordelijke functionaris aangewezen voor de implementatie. Hierdoor bestaat het risico dat uiteindelijk geen verantwoordelijkheid wordt genomen voor de implementatie van de meest politiek gevoelige elementen van de implementatie.

Tot slot: hoe nu verder?

Uit de bovenstaande onderzoeksresultaten blijkt dat de implementatie van veiligheidscontouren nog hevig in ontwikkeling is. Er ligt een taak voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu om de regelgeving 'te verfijnen'. In het geval van de Rotterdamse haven is gebleken dat er vraag is naar aanvullend beleid om de risico's binnen het door de veiligheidscontour omsloten gebied te beheersen. De huidige wetgeving biedt hier niet de ruimte toe. De Woningwet en het Bouwbesluit 2012 staan vvm in de vorm van bouwtechnische eisen in de weg. Juristen zijn niet eens over de vraag of het door middel van het gebruik van de crisis- en herstelwet wel mogelijk is om extra bouwkundige eisen te stellen op basis van de status die de Rotterdamse haven heeft als ontwikkelingsgebied. De procesafspraken voor de implementatie van de veiligheidscontour worden, zoals eerder beschreven, naar alle waarschijnlijkheid vastgelegd in een convenant. Vanwege het feit dat de wetgeving geen ruimte geeft voor de uitwerking van procesafspraken in een convenant kan aan dit convenant

geen rechtskracht worden ontleend. Op diverse andere locaties in Nederland is een angst merkbaar om de veiligheidscontour als instrument toe te passen vanwege de complexe en omvangrijke voorbereiding en procedures. Dit zou kunnen worden opgelost door blokkades weg te nemen en concrete kennis aan te bieden in een handreiking.

De operationele actoren zoals: RUD's, veiligheidsregio's en gebiedsbeheerders zullen intensief samen moeten werken. Deze groep van actoren moet samen antwoorden formuleren op vragen als:

- Wanneer is er sprake van functionele binding?
- In welke situaties is het nodig om bepaalde vvm toe te passen?
- Hoe kunnen vvm op meer interactieve manier tot stand komen?

Het is raadzaam de handelingswijze bij dit type vragen te standaardiseren en of te institutionaliseren.

Wanneer er in Nederland locaties zijn waar een veiligheidscontour wordt overwogen, is het van belang dat de fase van implementatie vanaf het begin wordt meegenomen in het beleidsproces. Een integraal beleidsproces is de eerste stap naar een succesvolle implementatie.

Referenties

Stohr P. A. (2014) *De implementatie van veiligheidscontouren in de Rotterdamse haven*. Masterthesis Faculteit Management Wetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen