

Bijlage 1 Verdieping publieke veiligheid risicovolle inrichtingen in relatie tot aardbevingen

Datum	: 10 september 2015
ODG-zaaknummer	:
Status	: concept

1. Inleiding

In 2014 heeft de Omgevingsdienst Groningen haar Dagelijks Bestuur geadviseerd om aandacht te besteden aan de publieke veiligheid – in relatie tot aardbevingen – in de omgeving van bedrijven waar gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen, de zogenaamde BRZO-inrichtingen. Op 22 oktober 2014 heeft het Dagelijks Bestuur in een vergadering, samen met de burgemeesters met een BRZO-inrichting binnen hun gemeentegrenzen, dit advies overgenomen en gevraagd om hier onderzoek naar te doen.

De Omgevingsdienst voert het onderzoek samen uit met de Veiligheidsregio Groningen en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het onderzoek richt zich vooralsnog op vier bedrijven, waarvan drie vallen onder het bevoegd gezag van de provincie Groningen. Eén bedrijf valt nu nog onder het bevoegd gezag van de gemeente, maar zal vanaf 2016 ook onder provinciaal bevoegd gezag vallen.

Het onderzoeksteam zal het onderzoek naar verwachting eind oktober 2015 opleveren. De eerste onderzoeksresultaten geven aanleiding om het onderzoek minimaal verder op te schalen naar andere BRZO-inrichtingen, waarbij de Omgevingsdienst de provincie en gemeenten ter overweging geeft om een beeld te vormen van de veiligheidssituatie van alle risicovolle inrichtingen in de provincie Groningen. Een dergelijk onderzoek kan worden aangemeld bij de Nationaal Coördinator Groningen, die kan besluiten een dergelijk onderzoek op te nemen in zijn Werkprogramma. Daarnaast biedt het gemeentelijke Programma Externe Veiligheid aanknopingspunten om het onderzoek op te nemen. Dit programma heeft daarvoor nog beperkt financiële ruimte om een deel van de werkzaamheden uit te voeren.

Afbakening taakveld

Wij zijn ons sterk bewust dat onderzoek naar risicovolle inrichtingen een buitengewoon complex geheel is, waarbij veel partijen zijn betrokken met verschillende verantwoordelijkheden. Naar ons beeld hebben enerzijds private partijen en anderzijds gemeenten, de provincie en andere overheden, zoals de Veiligheidsregio en de waterschappen in het dossier verschillende taken en verantwoordelijkheden. Op hoofdlijnen onderscheiden wij twee sporen: (I) de private verantwoordelijkheid van organisaties die de inrichtingen 'drijven' en (II) de 'publieke veiligheid', waarin de gemeenten en provincie zorgen dat het groepsrisico voor (externe) veiligheid van groepen mensen binnen aanvaardbare grenzen blijft. In overzicht A werken we dit nader uit. In de werkelijkheid zijn deze sporen nauw verbonden en vertonen ze vaak overlap.

Vanuit dit bewustzijn hebben we onze bijdrage in dit voorstel, conform uw vraag, zo klein en afgebakend mogelijk gekozen en richten we ons op spoor II 'de publieke veiligheid'. Daarbij richten we ons op de 12 gemeenten die zich qua aardbevingsschade hebben georganiseerd, aangevuld met de gemeenten Veendam en Oldambt. Deze invloedcontouren van de gaswinning overlappen voor een deel deze gemeenten. In dit voorstel presenteren wij u eerst onze visie, om deze vervolgens uit te werken in te nemen stappen, waaraan wij een tijdplanning en kosten koppelen.

2.1 Visie op inhoud

De vinger op de risicovolle plek

De essentie van ons voorstel is dat de provincie en gemeenten vanuit hun verantwoordelijkheid voor de publieke veiligheid een beeld moeten hebben van de risicovolle inrichtingen en daarbinnen een beeld moeten hebben van de risicovolle plek in relatie tot mogelijke aardbevingseffecten op die inrichtingen. Als de provincie en gemeenten dat weten kunnen zij gericht maatregelen nemen om de effecten uit het verleden en effecten van toekomstige aardbevingen te laten monitoren door de drijvers van de inrichtingen, of in samenspraak gezamenlijk te monitoren. Het biedt de provincie en de gemeenten ook de mogelijkheid de drijvers van de inrichtingen zo nodig aan te spreken op hun verantwoordelijkheid middels beslis ondersteunende documenten en als daar een wettelijke titel voor is dit eventuele af te dwingen.

Voor afdwingen van maatregelen via handhaving bieden alleen de vigerende wettelijke normen een titel, zodat handhaving niet mogelijk is als er slechts richtlijnen zijn die niet onherroepelijk in de vergunning zijn geborgd of kunnen worden geborgd. Om die reden heeft de provincie op 30 juni 2015 Minister Kamp per brief gevraagd daarop actie te ondernemen.

Daarnaast biedt het inzicht in de meest risicovolle plaatsen de mogelijkheid voor provincie en gemeenten om zo nodig aanvullende eisen in de omgevingsvergunning te stellen ten opzichte van de vigerende PGS-richtlijnen om risico's van aardbevingseffecten te reduceren. Ook daarvoor geldt dezelfde beperking als voor de handhaving, namelijk dat interpretatie van richtlijnen open staat voor bezwaar en beroep. Ook hiervoor geldt dat op systeemniveau de Minister via aanpassing van wet- en regelgeving de publieke veiligheid mogelijk beter kan borgen. Met dit project kunnen de provincie en gemeenten dit wel nader voor de Minister concretiseren op welke onderdelen dat is gewenst.

Resultaat 1. Dit project biedt voor provincie en gemeenten inzicht in op welke plaats en op welke wijze zij direct of indirect monitoringsgegevens moet verzamelen om hun verantwoordelijkheid voor de publieke veiligheid in de omgeving van risicovolle inrichtingen waar te maken.

Resultaat 2. Nadere concretisering van de gewenste aanpassingen van wet- en regelgeving als vervolg op de brief van 30 juni 2015 aan Minister Kamp.

Overzicht van de risicovolle inrichtingen

De provinciale risicokaart geeft een overzicht van alle risicovolle inrichtingen in de provincie Groningen. Tabel 1 bevat een selectie van deze inrichtingen, waarbij gekozen is voor de 12 aardbevingsgemeenten, aangevuld met Oldambt en Veendam. Voor deze aanvulling is gekozen omdat deze gemeenten aan de rand liggen van het schadegebied en deels er binnen, terwijl in deze gemeenten ook BRZO-inrichtingen liggen.

Tabel 1 geeft een overzicht van de risicovolle inrichtingen

Gemeente	BRZO	BEVI		Overig	Subtotaal
		LPG-tankstations	Overig		
1. Delfzijl	11	3	3	46	63
2. Eemsum	1	0	1	43	45
3. Appingedam	0	0	0	2	2
4. Loppersum	0	1	0	11	12
5. De Marne	0	1	1	25	27
6. Winsum	0	1	0	0	1
7. Bedum	0	1	2	0	3
8. Ten Boer	0	0	0	5	5
9. Groningen	2	9	2	17	30
10. Hoogezand-Sappemeer	4	2	4	11	21
11. Slochteren	1	5	1	12	19
12. Menterwolde	0	1	4	15	20
13. Veendam	2	2	1	13	18
14. Oldambt	3	6	2	46	57
Totaal	22	32	21	246	323

Uit tabel 1 volgt dat op dit moment in de 14 gemeenten er 323 risicovolle inrichtingen aanwezig zijn. Voor circa 1/3 deel vallen deze inrichtingen onder provinciaal bevoegd gezag. Dit zijn de meest complexe en risicovolle inrichtingen, waaronder de BRZO-inrichtingen. Een ander deel valt onder gemeentelijk bevoegd gezag, zoals de LPG-tankstations of de inrichtingen met een ammoniakkoelinstallatie. Tenslotte verleent het ministerie van Economische Zake, Landbouw & Innovatie (EL&I) vergunningen en houdt het Staatstoezicht op de Mijnen (SODM) toezicht op de mijnbouw inrichtingen, waar aardgas en aardolie wordt gewonnen en/of gedistribueerd. Deze inrichtingen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Een deel van de inrichtingen zijn dermate risicovol dat een incident een groot effect kan hebben op haar externe omgeving. In die gevallen zijn de bedrijven verplicht een kwantitatieve risicoanalyse (QRA) te maken. Bij de minder risicovolle gebieden beperkt het effect van een incident zich tot de directe omgeving van het terrein van de inrichting. Voor de inrichtingen die een QRA hebben, hebben we ook kennis van het meest risicovolle insluitsysteem binnen die inrichting.

Resultaat 3: Een overzicht van alle risicovolle inrichtingen, gespecificeerd over aantallen naar bevoegd gezag, met een nadere duiding:

- op type inrichting ;
- of voor de inrichting een QRA moet worden opgesteld;
- welke PGS-richtlijnen van toepassing zijn;
- het meest risicovolle insluitsysteem volgens de vigerende QRA.

Veiligheidsmarges op de risicovolle plaatsen e/o activiteiten in een inrichting

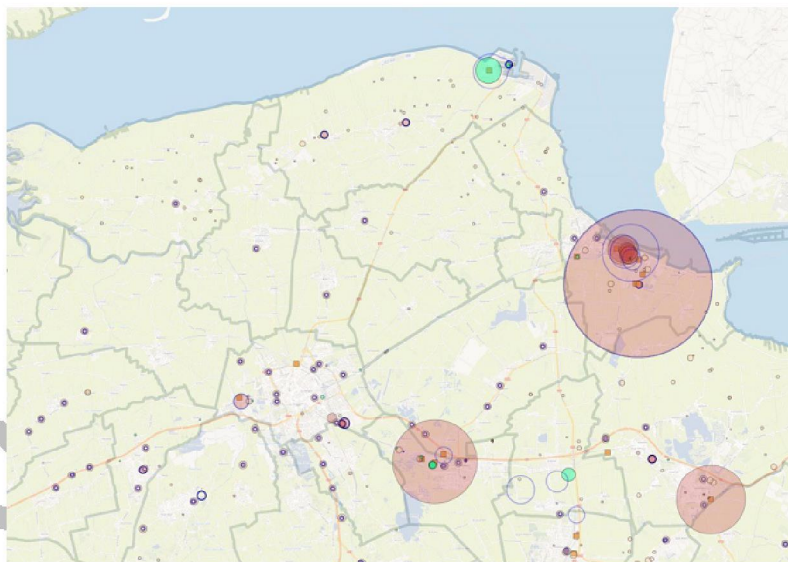
In aansluiting op de ontwikkelde werkwijze in het onderzoek naar de vier BRZO-inrichtingen gaan we na identificatie van het meest risicovolle insluitsysteem de constructieve veiligheid van dat systeem bepalen. Bij de BRZO-bedrijven is dat per definitie maatwerk. Bij de minder risicovolle bedrijven kan dat ook per type inrichting, zoals de ondergrondse aansluiting op de LPG-tank bij LPG-tankstations. Wij bepalen in hoeverre de benodigde veiligheidsmarges ten opzichte van de huidige bestaande normen uit het Bouwbesluit nog aanwezig zijn. Indien deze nog maar beperkt aanwezig zijn, geven wij maatwerkadvies hoe hiermee om te gaan.

Resultaat 4: Onderzoek naar de bestaande veiligheidsmarges ten opzichte van de normering uit het Bouwbesluit. Voor de BRZO-bedrijven is deze bepaling per inrichting. Voor de minder risicovolle inrichtingen bepalen we dit per inrichtingstype.

Monitoring en besluitvorming ondersteunende documenten

In onze visie speelt de effectcontour van een calamiteit (op hoofdlijnen een brand, ontploffing of een gifwolk) een centrale plaats in onze aanpak voor het bepalen van de intensiteit van de benodigde monitoring. Nevenstaand figuur geeft deze effectcontouren weer voor de risicovolle inrichtingen.

Naarmate de effectcontour groter is en over een groter bebouwd gebied ligt, wordt de noodzaak tot monitoring groter. Naast de effectencontour wordt de noodzaak ook bepaald door de te verwachten PGA (meer in het centrumgebied) of wanneer uit onderzoek blijkt dat de veiligheidsmarges minimaal zijn. Dat betekent dat bij de meest risicovolle bedrijven – de BRZO-inrichtingen – in het centrum van de aardgaswinning de intensiteit van monitoring het grootst is. Bij bedrijven waar een incident waarschijnlijk een lage impact heeft, zoals een kunstmestopslag, is de intensiteit van aardbeving monitoring gering of niet nodig.



Naast het vergaren van monitoringinformatie is minstens zo belangrijk wat het bedrijf en/of overheid met deze informatie doet. Dat kan variëren van een rondje over het bedrijf, een nauwgezette inspectie van de risicovolle onderdelen van het productieproces, tot het stopzetten van de productie en/of ontruiming van de inrichting. Ons voorstel is dat wij ons focussen op beslis ondersteunende documenten voor de overheid en bedrijven ertoe te bewegen dat zij deze documenten voor hun eigen bedrijfsvoering opstellen.

Resultaat 5: Het project levert per inrichting een voorstel op van monitoring, inclusief een beslis ondersteunend document voor het bevoegde gezag.

2.2 Visie op organisatie

Het waarmaken van de verantwoordelijkheid voor de publieke veiligheid vraagt de nodige expertise van provincie en gemeenten. Het is te overwegen om deze expertise te bundelen, zodat in de breedte kennis en kunde wordt ontwikkeld en beheerd, waar alle partijen een beroep op kunnen doen.

2.3 Visie op proces

Wederzijdse verantwoordelijkheid onder regie NCG

De ervaring in de afgelopen jaren leert dat overheid en bedrijven elkaar in zekere zin 'gevangen' houden in het verkrijgen van een beeld van de daadwerkelijke veiligheidssituatie. Bedrijven zijn terughoudend in het verstrekken van eigen onderzoeksinformatie omdat zij niet kunnen inschatten hoe de overheid op deze informatie gaat reageren. Met andere woorden: in hoeverre loopt het bedrijf het risico dat de overheid handhavend gaat optreden als het bedrijf openheid van zaken geeft. Van de andere kant is er ook de situatie dat de overheid niet altijd aan onderzoek wil deelnemen omdat zij niet het verwijt wil krijgen dat zij ten tijde van het onderzoek niet heeft gehandeld bij een onverhoopt incident.

Dat betekent dat vooraf tussen bedrijven en overheden goede afspraken moeten worden gemaakt over de wederzijdse verantwoordelijkheden. Meer concreet betekent dit dat afspraken worden gemaakt hoe partijen over en weer handelen als bepaalde informatie tijdens het onderzoek naar voren komt. Met andere woorden: als een overheid kennis krijgt van een risicovolle situatie, waarbij het nemen van maatregelen geen uitstel duldt, moet zij in beginsel handelen als het bedrijf niet handelt. Maar als het bedrijf van te voren zelf handelt hoeft de overheid niet in te grijpen.

Resultaat 6: Afspraken tussen bedrijven en provincie e/o gemeenten over hun handelen tijdens en na afloop van het onderzoek.

3. Kosten en planning

Invulling na 18 september.

Overzicht A: Onze visie inzake taken en verantwoordelijkheden

	Spoor I privaat herstel aardbevingschade	Spoor II publieke veiligheid
Rol gemeenten	Wettelijke VTH-taken (zoals Bouwbesluit, Wabo)	Wettelijke toezichttaak (Bouwbesluit, BEVI, BRZO)
Rol provincie	Wettelijke VTH-taken provinciale inrichtingen Handhavingsregie gemeenten	Wettelijke toezichttaak (BRZO)
Type bouwwerken / inrichtingen	Woningen	Bedrijven / inrichtingen die vallen onder BEVI, BRZO Risicovolle gebouwen (brand)veiligheid
Compliance- management en systeemtoezicht	Toepasbaar	Niet toepasbaar of toepasbaar onder zeer stringente voorwaarden
Verantwoordelijke partij schadeherstel	Centrum voor Veilig Wonen	NAM
Omvang	naar verwachting 80% van de schadegevallen, waarvan waarvan 90% vergunningsvrij herstel mogelijk	naar verwachting 20% van de schadegevallen, maar cijfers ontbreken.
Risico's	Risico's zijn beperkt. Eventueel kans op persoonlijk letsel.	Risico's zijn nog niet goed in beeld, maar in potentie nihil tot enorm. Provincie en gemeenten nemen nu initiatief om risico's bij BRZO/RIE4- bedrijven in beeld te krijgen.
Samenwerking met andere overheden	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Arbeidsinspectie) Veiligheidsregio	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Arbeidsinspectie) Veiligheidsregio Waterschappen Rijkswaterstaat Staatstoezicht op de Mijnen (nog niet operationeel)