

RAPPORT

Pilot 1 **Doorwerking nationale ruimtelijke belangen – buisleidingen en inrichtingen**

buisleidingen en inrichtingen

Klant: Ministerie BZK

Referentie: BH5079TPRP2011231034

Status: S0/P01.01

Datum: 12 maart 2021

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

George Hintzenweg 85
3068 AX ROTTERDAM
Transport & Planning
Trade register number: 56515154

+31 88 348 90 00 **T**
+31 10 209 44 26 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Pilot 1
Doorwerking nationale ruimtelijke belangen – buisleidingen en inrichtingen
Ondertitel:
Referentie: BH5079TPRP2011231034
Status: P01.01/S0
Datum: 12 maart 2021
Projectnaam: Borging nationale ruimtelijke belangen
Projectnummer: BH5079
Auteur(s): Esther Knabben en Job van den Berg

Opgesteld door: Esther Knabben & Job van den Berg

Gecontroleerd door: Simone van Dijk & Christiaan Soer

Datum:

Goedgekeurd door:

Datum:

Classificatie

Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden veelevoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V. en dient voor publicatie of anderszins openbaar maken te worden geanonimiseerd.

Inhoud

Managementsamenvatting	iv
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2 Doelstelling en probleemstelling	2
1.3 Onderzoeksopzet en scope	3
1.3.1 Terugblikken en vooruitkijken vanuit verschillende actoren	4
1.4 Leeswijzer	5
2 Borging ruimtelijke aspecten nationale belangen	6
2.1 Behoud van ruimte voor toekomstige functies, buisleidingen van nationaal belang	6
2.2 Behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor Buisleidingen met gevaarlijke stoffen	7
2.3 Waarborgen van de veiligheid van de omgeving	8
2.4 Interbestuurlijk toezicht	13
3 Antwoorden op onderzoeksvragen op basis van de interviews en rondetafelgesprekken	14
3.1 Vraag 1 Regelgeving bekend en duidelijk	14
3.2 Vraag 2 Organisatie	15
3.3 Vraag 3 Ruimtelijke ordening, milieu en (externe) veiligheid	18
3.4 Vraag 4 Interbestuurlijk toezicht	20
3.5 Vraag 5 Veranderingen door de komst van de Omgevingswet	21
3.6 Samenvattend overzicht van de bevindingen	24
4 Wat in de uitvoeringspraktijk aandacht behoeft, vier onderwerpen, conclusies en aanbevelingen	26
4.1 Borging hangt met name af van mensen/professionals en hoe zij (in een regio) zijn georganiseerd	26
4.2 Het onderhouden en in stand houden van kennis en kennisnetwerken verdient blijvende aandacht	27
4.3 Samenloop verschillende nationale ruimtelijke belangen van het rijk	29
4.4 Veranderingen onder de Omgevingswet zijn te overzien	30

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden en deelnemers rondetafel

Managementsamenvatting

Aanleiding voor het onderzoek

Op 10 februari 2020 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het rapport 'de borging van nationale belangen' gepubliceerd. Dit rapport kijkt naar de doorwerking van de borging van de ruimtelijke aspecten van een aantal nationale ruimtelijke belangen. Het bestemmingsplan nu en het omgevingsplan straks, zijn daarmee de belangrijkste focus (inclusief de instructieregels die zich daar op richten, en de naleving daarvan).

De ILT concludeert in haar rapport dat de doorwerking van de nationale belangen in het systeem van de ruimtelijke ordening niet vanzelf goed gaat en dat nationale ruimtelijke belangen soms onvoldoende doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen. De ILT merkt op dat er verschillende indicaties voor mogelijke oorzaken zijn waardoor de doorwerking van de ruimtelijke aspecten van nationale belangen niet vanzelf goed gaat: regelgeving wordt vaak als ingewikkeld ervaren, is onvoldoende bekend, er worden fouten gemaakt en verschillende belangen en rolopvattingen zorgen voor mindere doorwerking van rijksdoelen c.q. naleving van rijksregels.

De conclusies uit het onderzoek van de ILT zijn voor de Minister van BZK aanleiding om nader te onderzoeken of en hoe de nationale belangen in de praktijk goed doorwerken. Royal Haskoning DHV heeft deze pilot uitgevoerd. Dit rapport is het resultaat van de pilot die zich richt op een deel van de scope van het onderzoek van de ILT, namelijk buisleidingen van nationaal belang en inrichtingen en is een eerste stap om daar meer inzicht in te krijgen.

Doel, afbakening en werkwijze van dit evaluerende onderzoek

Het doel van deze pilotstudie is inzicht te krijgen in de onderliggende redenen voor de in het rapport van de ILT geconstateerde situatie. Dit onderzoek is opgezet als een lerende evaluatie om invulling te geven aan deze toezegging om te kijken naar de ruimtelijke doorwerking van de nationale belangen voor externe veiligheid bij inrichtingen en bij buisleidingen. In het onderstaande tabel zijn de drie nationale ruimtelijke belangen opgenomen die in deze pilotstudie beschouwd worden.

Nationaal belang	Object	Kern van de borging
Behoud van ruimte voor toekomstige functies	Buisleidingen van nationaal belang	Geen belemmeringen toegestaan (zoals bouwactiviteiten, waterkeringen wegen of bossen) die toekomstig gebruik belemmeren
Behoeden van de staat en werking van infrastructuur (veiligheid van de buisleiding)	Buisleidingen met gevaarlijke stoffen (regels gelden ook voor andere buisleidingen)	Beperkingen aan bouwwerken en activiteiten met oog op onderhoud en werking van een bestaande buisleiding
Waarborgen van de veiligheid (van de omgeving)	Buisleidingen met gevaarlijke stoffen Inrichtingen met risicovolle activiteiten	Afstand houden tot de risicovolle activiteiten irt kwetsbare gebouwen en afwegen groepsrisico + Algemene regels gericht op veilig gebruik

De uitvoering van deze lerende evaluatie is gestart met bureauonderzoek waarin beschikbare informatie en bekende lokale en regionale casuïstiek is geanalyseerd. In overleg met de leden van de begeleidingscommissie zijn in verschillende (kennis)netwerken professionals met recente en actuele praktijkervaring uit verschillende delen van het land uitgenodigd voor een-op-een gesprekken. Uit deze gesprekken zijn de belangrijkste bevindingen teruggebracht tot vier hoofdonderwerpen die vervolgens in een drietal groepsgesprekken (gemengde samenstelling) nader zijn geanalyseerd en van verbeterpunten en aanbevelingen zijn voorzien. Daaruit zijn door de onderzoekers conclusies en aanbevelingen afgeleid.

Dit rapport gaat in op situaties uit het recente verleden. Met de Omgevingswet in aantocht, wordt ook gekeken naar de toekomst. De verwachting is dat doorwerking van ruimtelijke aspecten van nationale belangen in de ruimtelijke ordening goed geborgd zal zijn door invoering van de Omgevingswet en dat de Omgevingswet bijdraagt aan een betere naleving van de regels door een betere bekendheid daarvan, een duidelijker geometrische begrenzing, een eenduidiger formulering van de regels.

Onderzoeksvragen

Met de volgende door het ministerie geformuleerde onderzoeksvragen is de evaluatie uitgevoerd.

- Is de **regelgeving bekend en duidelijk** voor externe veiligheid uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) en Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) voor alle partijen? ¹
- Hoe is de uitvoering van het opnemen van de ruimtelijke beperkingen vanwege ruimtelijke aspecten van reserveringsstroken voor buisleidingen, veiligheid van buisleidingen met gevaarlijke stoffen en inrichtingen door de gemeente of de provincie georganiseerd? **Wie doet wat?**
- Hoe verloopt de samenwerking bij de **uitvoering** van de regelgeving over externe veiligheid **tussen de taakvelden** ruimtelijke ordening, milieu en rampenbestrijding? Vallen er gaten?
- Is de uitvoering van regelgeving voor externe veiligheid en de doorwerking in ruimtelijke ordening onderwerp van (interbestuurlijk) **toezicht** door provincies of het rijk? Zo ja hoe is dit ingericht?
- **Verandert** de uitvoering van de regelgeving voor externe veiligheid voor gemeenten en provincies met **de komst van de Omgevingswet**? Wordt het makkelijker om risicocontouren en regels over externe veiligheid in het omgevingsplan op te nemen? Helpt het DSO voor de kenbaarheid?

De evaluatie richt zich met deze onderzoeks- of evaluatievragen op het verkrijgen van inzicht in hoe in de praktijk van de medeoverheden de uitvoering van de borging van het nationaal ruimtelijk belang plaatsvindt, zodat die voldoende doorwerkt, en of en hoe er toezicht op de borging plaatsvindt.

De borging van drie nationale ruimtelijke belangen is onderzocht

1. *Behoud van ruimte voor toekomstige functies, buisleidingen van nationaal belang*

Buisleidingen van nationaal belang zijn leidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en producten over lange afstand. Het gaat om stoffen waarvoor externe veiligheidsrisico's gelden. De Structuurvisie Buisleidingen geeft aan waar ruimte gereserveerd is voor toekomstige buisleidingen voor gevaarlijke stoffen. De Structuurvisie Buisleidingen is opgegaan in de Novi, die vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet is vastgesteld.

In de kern gaat het erom dat er geen belemmeringen worden toegestaan, zoals bouwactiviteiten, waterkeringen, wegen of bossen die het gebruik van een toekomstige buisleiding in de weg staan. Het Barro voorziet in de juridische borging van dit nationaal ruimtelijk beleid. Het bevat regels die de beleidsruimte van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen inperken, daar waar nationale

¹ Het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) is niet betrokken in de opdracht voor dit onderzoek

belangen dat noodzakelijk maken. Dit geldt oa voor buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

2. *Behoeden van de staat en werking van infrastructuur (veiligheid van buisleiding met gevaarlijke stoffen)*
Dit betreft een bredere categorie buisleidingen dan die van nationaal belang. De kern hiervan is dat er aan bouwwerken en activiteiten beperkingen worden opgelegd (of regels worden gesteld) met het oog op onderhoud en werking van een bestaande buisleiding. De gemeente moet in het bestemmingsplan de ligging weergeven van de aanwezige buisleidingen en de bijbehorende belemmeringstrook ten behoeve van het onderhoud van de buisleiding.

3. *Waarborgen van de veiligheid van de omgeving*

In dit onderzoek wordt gekeken naar zowel buisleidingen met gevaarlijke stoffen als naar inrichtingen met risicovolle activiteiten. In de kern gaat het er om dat bij de aanleg, bouw of vestiging van een kwetsbaar object bij een buisleiding of nabij een inrichting met risicovolle activiteiten als waarborg van de veiligheid van de omgeving voldoende afstand wordt gehouden, zodat een basisveiligheidsniveau voor burgers in acht wordt genomen. De regels hiervoor staan in het Bevb en Revb en in het Bevi en Revi. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet bevat het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) al deze instructieregels voor omgevingsplannen. Onder de Omgevingswet zal worden gewerkt met aandachtsgebieden in plaats van met berekeningen voor groepsrisico.

Wat in de uitvoeringspraktijk aandacht behoeft; conclusies en aanbevelingen

Uit de analyse van informatie en bevindingen uit de interviews met professionals die bij gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en Rijkswaterstaat werken, zijn vier belangrijke onderwerpen afgeleid die voor een goede borging van de ruimtelijke nationale belangen in de praktijk van gemeenten en provincies, van regio's van belang blijken te zijn. Deze vier onderwerpen zijn in een aantal (gemengd samengestelde) groepsgesprekken met geïnterviewden verder uitgediept en er is gezamenlijk naar mogelijkheden voor verbetering gezocht.

De vier onderwerpen die in de uitvoeringspraktijk voor borging aandacht verdienen zijn:.

- A. Borging hangt af van mensen/professionals en hoe zij (in een regio) zijn georganiseerd.
- B. Het onderhouden van kennis en het in stand houden van kennisnetwerken
- C. Samenloop van verschillende nationale ruimtelijke belangen en opgaven
- D. Veranderingen onder de Omgevingswet zijn te overzien

A. Borging hangt af van de mensen/professionals en hoe zij (in een regio) zijn georganiseerd

De borging van het nationaal belang is op verschillende manieren geregeld en georganiseerd in de praktijk van provincie, regio en gemeente. Kennis is vooral aanwezig bij professionals. Het gaat niet alleen over het zelf hebben van de juiste kennis, maar ook over het weten wanneer je wie moet inschakelen en hoe je informatie vergaart.

Conclusie

1. De borging van de drie nationale ruimtelijke belangen die in deze evaluatie zijn onderzocht is mensenwerk. Bovendien vergt het samenwerking tussen (onderdelen van) verschillende overheidsorganisaties in de regio: de provincie, de gemeenten, de omgevingsdienst en de veiligheidsregio. De borging hangt daarom in belangrijke mate af van hoe deze professionals in een regio zijn georganiseerd. Een regionale organisatie met overzicht zal ook het adequate onderhoud en gebruik van hulpmiddelen bevorderen.

2. De beste voorwaarde voor doorwerking is regelmatig regulier overleg 'Ruimte en Veiligheid' op ambtelijk en bestuurlijk niveau waarin de gehele veiligheidsketen is betrokken. Regulier overleg zorgt dat er attentie blijft en vroegtijdige betrokkenheid van alle relevante partijen is.

Aanbevelingen

- Veranker de regionale samenwerking in de afdeling ruimte van de gemeenten omdat zij het bestemmings- of omgevingsplan opstellen.
- Zorg voor een verantwoordelijk coördinator in een van de samenwerkende organisaties
- Ontwerp en gebruik hoofdzakelijke (samen)werkprocessen en -instructies voor de borging van nationale ruimtelijke en veiligheidsbelangen; vermijdt dat dit te administratief wordt.
- Maak provinciaal en/of regionaal afspraken over de bekostiging die nodig is voor adequate uitvoering van de taken en bevoegdheden op het gebied van ruimte en veiligheid.

B. Het onderhouden van kennis en het in stand houden van kennisnetwerken verdient blijvende aandacht

Conclusie

1. Kennis is vooral aanwezig in mensen, en ook vastgelegd in handboeken of handleidingen, vindbaar via websites en in geodatasystemen. Het onderhouden en ontwikkelen van zowel generieke basiskennis als van specifieke kennis en kunde over omgevingsveiligheid is in de regionale praktijk van blijvend belang voor de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk.
2. Omgevings- of externe veiligheid is een complexe materie, dynamisch, onzichtbaar en specialistisch en de kennis om de vraagstukken te beoordelen is niet overal aanwezig of kan niet overal worden opgebouwd en onderhouden. Daarom is toegang tot kennisnetwerken van belang. Waar deskundigen aanwezig zijn of weten waar die te raadplegen, is het beeld dat men elkaar vroegtijdig betreft en weet te vinden.

Aanbevelingen

- Zorg voor regionaal of provinciaal overzicht over de kwaliteit van de beschikbare kennis en kunde in de samenwerkende organisaties.
- Faciliteer een levend netwerk van professionals (regionaal of provinciaal) die elkaar weten te vinden – en dus gezamenlijk meer kennis hebben dan de eigen organisatie ooit kan onderhouden.
- Stimuleer en faciliteer sleutelpersonen in de regionale samenwerking en uitvoering om deel te nemen in bestaande landelijk georganiseerde kennisnetwerken en (provinciale) kennistafels.
- Overweeg het creëren van een onderzoek- en ontwikkelingsbudget voor nieuwe ontwikkelingen en innovaties in omgevingsveiligheid.

C. Samenloop van verschillende nationale ruimtelijke belangen en opgaven

Conclusie

1. Het borgen van de verschillende nationale ruimtelijke belangen zou vaker gepaard moeten gaan met duiding van het rijk over de afwegingen in geval van conflicterende nationale belangen en opgaven, als bijdrage aan het omgaan met deze dilemma's door medeoverheden. Dit laat onverlet dat concrete afwegingen het beste in de lokale en regionale praktijk kunnen plaatsvinden en het de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van provincie en gemeenten is.

2. Er zijn goede voorbeelden dat dit kan, zoals actueel gebeurt voor het interdepartementaal voorbereiden van het 'programma energiehoofdstructuur' waarvan ook buisleidingen onderdeel zijn. Omdat het rijk zelf nu beperkt zicht heeft op de borging van de nationale ruimtelijke belangen kan een proactieve werkwijze mede richting geven aan regionale aandachtspunten en prioriteiten.
3. Interbestuurlijk toezicht door provincies (IBT) is een breed pakket. Dat betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt. De borging van nationale ruimtelijke belangen en omgevingsveiligheid speelt in de IBT praktijk geen belangrijke rol. Een gebrek aan specifieke kennis bij de IBT medewerkers of gebrek aan bestuurlijke prioriteit spelen hierbij een rol. Enkele provincies hebben er in het verleden specifiek naar gekeken of overwogen dat in de nabije toekomst te doen. Dit hangt vaak samen met een directe aanleiding (zoals bijvoorbeeld het ILT rapport) of iemand (expert of bestuurlijk) met affiniteit met dit onderwerp die het voordraagt voor een themaonderzoek.

Aanbevelingen

- Neem in de beleidsontwikkeling de bedoeling van de Omgevingswet (dialoge en samenhang) als uitgangspunt door de uitvoeringspraktijk en -partijen vroegtijdig te betrekken, zodat aan het omgaan met conflicterende nationale ruimtelijke belangen en opgaven richting kan worden (mee)gegeven
- Overweeg om omgevings- en samenwerkingsagenda's die nu worden opgesteld hiervoor als interbestuurlijk middel te gebruiken. In de doorwerking en borging van nationale ruimtelijke belangen ontstaat dan een duidelijke aansluiting bij de regionale uitvoeringspraktijk van medeoverheden.

D. De veranderingen onder de Omgevingswet zijn te overzien

Conclusies

1. De wet- en regelgeving over de doorwerking van de drie geëvalueerde ruimtelijke nationale belangen is bekend en duidelijk, evenals de verantwoordelijkheden die dit voor de medeoverheden met zich meebrengen.
2. Onder de Omgevingswet worden geen grote veranderingen verwacht waar het de doorwerking van deze drie ruimtelijke nationale belangen betreft. Wat wel als een echte verandering wordt beschouwd is het gaan werken met aandachtsgebieden voor groepsrisico in het omgevingsveiligheidsbeleid.
3. In de uitvoeringspraktijk blijken grote verschillen in het reeds werken volgens (de bedoeling van) de Omgevingswet. Dat verklaart dat er eveneens nog onduidelijkheid en onzekerheid is.
4. Er leven in de uitvoeringspraktijk reële zorgen over het gelijktijdig implementeren van enerzijds de Omgevingswet en de vernieuwde digitale hulpmiddelen zoals DSO en REV en anderzijds de toenemende complexiteit, dynamiek en intensiteit als gevolg van een aantal ruimtelijke transitie's.

Aanbevelingen

- Anticipeer als gezamenlijke overheden op de samenloop van implementatie van het nieuwe stelsel met toenemende drukte en complexiteit van ruimtelijke transitie's in de uitvoeringspraktijk, zodat de implementatie van de Omgevingswet niet ten koste gaat van de kwaliteit van doorwerking van erkende nationale ruimtelijke belangen en andere leefomgevingsprioriteiten, en daarmee de beoogde verbeteringen en vereenvoudigingen van het nieuwe stelsel onzichtbaar blijven.
- Hierbij kan een goed georganiseerde regionale samenwerking en kennisnetwerk zeker behulpzaam zijn. Geef daaraan prioriteit.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 10 februari 2020 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het rapport 'de borging van nationale belangen' gepubliceerd. Dit rapport kijkt naar de doorwerking van de borging van de ruimtelijke aspecten van een aantal nationale ruimtelijke belangen. Het bestemmingsplan nu en het omgevingsplan straks, zijn daarmee de belangrijkste focus (inclusief de instructieregels die zich daar op richten, en de naleving daarvan).

De ILT² geconcludeerd in haar rapport dat de doorwerking van de nationale belangen in het systeem van de ruimtelijke ordening niet vanzelf goed gaat en dat nationale ruimtelijke belangen soms onvoldoende doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen. Dit is voor de Minister van BZK aanleiding om nader te onderzoeken of en hoe de nationale belangen in de praktijk goed doorwerken. Deze pilot is een eerste stap om daar meer inzicht in te krijgen.

Er zijn ook andere regels en instrumenten om nationale belangen te borgen. Daar ligt in dit onderzoek niet de nadruk op, maar komt soms wel aan de orde wanneer dit in de gesprekken wordt ingebracht. Met name bij externe veiligheid zijn er behoorlijk wat andere EV-regels, die zich richten tot bedrijven: nu in het activiteitenbesluit, de Wabo en ook in het Bevb, straks in het Bal. In dit onderzoek gaat het alleen om de ruimtelijke kant.

In de rapportage van de ILT wordt opgemerkt dat er verschillende indicaties voor mogelijke oorzaken zijn waardoor de doorwerking van de ruimtelijke aspecten van nationale belangen niet vanzelf goed gaat: regelgeving wordt vaak als ingewikkeld ervaren, is onvoldoende bekend, er worden fouten gemaakt en verschillende belangen en rolopvattingen zorgen voor mindere doorwerking van rijksdoelen c.q. naleving van rijksregels.

Dit rapport gaat in op situaties uit het recente verleden. Met de Omgevingswet in aantocht, wordt ook gekeken naar hoe dit naar verwachting in de toekomst gaat verlopen. De inhoudelijke regels voor omgevingsplannen – nu opgenomen in verschillende wetten, AMvB's, ministeriële regelingen en circulaire – worden bij elkaar gebracht in één hoofdstuk van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het nieuwe stelsel zijn de regels eenvoudiger en uniformer geformuleerd zodat duidelijker is wat de nationale regelgeving vraagt van medeoverheden.

De verwachting is dat doorwerking van ruimtelijke aspecten van nationale belangen in de ruimtelijke ordening goed geborgd zal zijn door invoering van de Omgevingswet en dat de Omgevingswet bijdraagt aan een betere naleving van de regels door een betere bekendheid daarvan, een duidelijker geometrische begrenzing, een eenduidiger formulering van de regels.

² 'De borging van nationale ruimtelijke belangen' uit augustus 2018

1.2 Doelstelling en probleemstelling

Dit onderzoek is opgezet als een lerende evaluatie om invulling te geven aan deze toezegging om te kijken naar de ruimtelijke doorwerking van de nationale belangen voor externe veiligheid bij inrichtingen en bij buisleidingen. In het onderstaande tabel is weergegeven welke selectie van nationale ruimtelijke belangen het in deze evaluatie betreft.

Het doel van deze pilotstudie is niet om het onderzoek van de ILT te herhalen of om een uitputtend beeld te geven waar ruimtelijke beperkingen vanwege buisleidingen van nationaal belang, buisleidingen met gevaarlijke stoffen of inrichtingen met risicovolle activiteiten al dan niet correct zijn opgenomen in bestemmingsplannen en of deze ruimtelijke beperkingen zijn voorzien van een motivering. Het doel is wel inzicht te krijgen in de onderliggende redenen voor de in het rapport van de ILT geconstateerde situatie.

Nationaal belang	Object	Kern van de borging
Behoud van ruimte voor toekomstige functies	Buisleidingen van nationaal belang	Geen belemmeringen toegestaan (zoals bouwactiviteiten, waterkeringen wegen of bossen) die toekomstig gebruik belemmeringen
Behoeden van de staat en werking van infrastructuur (veiligheid van de buisleiding)	Buisleidingen met gevaarlijke stoffen (regels gelden ook voor andere buisleidingen)	Beperkingen aan bouwwerken en activiteiten met oog op onderhoud en werking van een bestaande buisleiding
Waarborgen van de veiligheid (van de omgeving)	Buisleidingen met gevaarlijke stoffen	Afstand houden tot de risicovolle activiteiten irt kwetsbare gebouwen en afwegen groepsrisico
	Inrichtingen met risicovolle activiteiten	+ Algemene regels gericht op veilig gebruik

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep met daarin vertegenwoordigers van het rijk (IenW en BZK) en van gemeenten (VNG) en provincies (IPO). De onderzoeksopzet is vooraf gedeeld en de lijst van te interviewen personen is gezamenlijk met de andere overheden tot stand gekomen.

Het doel van dit onderzoek is te leren en te evalueren

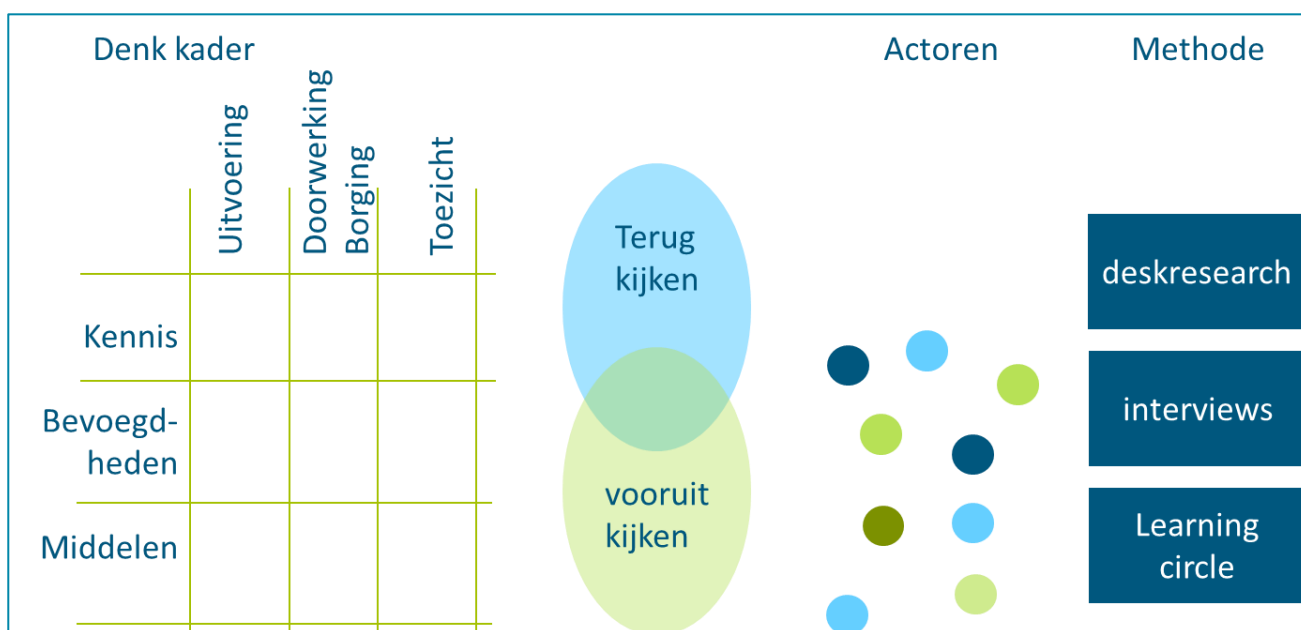
- Of het stelsel goed werkt nu, en wat de verwachting is van de werking als het stelsel van de Omgevingswet van kracht is
- Welke verbeteringen nodig zijn om een goede uitvoering naar de toekomst toe te borgen.

1.3 Onderzoeksopzet en scope

Aan de hand van de volgende door de opdrachtgever geformuleerde onderzoeksvragen is het onderzoek vormgegeven.

- Is de **regelgeving bekend en duidelijk** voor externe veiligheid uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) en Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) voor alle partijen? ³
- Hoe is de uitvoering van het opnemen van de ruimtelijke beperkingen vanwege ruimtelijke aspecten van reserveringsstroken voor buisleidingen, veiligheid van buisleidingen met gevaarlijke stoffen en inrichtingen door de gemeente of de provincie georganiseerd? **Wie doet wat?**
- Hoe verloopt de samenwerking bij de **uitvoering** van de regelgeving over externe veiligheid **tussen de taakvelden** ruimtelijke ordening, milieu en rampenbestrijding? Vallen er gaten?
- Is de uitvoering van regelgeving voor externe veiligheid en de doorwerking in ruimtelijke ordening onderwerp van (interbestuurlijk) **toezicht** door provincies of het rijk? Zo ja hoe is dit ingericht?
- **Verandert** de uitvoering van de regelgeving voor externe veiligheid voor gemeenten en provincies met **de komst van de Omgevingswet**? Wordt het makkelijker om risicocontouren en regels over externe veiligheid in het omgevingsplan op te nemen? Helpt het DSO voor de kenbaarheid?

De evaluatie richt zich met deze onderzoeks- of evaluatievragen op het verkrijgen van inzicht in hoe in de praktijk van de medeoverheden de uitvoering van de borging van het nationaal ruimtelijk belang plaatsvindt, zodat die voldoende doorwerkt, en of en hoe er toezicht op de borging plaatsvindt. In de uitvoeringspraktijk spelen kennis van de regelgeving, het gebruik van taken en bevoegdheden en de daarvoor ter beschikking staande middelen een rol. Dit is voor de uitvoering van het onderzoek schematisch in een eenvoudig denk- en analysekader weergegeven.



Figuur 1: Denk- en analysekader voor de lerende evaluatie.

³ Het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) is niet betrokken in de opdracht voor dit onderzoek

Het denkkader voor dit onderzoek is te zien als een matrix. Op de verticale as staan de voorwaarden om tot goede uitvoering in de gehele keten te kunnen komen.

Hebben de betrokkenen de **kennis** en ervaring om de taken goed uit te voeren. Is iedereen zich bewust van de regels die moeten worden opgenomen en dat dit verwacht wordt van hem of haar. Dat geldt zowel in de huidige situatie als in de toekomstige situatie. Is men bekend met de partijen verderop in de keten, kent men elkaar en weet men hoe die actor zijn taken opvat?

Naast kennis is ook van belang dat de **bevoegdheden en taakopvatting** helder zijn. Die zijn in de regelgeving niet tot in detail beschreven, en zullen naar eigen bevinding worden ingevuld. Gevolg daarvan is dat er verschillen kunnen gaan ontstaan tussen regio's, maar ook dat er in de keten onduidelijkheid of verschil van inzicht kan bestaan over hoe deze rol moet worden ingevuld. Ook hier wordt gekeken naar de huidige situatie en of deze verandert onder het stelsel van de Omgevingswet.

Ten slotte is het van belang dat de **middelen** beschikbaar zijn om de taak goed te kunnen uitvoeren. Ook wanneer aan de eerste twee voorwaarden, men heeft de kennis, en men heeft wederzijds een beeld van de taakopvatting, kan een goede uitvoering in de weg gestaan worden doordat er onvoldoende middelen zijn om de taak goed uit te kunnen voeren.

Op de horizontale as is de keten weergegeven. Daarbij wordt gekeken naar de drie onderdelen uitvoering van de primaire taak, doorwerking of borging en toezicht op de primaire taak. Onder de **uitvoering** wordt verstaan de taak van de overheid die moet zorgen dat de onderwerpen goed in de bestemmingsplannen terecht komen en de motivering of verantwoording die daarbij hoort. Onder **de doorwerking of borging** wordt verstaan of er binnen die organisaties ergens is vastgelegd, afgesproken of anderszins geborgd dat de rijksregels dienen te worden opgenomen. Tenslotte wordt gekeken hoe het **toezicht** is ingericht op de uitvoering van de primaire taak.

De uitvoering van deze lerende evaluatie is gestart met bureauonderzoek waarin beschikbare informatie en bekende lokale en regionale casuïstiek is geanalyseerd. In overleg met de leden van de begeleidingscommissie zijn in verschillende (kennis)netwerken professionals met recente en actuele praktijkervaring uit verschillende delen van het land uitgenodigd voor een-op-een gesprekken. Uit deze gesprekken zijn de belangrijkste bevindingen teruggebracht tot vier hoofdonderwerpen die vervolgens in een drietal groepsgesprekken (gemengde samenstelling) nader zijn geanalyseerd en van verbeterpunten en aanbevelingen zijn voorzien.

1.3.1 Terugblikken en vooruitkijken vanuit verschillende actoren

Voor dit denkkader geldt dat we zowel **terugblikken** als **vooruitkijken**. We stellen voor om de terugblik in te steken vanuit de tweedeling 'wat is goed' en 'wat kan beter', zowel nu als bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De aanleiding voor dit onderzoek is de huidige praktijk die in het recente verleden is opgehaald door de ILT. Het interbestuurlijk toezicht verandert niet met de komst van de Omgevingswet. Het constateren wat er in de huidige situatie goed gaat en wat er beter kan, heeft daarmee ook waarde voor de toekomst. De partijen in de keten zullen elkaar ook in de toekomst nodig hebben om samen de ruimtelijke belangen goed te borgen.

De insteek van dit onderzoek is niet specifieke casussen te evalueren. De voorbeelden uit het recente verleden zijn als voorbeeld gebruikt om zo concreet mogelijk te kunnen bespreken hoe de complexiteit van rollen en taken samenhangt, en waar verbetering mogelijk is. Bij complexe vraagstukken als deze, heeft het juist meerwaarde om te kijken naar de achterliggende patronen, aannames en opvattingen. Daarbij is het niet van belang dat degene die de evaluatie uitvoert aan het eind één waarheid heeft, maar dat de partijen in het veld gezamenlijk een beeld hebben van hoe hun wereld in elkaar zit en wat hun rol kan zijn in verbetering.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de begrippen rond buisleidingen en externe veiligheid uitgelegd aan de hand van de drie ruimtelijke aspecten van de nationale belangen waartoe de scope van de evaluatie is beperkt. Er wordt kort ingegaan op de veranderingen met de komst van de Omgevingswet. Bent u bekend met deze onderwerpen dan kunt u dit hoofdstuk overslaan.

In hoofdstuk 3 zijn de onderzoeksvragen die door de opdrachtgever zijn meegegeven beantwoord, op basis van een samenvatting van de bevindingen in de gesprekken met professionals uit de regionale praktijk. De bevindingen uit de gesprekken worden ook samengevat aan de hand van de drie ruimtelijke aspecten die in hoofdstuk 2 zijn besproken.

In hoofdstuk 4 zijn de belangrijkste bevindingen van de onderzoekers toegelicht, mede op basis van verdiepende groepsgesprekken die over deze bevindingen met de deelnemers aan het onderzoek hebben plaatsgevonden. Er wordt ook kort ingegaan op belangrijke bevindingen die wel aan de orde zijn gekomen in de gesprekken, maar die iets verder af staan van de onderzoeksvragen. Dit hoofdstuk sluit af met de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers.

2 Borging ruimtelijke aspecten nationale belangen

Dit onderzoek bouwt voort op het rapport “de borging van de nationale ruimtelijke belangen”. Dat rapport kijkt naar de doorwerking van de nationale ruimtelijke belangen en naleving van daarop geënte regels uit AMvB's, zoals het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), in de ruimtelijke plannen van medeoverheden. Met dat rapport geeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een overzicht van de door haar uitgevoerde onderzoeken van 2012 tot 2017. De onderzoeken van de ILT die de basis vormen voor het rapport, laten zien hoe het is gesteld met de naleving van onderliggende regelgeving. Voor de werking van het stelsel van de ruimtelijke ordening is de minister van BZK systeem verantwoordelijk. Daarnaast zijn de ministers van IenW, LNV en OCW verantwoordelijk voor de specifieke beleidsterreinen die via het stelsel geregeld worden. Deze gedeelde verantwoordelijkheid geldt eveneens voor de doorwerking van de nationale ruimtelijke belangen. Ministers kunnen zowel door de Tweede Kamer als door maatschappelijke groeperingen aangesproken worden op internationale verplichtingen (EU, Unesco) voor zover het de belangen betreft op het gebied van de externe veiligheid van inrichtingen, natuurbescherming en cultureel erfgoed.

De scope van het ILT rapport “de borging van de nationale ruimtelijke belangen”, is breder dan dit onderzoek dat zich beperkt tot drie daarin genoemde belangen:

- Behoud van ruimte voor toekomstige functies, waar het buisleidingen betreft
- Behoeden van de staat en werking van infrastructuur, waar het buisleidingen met gevaarlijke stoffen betreft, en
- Waarborgen van de veiligheid van de omgeving, zowel waar het buisleidingen als inrichtingen met risicovolle activiteiten betreft.

In aansluiting bij het rapport “de borging van de nationale ruimtelijke belangen”, wordt alleen naar de ruimtelijke aspecten gekeken.

2.1 Behoud van ruimte voor toekomstige functies, buisleidingen van nationaal belang

Het eerste belang waarnaar gekeken wordt is het behoud van ruimte voor toekomstige buisleidingen van nationaal belang.

Buisleidingen van nationaal belang zijn leidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en producten over lange afstand. Het gaat om stoffen waarvoor externe veiligheidsrisico's gelden. De Structuurvisie Buisleidingen geeft aan waar ruimte gereserveerd is voor toekomstige buisleidingen voor gevaarlijke stoffen. De Structuurvisie Buisleidingen is opgegaan in de Novi, die vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet is vastgesteld.

In de kern gaat het erom dat er geen belemmeringen worden toegestaan, zoals bouwactiviteiten, waterkeringen, wegen of bossen die het gebruik van een toekomstige buisleiding in de weg staan. Het Barro voorziet in de juridische borging van dit nationaal ruimtelijk beleid. Het bevat regels die de beleidsruimte van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen inperken, daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken. Dit geldt oa voor buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Het nationale ruimtelijke belang van de reservering van ruimte voor buisleidingen voor vervoer van gevaarlijke stoffen was vastgelegd in de Structuurvisie Buisleidingen, die is opgegaan in de Novi. De Novi bevat het beleid voor de reservering van ruimte voor buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen. De juridische doorwerking van de Novi is opgenomen in het Barro en de Rarro. In het Barro is opgenomen dat de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van EZK bij regeling (Rarro) tracés voor een buisleidingenstrook kan aanwijzen met aan weerszijden van een tracé een zoekgebied van 250 meter. De breedte van het voorkeurstracé bedraagt ten hoogste 70 meter. De gemeenteraad kan het voorkeurstracé in een bestemmingsplan nader uitwerken. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die zijn gelegen binnen het voorkeurstracé laat geen nieuwe activiteiten toe die een belemmering kunnen vormen voor de aanleg van een buisleiding van nationaal belang.

Reserveringsgebieden voor buisleidingen van nationaal belang onder de Omgevingswet

Het Bkl bepaalt dat reserveringsgebieden voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang de locaties zijn, die bij ministeriële regeling zijn aangewezen en waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd. De locaties worden aangewezen in de Omgevingsregeling. De breedte van een reserveringsgebied bedraagt ten hoogste 70 m, tenzij het gaat om een reserveringsgebied dat een rijkswater kruist.

Aan weerszijden van een reserveringsgebied ligt een zoekgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang met een breedte van 250 m, gemeten vanaf de buitenste begrenzing van het reserveringsgebied. Het Bkl bepaalt verder dat in deze reserveringsgebieden een gemeente in het omgevingsplan geen activiteiten mag toestaan die een belemmering vormen voor de aanleg van deze buisleidingen. Dat is vergelijkbaar met de huidige situatie.

Gemeenten kunnen de ligging van het reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang uitwerken in het omgevingsplan. Een gemeente regelt in het omgevingsplan dat de aanleg van een buisleiding van nationaal belang alleen is toegestaan binnen een reserveringsgebied. De uitwerking maakt voor iedereen duidelijk waar het reserveringsgebied ligt. Deze uitwerking verplicht de gemeente niet tot de aanduiding 'buisleiding' in het omgevingsplan.

In het reserveringsgebied mag de gemeente geen activiteiten in het omgevingsplan toelaten die een belemmering vormen voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang⁴. Denk aan bijvoorbeeld bouwactiviteiten, een bos, een stortplaats van afval, maar ook aan wegen, spoorwegen, watergangen andere buisleidingen hoogspanningsverbindingen etc. in de lengte richting van het reserveringsgebied. Activiteiten die volgens het omgevingsplan al aanwezig of in uitvoering zijn, of al waren toegestaan, blijven toegestaan.

2.2 Behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor Buisleidingen met gevaarlijke stoffen

Het tweede belang waarnaar gekeken wordt in deze studie is het behoeden van de staat en werking van infrastructuur, in dit geval buisleidingen met gevaarlijke stoffen. Dit betreft een bredere categorie buisleidingen dan die van nationaal belang. De kern hiervan is dat er aan bouwwerken en activiteiten beperkingen worden opgelegd (of regels worden gesteld) met het oog op onderhoud en werking van een bestaande buisleiding.

⁴ artikel 5.138 van het Bkl

De gemeente moet in het bestemmingsplan de ligging weergeven van de aanwezige buisleidingen en de bijbehorende belemmeringsstrook ten behoeve van het onderhoud van de buisleiding. De belemmeringsstrook bedraagt ten minste vijf meter aan weerszijden van een buisleiding, gemeten vanuit het hart van de buisleiding. Binnen de belemmeringsstrook gelden ruimtelijke beperkingen en moet de gemeente een aanlegvergunningstelsel in het bestemmingsplan opnemen.

Belemmeringsgebied buisleidingen met gevaarlijke stoffen onder de Omgevingswet

De regels om buisleidingen goed te kunnen laten functioneren en onderhouden zijn onder de Omgevingswet opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Een *belemmeringsgebied buisleiding* is bedoeld voor de veiligheid en het onderhoud van bestaande buisleidingen met gevaarlijke stoffen. De instructieregel voor het belemmeringsgebied buisleidingen verplicht de gemeenteraad om het belang van de veiligheid van de buisleiding mee te nemen in de afweging bij het vaststellen van een omgevingsplan.

In het belemmeringsgebied buisleidingen gelden beperkingen⁵ om te waarborgen dat de veiligheid van de buisleiding niet wordt geschaad. Denk aan het bouwen van bouwwerken en het toelaten van activiteiten die van invloed kunnen zijn op de buisleiding. De instructieregel voor het belemmeringsgebied buisleidingen verplicht de gemeenteraad om het belang van de veiligheid van de buisleiding mee te nemen in de afweging bij het vaststellen van een omgevingsplan. De veiligheid van de buisleiding mag niet worden geschaad door activiteiten toe te laten die van invloed kunnen zijn op de ongeschonden toestand en werking van de buisleiding. Binnen een belemmeringsgebied buisleidingen zijn geen gebouwen toegestaan in verband met het kunnen onderhouden van de buisleiding. Voor mechanische graafwerkzaamheden gelden wettelijk verplichte voorzorgsmaatregelen. Maar ook andere activiteiten kunnen van invloed zijn op de veiligheid van de buisleiding. Denk aan planten en rooien van diepwortelende beplanting, plaatsen van lichtmasten, wegwijzers, straatmeubilair en dergelijke en indrijven van voorwerpen in de bodem. Volgens de instructieregel mag het belang van de veiligheid niet worden geschaad. Hoe dit belang wordt gewaarborgd in het omgevingsplan is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad.

In het Bkl is het niet verplicht om een vergunningstelsel op te nemen in het omgevingsplan. De gemeenteraad is vrij om dit op een andere wijze in te vullen. Een logische keuze bij het invullen hiervan is om bij de voorbereiding of de uitvoering de expertise van de exploitant van de buisleiding te betrekken. Door het instellen van een vergunningstelsel kunnen de risico's worden beperkt.

2.3 Waarborgen van de veiligheid van de omgeving

Het derde belang is het waarborgen van de veiligheid van de omgeving. In dit onderzoek wordt gekeken naar zowel buisleidingen met gevaarlijke stoffen als naar inrichtingen met risicovolle activiteiten. De regels hiervoor staan in het Bevb en Revb en in het Bevi en Revi.

Het doel van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) is de risico's waaraan burgers in hun leefomgeving worden blootgesteld door activiteiten met gevaarlijke stoffen in inrichtingen tot een aanvaardbaar minimum te beperken. In het Bevi zijn een grenswaarde en richtwaarden opgenomen voor

⁵ Zie paragraaf 5.1.2.3 Bkl

het plaatsgebonden risico (PR). Het plaatsgebonden risico is de kans dat iemand op een bepaalde plek buiten het bedrijfsterrein overlijdt door een calamiteit met gevaarlijke stoffen⁶.

Bij de aanleg, bouw of vestiging van een kwetsbaar object bij een buisleiding wordt als waarborg van de veiligheid van de omgeving een grenswaarde in acht genomen van 10^{-6} per jaar met betrekking tot het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten en bij een beperkt kwetsbaar object, wordt rekening gehouden met een richtwaarde van 10^{-6} per jaar met betrekking tot het plaatsgebonden risico voor beperkt kwetsbare objecten.

Voor het groepsrisico (GR) is een verantwoordingsplicht opgenomen. Het groepsrisico is de kans dat meerdere personen buiten het bedrijfsterrein overlijden door een calamiteit met gevaarlijke stoffen⁷. In het Bevi is aangegeven welke bedrijven onder de reikwijdte van het besluit vallen, o.a. LPG-tankstations, grote ammoniakkoelinstallaties en spoorwegemplacementen waar gerangeerd wordt met gevaarlijke stoffen en BRZO -bedrijven. In de Regeling externe veiligheid Inrichtingen (Revi) staan regels over aan te houden afstanden bij bedrijven met standaard risicokenmerken en over de berekening van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. In de Revi zijn voor een aantal - maar niet alle - bedrijfscategorieën vaste afstanden opgenomen. Het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) regelt de taken en verantwoordelijkheden van de buisleidingexploitant en de gemeenten en sluit voor wat de regels over ruimtelijke beperkingen betreft zoveel mogelijk aan bij het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), dat regels stelt aan de afstand tussen gevoelige objecten en risicovolle bedrijven.

De contour van het plaatsgebonden risico (PR) van 10^{-6} per jaar is maatgevend of in beginsel maatgevend voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. De norm voor het PR is een harde norm voor zover die strekt tot bescherming van kwetsbare objecten (grenswaarden). Voor beperkt kwetsbare objecten geldt deze norm als richtwaarde. Voor de exploitant van een buisleiding geldt de norm voor het PR als rechtstreeks werkende regel waaraan hij moet voldoen.

Het gaat bij groepsrisico om de maatschappelijke impact van veel slachtoffers tegelijk, maar gezondheidsschade, verwonding en materiële schade zijn hierbij niet betrokken. Daarnaast geldt voor het groepsrisico (GR) een oriëntatiewaarde als onderdeel van de verantwoordingsplicht.

Het groepsrisico geen harde norm. Het bevoegd gezag moet het groepsrisico verantwoorden bij het toestaan van bepaalde activiteiten met gevaarlijke stoffen, en bij het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van activiteiten met gevaarlijke stoffen. Dit geldt voor het bestemmingsplan en bij vergunningverlening.

Rondom die activiteit met gevaarlijke stoffen ligt een 'invloedsgebied'. De verantwoording bestaat eruit dat het bevoegd gezag binnen het invloedsgebied kijkt naar:

- De personendichtheid, dus hoeveel personen er in het invloedsgebied tegelijk aanwezig zijn.
- De kans op een ongeval met dodelijke slachtoffers.
- Mogelijke beperking van het groepsrisico.
- Mogelijke bestrijding van een ongeval.
- Of en hoe personen zichzelf in veiligheid kunnen brengen bij een ongeval.

⁶ Volgens het Bevi: 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 of gevaarlijke afvalstof betrokken is;

⁷ Volgens het Bevi: cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of gevaarlijke afvalstof betrokken is.

Bij deze verantwoording van het groepsrisico geldt een zogenaamde 'oriëntatiewaarde'. De oriëntatiewaarde heeft als functie om een indicatie te geven voor de orde grootte van het groepsrisico. Voor buisleidingen staat dit in het Bevb en de Revb.

In de huidige situatie is het adviesrecht van de veiligheidsregio o.a. geregeld in het Bevi en het Bevb. Bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning en bestemmingsplan mag de veiligheidsregio adviseren. Het advies gaat over de mogelijkheden voor rampenbestrijding en over de zelfredzaamheid van personen in de buurt van activiteiten met gevaarlijke stoffen.

Inrichtingen hebben veelal relatief lokale impact. Bij toxische scenario's kunnen de effecten van inrichtingen geografisch vele malen groter zijn dan die van buisleidingen. Het "nationaal belang" is er hier mede in gelegen dat aan burgers een basisveiligheidsniveau wordt geboden. Er is wel sprake van een extern veiligheidsvraagstuk. Evenals bij buisleidingen spelen de begrippen groepsrisico en plaatsgebonden risico een belangrijke rol.

Veranderingen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet

Vindplaats regels is bijeengebracht

Momenteel zijn de regels voor externe veiligheid verdeeld over meerdere besluiten en regelingen. Voor buisleidingen met gevaarlijke stoffen staan de aanwijzingen in het Bevb en Revb. Ook de instructieregels voor bestemmingsplannen over inrichtingen en buisleidingen met gevaarlijke stoffen staan in verschillende besluiten, zoals het Bevi, Revi, Bevb, Revb, en Barro, Rarro.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt het Bkl dat instructieregels bevat voor omgevingsplannen. Daarbij moet de gemeente voor externe veiligheid de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht nemen en rekening houden met de standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico. In plaats van het begrip richtwaarde wordt nu het begrip standaardwaarde gebruikt zonder dat daarmee een inhoudelijk wijziging is beoogd. Het werken met aandachtsgebieden is wel nieuw in plaats van een verplichte berekening van het groepsrisico, vergelijking met de oriëntatiewaarde en verantwoordingsplicht. Voor buisleidingen geldt net als nu ook een belemmeringsgebied. Het Bkl geeft in bijlage I een begripsomschrijving van brandaandachtsgebied, explosieaandachtsgebied en gifwolkaandachtsgebied alsmede van het begrip plaatsgebonden risico. In bijlage VII zijn bij een aantal risicovolle activiteiten afstanden voor het plaatsgebonden risico en voor aandachtsgebieden vastgesteld; voor een aantal andere activiteiten moeten deze afstanden worden berekend. In het Bal zijn de algemene regels voor de exploitant van de buisleidingen opgenomen.

Onder de Omgevingswet is het adviesrecht van de veiligheidsregio bij het beoordelen van de aanvraag om een omgevingsvergunning geregeld in het Omgevingsbesluit.

Regels rond plaatsgebonden risico

Voor externe veiligheid is dan de ruimtelijke borging van het plaatsgebonden risico (berekend of met vaste afstanden) en eventueel de veiligheidsrisicocontour (om verschillende bedrijven heen) het meest relevant. Daar verandert met de inwerkingtreding van de Omgevingswet weinig aan. Een risicogebied moet worden vastgelegd in het Omgevingsplan⁸.

⁸ NB: Veiligheidscontouren worden nu bij separaat besluit vastgesteld, dat weer doorwerkt naar het bestemmingsplan. Je ziet in de huidige situatie ook dat die veiligheidscontouren direct in het bestemmingsplan worden opgenomen. In het Bkl verdwijnt de zelfstandige veiligheidscontour en wordt deze onderdeel van het omgevingsplan.

Regels rond groepsrisico

In de huidige situatie is het groepsrisico geen harde norm. Het bevoegd gezag moet het groepsrisico verantwoordelijk bij het toestaan van bepaalde activiteiten met gevaarlijke stoffen en/of ruimtelijke ontwikkelingen. Dit geldt voor het bestemmingsplan (en andere ruimtelijke besluiten) en bij de vergunningverlening. Bij deze verantwoording van het groepsrisico geldt een zogenaamde 'oriëntatiewaarde'.

De Omgevingswet vult het groepsrisico anders in. Voor een aantal risicovolle activiteiten uit het Bal wijst het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) aandachtsgebieden aan. De gemeente moet in die gebieden rekening houden de gevolgen van een ongewoon voorval dat leidt tot brand, explosies of gifwolken. De gemeente moet die gebieden in beginsel in het omgevingsplan aanwijzen als voorschriftengebied. Daar kan de gemeente (geheel of gedeeltelijk) gemotiveerd van af zien. Voor zeer kwetsbare gebouwen bestaat deze laatste mogelijkheid niet. In een voorschriftengebied gelden aanvullende bouwkundige eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Nieuw is dat groepsrisico ruimtelijk is vertaald. Dat worden aandachtsgebieden voor specifieke ongevalsscenario's. Deze gebieden hoeven niet in het omgevingsplan te worden vastgelegd, maar worden wel in het REV opgenomen. Ze kunnen dan als kaartlaag over het omgevingsplan heen worden geprojecteerd. Voor twee ongevalsscenario's: explosie en brand zijn er daarnaast ook brand- en explosievoorschriftengebieden. Die kunnen samenvallen met de aandachtsgebieden, maar ook kleiner zijn. De voorschriftengebieden worden wel in het omgevingsplan opgenomen, omdat ze burgerbindende regels bevatten. Daarmee wordt het EV-belang steviger ruimtelijk geborgd.

Het werken met aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's is een nieuwe manier van omgaan met het groepsrisico. Er zijn 3 soorten aandachtsgebieden: voor brand, explosies en gifwolken. Een aandachtsgebied hoeft niet in het omgevingsplan te worden aangewezen, maar geldt van rechtswege.

De gemeente moet in het omgevingsplan binnen deze aandachtsgebieden rekening houden met het groepsrisico. De gemeente voldoet in ieder geval aan die verplichting door in het aandachtsgebied geen beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen toe te laten, en ook geen beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties. De gemeente voldoet ook aan deze verplichting als ze deze gebouwen en locaties wel toelaat en daarvoor extra maatregelen neemt. Daarvoor heeft de gemeente de keuze tussen bronmaatregelen (daarvoor is dan wel de medewerking van het bedrijf dat de risico's veroorzaakt nodig), fysieke of organisatorische omgevingsmaatregelen, ruimtelijke maatregelen en extra bouwmaatregelen voor nieuw te bouwen gebouwen. Voor de verplichte toepassing van extra bouwmaatregelen is vereist dat een brand- of explosieaandachtsgebied geheel of gedeeltelijk in het omgevingsplan wordt aangewezen als brandvoorschriftengebied respectievelijk explosievoorschriftengebied en dat de geometrische begrenzing van dat voorschriftengebied in het omgevingsplan wordt vastgelegd.

De gemeente wijst de aandachtsgebieden in beginsel aan als voorschriftengebieden in het omgevingsplan. Dat is verplicht als ze nieuwe zeer kwetsbare gebouwen wil toelaten in het aandachtsgebied. In een voorschriftengebied gelden extra bouwvoorschriften (voor nieuwbouw), bijvoorbeeld extra eisen aan de brandwerendheid en de brandklasse van een gebouw.

Bij het toelaten van nieuwe (beperkt) kwetsbare gebouwen kan de gemeente afzien van de aanwijzing van een voorschriftengebied. De gemeente moet dat dan wel goed motiveren. Een gemeente kan ook

besluiten om slechts een deel van een aandachtsgebied aan te wijzen als voorschriftengebied, bijvoorbeeld wanneer er andere beschermende maatregelen zijn genomen.

De huidige verplichte kwantitatieve beoordeling van het groepsrisico en bijbehorende toetsing aan de oriëntatiewaarde komt onder de Omgevingswet te vervallen.

De Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen is herschreven.

De PGS Nieuwe Stijl onderbouwt maatregelen met risicoscenario's en doelen. In totaal bestaat de reeks uit 30 richtlijnen. De PGS is een handreiking voor bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen en voor vergunningverleners en toezichthouders. De reeks beschrijft de belangrijkste risico's voor de omgevingsveiligheid, brandveiligheid en arboveiligheid. De PGS Nieuwe Stijl onderbouwt maatregelen met risicoscenario's en doelen. Voor de uitvoeringspraktijk gaat de risicobenadering in de ruimtelijke ordening er vanuit dat deze richtlijnen worden toegepast.

Kenbaarheid van gegevens

De belangrijkste wijziging in de kenbaarheid is dat alle gegevens in samenhang worden getoond

- de geo voor de lege buisleidingen wordt over het omgevingsplan heen getoond (nu losse tabbladen in rp.nl)
- de geo voor bedrijven (pr) zit en blijft in het bestemmings- omgevingsplan. Daarnaast is er de risicokaart met aanvullende info.
- Daar komen dan straks de aandachtsgebieden (kaartlaag) en voorschriftengebieden (omgevingsplan) bij.

Dat alles is in een viewer te raadplegen om de geo voor lege buisleidingen over het omgevingsplan heen te bekijken⁹.

Het begrip inrichting verdwijnt. Daarvoor in de plaats komt het begrip milieubelastende activiteit. De regels voor het plaatsgebonden risico blijven onveranderd. De regels voor het groepsrisico veranderen net zoals bij buisleidingen. In plaats van de huidige benadering van het groepsrisico komt de systematiek van aandachtsgebieden en voorschriftengebieden.

De adviesrol van de veiligheidsregio's

De wettelijke adviesrol van de veiligheidsregio's in het kader van de verantwoordingsplicht groepsrisico ontwikkelt zich onder de Omgevingswet als volgt.

De Wet veiligheidsregio's draagt de veiligheidsregio op om de gemeenten te adviseren over risico's van branden, rampen en crises. In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet wordt voorgesteld de Wet veiligheidsregio's hiervoor nog aan te scherpen. De veiligheidsregio richt zich daarbij op het in beeld brengen van de risico's, onder andere door het opstellen van regionale risicoprofielen en het zoeken naar maatregelen. Het beleidsplan van de veiligheidsregio geeft een beschrijving van de omvang van de adviesfunctie en kan daarbij criteria aanleggen voor het al dan niet betrekken van de veiligheidsregio bij het wijzigen van een omgevingsplan. Ook bevat het beleidsplan een beschrijving van de wijze waarop gemeenten de veiligheidsregio in de gelegenheid stellen haar adviesfunctie uit te oefenen met betrekking tot in ieder geval omgevingsplannen. Het beleid in de omgevingsvisie vormt het kader voor de decentrale regels die in de uitvoeringsfase gesteld worden in het omgevingsplan. Daarnaast kunnen andere niet-wettelijke instrumenten of uitwerking van andere wettelijke kaders terecht komen in de omgevingsvisie

⁹ zie nu al <https://pre.omgevingswet.overheid.nl/orienteren/zoeken>

zoals de uitwerking van verplichtingen van de Wet veiligheidsregio's over voorlichting en informatieverstrekking bij rampen.

2.4 Interbestuurlijk toezicht

Juridisch is het IBT geregeld in de Gemeentewet, Provinciewet en de Grondwet. Met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht is het IBT in 2012 vereenvoudigd en is toezicht op gemeentelijke uitvoering van milieu, wonen en bouwtaken van het rijk naar de provincies gegaan. Naast de nieuwe lijn in het IBT heeft het rijk met de komst van de SVIR aan gemeenten en Provincies aangegeven niet meer gecoördineerd vooraf mee te kijken naar de doorwerking van nationale ruimtelijke belangen in gemeentelijke plannen.

3 Antwoorden op onderzoeksvragen op basis van de interviews en rondetafelgesprekken

3.1 Vraag 1 Regelgeving bekend en duidelijk

Is de **regelgeving bekend en duidelijk** voor externe veiligheid (en buisleidingen) uit het Bevi, Bevb en Barro voor alle partijen?

Huidige situatie

Geïnterviewden geven aan dat het opnemen van zowel buisleidingen van nationaal belang als externe veiligheid juridisch geborgd zijn. In de wetgeving is opgenomen wanneer en hoe iets dient te worden opgenomen in een bestemmingsplan en hoe keuzes moeten worden verantwoord. De taken zijn opgenomen in de wet of regelgeving en de verplichting om advies van de veiligheidsregio te vragen is bekend.

Geïnterviewden kennen de regelgeving, soms zelfs letterlijk en tot in detail, sommigen weten het globaal maar verwijzen voor gedetailleerdere vragen door naar collega's. Herhaaldelijk komen ook recente rechtszaken of bestuurlijke issues ter sprake. De geïnterviewden zijn goed op de hoogte van de wet- en regelgeving en weten hoe ze ermee om moeten gaan. Waar reeds buisleidingen liggen, kent men vaak de regels en houdt men er rekening mee. Bij reserveringsstroken geeft RWS aan dat zij in opdracht van BZK bestemmingsplannen bekijken of er geen gekke dingen gebeuren. Aangezien er niet overal in Nederland buisleidingen liggen is er daar waar ze niet aanwezig zijn, waarschijnlijk minder kennis en ervaring over deze specifieke regelgeving.

Door verschillende geïnterviewden wordt aangegeven dat in artikel 3.1.1. BRO duidelijk is weergegeven: dat het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan daarbij overleg pleegt met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Het is daarmee duidelijk bij wie de verantwoordelijkheid ligt, aldus de geïnterviewden.

Geïnterviewden geven ook aan dat zij in hun omgeving desondanks ook situaties zien waarin zaken niet goed geregeld zijn in bestemmingsplannen en verantwoording van risico's, en soms ook buiten in de praktijk. Zij constateren dat het in de uitvoering ook afhankelijk is van degene die het behandelt of die het benodigde overzicht heeft en de juiste kennis van anderen tijdig betreft: 'het is mensenwerk'.

Het onderwerp externe veiligheid wordt beschouwd als een complexe materie, die bovendien vaak niet direct zichtbaar of waarneembaar is in tegenstelling tot bijvoorbeeld geluid. Vrijwel unaniem is het beeld dat er in de situaties waarin het niet goed is opgenomen in bestemmingsplannen, er minder aandacht¹⁰, minder kennis en minder ervaring is met externe veiligheid. De expertise van de geïnterviewden ligt op verschillende terreinen en is ook niet bij iedereen diepgaand aanwezig. In de rondetafel gesprekken wordt hierover gezegd dat het ook niet nodig is dat iedereen diepgaande kennis heeft, maar wel dat er een basiskennisniveau aanwezig moet zijn om een goede inschatting te kunnen maken wanneer expertise

¹⁰ Het komt ook regelmatig voor dat in de praktijk externe veiligheid bewust minder aandacht krijgt, maar dan gebaseerd op een bestuurlijk-politieke afweging waarin andere belangrijke belangen zwaarder wegen dan het veiligheidsbelang. De rechter gaat daarin mee als de groepsrisicoverantwoording duidelijk aan de orde is gekomen in de afweging.

(elders) ingewonnen zou moeten worden. Niemand geeft aan dat er een vermoeden is van het opzettelijk overtreden van de regels.

Voor buisleidingen geldt dat bekend is wat opgenomen moet worden in een bestemmingsplan en dat wordt vaak in goed onderling overleg tussen partijen opgelost, bijvoorbeeld omleggingen etc.

Waar sprake is van een reserveringsstrook of een bestaand leidingtracé wordt het vaak als een fact of live gezien. Daar waar er vanuit het rijk onduidelijkheid blijft bestaan óf het wel echt een juridisch houdbare reservering is, ontstaat er frictie (casus Nederweert). Daarom is het van belang dat in de Novi de Structuurvisie Buisleidingen duidelijk is opgenomen. De verwachting in de praktijk is dat dit met de energietransitie en de veranderingen en vernieuwingen die dan in het gebruik van buisleidingen kunnen gaan plaatsvinden alleen maar belangrijker wordt.

Verwachte situatie onder de Omgevingswet

De mate waarin geïnterviewden al voorbereid zijn op de komst van de Omgevingswet verschilt.

Sommigen werken al in de geest van de Omgevingswet, sommigen zeggen voornamelijk al in de terminologie van de nieuwe wet te spreken, maar er zijn ook mensen die nog vooral op basis van de huidige wet- en regelgeving werken. Met de komst van de Omgevingswet is het beeld dat juridische borging goed geregeld en duidelijk zal zijn. Met een aantal nieuwe begrippen, zoals de 'aandachtsgebieden' (de ruimtelijke borging van groepsrisico) en 'milieubelastende activiteiten' zal ervaring moeten worden opgedaan. Dit vergt bij de implementatie in de regionale praktijk extra aandacht van de betrokken organisaties (provincie, gemeenten, omgevingsdienst, veiligheidsregio) en wellicht intensivering van nu al lopende initiatieven.

De waarde van bestaande kennisnetwerken zoals ReLEVant of de (regionale) kennistafels is hierbij ook van belang.

3.2 Vraag 2 Organisatie

Hoe is de uitvoering van de regelgeving op het terrein van externe veiligheid (van inrichtingen en buisleidingen) door de gemeente of de provincie georganiseerd? Wie doet wat?

Om antwoord te kunnen geven wie wat doet, is het belangrijk om ook te kijken naar het beleid op het gebied van externe veiligheid en buisleidingen bij de verschillende overheidsinstanties.

Beleid en beleidsuitvoering

In de gesprekken wordt gewezen op het verschil tussen de situatie met buisleidingen en externe veiligheid van inrichtingen. De buisleidingen van nationaal belang zijn aangewezen en opgenomen in de structuurvisie buisleidingen. Voor inrichtingen is dat niet zo. Wel zijn er door het rijk regels en normen vastgesteld hoe met externe veiligheid in relatie tot inrichtingen moet worden omgegaan in de ruimtelijke context. Denk aan contouren, groeps- en plaatsgebonden risico's, verplicht vragen advies aan veiligheidsregio, verantwoording van keuzes etc..

In de gesprekken blijkt dat nog niet bij iedereen duidelijk is dat het beleid rond tracés van nieuwe en bestaande **buisleidingen** van nationaal belang in de vorm van de bestaande structuurvisie is opgenomen in de Novi.

De borging van **buisleidingen van nationaal belang en externe veiligheid van inrichtingen** is op regionaal niveau verschillend geregeld. Provincies werken met een provinciale belangenstaat. Daarin worden de provinciale ruimtelijke belangen opgenomen waarvoor de provincie aan gemeenten en

omgevingsdiensten nadrukkelijk aandacht vraagt. Het betreft een eigen afweging van provincies welke belangen zij op die provinciale belangenstaat opnemen. Wanneer een provincie een buisleiding van nationaal belang ook als een provinciaal belang aanduidt op de belangenstaat wil dat zeggen dat er bij bestemmingsplannen specifiek aandacht is voor dit onderwerp. Wanneer een onderwerp niet op de provinciale belangenstaat staat, kan het zijn dat er op provinciaal niveau ook minder aandacht voor is. Dat laat onverlet de verantwoordelijkheid van de gemeente om het nationaal ruimtelijk belang in bestemmings- of omgevingsplannen op te nemen. Het is immers wettelijk voorgeschreven.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat zij in hun regio **externe veiligheid** heeft opgenomen in provinciale (structuur)visies of in een specifieke (regionale) veiligheidsvisie. Expliciete aandacht voor EV in omgevingsvisie en -plan wordt door geïnterviewden aangegeven als (zeer) behulpzaam bij het maken van afwegingen in het ruimtelijke domein en het verantwoorden van risico's. Niet alle geïnterviewden verwijzen naar dit beleidsdocument voor sturing, of geven aan dat de visie niet overall actueel is. Dat de beoogde ruimtelijke werking van 'aandachtsgebieden' voor groepsrisico hier goed bij aansluit is nog niet bij alle deelnemers aan de gesprekken bekend.

Zowel op regionaal als lokaal niveau geldt dat wanneer er politieke aandacht is voor een onderwerp met raakvlakken op het gebied van buisleidingen of externe veiligheid van belangrijke inrichtingen, de kans groter is dat het onderwerp in beleidsdocumenten landt. Voorbeelden die genoemd worden zijn de aanwezigheid van grote industrie zoals Chemelot of hoogovens, aanwezigheid van bestaande leidingen door het gebied, affiniteit met een onderwerp door een bestuurder, of incidenten in de eigen regio of elders etc..

Voor alle overheidsorganisaties (rijk, provincie, gemeenten, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's) geldt dat het helpt wanneer er mensen met expertise en ervaring in een vroeg stadium betrokken worden bij het opstellen van beleidsdocumenten. Aandacht voor externe veiligheid en nationale ruimtelijke belangen in een beleidsdocument leidt ertoe dat er ook in individuele situaties meer aandacht voor is. Wanneer een onderwerp is opgenomen in de Novi, of in een provinciale belangenstaat, is de kans groter dat het daarna ook terug te vinden is in een bestemmingsplan.

Het belangrijkste document op lokaal niveau is het bestemmingsplan, straks het omgevingsplan. Daarbij hoort een (omgevings)visie. Op lokaal niveau worden er grote verschillen waargenomen. Wederom wordt gewezen op de aanwezigheid van expertise en kennis binnen de eigen organisatie of organisatorische borging door te weten wie te betrekken bij welke situaties.

Samenwerking tussen verschillende partijen

Het borgen van (nationale) ruimtelijke belangen en externe veiligheid is een samenspel tussen meerdere actoren. In de praktijk is het daarom van belang dat dit samenspel enigszins georganiseerd verloopt. Dat betekent dat de wijze waarop het is georganiseerd tussen provincies en regio's verschilt.

Uit de gesprekken wordt duidelijk dat een regulier regionaal ambtelijk en bestuurlijk overleg waarin deze ruimtelijke belangen aan de orde zijn een goede voorwaarde is voor onderlinge afstemming en het houden van gezamenlijk overzicht.

Een veilige leefomgeving en een basisveiligheidsniveau zijn een nationaal belang. Daarom stelt het rijk regels voor externe veiligheid van buisleidingen en inrichtingen. Provincies hebben een rol bij de vergunningverlening en voeren interbestuurlijk toezicht uit. Gemeenten verlenen ook vergunningen en stellen bestemmingsplannen op waarin externe veiligheid aandacht verdient, en groepsrisico's

verantwoord moet worden. Gemeentes vullen dit op verschillende manieren in. Omdat lang niet alle gemeentes daarvoor voldoende kennis en capaciteit kunnen onderhouden is dit regionaal bij omgevingsdiensten ondergebracht. Grote gemeentes hebben die capaciteit vaak wel en faciliteren in de praktijk ook vaak een coördinerende rol in hun regio. Geïnterviewden benadrukken dat voor het goed functioneren van deze regionale rol- en taakverdeling het van belang is dat het (generalistische) basiskennisniveau bij gemeentes aanwezig is en goed wordt onderhouden. Ook de rol van adviesbureaus is in deze samenwerkingsopgave van belang.

De manier van werken is over het algemeen dat degenen die de bestemmingsplannen maken bij allerlei thema's en onderwerpen (ook andere dan externe veiligheid of buisleidingen) te rade (dienen te) gaan, weten wat er speelt in een gebied en de regels daarvoor opnemen in het bestemmingsplan. Het bij elkaar plaatsen van alle regels in een bestemmingsplan leidt echter niet automatisch tot een integrale benadering.

De wijze waarop regio's het samenspel organiseren verschilt. Soms wordt in werkprocessen vastgelegd wanneer je een andere partij erbij betreft (altijd of juist in specifieke gevallen), in meerdere regio's is er een periodiek (ambtelijk) overleg waar in den brede over ontwikkelingen gesproken wordt en waar externe veiligheid dan ook onderwerp van gesprek is. Bij uitbesteding van planvoorbereiding of vergunningverlening kan het voorkomen dat door de gemeente niet altijd voldoende wordt gecheckt of de benodigde externe veiligheidsexpertise bij het ingeschakelde adviesbureau aanwezig is.

Het **onderling afstemmen op nationaal niveau over dilemma's in de samenhang tussen verschillende nationale belangen en opgaven**, wordt door vrijwel alle betrokkenen als onvoldoende beschouwd. Dit geldt breder dan alleen op het gebied van buisleidingen en externe veiligheid. Het is weliswaar zo dat die afstemming echt goed kan plaatsvinden op regionaal of gemeentelijk niveau, maar ook op nationaal niveau kan mede richting worden gegeven aan het omgaan met onvermijdelijke dilemma's waarvan kan worden voorzien dat die in de uitvoering gaan optreden. Er zou dan vaker vroegtijdig gebruik gemaakt kunnen worden van de kennis en inzichten op regionaal en lokaal niveau. Het beeld is dat het rijk vanuit de verschillende kokers de nationale opgaven bij de provincie en met name gemeentes neerlegt in de veronderstelling dat zij de lastige afwegingen wél kunnen oplossen.

Voorbeelden die genoemd zijn om dit te illustreren: vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor¹¹ en de (grote) woningbouwopgaven in de directe nabijheid van bijvoorbeeld stationsgebieden en spoorzones, waarbij hoeveelheden van het vervoer van gevaarlijke stoffen al langere tijd (naar wordt gezegd tijdelijk) worden overschreden. Aanwezigheid van windmolens bij primaire waterkeringen, of leidingen door dijklichamen. Aanwezigheid van stoffen waarvoor verschillende normen gelden bijvoorbeeld opgeslagen in de haven, aanwezig in schepen en via wegvervoer zonder herkomst of bestemming in Nederland, maar die lokaal wel (dicht) bij elkaar komen.

¹¹ Het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) is niet betrokken in de opdracht voor dit onderzoek. Omdat dit onderwerp in de gesprekken regelmatig als voorbeeld is gebruikt wordt het hier ter verduidelijking gebruikt voor de aandacht die wordt gevraagd voor mede richting geven door het rijk in dergelijke ruimtelijke dilemma's voortkomend uit meerdere ruimtelijke nationale belangen en opgaven die lokaal met elkaar moeten worden gecombineerd en afgewogen.

3.3 Vraag 3 Ruimtelijke ordening, milieu en (externe) veiligheid

Hoe verloopt de samenwerking bij de uitvoering van de ruimtelijke borging en regelgeving voor externe veiligheid tussen de taakvelden ruimtelijke ordening, milieu en (externe) veiligheid?

Externe veiligheid is zowel een onderwerp dat via de ruimtelijke ordening als via vergunningverleningsprocessen verloopt. Het benaderen van externe veiligheid als een ruimtelijk vraagstuk wordt door veel geïnterviewden en in de groeps gesprekken gezien als een betere en integrale(re) borging. Ruimtelijke ordening en vergunningverlening zijn vaak niet binnen dezelfde afdeling of directie ondergebracht. Vergunningverlening is in de praktijk voornamelijk bij omgevingsdiensten ondergebracht, terwijl ruimtelijke ordening bij gemeente en provincie een primaire taak is. De **onderlinge (informele) relaties** bepalen daarbij mede of ze elkaar op de juiste momenten weten te vinden en inschakelen. Dit geldt zowel binnen de eigen organisatie tussen afdelingen RO en vergunningverlening of externe veiligheid, als voor de relaties met de omgevingsdienst, de veiligheidsregio en andere overheidsinstanties in de regio.

Vrijwel iedereen is het eens dat het belangrijk is om zo vroeg mogelijk in het proces onderling af te stemmen en advies (o.a. bij de VR) in te winnen. Dit is vaak eerder dan het juridisch voorgeschreven moment. Vroegtijdige betrokkenheid leidt tot een andere range aan oplossingen die meer integraal zijn en, minder mitigerende maatregelen vereisen. Daar waar mensen elkaar wél kennen, gaat het over het algemeen goed. Herkend wordt dat dat in de geest van de Omgevingswet is. Zorg is dat (zien we nu al bij Corona) er eigenlijk geen voorzieningen zijn die borgen dát men elkaar kent. Daarmee ontstaat er een gevoel van toevalligheid. Daar waar mensen elkaar wél kennen, zijn bijvoorbeeld de scenario's van de veiligheidsregio vaak ook al bekend(er) en neemt de toegevoegde waarde van het VR-advies af, maar is het risico ook kleiner. Men schat beter in, waar advies echt cruciaal en nodig is. Daar waar mensen elkaar niet kennen, of de expertise ontbreekt is de borging van het nationaal belang vaker niet goed geregeld. In de interviews komt naar voren dat er in de afgelopen jaren in meerdere regio's hard is gewerkt aan geconstateerde tekortkomingen, zoals die ook in de ILT rapportage worden geschetst. Dat betekent dat er gericht moest worden geïnvesteerd in kennisniveau van medewerkers van de betrokken organisaties en in het invoeren van regelmatig overleg en werkprocessen die voor het (zoeken van) onderlinge samenwerking.

Bij de interviews bleek dat binnen de eigen organisatie er vaak wel doorverwezen wordt naar andere afdelingen. In de eerste plaats tussen ruimtelijke ordening en externe veiligheid. Daarbij wordt opgemerkt dat organisatieomvang zowel voor- als nadelen met zich mee kan brengen. Binnen grote provinciale en gemeentelijke organisaties is er vaak meer expertise aanwezig op verschillende thema's waardoor er relatief laagdrempelig advies gevraagd kan worden. In grote organisaties bestaat het risico (o.a. wanneer er straks één omgevingsplan zal zijn voor het gehele gemeentelijke grondgebied) dat veel mensen in verschillende delen van de organisatie tegelijkertijd aan hetzelfde plan aan het schrijven en wijzigen zijn en het overzicht daardoor ontbreekt. Integraal werken vergt kundige coördinatie en samenwerkingsvaardigheden. Dat is extra belangrijk als het samenwerking tussen (onderdelen van) verschillende organisaties in een regio betreft.

Bij kleinere organisaties is de kans groter dat niet alle expertise in huis aanwezig is, en ook dat het aankomt op basisbesef en -kennis van veiligheidsrisico's, zodat er tijdig elders de benodigde expertise kan worden ingeschakeld. Anderzijds kenmerken kleinere gemeentelijke organisaties zich door korte lijnen en een sterk informeel netwerk. Als aandachtspunt wordt in de gesprekken meermalen genoemd het

belang van het op peil brengen en houden van het basiskennisniveau over externe veiligheid, zodat het risico van niet tijdige of juiste inschattingen in de ruimtelijke doorwerking beheersbaar blijft en tijdig bij omgevingsdienst en/of veiligheidsregio of andere regiogemeenten expertise wordt ingeschakeld.

Professionele kennisnetwerken (zoals VVM, VMR, ReLEVant, kennistafels) zijn belangrijk voor bovenregionale uitwisseling en advies. Dit kan worden geïllustreerd met het voorbeeld van medewerkers die bijvoorbeeld al in de Rijnmond hebben gewerkt en daardoor anders hebben leren kijken naar bepaalde veiligheidsrisico's dan in een gebied als de Veluwe of de Achterhoek. Professionele kennisnetwerken bevorderen dat er gericht kennis en ervaring in een ander deel van het land kan worden gehaald in specifieke situaties.

Een andere mogelijkheid om externe expertise in te schakelen is door het inhuren van adviesbureaus. De ervaring leert dat dit niet altijd een garantie biedt voor het goed opnemen van externe veiligheid en het verantwoorden van keuzes, ondanks de inschakeling van externe adviseurs. Er zijn behoorlijke kennisverschillen. Het is - zo blijkt uit de interviews - een aandachtspunt dat de kennis van veiligheidsvraagstukken niet altijd aanwezig is bij kleinere op ruimtelijke ordening gerichte adviesbureaus, en dat als kennis bij gemeenten ontbreekt om EV als belangrijk issue in te schatten, het inschatten van de ruimtelijk adviseur uiteindelijk kan leiden tot een minder ter zake kundige afweging en keuze.

De beste oplossing die in een aantal gesprekken naar voren is gekomen is het organiseren van **regulier overleg** (zowel ambtelijk als bestuurlijk) tussen verschillende organisaties in een regio zoals provincie, gemeente, veiligheidsregio en omgevingsdienst. Het overleg kan een ruimtelijke insteek hebben of een veiligheidssoogpunt, soms ook in andere context. De partijen die dat doen geven aan dat dit goed werkt en dat daarmee wordt gewerkt in lijn met het gedachtengoed uit de Omgevingswet. Men is op de hoogte van de ontwikkelingen die in het gebied spelen, men is in een vroeg stadium in de gelegenheid om mee te denken en heeft zicht op de ontwikkelingen die eraan gaan komen. Ook heeft men beter inzicht in elkaars belangen en kennis en weet men elkaar te vinden indien nodig. Het voorkomt dat in een laat stadium in een formeel advies op risico's moet worden gewezen die niet meer eenvoudig zijn op te lossen. Deze manier van samenwerken wordt door alle partijen die er ervaring mee hebben als prettig en zinvol ervaren.

De reden waarom deze werkwijze niet altijd en overal wordt toegepast is vaak ingegeven door **prioriteiten in financiële middelen**, omdat partijen die niet altijd kunnen of willen vrijmaken omdat andere prioriteiten ook om extra aandacht vragen. Het beeld is dat met de verandering van het niet meer oormerken van financiering specifiek voor externe veiligheid, het belang van dit onderwerp het kan afleggen tegen andere prioriteiten. Er wordt in meerdere interviews aandacht voor gevraagd om dit provinciaal of regionaal goed te regelen in onderlinge organisatorische en bekostigingsafspraken.

Een van de partijen in de veiligheidsketen is de **veiligheidsregio** die om advies moet worden gevraagd. Het moment dat formeel advies gevraagd en gegeven moet worden is wanneer de plannen vaak al in een ver gevorderde staat zijn, terwijl advies juist in een vroeg stadium zinvol is. De eerder beschreven samenwerkingsverbanden bieden hier een goede voorwaarden voor. Hoe gemeenten met het advies omgaan is verschillend. Ervaring is dat een VR niet een hard ja of nee tegen een plan zegt, maar advies geeft op basis van scenario's. Voor een effectief advies is kunde nodig bij de afzender om het toegankelijk te beschrijven en een basiskennisniveau bij de ontvanger om het op waarde te schatten. De afweging en verantwoording van risico's ligt vervolgens bij de gemeente die een bestemmingsplan opstelt of een aanvraag voor een vergunning beoordeeld. Daarmee is dus cruciaal dat de besluitvormer en zijn adviseur voldoende begrijpt van de risico's zodat er een bewuste afweging plaatsvindt.

3.4 Vraag 4 Interbestuurlijk toezicht

Is de uitvoering van regelgeving voor externe veiligheid en de doorwerking in ruimtelijke ordening onderwerp van (interbestuurlijk) toezicht door provincies of het rijk? Zo ja hoe is dit ingericht?

Het interbestuurlijk toezicht is het toezicht van provincies op gemeenten en van rijk op provincies. In het verleden bestonden er veel instrumenten voor interbestuurlijk toezicht in specifieke wetten. Eind 2012 is met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht het merendeel van de specifieke toezichtbepalingen afgeschaft en vereenvoudigd tot de instrumenten indeplaatstelling bij taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging vanwege strijd met het recht of het algemeen belang. Het uitgangspunt is vertrouwen; het vertrouwen dat een bestuurslaag zijn taken goed uitoefent en dat de horizontale verantwoording - van college van B&W aan gemeenteraad en van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten - op orde is. Dit betekende voor alle partijen, ook voor vakdepartementen en rijksinspecties een verandering in rol en werkwijze.

Sinds 2012 is de provincie onder andere toezichthouder voor ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting en constructieve veiligheid van bouwwerken. Het rijk is toezichthouder op provincies, als het gaat om provinciale medebewindstaken. Het interbestuurlijk toezicht is alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken. Uitgangspunt van de wetgever bij de laatste vereenvoudiging van dit toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht) was dat het interbestuurlijk toezicht sober, terughoudend en selectief wordt uitgevoerd en niet bedoeld is om de kwaliteit van de taakuitvoering te verbeteren.

Provincies hebben als toezichthouder beleidsvrijheid om het interbestuurlijke toezicht in te vullen. Sommige provincies vullen dit in door (periodiek) een themaonderzoek te doen naar (o.a.) externe veiligheid. Andere provincies nemen externe veiligheid van inrichtingen of buisleidingen op in hun belangenstaat en toetsen dus op reguliere basis. In de rondetafelgesprekken wordt aangegeven dat het ook voorkomt dat provincies het terughoudend zijn om gemeenten op de vingers te tikken.

Er bestaat een interprovinciale werkgroep waarin provincies en rijk overleggen over het interbestuurlijk toezicht. Interbestuurlijk toezicht is van toepassing op een breed pakket aan beleidsterreinen. Dat betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt. Externe veiligheid krijgt niet altijd prioriteit vanuit een specifieke opdrachtgever of bestuurder. Geïnterviewden gaven aan dat externe veiligheid in de interprovinciale werkgroep vrijwel niet besproken wordt. De vermoedelijke reden is een gebrek aan specifieke kennis op dit terrein bij de IBT medewerkers of andere belangen die overheersen. Een aantal geïnterviewden van provincies heeft aangegeven in het verleden specifiek naar het onderwerp externe veiligheid te hebben gekeken binnen hun provincie of dat in de nabije toekomst te overwegen. Binnen provincies komt externe veiligheid of buisleidingen aan de orde wanneer er een directe aanleiding is (zoals bijvoorbeeld een rechtzaak of het ILT rapport) of iemand (expert of bestuurlijk) met affiniteit met dit onderwerp het voordraagt voor een themaonderzoek. Bij sommige provincies is er daardoor meer aandacht voor dan bij andere.

In de interviews wordt erop gewezen dat interbestuurlijk toezicht nu vooral top down georganiseerd is, maar dat omgekeerd wellicht vaker van interbestuurlijke consultatie sprake zou kunnen zijn, bijvoorbeeld met de toenemende complexiteit van verschillende rijksopgaven (bijvoorbeeld energie- en klimaattransitie, woningbouw) zou advies ook andersom moeten kunnen werken volgens sommigen. Lagere overheden of veiligheidsinstanties ervaren nu slechts beperkt toegang om hun punten in een vroeg stadium onder de

aandacht te brengen, of zien zich genoodzaakt om bestuurders in stelling te brengen omdat ambtelijk overleg niet tot stand komt.

Op nationaal niveau heeft Rijkswaterstaat in opdracht van BZK een taak om te zien of er geen ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden in de reserveringsstroken. RWS geeft zelf aan dat het een beperkte taak is, en dat er maar weinig reserveringsstroken zijn. In het takenpakket van Rijkswaterstaat is niet opgenomen specifiek te kijken naar bestaande leidingenstroken van nationaal belang.

Wanneer een rijksweg verlegd moet worden die in de buurt van een leiding ligt, wordt binnen het project gekeken wie de exploitant van de leiding is en hoe deze omgelegd kan worden indien nodig, maar dat is vooral ingestoken vanuit de rol van wegbeheerder.

Grote asset owners als de Gasunie beschikken over een eigen toezichtorganisatie, die ook door gemeenten en provincies bevroegd wordt. Gasunie komt regelmatig tegen dat buisleidingen en belemmeringsstroken niet juist in de geografische informatie zijn opgenomen. Als dat bij de rechter aanhangig moet worden gemaakt (omdat goed overleg niet werkt) leidt dat er vrijwel altijd toe dat de gemeente het bestemmingsplan moet aanpassen.

3.5 Vraag 5 Veranderingen door de komst van de Omgevingswet

Verandert de uitvoering van de regelgeving voor externe veiligheid voor gemeenten en provincies met de komst van de Omgevingswet? Wordt het makkelijker om risicocontouren en bepalingen voor externe veiligheid in het omgevingsplan op te nemen? Helpt het DSO voor de kenbaarheid?

In de interviews en groepsgesprekken is gevraagd naar wat de komst van de Omgevingswet in de regionale en lokale praktijk gaat betekenen voor de borging van nationale ruimtelijke belangen en voor de veiligheidsaspecten van buisleidingen en inrichtingen.

In deze paragraaf bespreken wij een aantal onderwerpen die in de interviews nadrukkelijk aan de orde zijn gesteld. Deels betreft dat de context van de grote systeemverandering, en ook bevindingen die direct aan de doorwerking van de ruimtelijke nationale belangen (die in deze evaluatie aan de orde zijn) gerelateerd zijn.

Gespreksdeelnemers zijn in verschillende stadia van bekendheid met en werken volgens de Omgevingswet. Organisaties zijn nog grotendeels gericht op en georganiseerd naar de huidige wetgeving. De mate waarin men zich voorbereidt op de Omgevingswet verschilt. Sommige deelnemers gaven aan eigenlijk alleen nog maar te werken met de nieuwe begrippen, en integraal naar een situatie te kijken en de keten zo te organiseren dat wie relevant is vroegtijdig wordt betrokken. Er wordt gepleit voor (het volhouden van) dynamiek en lerende organisatie(s) rondom onderwerpen als omgevingsveiligheid en integrale aanpak. Tegelijkertijd wordt in de groepsgesprekken en in de interviews de zorg uitgesproken dat dit niet overal zo is, en er zijn zorgen rond de opbouw van kennis en inzet van nieuwe instrumenten en begrippen.

Rol van het omgevingsplan

Het belangrijkste instrument waarmee de nationale ruimtelijke belangen geborgd moeten worden is straks het omgevingsplan. Daarin wordt ook vastgelegd waar milieubelastende activiteiten (gaan) plaatsvinden en hoe daarmee om te gaan, zoals met ruimtelijke aandachtsgebieden voor groepsrisico. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat het omgevingsplan van rechtswege. Daarmee voldoet het in de praktijk echter nog niet aan het nieuwe begrippenkader. Door wijzigingen in het omgevingsplan

van rechtswege, moeten nieuwe ontwikkelingen binnen het plan worden opgenomen. Daarvoor is weliswaar voldoende tijd (overgangperiode tot 2029) maar in de interviews en groeps gesprekken klinkt onzekerheid en onduidelijkheid door. In de overgangperiode zullen veel mensen uit verschillende delen van de organisatie tegelijkertijd in een groot gemeentedeckend omgevingsplan werken. In dezelfde periode zullen er veel ruimtelijke ontwikkelingen en veranderingen gaan spelen (energie, klimaat, wonen, gebiedstransformaties). Deze overgangsprikelen zijn voor een deel inherent aan een systeemverandering, en niet specifiek voor de nu onderzochte onderwerpen, maar als context hier het vermelden waard.

Goed digitaal ontsluiten van gegevens via het DSO, REV en andere informatiehulpmiddelen

Bestemmingsplannen zijn nu nog lang niet allemaal digitaal ontsloten, de verwachting is dat deze situatie nog enige tijd voortduurt. De verwachting is dat de Omgevingswet op 1 januari 2022 inwerking zal treden. Voor het Digitaal stelsel Omgevingswet en het Register Externe Veiligheid) REV zal sprake zijn van een overgangperiode met onvolledige informatie van gemeenten in deze belangrijke digitale hulpmiddelen van ca 2 jaar. Deelnemers aan de gesprekken geven aan dat zij waarde hechten aan het goed digitaal kunnen bevragen van het register en ontsluiten van geodata in aansluiting op het omgevingsplan. Zij wijzen oa. op een kaartlaag met buisleidingen (niet alleen die van nationaal belang) en het op orde hebben van het REV.

Parallel aan deze studie wordt een impactanalyse uitgevoerd in opdracht van de VNG voor het REV. Overgangsinspanningen zijn nodig, die deels systeemtechnisch van aard zijn als ook betrekking hebben op het (kunnen) invoeren van gegevens door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. Naast aandacht voor onbekendheid en onzekerheid met de toekomstige praktijk van de Omgevingswet wordt in de gesprekken duidelijk zorg geuit over de duur van de periode waarin gegevens nog niet beschikbaar zijn en de omvang van de inspanning die de digitalisering nog van de uitvoeringspraktijk zal vragen.

Omgevingsvisie als instrument om ook veiligheid een goede plek te geven

Door deelnemers is ook opgemerkt dat (net als nu in ruimtelijke visies en veiligheidsvisies het geval is) de Omgevingsvisie als instrument goed bruikbaar en het geschikte instrument is om (de visie op) omgevingsveiligheid een plek in te geven in de breedte van het lokale en regionale beleid. Die visie kan dan doorwerken in omgevingsplannen. Dat geldt niet alleen voor de gemeenten, maar ook voor provincies en het rijk. Deelnemers geven aan dat – mede met de energietransitie in volle gang – zij hopen dat het rijk in het kader van de Novi ook proactief aandacht blijft geven aan wat deze ontwikkelingen vragen van het buisleidingenbeleid, en het (externe) veiligheidsbeleid.

Publicatiereeks gevaarlijke stoffen

In de omgevingswetgeving wordt ook geregeld dat moet worden voldaan aan de eisen uit de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS). In 2016 is gestart met PGS nieuwe stijl die Omgevingswet proof zou moeten worden. Deelnemers geven aan dat de resultaten gemengd zijn, en dat het soms resulteert in tegenstrijdigheden binnen de best beschikbare techniek. Voorheen kon dat nog bestaan omdat het sectorale regelgeving was, maar met de komst van de Omgevingswet en het digitaal stelsel kan dat niet langer. Juist ook bij grote rijksinitiatieven zijn er verschillende PGS-en relevant. Wat gaat het rijk dan doen?

Van het begrip inrichting naar milieubelastende activiteit

In interviews is een aantal keren zorg uitgesproken over wat deze begripsverandering voor de uitvoeringspraktijk betekent. Alle bestaande inrichtingen moeten dus worden ‘omgezet’ naar activiteiten,

en per activiteit moet vervolgens worden bepaald of en hoe daar externe veiligheidsaspecten aan kleven. Bijv. Propaantanks: in de huidige situatie is een minimale afstand (PR) voorgeschreven. Onder de Omgevingswet gaan (ipv GR) aandachtsgebieden gelden. Daarvoor dient exact inzichtelijk te zijn waar de tanks (installaties) liggen. Deze informatie is door gemeenten vaak niet bijgehouden. Hier ligt ook een relatie met het eerder genoemde REV.

Stelselwijziging en al bestaande onvolkomenheden in de uitvoeringspraktijk

Ook in de huidige praktijk geldt dat het voor een adequate taakuitoefening nodig is dat bestemmingsplannen en inrichtingen data op orde dienen te zijn. De systeemverandering Omgevingswet maakt zichtbaar dat dit in de uitvoeringspraktijk her en der nu niet op orde is, of dat het werken met een ander begrippenkader tot het inventariseren van andere gegevens noopt. Het is begrijpelijk dat in de gesprekken wordt aangegeven dat dit 'optelt' bij de andere inspanningen die het implementeren van de systeemverandering vraagt.

Dit zal blijvende aandacht van alle betrokken overheden vragen bij het begeleiden van de implementatie van de stelselwijziging, in een uitvoeringspraktijk waarin door meerdere maatschappelijke opgaven de complexiteit sowieso toeneemt.

3.6 Samenvattend overzicht van de bevindingen

In de onderstaande tabel zijn de bevindingen uit de gevoerde gesprekken samengevat. Deze zijn onderscheiden naar de drie ruimtelijke aspecten van de nationale belangen binnen de scope van deze evaluatie. De tabel loopt door op de volgende pagina.

Nationaal belang	Object	Kern van de borging	(bevoegdheden, middelen, kennis)	Praktijkobservaties over de borging van het belang	Verandering onder de Ow	Input voor Conclusie /aanbeveling
Behoud van ruimte voor toekomstige functies	Buisleidingen van nationaal belang	Geen belemmeringen toegestaan (zoals bouwactiviteiten, waterkeringen wegen of bossen) die toekomstig gebruik belemmeringen	Bestemmingsplan + pm + Monitoring/ toezicht	1.Regelgeving bekend & duidelijk 2.Verantwoordelijkheden zijn duidelijk 5.Regionale verschillen in organisatie van de borging 6.Opnemen op Provinciale belangenstaat bevordert aandacht toetsing 9 Rijk, kan meer aandacht besteden aan moeilijk verenigbaar zijn (op lokaal niveau) van verschillende nationale belangen en opgaven. 10. Het is mensenwerk: veel hangt in uitvoering af van informele onderlinge relaties in en tussen organisaties 11. Regulier overleg RO/EV op regionaal niveau (bestuurlijk en ambt) is de beste voorwaarde voor borging en doorwerking	1 in praktijk nog aanzienlijke verschillen in al werken volgens Ow 3 het niet tijdig op orde zijn van omgevingsplannen 4 voortzetten actief kennis delen en leren (kringen) 5 toenemen complexiteit door vele opgaven	1. Regelgeving, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn bekend en duidelijk 2. Regionaal regulier overleg (bestuurlijk & ambtelijk) is beste voorwaarde voor doorwerking 3. daarbij hoort een (lichte) regionale organisatie en werkprocessen
Behoeden van de staat en werking van infrastructuur (veiligheid van de buisleiding)	Buisleidingen met gevaarlijke stoffen (regels gelden ook voor andere buisleidingen)	Beperkingen aan bouwwerken en activiteiten met oog op onderhoud en werking van een bestaande buisleiding	Bestemmingsplan + Vergunningplicht + Monitoring/ toezicht	1.Regelgeving bekend & duidelijk 2.Verantwoordelijkheden zijn duidelijk 5.Regionale verschillen in organisatie van de borging 6.Opnemen op Provinciale belangenstaat bevordert aandacht toetsing 7.Opnemen EV in structuur of omgevingsvisie maakt aandacht in RO expliciet in dagelijkse praktijk 8. Bestuurlijke afspraken en werkprocessen op regionaal niveau bevorderen tijdig betrekken expertise 10. Het is mensenwerk: veel hangt in uitvoering af van informele onderlinge relaties in en tussen organisaties 11. Regulier overleg RO/EV op regionaal niveau (bestuurlijk en ambt) is de beste voorwaarde voor borging en doorwerking	2 blijf regionaal afspraken maken over op peil houden van kennis, werkproces, capaciteit, bekostiging 3, het niet tijdig op orde zijn van omgevingsplannen 4 voortzetten actief kennis delen en leren (kringen)	4 maak regionale afspraken over op peil houden van kennis, capaciteit & bekostiging 5 de toenemende complexiteit in de praktijk vanwege veelheid aan ruimtelijke opgaven

Projectgerelateerd



Nationaal belang	Object	Kern van de borging	(bevoegdheden, middelen, kennis)	Praktijkobservaties over de borging van het belang	Verandering onder de Ow	Input voor Conclusie /aanbeveling
Waarborgen van de veiligheid (van de omgeving)	Buisleidingen met gevaarlijke stoffen	Afstand houden tot de risicovolle activiteiten irt kwetsbare gebouwen en afwegen groepsrisico + Algemene regels gericht op veilig gebruik	Bestemmingsplan Vergunningplicht Monitoring / toezicht Anders: kennis, geodata, info-syst, bekostiging etc).	1.Regelgeving bekend & duidelijk 2.Verantwoordelijkheden zijn duidelijk 3. EV is in praktijk complexe materie; basiskennisniveau bij RO en deskundigheid onder handbereik is vereist 4. bij onvoldoende parate kennis al snel onduidelijkheden of omissies in het bestemmingsplan 7.Opnemen EV in structuurvisie of omgevingsvisie maakt aandacht in RO expliciet in dagelijkse praktijk 8. Bestuurlijke afspraken en werkprocessen op regioniveau bevorderen tijdig betrekken expertise 10. Het is mensenwerk: veel hangt in uitvoering af van informele onderlinge relaties in en tussen organisaties 11. Regulier overleg RO/EV op regionaal niveau (bestuurlijk en ambt) is de beste voorwaarde voor borging en doorwerking	2 blijf regionaal afspraken maken over op peil houden van kennis, werkproces, capaciteit, bekostiging 6 aandacht voor de aanpassingen die implementatie vraagt in combinatie met al bestaande achterstand en onvolkomenheden	6 Neem EV op in Omgevingsvisie 7 VR – rol in regionale werkprocessen
	Inrichtingen met risicovolle activiteiten	Idem	Idem			

4 Wat in de uitvoeringspraktijk aandacht behoeft, vier onderwerpen, conclusies en aanbevelingen

Uit de analyse van de bevindingen in de interviews zijn vier belangrijke onderwerpen afgeleid die voor een goede borging van de ruimtelijke nationale belangen in de praktijk van gemeenten en provincies, van regio's van belang blijken te zijn. Deze vier onderwerpen zijn in een aantal (gemengd samengestelde) groepsgesprekken met geïnterviewden verder uitgediept en er is gezamenlijk naar mogelijkheden voor verbetering gezocht.

Deze vier onderwerpen worden in dit hoofdstuk ook van conclusies en aanbevelingen voorzien.

1. Borging hangt met name af van mensen/professionals en hoe zij (in een regio) zijn georganiseerd.
2. Het onderhouden van kennis en het in stand houden van kennisnetwerken verdient blijvende aandacht.
3. Samenloop van verschillende nationale ruimtelijke belangen en opgaven
4. Veranderingen onder de Omgevingswet

4.1 Borging hangt met name af van mensen/professionals en hoe zij (in een regio) zijn georganiseerd

De borging van het nationaal belang is op verschillende manieren geregeld en georganiseerd in de praktijk van provincie, regio en gemeente. Kennis is vooral aanwezig bij professionals. Het gaat niet alleen over het zelf hebben van de juiste kennis, maar ook over het weten wanneer je wie moet inschakelen en hoe je informatie vergaart.

Wij formuleren hier mede op basis van de groepsgesprekken een aantal belangrijke inzichten:

- Het aantal deskundigen (binnen en buiten de overheid) is beperkt, maar vormen een sterk netwerk. De effectiviteit van toepassing van instrumenten hangt af van commitment en passende kennis binnen de gehele organisatie en in de beschikbare professionele netwerken.
- Goede borging hangt af van aanwezigheid van professionals en hoe zij (in een regio) zijn georganiseerd. Kent men elkaar dan weet men elkaar vroegtijdig te betrekken. "het helpt als je regelmatig met elkaar praat, in plaats van alleen maar procedures te volgen" – dit is de filosofie die het rijk in algemene zin heeft voor doorwerking en interbestuurlijke samenwerking. En dat met elkaar praten organiseer je in regio's, tussen de meest betrokken partijen/personen, en is terug te vinden in doelgerichte organisatorische (ambtelijk en bestuurlijk) netwerken.
- Besteed regionaal voldoende aandacht aan proces en organisatie. Het is niet voldoende om het te verwachten van techniek, ICT, GIS e.d. en van wetgeving. Proces en organisatie werk je uit in duidelijke procesbeschrijvingen en -afspraken, en in werkinstructies.
- Het regionale gesprek, netwerk, de wijze van organiseren wordt gekenmerkt door enkele principes:
 - o De gehele veiligheidsketen is uitgangspunt, en de instanties die daarvoor van belang zijn
 - o Omgevingsveiligheid en leefomgevingskwaliteit in brede zin, is een dynamisch onderwerp. Dit vergt een (blijvend) lerende organisatie en een netwerken voor regionaal overleg over de leefomgeving.
 - o Een levend netwerk van professionals (regionaal of provinciaal) die elkaar weten te vinden – en dus gezamenlijk meer kennis hebben dan de eigen organisatie ooit kan onderhouden
 - o Een regelmatig regionaal (ook bestuurlijk) gesprek zodat er attentie is en het netwerk actueel blijft

- Processen en werkinstructies hoofdzakelijk (niet te gedetailleerd) inregelen – vermijden dat dit te administratief wordt.
- Grote organisaties zijn vaker in staat om het onderwerp te professionaliseren dan kleine organisaties. De veiligheidsketen is vaak niet goed genoeg en op afstand van de ruimte-professionals georganiseerd in gemeenten. Dan is schaalvergroting nodig om kennis en ervaring op te bouwen. Door de provincie Noord Brabant is daar in het recente verleden ook onderzoek naar gedaan en zijn structurele verbeteringen ingevoerd.
- Manier van financiering en vraaggestuurd werken van brandweer/veiligheidsregio en omgevingsdienst maken dat zij niet (altijd) worden ingezet of gevraagd, en daardoor kennis niet ontsloten wordt. In deze regionale netwerken is de vroegtijdige inhoudelijke rol van omgevingsdiensten en veiligheidsregio's belangrijk. Het is aan de provincies/regio's/gemeenten om dat in het pluspakket voor Omgevingsdiensten te regelen.
- In de gemeentelijke organisatie is verankering binnen RO afdelingen belangrijk.
- In IBT is wisselend aandacht voor de ruimtelijke aspecten en de EV van buisleidingen en inrichtingen. Sommige provincies hebben er meer aandacht voor dan anderen, deels door prioriteit, deels door kennis.

Conclusie en aanbevelingen over regionale samenwerking

Conclusie

1. De borging van de drie nationale ruimtelijke belangen die in deze evaluatie zijn onderzocht is mensenwerk. Bovendien vergt het samenwerking tussen (onderdelen van) verschillende overheidsorganisaties in de regio: provincie, gemeenten, omgevingsdienst en veiligheidsregio. De borging hangt daarom in belangrijke mate af van hoe deze professionals in een regio zijn georganiseerd. Een regionale organisatie met overzicht zal ook het adequate onderhoud en gebruik van hulpmiddelen bevorderen.
2. De beste voorwaarde voor doorwerking is regelmatig regulier overleg 'Ruimte en Veiligheid' op ambtelijk en bestuurlijk niveau waarin de gehele veiligheidsketen is betrokken. Regulier overleg zorgt dat er attentie blijft en vroegtijdige betrokkenheid van alle relevante partijen is.

Aanbevelingen

- Veranker de regionale samenwerking in de afdeling ruimte van de gemeenten omdat zij het bestemmings- of omgevingsplan opstellen.
- Zorg voor een verantwoordelijk coördinator in een van de samenwerkende organisaties
- Ontwerp en gebruik hoofdzakelijke (samen)werkprocessen en -instructies voor de borging van nationale ruimtelijke en veiligheidsbelangen; vermijdt dat dit te administratief wordt.
- Maak provinciaal en/of regionaal afspraken over de bekostiging die nodig is voor adequate uitvoering van de taken en bevoegdheden op het gebied van ruimte en veiligheid.

4.2 Het onderhouden en in stand houden van kennis en kennisnetwerken verdient blijvende aandacht

Kennis is vooral aanwezig in mensen, en ook vastgelegd in handboeken of handleidingen, vindbaar via websites en in geodatasystemen. De kennisnetwerken zijn zowel sectoraal als integraal/gebiedsgericht georganiseerd, maar niet overal. Waar deskundigen aanwezig zijn, is het beeld dat men elkaar vroegtijdig betreft en weet te vinden.

Externe veiligheid is een complexe materie, onzichtbaar en specialistisch en de kennis om de vraagstukken te beoordelen is niet overal aanwezig of kan niet overal worden opgebouwd en onderhouden.

Wij formuleren hier mede op basis van de groepsgesprekken een aantal belangrijke inzichten:

- Aandacht en prioriteit voor het onderwerp externe veiligheid is niet bij alle organisaties gelijk. De nationale borging is juridisch verankerd, maar niet altijd organisatorisch.
- Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet kennis vernieuwd/opnieuw opgebouwd worden. Ten aanzien van de hier onderzochte thema's gaat het dan met name om het begrip aandachtsgebieden met bijbehorende voorschriftengebieden en om het vervangen van het begrip inrichting door 'milieubelastende activiteit'. De link <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/> komt als centraal informatiepunt in de plaats van INFOMIL. De huidige kennistafels transport gevaarlijke stoffen en aandachtsgebieden kunnen een belangrijke rol hierin spelen.
- Er zou aandacht moeten zijn voor wat buiten beeld is, bijvoorbeeld doordat data niet beschikbaar is (bijv. goederenstromen) of niet digitaal ontsloten is (omgevingsplannen) of verouderd is (PGS-en en risicokaarten). Het EV of Omgevingsveiligheid-signaal komt van o.a. signalerings- en risicokaart met invloeds- en signaleringsgebieden. Dit moet wel gebruikt worden en geborgd.
- Onderhouden van kennis, vereist een cultuur van een (blijvend) lerende organisatie. Gemeenten hebben enkele jaren geleden het punt gemarkeerd dat EV kennisstimulering (financiën) gewerkt heeft en dat het 'nu wel in orde is'. Maar dat dit klaar is betekent niet dat het af is. De impuls- en programmagelden hebben effect gesorteerd (kennisniveau en capaciteit), met de toenemende complexiteit is het nu zaak voor provincies en gemeenten om dit (middelen en organisatie) goed te continueren en daar (landelijk en regionaal) gerichte afspraken over te maken.
- Gepleit wordt voor een 'R&D' budget, zodat er tijd en aandacht is voor nieuwe ontwikkelingen en innovatie in de eigen aanpak op regionaal niveau
- Uit de discussie over 'aandachtzones voor grote risicovolle activiteiten blijkt dat hieraan top-down en bottom-up aandacht moet worden besteed.
- In het veranderen van financieringsstromen vanuit het rijk¹² wordt gezien als een risicofactor voor kennisverlies; financiering vanuit de eigen organisatie(s) is mede afhankelijk van het belang dat aan EV wordt hecht.
- Er zou aandacht moeten komen voor kwaliteitscriteria (vliegreuen, opleiding, updates) voor Bevoegd Gezag rol bij gemeenten in RO kader, zoals die er voor milieuthema's is.

In de gesprekken is uitgesproken dat deze aandachtspunten niet allemaal aan het rijk kunnen zijn, maar dat gemeenten en provincies ook zelf moeten zorgen voor deskundig personeel dat in goed onderhouden kennisnetwerken regionaal en landelijk up to date blijft.

Conclusie en aanbevelingen over het belang van kennisnetwerken

Conclusie

1. Kennis is vooral aanwezig in mensen, en ook vastgelegd in handboeken of handleidingen, vindbaar via websites en in geodatasystemen. Het onderhouden en ontwikkelen van zowel generieke basiskennis als van specifieke kennis en kunde over omgevingsveiligheid is in de regionale praktijk van blijvend belang voor de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk.
2. Omgevings- of externe veiligheid is een complexe materie, dynamisch, onzichtbaar en specialistisch en de kennis om de vraagstukken te beoordelen is niet overal aanwezig of kan niet overal worden opgebouwd en onderhouden. Daarom is toegang tot kennisnetwerken van belang. Waar deskundigen

¹² om andere redenen dan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

aanwezig zijn of weten waar die te raadplegen, is het beeld dat men elkaar vroegtijdig betreft en weet te vinden.

Aanbevelingen

- Zorg voor regionaal of provinciaal overzicht over de kwaliteit van de beschikbare kennis en kunde in de samenwerkende organisaties.
- Faciliteer een levend netwerk van professionals (regionaal of provinciaal) die elkaar weten te vinden – en dus gezamenlijk meer kennis hebben dan de eigen organisatie ooit kan onderhouden.
- Stimuleer en faciliteer sleutelpersonen in de regionale samenwerking en uitvoering om deel te nemen in bestaande landelijk georganiseerde kennisnetwerken en (provinciale) kennistafels.
- Overweeg het creëren van een onderzoek- en ontwikkelingsbudget voor nieuwe ontwikkelingen en innovaties in omgevingsveiligheid.

4.3 Samenloop verschillende nationale ruimtelijke belangen van het rijk

Het borgen van de verschillende nationale belangen zou vaker gepaard moeten gaan met duiding van het rijk over de afwegingen in geval van conflicterende nationale belangen en opgaven, in plaats van het alleen lokaal neerleggen hiervan. Indien een nationaal belang geschaad wordt, dient het rijk daar zelf tegen op te komen. Dit geldt vooral voor de onderwerpen op het snijvlak van externe veiligheid en energietransitie, woningbouwopgave en mobiliteit.

Wij formuleren hier mede op basis van de groepsgesprekken een aantal belangrijke inzichten:

- Het rijk doet dit al in wetgeving waarin doorwerking wordt geregeld via instructieregels, dat bovendien door het Bkl toegankelijker wordt dan in de sectorale huidige regelgeving.
- Uit de gesprekken blijkt dat het rijk daar zelf een bijdrage (bredere afwegingen, mede richting geven) aan kan leveren om de (nationale) opgaven als klimaatadaptatie, energietransitie en de woningbouwopgave te laten slagen. Dat vraagt van rijkszijde meer betrokkenheid in de afweging tussen belangen en zou een stevigere verankering in de Novi-programma's kunnen krijgen. Bij deze nieuwe onderwerpen dient er meer aandacht te zijn voor de omgevingsveiligheidsaspecten van deze opgaven.
- De afstemming tussen de diverse rijkspartijen over de verschillende (nationale) opgaven kan beter, en meer in verbinding met de andere partijen. Ook hier geldt dat vroegtijdige betrokkenheid helpt om tot betere oplossingen te komen en problemen te signaleren en voorkomen. De complexiteit neemt in de (lokale) praktijk namelijk toe.

Goed voorbeeld dat in een van de groepsgesprekken naar voren kwam:

Voor het 'programma energiehoofdstructuur (waaronder buisleidingen)' betreft dat de ministeries van BZK, IenW en EZK. Het Ministerie van IenW trekt dit programma. Het rondetafelgesprek in deze evaluatie maakt duidelijk dat hierbij extra aandacht nodig is voor direct en tijdig betrekken van sectoren en praktijkervaring in regio's. Het wordt toegejuicht dat het in dit geval ook gebeurt. Dat gaat dan over vragen als: 'welke strategie gaan we volgen?', 'hoe willen we met voorzorg en risico's omgaan?', wat is in het licht van de complexe afwegingen in de lokale praktijk 'proportionaliteit'?

- Het rijk heeft beperkt zicht op haar nationale ruimtelijke belangen en de waarborging daarvan – mede met het oog op de energietransitie. Rijkswaterstaat monitort alleen reserveringsstroken en is afhankelijk van wat gemeenten aanleveren. Er is geen partij die echt zicht heeft op hoe nationale belangen doorwerken in lokale plannen; monitoring zou kunnen helpen, maar het is een principiële vraag of je als rijk wel of niet wilt gaan monitoren. Voor buisleidingen is het beste actuele overzicht aanwezig bij de asset owners zelf, zoals Gasunie.

- Als mogelijk instrument worden de omgevingsagenda's genoemd die nu worden opgesteld. Samenwerkingsagenda's in het kader van afstemming over omgevingsvisies en omgevingsbeleidsprioriteiten kunnen daar een goede stap in zijn. Men ziet ook dat omgevingsagenda's vaak niet verder komen dan intenties. Die intenties vertalen naar de concrete praktijk is een stuk lastiger. Er wordt voor gepleit om de samenwerkingsagenda ook een (echt) uitwisselpunt te laten worden voor het regelmatig gesprek over die lastige praktijk.

Conclusie en aanbevelingen over beleidsafstemming en -integratie

Conclusie

1. Het borgen van de verschillende nationale ruimtelijke belangen zou vaker gepaard moeten gaan met duiding van het rijk over de afwegingen in geval van conflicterende nationale belangen en opgaven, als bijdrage aan het omgaan met deze dilemma's door medeoverheden. Dit laat onverlet dat concrete afwegingen het beste in de lokale en regionale praktijk kunnen plaatsvinden en het de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van provincie en gemeenten is.
2. Er zijn goede voorbeelden dat dit kan, zoals actueel gebeurt voor het interdepartementaal voorbereiden van het 'programma energiehoofdstructuur' waarvan ook buisleidingen onderdeel zijn. Omdat het rijk zelf nu beperkt zicht heeft op de borging van de nationale ruimtelijke belangen kan zo'n proactieve werkwijze mede richting geven aan regionale aandachtspunten en prioriteiten.
3. Interbestuurlijk toezicht door provincies (IBT) is een breed pakket. Dat betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt. De borging van nationale ruimtelijke belangen en omgevingsveiligheid speelt in de IBT praktijk geen belangrijke rol. Een gebrek aan specifieke kennis bij de IBT medewerkers of gebrek aan bestuurlijke prioriteit spelen hierbij een rol. Enkele provincies hebben er in het verleden specifiek naar gekeken of overwogen het. Vaak is er een directe aanleiding is (zoals bijvoorbeeld het ILT rapport) of iemand (expert of bestuurlijk) met affiniteit met dit onderwerp het voordraagt voor een themaonderzoek.

Aanbevelingen

- Neem in de beleidsontwikkeling de bedoeling van de Omgevingswet (dialoge en samenhang) als uitgangspunt door de uitvoeringspraktijk en -partijen vroegtijdig te betrekken, zodat aan het omgaan met conflicterende nationale ruimtelijke belangen en opgaven richting kan worden (mee)gegeven
- Overweeg om omgevings- en samenwerkingsagenda's die nu worden opgesteld hiervoor als interbestuurlijk middel te gebruiken. In de doorwerking en borging van nationale ruimtelijke belangen ontstaat dan een duidelijke aansluiting bij de regionale uitvoeringspraktijk van medeoverheden.

4.4 Veranderingen onder de Omgevingswet zijn te overzien

Uit de gevoerde gesprekken is duidelijk geworden dat de wet- en regelgeving die betrekking heeft op de doorwerking van de drie geëvalueerde ruimtelijke nationale belangen bekend en duidelijk is, evenals de verantwoordelijkheden die dit voor de medeoverheden met zich meebrengt.

Samengevat worden bij de invoering van de Omgevingswet geen grote veranderingen verwacht voor de regionale uitvoeringspraktijk met betrekking tot de doorwerking van de drie ruimtelijke nationale belangen. Voor de ruimtelijke reserveringen voor buisleidingen en het beheren van de staat ervan en van de werking in de omgeving worden geen echte veranderingen verwacht. Wel vergt de introductie van aandachtsgebieden vanwege externe veiligheid hier speciale aandacht.

Wij formuleren hier mede op basis van de groepsgesprekken enkele aandachtspunten die vooral met de lokale en regionale praktijk te maken hebben.:

- er zijn nog grote verschillen in kennis van en ervaring met het werken volgens de (geest van de) Omgevingswet. Dat betekent dat in de uitvoeringspraktijk onbekendheid, onduidelijkheid en onzekerheid nog een belangrijke rol speelt. Verbeteringen die de Omgevingswet beoogt, zoals vindbaarheid en kenbaarheid van omgevingsinformatie, worden nog niet herkend als er niet mee wordt gewerkt en als men weet dat beter toegankelijke en combineerbare lokale en regionale data (DSO en REV) ook onvolledig kunnen zijn.
- Algemeen zijn er in de uitvoeringspraktijk zorgen over de stand van de opbouw van gemeentelijke omgevingsplannen en van de data over inrichtingen en wat dat kan betekenen voor de hoeveelheid werk in de komende jaren in combinatie met een toenemend aantal transitieinitiatieven in de ruimtelijke ordening (energie, klimaatadaptatie bijvoorbeeld). Dit kan het omgaan met de in deze evaluatie aan de orde zijnde belangen ook beïnvloeden. Invoering van een nieuw stelsel zal aandacht kosten (zowel inhoud als werkwijzen) die niet besteed kan worden aan concrete omgevingsveiligheid opgaven of andere opgaven. Juist in een periode met veel ruimtelijke transitie is het belangrijk om erkende nationale belangen, zoals basisveiligheid voor burgers en het transport van (nieuwe) energiedragers door buisleidingen, goed te borgen.
- Er zal nog geruime tijd aandacht nodig zijn voor kennis opbouw, vaardigheden ontwikkelen, (al doende) lerende netwerken rond het werken met de Omgevingswet.

Voor kennisinfrastructuur is het van belang dat netwerken door verschillende (overheids)organisaties heen verbonden blijven en er een betere koppeling tussen uitvoering en beleid (ontwikkeling en -evaluatie) tot stand komt. De ontsluiting en het onderhouden van kennis blijft – ondanks goede hulpmiddelen (DSO, REV, informatie EV, ‘aandeslagmetdeomgevingswet’ e.d. – een voortdurend aandachtspunt ook na inwerkingtreding. De bestaande kennistafel transport gevaarlijke stoffen en aandachtsgebieden is een voorbeeld die een nuttige rol kan blijven spelen. Leren in de praktijk stopt nooit.

Conclusies en aanbevelingen over wet- en regelgeving

Conclusies

1. De wet- en regelgeving over de doorwerking van de drie geëvalueerde ruimtelijke nationale belangen is bekend en duidelijk, evenals de verantwoordelijkheden die dit voor de medeoverheden met zich meebrengt.
2. Onder de Omgevingswet worden geen grote veranderingen verwacht waar het de doorwerking van deze drie ruimtelijke nationale belangen betreft. Wat wel als een echte verandering wordt beschouwd is het gaan werken met aandachtsgebieden voor groepsrisico in het omgevingsveiligheidsbeleid
3. In de uitvoeringspraktijk blijken grote verschillen in het reeds werken volgens (de bedoeling van) de Omgevingswet. Dat verklaart dat er eveneens nog onduidelijkheid en onzekerheid is.
4. Er leven in de uitvoeringspraktijk reële zorgen over het gelijktijdig implementeren van enerzijds de Omgevingswet en de vernieuwde digitale hulpmiddelen zoals DSO en REV en anderzijds de toenemende complexiteit, dynamiek en intensiteit als gevolg van een aantal ruimtelijke transitie.

Aanbevelingen

- Anticipeer als gezamenlijke overheden op de samenloop van implementatie van het nieuwe stelsel met toenemende drukte en complexiteit van ruimtelijke transitie in de uitvoeringspraktijk, zodat de implementatie van de Omgevingswet niet ten koste gaat van de kwaliteit van doorwerking van erkende nationale ruimtelijke belangen en andere leefomgevingsprioriteiten, en daarmee de beoogde verbeteringen en vereenvoudigingen van het nieuwe stelsel onzichtbaar blijven.
- Hierbij kan een goed georganiseerde regionale samenwerking en kennisnetwerk zeker behulpzaam zijn. Geef daaraan prioriteit.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden en deelnemers rondetafel

Crispijn Simons
Danischa Ramdat
Fenna Gutter
Fleur de Groot
Henri van der Velden
Henk van Burg
Jan-Kees Vos
Klaas Winters
Lilian Weeda
Lidia Palm
Liesbeth Spoelma
Leonie Tijdink
Maarten Worp
Nicole Fikke
Paul Pestman
René van der Linden
Ronald Bloemsma
Rutger Veltman
Sjoerd Backx
Yvonne van der Laan

Begeleiding

Esther Knabben
Job van den Berg
Simone van Dijk

Begeleiding vanuit de opdrachtgever:

Crispijn Simons
Fenna Gutter
Paul Pestman