

Verslag bijdrage BOVEN aan Relevant congres 11 juni 2025

Het jaarlijkse congres voor externe veiligheidsspecialisten, het Relevant congres Omgevingsveiligheid, dat op 11 juni 2025 plaatsvond, stond in het teken van 25 jaar na de vuurwerkramp in Enschede. Welke lessen zijn getrokken, waar staan we nu en waar koersen we op af met omgevingsveiligheid?

Het congres sloot af met korte presentaties en een paneldiscussie daarover waaraan Dimitri Horsthuis-Tangelder als bestuurslid van BOVEN en Ira Helsloot als wetenschappelijk secretaris van BOVEN deelnamen. De derde deelnemer was directeur-generaal Afke van Rijn van het ministerie van IenW. Nils Rosmuller, hoogleraar veiligheidsaspecten van energietransitie in de gebouwde omgeving faciliteerde de discussie.

Afke van Rijn legde uit dat de nieuwe Omgevingswet instrumenten biedt om de ambitie te realiseren dat iedereen in Nederland een veilige en gezonde leefomgeving heeft. De nieuwe aandachtgebieden zijn daarbij belangrijk om op lokaal niveau het gesprek te krijgen welke risico's aanvaardbaar zijn en welke niet. Nederland is immers een decentrale eenheidsstaat waar het adagium geldt 'we laten lokaal wat lokaal kan'.

In dit verslag gaan we in op wat de bijdrage van BOVEN aan het congres was.

Bijdrage Ira

Ira benoemde kort de cyclus van beleidsontwikkeling na de vuurwerkramp: als eerste de reflex om strengere regels te gaan stellen aan vergunningverlening voor alle activiteiten met een extern veiligheidsrisico. Eigenlijk echter was, net als bij de cafébrand in Volendam, de kernoorzaak een handhavingsprobleem, geen vergunningsprobleem. Na de cafébrand werd de nieuwe gebruiksvergunning al na 5 jaar dan ook weer afgeschaft. Voor externe veiligheid gold dat de nieuwe wettelijke regels voor met name het groepsrisico ook al snel weer ter discussie werden gesteld.

De economische crisis rondom 2010 zorgde voor een beleidsimpuls richting een nieuwe Omgevingswet. Een kern van



het eerste concept van die wet was dat veiligheid integraal bekeken moest worden – veiligheid moest één van de belangen zijn die afgewogen moesten worden. Het was aan het lokaal bestuur om, deskundig geïnformeerd door hun adviseurs, zoals omgevingsdienst en brandweer, te plussen en te minnen. Sommige risico's konden groter worden als dat gecompenseerd werd door andere risico's die kleiner werden.

In de uiteindelijke Omgevingswet is veel van die beleidsvrijheid er onder druk van domeindeskundigen uitgehaald. De afwegingsvrijheid van het lokaal bestuur om de beste integrale afweging te kunnen maken is daardoor beperkt geworden. Toch bevat de Omgevingswet een aantal goede verbeteringen. Zo is het onduidelijke groepsrisico vervangen door de notie van aandachtsgebieden. Gebieden waar een activiteit effect kan hebben en waar het bevoegd gezag dus een transparante afweging kan maken of bijvoorbeeld de kans klein genoeg is om acceptabel te zijn. Aangezien de grens van het aandachtsgebied correspondeert met een kans van eens op de honderd miljard maal miljard per jaar (dus 10 miljard keer langer dan de leeftijd van het heelal, een keuze van het RIVM) is het risico aan de grenzen van het aandachtsgebied natuurlijk altijd acceptabel.

De oproep van Ira aan de aanwezige deskundigen was om met vertrouwen het gesprek met het lokaal bestuur aan te gaan en realistische adviezen te geven. Daarbij hoort wel dat ook de extern veiligheidsdeskundige nadenkt over wanneer een risico klein genoeg is om acceptabel te zijn en dat durft te adviseren.

Het hebben van geen kennis is geen goed excuus voor terughoudend adviseren over de energietransitie. Wat BOVEN merkt als ze bestuurlijke ervaringen ophaalt¹, is dat op dit moment de kennisontwikkeling van de omgevingsdiensten bepalend is voor de snelheid van de energietransitie. Als er een vergunningaanvraag binnenkomt moeten de Omgevingsdienst en Veiligheidsregio eerst hun kennis bijspijkeren om een oordeel te (kunnen) geven over de vergunningaanvraag. Dat kan niet de bedoeling zijn. Juist bij 'lokale' risico's zou het lokaal bestuur op andere wijzen voldoende veiligheid moeten kunnen garanderen, bijvoorbeeld door een industriecertificaat of een bewijs van verzekering.

Bijdrage Dimitri

Dimitri legde de redeneringslijn van BOVEN verder uit:

Alle veiligheidsbeleid(sontwikkeling) moet in zijn tijd worden gezien. De economische crisis van de jaren 80 van de vorige eeuw leidde tot een focus op het verminderen van regeldruk o.a. door aan te sluiten bij EU-regelgeving. Daar is veel goed werk verzet. Zo is er robuuste regelgeving gekomen waardoor

¹ Zie: <https://werkgroep-boven.nl/ervaringen/>

ongevallen met gevaarlijke stoffen niet veel meer voorkomen.

De vuurwerkramp maakte in 2000 duidelijk dat voor sommige bedrijven en bedrijfsactiviteiten (toch weer) meer handhaving en meer aandacht voor 'wat als het fout gaat' nodig is.



Nu 25 jaar later is er een andere werkelijkheid: we hebben dringend een energietransitie nodig. Daarvoor moeten we opnieuw kijken naar onze regelgeving. Is die niet te beperkend voor de noodzakelijke integrale afweging? Geen energietransitie is ook een risico dat niet zomaar in de huidige advisering wordt meegenomen. BOVEN

heeft met haar risicomengpaneel² laten zien dat ook zonder klimaatverandering mee te wegen, de energietransitie letterlijk mensenlevens redt.

De Omgevingswet beoogt om het lokaal bestuur meer afwegingsruimte te geven. Dat is ook volgens BOVEN nodig omdat in 'de wereld van B', dat is de wereld met veel kleine decentrale energieproductie en -opslag, veel maatwerk nodig is.³ Strakke rijksregels, die eigenlijk voor de grote chemische risicobronnen bedacht zijn, kunnen dat maatwerk onmogelijk maken. Een belangrijk voorbeeld is de nog steeds dreigende vaste afstand rondom windturbines: er is veel mogelijk aan maatwerk zoals geluidsisolatie, meewegen verschillende invloed verschillende terreintypes maar ook of de bewoners wel of niet problemen hebben met de aanleg van een windturbine. BOVEN pleit daarom voor een versimpeling van de rijksregels en een beperking ervan tot werkelijk grote risicobronnen.



Waarom De wereld van B

De opwek van duurzame energie is fundamenteel anders dan een energiesysteem gebaseerd op fossiele bronnen. Met De wereld van B willen we beter begrijpen wat decentrale, duurzame energie vraagt. Zodat we van A naar B kunnen gaan volgens de principes van B.

Dimitri gaf, ook voor de zaal, als aansprekend voorbeeld de wijze waarop hij in zijn rol als voormalig wethouder van Overbetuwe het eerste CO₂-neutrale ziekenhuis in Nederland heeft kunnen realiseren. Cruciaal was de toepassing van waterstof. Dit werd door verschillende actoren als een groot risico gezien dat ook lastig aan de omgeving uit te leggen zou zijn. Dimitri heeft alle betrokken

² www.werkgroep-boven.nl.

³ Zie ook: www.regionale-energiestrategie.nl.

adviseurs zoals hij aangaf 'in een hok opgesloten' totdat er een uitvoerbaar advies lag waarvoor hij als bestuurder vervolgens de volledige verantwoordelijkheid kon nemen en deze kon uitleggen naar de samenleving.

Discussie met de zaal

Er ontstond een buitengewoon geanimeerde discussie met de zaal. Telkens weer kwam terug dat de aanwezige experts vonden dat ze behoefte hadden aan meer gedetailleerde rijksregels om, met name in de aandachtsgebieden, adviezen te kunnen opstellen waar het lokaal bestuur zich dan aan kon houden. Nationale regels zouden de aandachtsgebieden ook kleiner moeten maken want nu wordt hun omvang bepaald door scenario's met een kans van voorkomen kleiner dan de leeftijd van het heelal.

Alle drie de panelleden vonden elkaar in de hoofdlijn van hun reactie: 'we' moeten als eerste transparant zijn naar de samenleving over de risico's die het leven met zich meebrengt. Dat risico heeft een effect en een kans. Transparant zijn houdt dus ook in transparant zijn over mogelijke effectafstanden. Het is vervolgens aan de experts en het lokaal bestuur om de, soms inderdaad hilarisch kleine kans, mee te wegen in beslissingen over risicoacceptatie.



Overigens hadden de experts ook een andere herkenbare hartenkreet: als we dan stoer gaan adviseren, dan moeten we ook door ons bestuur gedekt worden. Niet altijd is dat het geval.

Dat gezegd hebbende pleit BOVEN al langer voor realistische berekeningswijzen en een transparant vergelijk met andere dagelijkse en door de energietransitie verdwijnende risico's (zoals het risicomengpaneel doet). Als voorbeeld mag gelden de huidige discussie om externe veiligheidsregels te gaan toepassen voor batterij-opslag. Het RIVM heeft recent aan gerekend aan de bijbehorende veiligheidsafstanden maar de eerste vraag voordat je aan dat rekenwerk begint, zou moeten zijn: zijn buurtbatterijen nu werkelijk gevaarlijker dan een gewone opslag vol allerlei elektronica? Het antwoord is, ook volgens het RIVM, 'nee'. Dus dan vervalt toch ook de noodzaak voor aparte strengere en complexere regelgeving met de bijbehorende rekenpartijen?