

Evaluatie van het Convenant *‘Voor een veilige ontwikkeling van Chemelot en haar omgeving’*

- Tussen ambitie en uitvoering –



Landelijk Expertisecentrum Industriële veiligheid
Postbus 9154
3007 AD Rotterdam,
Van Hogendorpstraat 50, Spijkenisse
www.leciv.nl
leciv@vr-rr.nl
088 – 877 9550

Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweezorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem,
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

Auteurs : [redacted] (NIPV) en [redacted] (VRR)
Eindverantwoordelijk [redacted] (VRR) en [redacted] (NIPV)
Contactpersoon: [redacted]

Opdrachtgever: Bestuurlijk Overleg Veiligheid
Contactpersoon: [redacted], Provincie Limburg

Datum: 30 september 2025

Foto cover: Communicatie Chemelot

Samenvatting

Opdracht

In opdracht van het Bestuurlijk Overleg Veiligheid (BO-V) hebben wij, het Landelijk Expertisecentrum Industriële Veiligheid en het lectoraat Energie- en Transportveiligheid van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, de werking en uitvoering van het convenant *Voor een veilige ontwikkeling van Chemelot en haar omgeving* geëvalueerd. Onze evaluatie bestaat conform opdracht uit een procesmatig deel, een inhoudelijk deel en een beschouwing. Voor onze evaluatie hebben wij een documentenreview uitgevoerd en een aantal interviews met betrokkenen gehouden.

Het convenant

Het convenant bevat onder de letters A t/m R verplichtingen die door de convenantpartijen uiterlijk 31 december 2025 gerealiseerd moeten worden. Deze verplichtingen bestaan uit een gezamenlijke opgave van alle convenantpartijen, namelijk het ontwikkelen van een afwegingskader integrale veiligheid (convenantletter A) en verplichtingen die aan afzonderlijke convenantpartijen geadresseerd zijn (convenantletters B t/m R). Deze verplichtingen bestaan uit ruimtelijk planologische maatregelen, maatregelen betreffende risicocommunicatie en maatregelen binnen de site Chemelot. De convenantpartijen zijn de gemeenten Stein, Beek en Sittard-Geleen, de Provincie Limburg, Chemelot, Chemelot Site Permit (CSP) en dsm-firmenich.

Procesmatige evaluatie convenantletters A tot en met R

De procesmatige evaluatie bevat twee elementen:

- a. Een beoordeling van de manier waarop het proces is ingericht waarmee uitvoering is gegeven aan de verplichtingen uit het convenant.
- b. Een reflectie of de uitwerking voldoende invulling geeft aan de convenantletters.

Ad a.

- > De uitvoering van het convenant is ingebed in een tijdelijke organisatiestructuur op bestuurlijk niveau en op ambtelijk niveau. In de overleggen van het BO-V is verslag gedaan over de voortgang van alle convenantletters.
- > Voor de realisatie van convenantletter A is een apart projectteam gevormd, ondersteund door een externe procesbegeleider. Alle convenantpartijen waren vertegenwoordigd in dat projectteam. Dit team kwam frequent bijeen om te komen tot kaders voor het integraal afwegen van veiligheid en heeft in dat kader ook gesproken met ministeries en chemieclusters. Er is veel aandacht gegeven aan een zorgvuldige procesinrichting, maar dit heeft er niet voor gezorgd dat het afwegingskader gerealiseerd is.
- > De uitvoering van convenantletters B tot en met R lag bij de geadresseerde convenantpartijen. Tijdens de uitwerking is veel werk verzet in nauwe samenwerking met andere convenantpartijen en is inbreng geleverd door de Omgevingsdienst Zuid-Limburg en de Veiligheidsregio Zuid-Limburg.
- > Een gevolg van het convenant is dat de convenantpartijen een solide basis van wederzijds vertrouwen ervaren die zij ook na de convenantperiode willen voortzetten en willen vasthouden.

Wij constateren dat projectmatig voldoende aandacht is besteed aan de rol van de betrokken partijen, de samenwerking en de voortgangsbewaking en zien daarbij geen omissies qua proces en betrokken instanties

Ad b.

De realisatie van convenantletters B t/m R hebben we geanalyseerd door de verplichtingen uit de convenantletters (input) te vergelijken met de opgeleverde rapportages en interviews (output). Dit geeft het volgende beeld:

Uitwerking geeft voldoende invulling aan de convenantletter	Betreft convenantletter(s)
Ja	H, I, L, N, O, P, Q, R
Deels	B, C, D, E, F, G, J, K en M

- > Convenantletters B, C, E, F, G, J, K zijn deels uitgewerkt, maar moeten nog geformaliseerd worden in het omgevingsplan of in procedures op Chemelot. Dit geeft ons aanleiding om de invulling als 'deels' te beoordelen, want de implementatie ligt grotendeels ná de convenantperiode (na 31 december 2025). Dit geldt hierdoor ook voor de convenantletters D en M omdat deze afhankelijk zijn van de inhoud van convenantletter F.
- > De convenantpartijen stellen voor om de bewaking en verdere invulling over te dragen aan stuurgroepen (Omgevingsplandeel Chemelot & Stein Haven, RBP Chemelot). Naar ons oordeel bemoeilijkt dit het behouden van een totaaloverzicht door de oorspronkelijke convenantpartijen. De effectiviteit van de maatregelen kan ook pas na de looptijd van het convenant geëvalueerd worden op basis van praktijkervaringen.

Inhoudelijke evaluatie convenantletter A

- > In convenantletter A staat de ontwikkeling van een afwegingskader voor integrale veiligheid centraal. Hierbij is gebruik gemaakt van zes thema's die volgens ons een voldoende breed beeld van veiligheid geven.
- > In vier fictieve pilots heeft het projectteam gewerkt aan de ontwikkeling van dit afwegingskader, maar dit is niet gereed gekomen omdat kwantitatieve wegingsfactoren ontbreken.
- > Het projectteam heeft gekozen voor een eigen, praktische aanpak van kwantitatieve weging en geen gebruik gemaakt van de door de TVC voorgestelde methodiek. Deze keuze heeft naar onze mening bijgedragen tot genoemde vertraging. De weging zelf is naar ons oordeel niet voldoende objectief, omdat de leden van het projectteam thema's beoordelen die buiten hun expertise liggen.
- > Het rapport dat geschreven is over de ontwikkeling van het afwegingskader, belicht vooral proceservaringen zoals groepsdynamiek en het karakter van 'wicked problems'. De inhoudelijke uitwerking van het afwegingskader krijgt in het rapport relatief weinig aandacht, omdat dit in de bijlage beschreven wordt. Deze uitwerking is bovendien lastig te volgen door het ontbreken van een stappenplan en van inzicht in de gevoerde discussies binnen het projectteam.
- > Het projectteam is voornemens om het afwegingskader verder uit te werken, maar voorziet dit niet binnen de looptijd van het convenant. Daarom constateren wij dat het beoogde resultaat van convenantletter A niet is gehaald.

Beschouwing

Op basis van deze evaluatie lichten wij vier aspecten nader toe:

1. De convenantpartijen benoemen dat uitvoering van het convenant heeft bijgedragen aan een groeiend wederzijds vertrouwen tussen overheden en bedrijfsleven en commitment van alle partijen. Desondanks is op een cruciaal onderdeel, te weten de status van de realistische aandachtsgebieden, nog geen overeenstemming bereikt. Voor het verhogen van het veiligheidsniveau op Chemelot en haar omgeving is een werkend integraal veiligheidskader nodig, evenals het werkend maken van de maatregelen uit de overige convenantletters.
2. De uitwerking van de convenantletters moet nog opgenomen worden in het Omgevingsplan of in procedures binnen de site Chemelot. Bij de uitwerking van de desbetreffende convenantletters is voorgesteld dat de bewaking hiervan, na de looptijd van het convenant, bij andere partijen zoals de stuurgroep Omgevingsplan wordt gelegd. Naar onze mening is het van belang dat de convenantpartijen het overzicht behouden van de implementatie van alle convenantletters en ook de effectiviteit ervan kunnen beoordelen.
3. De term 'bovenwettelijk' wordt breed toegepast door de convenantpartijen, zowel voor de overlegstructuur als de inhoudelijke uitwerking van de convenantletters. Wij constateren dat een eenduidige definitie ontbreekt en dat hierdoor onduidelijkheid ontstaat. Dat maakt het lastig om vast te stellen of en hoe de convenantpartijen aan 'bovenwettelijke' afspraken gehouden kunnen worden.
4. Het realiseren van een integraal afwegingskader blijkt ingewikkeld door ontbrekende gemeenschappelijke maatstaven en de gevraagde capaciteitsinzet. Het is de vraag of uitwerking met de gekozen aanpak haalbaar is. Daarnaast is niet vastgelegd hoe uitkomsten uit de dialogetafel formeel onderdeel vormen van het bestuurlijke besluitvormingsproces.

Aanbevelingen

Wij doen de volgende aanbevelingen, gericht aan de leden van het BO-V:

1. Houd overzicht over de implementatie van de convenantletters, ook na de afloop van het convenant.
2. Leg afspraken en maatregelen zoveel mogelijk vast in reguliere instrumenten van de Omgevingswet (omgevingsplan en Seveso-regelgeving).
3. Realiseer convenantletter A.
4. Heroverweeg de ontwikkelroute voor het integraal veiligheidskader.
5. Bestendig en benut het gegroeid vertrouwen.

Inhoud

SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Onderzoeksvragen	8
1.3 Onderzoeksaanpak.....	9
1.4 Leeswijzer	9
2 CONTEXT VAN HET CONVENANT	10
2.1 De Chemelotsite	10
2.2 Onderzoeksraad voor Veiligheid	10
2.3 Veiligheidsvisie Chemelot.....	11
2.4 Technische veiligheidscommissie	11
2.5 Convenant.....	12
3 PROCESMATIGE EVALUATIE	13
3.1 Letter A: afwegingskader voor integrale veiligheid.....	13
3.2 Letters B – R	15
4 REFLECTIE OP LETTER A.....	17
4.1 Inhoudelijke analyse	17
5 REFLECTIE OP LETTERS B T/M R.....	23
5.1 Algemeen	23
5.2 Ruimtelijk-planologische maatregelen	23
5.3 Risicocommunicatie	30
5.4 Maatregelen op de site Chemelot	31
5.5 Beoordeling.....	37

6	BESCHOUWING.....	39
6.1	De werking van het convenant.....	39
6.2	Implementatie, monitoring en evaluatie van maatregelen B t/m R.....	40
6.3	Bovenwettelijk.....	42
6.4	Integrale veiligheid.....	43
7	CONCLUSIES EN ADVIEZEN	45
7.1	Conclusies	45
7.2	Adviezen	48
	BIJLAGE 1 BETROKKEN PARTIJEN	49
	BIJLAGE 2 OVERZICHT INTERVIEWS.....	50
	BIJLAGE 3 BRONNEN.....	51
	BIJLAGE 4 REACTIES OP CONCEPT	52

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 25 mei 2023 hebben de gemeenten Stein, Beek en Sittard-Geleen, de Provincie Limburg, CSP, dsm-firmenich en Chemelot het convenant *Voor een veilige omgeving van Chemelot en haar omgeving* ondertekend (hierna te noemen 'het convenant'). Zij hebben zich daarmee geëngaat aan de uitvoering van de verplichtingen die in dit convenant opgenomen zijn, aangeduid als letters A tot en met R. De betrokken partijen hebben de intentie uitgesproken om de afspraken uiterlijk 31 december 2025 gerealiseerd te hebben. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de partijen die direct en indirect bij het convenant zijn betrokken.

De leden van het Bestuurlijk Overleg Veiligheid (BO-V) hebben, via de provincie Limburg, opdracht gegeven aan het Landelijk Expertisecentrum Industriële Veiligheid (LEC IV) en het lectoraat Energie- en Transportveiligheid van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), hierna te noemen 'de evaluatiecommissie', om de uitvoering en werking van het convenant te evalueren. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 3 van het convenant dat stelt dat "de uitvoering en werking van het convenant geëvalueerd moeten worden door een onafhankelijke commissie van deskundigen".

1.2 Onderzoeksvragen

Onze evaluatie bestaat uit een procesmatig deel, een inhoudelijk deel en een beschouwing. De Provincie Limburg heeft als opdrachtgever dit als volgt verwoord:

- a. *Een procesmatige analyse waarbij de evaluatiecommissie de letters A t/m R uit het convenant als vertrekpunt neemt en de realisatie van deze verplichtingen toetst door de respectievelijke partijen en de bijdrage van deze verplichtingen:*
 - i. *De wijze waarop het proces is ingericht.*
 - ii. *De personen die betrokken zijn geweest bij de realisatie.*
 - iii. *De in- en output.*
 - iv. *Of er sprake is van omissies qua proces en betrokken instanties en functionarissen.*
 - v. *Een reflectie of de uitwerking voldoende invulling geeft aan de convenantletter. Deze reflectie is samengevat in een binair antwoord (Ja, Nee, Deels) met toelichting.*
 - vi. *Voor zover relevant, adviezen omtrent de implementatie met betrekking tot proces, inhoud en betrokken instanties en functionarissen.*
- b. *Een inhoudelijke analyse met betrekking tot letter A, bestaande uit een reflectie op:*
 - i. *De rapportage van de pilots om invulling te geven aan het concept integrale veiligheid.*
 - ii. *Het concept integrale veiligheid en de thema's die gehanteerd worden om ontwikkelingen op dit onderwerp te beoordelen.*

- iii. *De methode om integrale veiligheid in kaart te brengen (kwalitatief versus kwantitatief).*
 - iv. *Het gebruik van het afwegingskader voor integrale veiligheid en een advies over de toepassing ervan bij de beoordeling over het al dan niet door laten gaan van ontwikkelingen, of bij het formuleren van maatregelen.*
 - v. *De partij die met de uitvoering belast zou moeten worden.*
 - vi. *Het instrument om het afwegingskader te laten landen.*
 - vii. *Wat er nodig is om het afwegingskader om te zetten naar een toepasbaar instrument.*
- c. *Geeft daarbij vanuit haar expertise een beschouwing ten opzichte van het beoogde resultaat en de bijdrage aan het verhogen van het veiligheidsniveau.*

Deze onderzoeksvragen hebben als leidraad gefungeerd bij de uitvoering van onze evaluatie en komen terug in de hoofdstukken 3 tot en met 6 van dit rapport.

1.3 Onderzoeksaanpak

- > Conform de opdracht is in de evaluatie apart ingegaan op convenantletter A. De overige convenantletters zijn gezamenlijk geëvalueerd.
- > Voor de evaluatie en ter voorbereiding op de gesprekken met de betrokken organisaties ('interviews') hebben we diverse verslagen en (voortgangs)rapportages gelezen. Het overzicht van deze geraadpleegde documenten staat in bijlage 2.
- > Daarnaast hebben we in de periode maart - juni 2025 interviews gehouden met vertegenwoordigers van de partijen die bij het convenant zijn betrokken. In bijlage 3 is het overzicht opgenomen van de interviews en de deelnemers. Vooraf kregen de geïnterviewden de onderwerpen van de vragen toegestuurd.
- > Op 4 september 2025 hebben we de bevindingen van de evaluatiecommissie gepresenteerd in het BO-V en is het conceptrapport ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de opdrachtgever. De reacties en onze verwerking ervan zijn opgenomen in bijlage 4.
- > Ons definitieve evaluatierapport is op 1 oktober 2025 opgeleverd aan de opdrachtgever.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport schetst de context van het convenant. Hoofdstukken 3 tot en met 5 bevatten de procesmatige en inhoudelijke evaluatie van het convenant. Hoofdstuk 3 behandelt het proces, terwijl hoofdstuk 4 ingaat op de inhoud van convenantletter A. Hoofdstuk 5 bevat de toetsing van de realisatie van de convenantletters B t/m R.

De beschouwing van de evaluatiecommissie over het convenant wordt aan de hand van een aantal thema's beschreven in hoofdstuk 6. De conclusies en aanbevelingen van dit rapport zijn verwoord in hoofdstuk 7.

2 Context van het convenant

De eerste stappen van het proces die hebben geleid tot het convenant, zijn jaren geleden al gezet door de stakeholders. Om het convenant te begrijpen wordt in dit hoofdstuk een korte beschrijving gegeven van de Chemelotsite en de ontwikkelingen die aan het convenant voorafgegaan zijn.

2.1 De Chemelotsite

Chemelot is een omvangrijk chemisch industriecomplex in Zuid-Limburg met een oppervlakte van meer dan 800 hectare. Het complex herbergt anno 2025 ruim 60 fabrieken en meer dan 100 bedrijven. Op het terrein bevindt zich ook de Brightlands Chemelot Campus, waar zo'n 3.000 medewerkers en 1.000 studenten onderzoek doen en kennis ontwikkelen op het gebied van duurzame chemie en materialen.¹ Ook de haven van Stein behoort tot de Chemelotsite. De site wordt omgeven door de gemeenten Sittard-Geleen, Stein en Beek en wordt doorsneden door de snelwegen A2 en A76.

De naam Chemelot bestaat sinds 2002, toen DSM de petrochemische activiteiten verkocht aan SABIC. De fabrieken op de site dateren veelal uit de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw en zijn ontwikkeld toen de steenkolenmijnen in regio gingen sluiten. Chemelot beschikt over één gemeenschappelijke omgevingsvergunning voor alle site-users (koepelvergunning).²

2.2 Onderzoeksraad voor Veiligheid

Een aantal incidenten op Chemelot in 2015 en 2016 waren aanleiding voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) een onderzoek in te stellen. In 2018 verscheen het rapport van dit onderzoek: *Chemie in Samenwerking*.³ De OvV doet in haar rapport de aanbeveling aan Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Limburg om in samenwerking met de omliggende gemeenten te komen tot een veiligheidsvisie die verder reikt dan wet- en regelgeving voorschrijft:

Formuleer in samenwerking met de omliggende gemeenten een ambitieuze en uitgewerkte visie om de veiligheid op Chemelot en voor de omgeving te bevorderen. Deze visie moet ook als leidraad dienen voor de uitvoering van de ruimtelijke ordening door de omliggende gemeenten. Als uitgangspunt hierbij geldt het streven naar een zo hoog mogelijk veiligheidsniveau dat verder gaat dan de wettelijke normen voor veiligheid. Zorg ervoor dat de geformuleerde veiligheidsambities leidend zijn in alle rollen die de provincie vervult ten aanzien van Chemelot. Besteed in de visie in ieder geval specifiek aandacht aan:

¹ Zie www.brightlands.com.

² <https://www.chemelot.nl/chemelot/onze-kracht>

³ OvV (2018). [Chemie in Samenwerking](#) - Veiligheid op het industriecomplex Chemelot, bladzijde 12.

- *Het aantoonbaar maken door de Brzo-bedrijven dat zij de gezamenlijke veiligheidsrisico's van de chemische procesinstallaties beheersen. Zowel de individuele bedrijven op Chemelot als CSP moeten hierop kunnen worden aangesproken.*
- *De criteria voor veiligheid die worden gehanteerd om te toetsen welke (niet-industriële) activiteiten worden toegestaan zowel op Chemelot (met name op de Chemelot Campus) als in de directe omgeving. Streef hierbij naar om de aanwezigheid van mensen zoveel mogelijk te beperken en maak de verdere ontwikkeling van Chemelot afhankelijk van de mate waarin aan de verhoogde veiligheidsambities inhoud wordt gegeven.*

2.3 Veiligheidsvisie Chemelot

De Provincie Limburg heeft in nauwe samenwerking met de gemeenten Sittard-Geleen, Stein en Beek, met Veiligheidsregio Zuid-Limburg en de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Zuid-Limburg de 'Veiligheidsvisie Chemelot e.o.' ontwikkeld.⁴ Daarin is gesteld dat het simpelweg 'vol-doen aan de regels' niet genoeg is, gezien de complexiteit en risico's van de techniek en processen op de site. Daarom is ingezet op 'bovenwettelijke' thema's om de veiligheid te waarborgen⁵. De visie heeft betrekking op het veiligheidsrisico dat traditioneel samenhangt met de opslag, de productie, het gebruik en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Ook gaat de visie over interne veiligheidsrisico's, zoals de ligging van de campus binnen de site.

Het doel van de visie is het creëren van een veilige leefomgeving op en rondom de site Chemelot. De ambitie om te werken aan een veiliger Chemelotsite (en omgeving) is uitgewerkt in vier operationele doelen:

- > het (verder) reduceren van risico's zowel binnen als buiten de inrichting;
- > het verantwoord combineren van (risicovolle) activiteiten;
- > het eventueel treffen van (aanvullende) maatregelen bij de risico-ontvanger⁶ en
- > het continu verbeteren van de beheersbaarheid van de risico's.

2.4 Technische veiligheidscommissie

Onderdeel van de Veiligheidsvisie Chemelot e.o. is de ontwikkeling van een *bovenwettelijk veiligheidskader inclusief planologische zonerings binnen en buiten Chemelot* door een onafhankelijke Technische Veiligheidscommissie (TVC). Hierbij moest rekening worden gehouden met de bijzondere positie van Brightlands Chemelot Campus. De TVC heeft een rapport uitgebracht met drie strategieën die moeten leiden tot een toename van de integrale veiligheid op Chemelot en haar omgeving⁷:

1. Maatregelen aan de bron
2. Actieve ruimtelijke planning en ontwikkeling
3. Beperken van de gevolgen in het effectgebied.

⁴ Provincie Limburg (2019). [Veiligheidsvisie Chemelot e.o.](#) - Samenwerken aan veiligheid op en rondom Chemelot.

⁵ <https://www.limburg.nl/onderwerpen/economie/chemelot/veiligheidsvisie-chemelot/>

⁶ Het valt ons op dat maatregelen aan de bron niet genoemd zijn. Uit veiligheidskundig oogpunt gaan bronmaatregelen boven effectmaatregelen.

⁷ TVC (2021). Veiligheid in samenwerking - Kader voor een veilige ontwikkeling van Chemelot en haar omgeving.

Per strategie heeft de TVC diverse maatregelen beschreven. Om deze te borgen, heeft de TVC aanbevelingen opgenomen in haar rapport die gericht zijn aan een of meer partijen die betrokken zijn bij de visie voor Chemelot.

2.5 Convenant

De aanbevelingen van de TVC zijn door de betrokken overheidspartijen in samenwerking met Chemelot (CSP) geanalyseerd en inhoudelijk verdiept. Het resultaat van deze verdieping vormt de basis van de inhoud van het convenant 'Voor een veilige ontwikkeling van Chemelot en haar omgeving'.⁸ Dit convenant is in 2023 ondertekend door alle betrokken partijen en de afspraken worden in de periode 2023-2025 uitgewerkt en doorgevoerd. Het convenant bevat in artikel 1 lid 3 verplichtingen, genummerd met de letters A tot en met R die uiterlijk 31 december 2025 gerealiseerd moeten zijn.

De betrokken partijen hebben de afgelopen drie jaren invulling gegeven aan hun verplichtingen en hebben de rapportages per convenantletter opgeleverd en aan ons beschikbaar gesteld.



Figuur 1: Schematische weergave ontwikkeling convenant

Elke convenantpartner had, overeenkomstig het convenant, een eigen verantwoordelijkheid om uitvoering te geven aan de verplichtingen van de convenantletters. Om de voortgang tijdens de looptijd van het convenant te monitoren, hebben de convenantpartners gebruikgemaakt van de volgende organisatiestructuur:

- > De voortgang van proces en inhoud is gevolgd en besproken in de projectgroep "Implementatie veiligheidsvisie Chemelot e.o.". Deze groep bestaat uit de ambtelijke vertegenwoordigers van de convenantpartners. De provincie Limburg heeft de voorzitter (procesmanager convenant) en secretariële ondersteuning geleverd.
- > Deze projectgroep rapporteerde aan het Bestuurlijk Overleg Veiligheid (BO-V). Leden van het BO-V zijn de bestuurlijke vertegenwoordigers van de provincie Limburg, de gemeenten Sittard-Geleen, Stein en Beek, Chemelot/CSP en dsm-firmenich. Dit BO-V vergaderde met een frequentie van ten minste tweemaal per jaar.
- > Met betrekking tot convenantletter A hebben de convenantpartijen een apart projectteam ingericht waarin gezamenlijk uitvoering is gegeven aan deze convenantletter.

⁸ Provincie Limburg, gemeente Beek, gemeente Stein, gemeente Sittard-Geleen, Chemelot, dsm-firmenich, CSP (2023). [Convenant - Voor een veilige ontwikkeling van Chemelot en haar omgeving](#).

3 Procesmatige evaluatie

Dit hoofdstuk beschrijft onze *procesmatige* analyse van de manier waarop de convenantletters zijn gerealiseerd. Hierbij wordt conform de onderzoeksvraag gelet op de volgende drie organisatorische aspecten:

- a. De wijze waarop het proces is ingericht.
- b. De partijen die betrokken zijn geweest bij de realisatie.
- c. Mogelijke omissies qua proces en betrokken partijen en functionarissen.

Wij hebben dit voor letter A in een aparte paragraaf (paragraaf 3.1) uitgewerkt, omdat de door de convenantpartijen gevolgde aanpak van deze letter wezenlijk verschilde van de aanpak van de andere convenantletters. De verplichting uit letter A is namelijk geadresseerd aan alle convenantpartijen. De procesmatige analyse van letters B tot en met R wordt beschreven in paragraaf 3.2.

3.1 Letter A: afwegingskader voor integrale veiligheid

Om de totstandkoming van het afwegingskader in goede banen te leiden, is een procesbegeleider van Brightsite aangesteld. De procesbegeleider heeft de resultaten van het projectteam beschreven in een rapport.⁹

Het uitwerken van het afwegingskader bleek voor de convenantpartijen taaier dan gedacht, ook al had de TVC hiertoe al een eerste aanzet gegeven. Het projectteam kwam tot de conclusie te maken te hebben met een zogenaamd *wicked problem* en heeft hierover uitleg gekregen van een deskundige van de Universiteit Maastricht. Zie ook kader op volgende bladzijde.

Een 'wicked problem' is een probleem dat om meerdere redenen moeilijk op te lossen is¹⁰:

- > Het probleem is vaak complex en aan veranderingen onderhevig, omdat er veel verschillende oorzaken en gevolgen zijn.
- > Er is geen sprake van een eenduidige oplossing want veel factoren spelen een rol en beïnvloeden elkaar.
- > De meningen verschillen over wat het probleem is en hoe het moet worden opgelost.

Voor het onderwerp integrale veiligheid is door het projectteam actief gezocht naar kennis en hulp. Daarbij zijn gesprekken gevoerd met ministeries en werkbezoeken afgelegd bij andere chemieclusters. Uit deze gesprekken constateerde het projectteam dat er landelijk geen uitwerking bestaat van het concept 'integrale veiligheid'.

Het projectteam gaf aan zorgvuldigheid hoog in het vaandel te hebben staan om er zeker van te zijn dat de totstandkoming van het afwegingskader volledig en juist is en om te voorkomen dat

⁹ Brightsite (2024). (2^e concept) Rapport – Concept Integrale Veiligheid.

¹⁰ Nynke van Uffelen, Pieter Vermaas, Udo Pesch, Dealing with Wicked Problems: Normative Paradigms for Design Thinking, *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, 2024, Volume 10-4, blz. 441-455, <https://doi.org/10.1016/j.sheji.2024.11.003>.

er sprake zou zijn van blinde vlekken. Externen hebben gekeken naar aspecten als aanpak en inhoud en hebben de leden van het projectteam inzichten gegeven waardoor die in staat waren de inhoudelijke uitwerking van de pilots te verdiepen en te verrijken. Dit heeft geleid tot meer dan twintig bijeenkomsten, waarvan vijf voor de uitwerking van de fictieve pilots. Opgemerkt moet worden dat de pilots bedoeld waren voor de ontwikkeling van het integrale veiligheidskader en niet zozeer voor het toepassen ervan.

De evaluatiecommissie is van mening dat het aanstellen van een procesbegeleider een goede zet is en dat zorgvuldigheid een belangrijke voorwaarde is om tot een goede inhoud en bijbehorende resultaten te komen. Toch heeft dit niet geleid tot het bereiken van het beoogde doel, namelijk een uitgewerkt afwegingskader. Het projectteam heeft geen gebruik gemaakt van de DALY-systematiek zoals de TVC voorstelde of systematiek die vanuit de TU Delft¹¹ is aange-reikt om kwantitatieve afwegingskaders op te stellen, maar heeft in plaats daarvan gekozen voor een eigen en meer praktische invulling. De evaluatiecommissie ziet dat deze keuze er toe heeft geleid dat het projectteam in een 'wicked problem' terecht is gekomen waardoor het project vertraging heeft opgelopen.

Conclusies

- > Bij het project was de procesinrichting zorgvuldig, maar dit bleek geen garantie te zijn voor het behalen van het gewenste resultaat.
- > De keuze om geen gebruik te maken van beschikbare methoden om tot een afwegingskader integrale veiligheid te komen, heeft er toe geleid dat het projectteam in een 'wicked problem' terecht is gekomen waardoor het project vertraging heeft opgelopen.

Het projectteam bestond uit vertegenwoordigers van alle betrokken organisaties, te weten CSP, dsm-firmenich, provincie Limburg, gemeente Beek, gemeente Sittard-Geleen, gemeente Stein, Omgevingsdienst Zuid-Limburg en Veiligheidsregio Zuid-Limburg. Binnen de groep zijn er grote verschillen in kennisgebieden en daardoor ook in kennisniveaus. Wij hebben echter geen signalen ontvangen dat dit belemmerend heeft gewerkt. Wel was er sprake van verschillende verwachtingen en van verschillende karakters, maar door hier tijd en aandacht aan te besteden, heeft dit volgens de leden van het projectteam niet tot grote problemen geleid.

Als teamleden binnen hun eigen organisatie een *single point of knowledge* ('SPOK') zijn, is het wegval-len van zo'n teamlid een risico voor het project. Dit risico is onderkend maar blijft volgens het project-team een punt van aandacht dat wel is gesignaleerd, maar waarvoor nog geen oplossing is geformu-leerd.

Meerdere teamleden hebben in interviews met ons aangegeven dat de meerwaarde van het project voor hen in de contacten met de andere teamleden en in de gesprekken met elkaar zat. Men leerde elkaar en de andere organisaties beter kennen, en was zich er van bewust dat er een gemeenschappelijk doel gehaald moest worden en dat men niet alleen vanuit de belangen van de eigen organisatie moest denken. Daarom was het belangrijk dat iedereen aangehaakt bleef, dat er zo weinig mogelijk personele wisselingen waren en dat bij afwezigheid een vervan-ger werd gestuurd.

¹¹ In het Brightsite-rapport wordt verwezen naar "Developing an instrument for assessing the integral risk space impact related to major infrastructure or activity changes in chemical industrial parks", Marise Costanzo, Genserik Reniers, 24 January 2022.

De evaluatiecommissie is van mening dat continuïteit van projecten als deze belangrijk is en dat er aandacht is voor kennisverschillen en voor verwachtingen. Het projectteam heeft hier voldoende oog voor gehad gezien de beschrijvingen in het Brightsite-rapport en de antwoorden die tijdens de interviews werden gegeven.

Om het project niet te groot en te complex te maken, zijn vooraf de thema's bepaald die onderdeel vormen van het concept integrale veiligheid. De evaluatiecommissie vindt dat thema's die daardoor niet aan bod zijn gekomen (zie paragraaf 4.1.2), daarom niet te zien zijn als omissies. Bij het bestuderen van de ontvangen stukken en tijdens de interviews door ons zijn geen andere omissies naar voren gekomen.

Conclusie

- > Procesmatig is inzichtelijk gemaakt:
 - wat de samenstelling is van het projectteam en de rol van de procesbegeleider.
 - met welke externe partijen of adviseurs is samengewerkt.
 - op welke wijze de voortgang van realisatie is gemonitord en gerapporteerd aan het BO-V.
- > Er zijn procesmatig geen omissies geconstateerd.

3.2 Letters B – R

De verplichtingen uit de letters B tot en met R zijn geadresseerd aan de verschillende convenantpartijen. De partij aan wie de letter geadresseerd was, heeft het voortouw genomen bij de realisatie van de convenantletter. Uit de rapportages en interviews blijkt dat voor vrijwel alle letters samenwerking is gezocht met andere (convenant)partijen om tot het beoogde resultaat te komen en dat door de convenantpartijen daarbij veel werk is verzet.

De Provincie Limburg heeft zich, onder ander bij uitwerking van de letter B (de borging van veiligheidsmaatregelen van de Brightlands Chemelot Campus, inhoudelijk laten adviseren door de Omgevingsdienst Zuid-Limburg vanwege de daar aanwezige kennis op het gebied van externe veiligheid. Daarnaast hebben de Omgevingsdienst Zuid-Limburg, de Veiligheidsregio Zuid-Limburg en de ILT vanuit hun rol als toezichthouder een inhoudelijke toetsing uitgevoerd van de resultaten van de verplichtingen die CSP heeft opgesteld. Uit deze toetsing blijkt dat genoemde partijen zich kunnen vinden in de uitwerking van CSP. Dit geldt voor convenantletter I (best beschikbare techniek (BBT)), convenantletter K (onderhoudssystematiek) en convenantletters O en P (afwegingskaders studie-activiteiten en events op de campus). CSP heeft eveneens de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), vanuit haar hoedanigheid als Seveso-toezichthouder gevraagd om deze inhoudelijke toetsing uit te voeren. De NLA heeft dit niet gedaan omdat advisering niet past bij haar taakopvatting als toezichthouder.

Voor de uitwerking van letter G is opdracht gegeven aan een extern adviesbureau (Oostkracht10).

De door ons geïnterviewden van verschillende convenantpartijen geven aan dat de samenwerking heeft geleid tot meer inzicht in elkaars standpunten en tot meer begrip voor de verschillende manieren waarop overheden en het bedrijfsleven tot besluiten komen.

Van de voortgang van de realisatie van de convenantletters is verslag gedaan in de overleggen van het BO-V.

De evaluatiecommissie constateert dat duidelijk is aan welke convenantpartij de uitwerking van een convenantletter is toegewezen, dat de convenantpartijen samenwerking hebben gezocht met andere convenantpartijen, dat adviseurs als de ODZL en de VRZL bij de realisatie ervan betrokken zijn en dat de voortgang gemonitord is in het BO-V.

Conclusies:

- > Over de wijze waarop het proces van realisatie van de convenantletters B t/m R is ingericht, concluderen wij dat inzichtelijk is gemaakt:
 - welke convenantpartij verantwoordelijk was voor de realisatie van een convenantletter.
 - met welke andere convenantpartijen of adviseurs is samengewerkt om de verplichting van een convenantletter te realiseren
 - op welke wijze de voortgang van realisatie is gemonitord en gerapporteerd aan het BO-V.
- > Er zijn procesmatig door ons geen omissies geconstateerd.

4 Reflectie op Letter A

In letter A zijn de vier uitgangspunten van het veiligheidskader uitgewerkt zoals die door de TVC zijn voorgesteld. De tekst van Letter A luidt:

Partijen nemen de in het veiligheidskader gehanteerde uitgangspunten inhoudende:

- dat de veiligheidssituatie op termijn omhoog dient te gaan;
- dat de toepassing ziet op veranderende situaties (geen 'terugwerkende kracht');
- een integrale benadering van veiligheid en alle optredende -effecten;
- een proportionele kosten-batenafweging van maatregelen versus veiligheidswinst,

vooralsnog over en

1. geven daartoe in een pilotomgeving nadere uitwerking en afbakening aan het concept integrale veiligheid op basis van de eerste grofmazige uitwerking als ontwikkeld;
 2. besluiten op basis van de resultaten van deze testpilots in de 2^e helft van 2023 definitief over bovengenoemde uitgangspunten in relatie tot de relevante eigen visie- en beleidskaders.
-

Het projectteam van letter A heeft in vier pilots getracht invulling te geven aan het concept integrale veiligheid. Dit is onderdeel 1 uit letter A. De totstandkoming van de systematiek en de resultaten van de pilots zijn verwoord in het Brightsite-rapport.⁹ Er is geen invulling gegeven aan het tweede onderdeel uit letter A, omdat het projectteam er niet in is geslaagd een werkende systematiek te ontwikkelen.

Veiligheidskader en afwegingskader

De TVC heeft in haar rapport een *bovenwettelijk veiligheidskader inclusief planologische zonering binnen en buiten Chemelot* opgesteld. Daarbij schetst de TVC een viertal uitgangspunten en adviseert aan alle convenantpartijen deze uitgangspunten in relevante eigen visie- en beleidskaders over te nemen. Eén van deze uitgangspunten is 'een integrale benadering van veiligheid en alle optredende effecten'.

Het projectteam van letter A heeft met behulp van een aantal fictieve pilots gezocht naar een manier om de integrale afweging concreet (meetbaar) te maken. De door het projectteam ontwikkelde methode wordt door hen aangeduid als het 'afwegingskader integrale veiligheid'.

4.1 Inhoudelijke analyse

4.1.1 Rapportage

Het Brightsite-rapport getiteld *Rapportage Concept Integrale Veiligheid* beschrijft de ontwikkeling van de kaders waarmee veiligheid in en rondom Chemelot in de toekomst integraal moet worden afgewogen.⁹ De evaluatiecommissie is van mening dat dergelijke informatie relevant is en beschikbaar moet zijn, maar dat het rapport meer aandacht had kunnen besteden aan de inhoudelijke uitwerking en het toepassen van het afwegingskader. Informatie hierover staat in de bijlagen van het rapport, maar verdient een prominentere plek omdat de gemiddelde lezer hier

geen blik op zal werpen. Daarnaast is de inhoudelijke uitwerking van het afwegingskader niet eenvoudig te volgen:

- > Er is geen stappenplan. De lezer moet aan de hand van de informatie zelf het gevolgde proces bepalen (zie kader op volgende bladzijde).
- > De opbouw van de gegeven informatie komt niet overeen met de opbouw van het gevolgde proces.
- > Er is geen informatie over de huiswerkopdrachten.
- > De inhoudelijke discussies worden niet weergegeven, alleen het eindresultaat.
- > Sommige teksten in de bijlagen zijn onleesbaar.

Op basis van de informatie in de bijlage leidt de evaluatiecommissie af dat het proces voor de inhoudelijke beoordeling van elke fictieve pilot uit de volgende stappen heeft bestaan:

1. Opstellen van huiswerkopdrachten.
2. Individuele voorbereiding (uitvoeren van de huiswerkopdrachten).
3. Gezamenlijk bespreken van veranderingen binnen de thema's.
4. Gezamenlijk opstellen van 'redenaties' van de thema's.
5. Individueel scoren van ieder thema.
6. Gezamenlijk bespreken van de individuele scores.
7. Gezamenlijk opstellen van 'beredeneerde beoordelingen'.
8. Gezamenlijk opstellen van de samenvattende tabel.

Conclusie

- > Het Brightsite-rapport legt de ontwikkeling vast van de kaders voor het beoordelen van integrale veiligheid en geeft daarmee een blik achter de schermen op het verloop van dit proces. De informatie over de inhoudelijke uitwerking van het afwegingskader is volgens ons echter nog onvoldoende transparant en navolgbaar.

4.1.2 Het concept Integrale Veiligheid

Veiligheid en gezondheid

Het rapport stelt dat integrale veiligheid *'veiligheid betreft uitgedrukt als effect op de gezondheid van mensen op Chemelot en in de omgeving'* en dat *'integrale veiligheid de gezondheidseffecten omvat'* van de diverse thema's.¹² Reden voor het projectteam om vooral naar gezondheidseffecten te kijken, is omdat gezondheid de focus is van de TVC en de Omgevingswet. De evaluatiecommissie is echter van mening dat de TVC en de Omgevingswet beide zowel veiligheid als gezondheid beschouwen: de TVC heeft het over het *'meewegen van alle relevante veiligheids- en gezondheidseffecten'*⁷, terwijl *'het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving'* een van de doelen van de Omgevingswet is.¹³ Bovendien laat het projectteam in de uitwerking zien niet alleen naar gezondheid te kijken, maar ook naar veiligheid.

Thema's

Voor het integraal benaderen van veiligheid bij de vier pilots, is het belangrijk te weten welke thema's volgens het projectteam onder de term 'integrale veiligheid' vallen. Vanuit de TVC zijn vijf thema's voorgesteld: externe veiligheid, verkeersveiligheid, geluidsoverlast, luchtkwaliteit en werkgelegenheid. Het projectteam heeft onderzocht of er nog meer thema's waren die gebruikt konden worden voor de integrale benadering. Op basis van onderzoek en vanuit pragmatisme

¹² Blz. 18 Brightsite-rapport.

¹³ [Artikel 1.3 Omgevingswet](#).

is alleen het thema 'veiligheidservaring' toegevoegd en zijn de benamingen van enkele thema's aangepast. Dit leidde tot de volgende zes thema's: populatieveiligheid, verkeer, geluidsoverlast, luchtkwaliteit, werkgelegenheid, veiligheidservaring. Deze thema's geven naar de mening van de evaluatiecommissie een voldoende breed beeld van de veiligheid en gezondheid van mensen. Het thema werkgelegenheid is weliswaar een vreemde eend in de bijt, maar dit thema is meegenomen, omdat het hebben van werk een positief effect heeft op het welzijn van mensen en daarmee op hun gezondheid.

Dat arbeidsveiligheid niet als thema is meegenomen, is begrijpelijk omdat de Arbeidsomstandighedenwet streeft naar maximale veiligheid c.q. nul risico, waardoor arbeidsveiligheid geen thema is dat afgewogen kan worden ten opzichte van andere thema's.^{14, 15}

Kwantificering van veranderingen

Het projectteam ziet integrale veiligheid als het geheel van positieve en negatieve veranderingen op de zes thema's op en rondom Chemelot. Die veranderingen zijn 'gekwantificeerd' door gebruik te maken van plussen, minnen en nullen. Uit het Brightsite-rapport en uit de interviews blijkt echter dat het projectteam met deze aanpak geen acceptabele wegingsfactoren heeft kunnen vinden, omdat die afhankelijk zijn van tijd, plaats en persoon. Hierdoor konden de zes thema's niet gesommeerd worden en kon geen uitsluitel worden gegeven of veiligheid bij een fictieve pilot groter of kleiner zou worden.

Het projectteam heeft geen gebruik gemaakt van een kwantitatieve benadering en weging met behulp van de DALY-systematiek (zie kader), omdat dit schijnnaauwkeurigheid zou geven en omdat nuances hierdoor zouden verdwijnen.¹⁶ De evaluatiecommissie is echter van mening dat een afwegingskader op basis van bijvoorbeeld de DALY-systematiek meer kans van slagen heeft dan de huidige aanpak, omdat met de DALY-systematiek weging van verschillende thema's mogelijk is en kosten-baten afwegingen gemaakt kunnen worden.

DALY staat voor *Disability Adjusted Life Year* en is een maat die het effect van gezondheidsrisico's uitdrukt in het aantal verloren levensjaren. Daarbij worden zowel verloren levensjaren door overlijden als een verlaagde kwaliteit van leven als gevolg van ziektelast of verwonding meegerekend. Het gebruik van de DALY-methode maakt het mogelijk de effecten van verschillende risico's met elkaar te vergelijken.

Conclusies

- > De zes thema's geven volgens de evaluatiecommissie een voldoende breed beeld van veiligheid, zodat gesproken kan worden van een integrale benadering.
- > Het projectteam is er niet in geslaagd een afwegingskader te ontwikkelen waarmee de zes veiligheidsthema's gewogen en gesommeerd kunnen worden.

¹⁴ Art. 3 lid 1 van de Arbeidsomstandighedenwet.

¹⁵ Het is naar de mening van de evaluatiecommissie goed denkbaar dat in de toekomst de thema's worden uitgebreid of aangepast, afhankelijk van de pilot en van voortschrijdende inzichten van het projectteam.

¹⁶ Bladzijde 20 van Brightsite-rapport.

4.1.3 Het ontwikkelde afwegingskader en de toepassing ervan

Omdat het ontwikkelen en toepassen van het afwegingskader hand in hand zijn gegaan, worden deze onderwerpen gezamenlijk besproken.

Scope pilots

Voor de evaluatiecommissie was de scope van het afwegingskader nog onduidelijk na het bestuderen van de onderliggende stukken.^{3, 4, 7, 8, 9} De meeste signalen duiden erop dat het afwegingskader bedoeld was voor nieuwe activiteiten binnen en buiten Chemelot en dat die activiteiten een risicobron of een risico-ontvanger zouden kunnen zijn. Zie het kader voor de onderbouwing van die gedachte. In de interviews gaven de projectleden echter aan dat het afwegingskader bedoeld is voor risicobrengende activiteiten binnen of buiten Chemelot. In de praktijk zullen risicobrengende activiteiten zich vooral voordoen op de site Chemelot.

De Veiligheidsvisie Chemelot heeft het over de *‘wenselijkheid van nieuwe ontwikkelingen zoals een nieuwe risicobron of een (beperkt) kwetsbaar object op of nabij de site Chemelot’*. Elders in de visie staat echter aangegeven dat *‘te maken afspraken gaan over het wel of niet toestaan van een nieuwe risicobron’*.

In de opdrachtverlening aan de TVC is de scope als volgt verwoord: *‘Opstellen van een bovenwettelijk veiligheidskader met betrekking tot criteria voor nieuwe initiatieven zowel binnen als buiten Chemelot [...]’*. In het rapport van de TVC staat verder dat *‘het veiligheidskader een afwegingskader vormt waarop activiteiten en ontwikkelingen [...] zowel binnen als buiten de site Chemelot, zowel voor risicobronnen als voor risico-ontvangers [...] kunnen worden beoordeeld’*. Verdere bestudering van het TVC-rapport laat echter zien dat de kaders alleen betrekking hebben op risicobronnen.

Inhoudelijke beoordeling pilots

Het afwegingskader moet het mogelijk maken te beoordelen of veiligheid binnen en buiten de site Chemelot toeneemt, gelijk blijft of afneemt. De thema’s waarnaar gekeken wordt, worden in gezamenlijkheid beoordeeld en niet ieder apart. De TVC heeft in haar rapport een aanzet gegeven hoe het afwegingskader eruit kan komen te zien:

1. *‘Beschrijf bij een pilot per thema de veranderingen kwalitatief.*
2. *Kwantificeer deze veranderingen, bijvoorbeeld aan de hand van DALY’s. Als een verandering niet omgerekend kan worden naar een DALY, moet een bestuurlijke waardering worden gemaakt.*
3. *Sommeer de uitkomsten. Als het eindresultaat positief is, neemt de integrale veiligheid toe. Als het negatief is, moeten maatregelen getroffen worden om ervoor zorgen dat het eindresultaat positief wordt’.*

Ad. 1

Het projectteam heeft vier fictieve pilots geselecteerd en deze in workshops besproken. De pilots hadden betrekking op risicobronnen binnen en buiten Chemelot. Ieder groepslid kreeg de ruimte om per thema de veranderingen aan te geven die de pilot met zich mee zou brengen. Door met elkaar te praten over de thema’s, konden meningen worden aangepast om zo tot een gezamenlijk gedragen mening te komen. Het Brightsite-rapport geeft geen informatie over de inhoudelijke discussies, maar geeft alleen het eindresultaat in de vorm van een set argumenten (‘redenaties’).

Na de workshops zijn aan de hand van de gevoerde gesprekken door het projectteam checklists opgesteld die in toekomstige pilots gebruikt kunnen worden.

Ad. 2

Als aangegeven in paragraaf 3.1, heeft het projectteam ervoor gekozen geen gebruik te maken van DALY's, maar van plussen, minnen en nullen ('beredeneerde beoordelingen'). Omdat de resultaten op deze manier niet gesommeerd kunnen worden, is besproken of het wege van thema's en het gebruiken van wegingsfactoren een optie was. Hier is van afgezien, omdat die naar de mening van het projectteam afhankelijk zijn van tijd, plaats en persoon. De resultaten van iedere pilot zijn in een tabel samengevat.

Ad. 3

Doordat de veranderingen per thema niet meetbaar zijn gemaakt, konden de beoordelingen van de afzonderlijke thema's binnen een pilot niet worden samengevoegd en bleef onduidelijk of er sprake was van een toename in veiligheid. Dit hoeft op zich geen barrière te zijn om na te denken over het treffen van maatregelen, maar die moeten dan op andere gronden bepaald worden; zover is het projectteam echter niet gekomen. De TVC doet het voorstel om een bestuurlijke waardering te maken als een kwantitatieve berekening niet mogelijk is. Het projectteam heeft niet gekozen voor deze route en een motivering hiervan ontbreekt.

Kennis

Binnen het projectteam zijn er (grote) verschillen in kennisgebieden en daardoor ook in kennisniveaus op de diverse thema's. Daar waar kennis ontbrak om thema's te beoordelen, heeft men zich laten informeren door experts van buitenaf. Feit blijft echter wel dat met deze werkwijze de deelnemers van het projectteam thema's zullen beoordelen waarover zij geen of beperkte kennis en ervaring hebben. De evaluatiecommissie vindt dit methodologisch niet juist, omdat de beoordelingen (de plussen, minnen en nullen) op deze wijze niet voldoende objectief zijn.

Samenvattende tabel

Het resultaat van de systematiek tot nu toe is de samenvattende tabel. Deze tabel geeft weliswaar inzichten, maar is naar de mening van de evaluatiecommissie niet bruikbaar in het afwegingsproces voor integrale veiligheid bij iedere pilot.

Conclusies

- > De projectleden hebben een eenduidig beeld van de scope van de pilots, hoewel de onderliggende documenten verschillende beschrijvingen hierover geven.
- > De systematiek is niet gereed en het resultaat tot nu toe (de samenvattende tabel) is niet bruikbaar. De systematiek kan daarom nog geen afwegingskader genoemd worden.
- > Met de gekozen werkwijze kan de objectiviteit van de beoordelingen door het projectteam onvoldoende geborgd worden.

4.1.4 Input en output kennis en informatie, het beoogde resultaat

Omdat de input en de output hand in gaan met het beoogde resultaat, worden deze onderwerpen gezamenlijk besproken.

Input

De leden van het projectteam brachten kennis en meningen in, zowel via de huiswerkopdrachten als in gesprekken tijdens de workshops. Daar waar kennis ontbrak, de groep vastliep of anderszins hulp nodig had, werden experts gevraagd input en feedback te geven.¹⁷ De evaluatiecommissie heeft geen signalen dat er te weinig of verkeerde input is gegeven of dat teamleden overvleugeld dan wel beïnvloed werden door andere groepsleden.

Output

Over letter A is een rapport opgesteld waarin de inhoudelijke uitwerking van het afwegingskader staat beschreven.⁹ Het rapport bevat volgens het projectteam de beschrijving van een onderzoeksfase. De inhoud van dit rapport geeft nog onvoldoende invulling aan het eerste aspect van letter A (de nadere uitwerking en afbakening van het concept integrale veiligheid) en geen invulling aan het tweede aspect van letter A (besluitvorming in relatie tot de relevante eigen visie en -beleidskaders).

Beoogd resultaat

Volgens artikel 1 lid 3A van het convenant is het beoogd resultaat tweeledig:

- > *‘een nadere uitwerking en afbakening van het concept integrale veiligheid’ en*
- > *‘een proportionele kosten-batenafweging van maatregelen versus veiligheidswinst’.*

Het projectteam heeft het concept integrale veiligheid nader uitgewerkt en afgebakend, maar is in de uitwerking minder ver gekomen dan de bedoeling was, omdat besloten is het afwegen van thema's buiten beschouwing te laten (zie ook paragraaf 4.1.2). Het projectteam is daardoor ook niet toegekomen aan het uitwerken van een proportionele kosten-batenafweging van maatregelen.

Conclusies

- > Het projectteam heeft in een pilotomgeving nadere uitwerking en afbakening aan het concept integrale veiligheid gegeven, maar is hierin minder ver gekomen dan de bedoeling was.
- > Voor letter A is een rapport opgeleverd, maar het eindproduct – het afwegingskader – ontbreekt. Het beoogde resultaat is dus niet gehaald.

¹⁷ Als hierboven aangegeven, is het methodologisch niet juist dat teamleden een oordeel geven over thema's waar hun expertise niet ligt.

5 Reflectie op letters B t/m R

5.1 Algemeen

In het convenant is onder de letters B t/m R een reeks verplichtingen opgenomen die geadresseerd zijn aan de verschillende convenantpartijen. Dit hoofdstuk geeft van elke convenantletter aan of de uitwerking naar onze mening voldoende invulling geeft zoals beoogd is. Hiervoor is de output (datgene wat gerealiseerd is door de respectievelijke partijen) vergeleken met de input (de verplichting per convenantletter).

Het convenant vormt de input en als output is de inhoud van de rapportages genomen die in bijlage 3 van het verslag staan van het Bestuurlijk Overleg Veiligheid van 24 maart 2025. Voor de output hebben wij ook gebruikgemaakt van de informatie die verkregen werd uit de verschillende interviews.¹⁸

De convenantletters zijn te clusteren in een aantal thema's zoals ook door de TVC uitgewerkt in haar rapport:

Ruimtelijk-planologische maatregelen:	letters B t/m G
Risicocommunicatie	letters H en N
Maatregelen binnen de grenzen van de site Chemelot:	letters I t/m M, O t/m R

5.2 Ruimtelijk-planologische maatregelen

5.2.1 Letter B

De Provincie Limburg, in haar hoedanigheid van bevoegd gezag, bevordert door regulering via een beleidsmatige verankering in het gemeentelijke bestemmingsplan – omgevingsplan(deel) Chemelot en/of vergunningvoorschriften, in combinatie met contractuele afspraken tussen Chemelot / CSP en de Brightlands Chemelot Campus, de borging van de veiligheid(smaatregelen) van de Brightlands Chemelot Campus met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Dit zoals beoogt in het veiligheidskader 'Veiligheid in samenwerking'.

Output

Door de TVC zijn drie zones geformuleerd: zone 0 wordt begrensd door de contour PR 10⁻⁶ per jaar en ligt grotendeels op het gebied van Chemelot. Zone 1 is het gecombineerde realistisch brand- en explosieaandachtsgebied en zone 2 het realistisch gifwolkaandachtsgebied.¹⁹ In de periode tussen het verschijnen van het TVC-rapport en het vaststellen van het convenant is een omgevingsvergunning verleend aan een bedrijf op Chemelot voor propeentanks, een propeenleiding en propeenverlading in haven Stein. Het gevolg hiervan is dat het publieksdeel van de Campus in het brand- en explosieaandachtsgebied is komen te liggen van Chemelot. Daarom is

¹⁸ Zie bijlagen 1 en 2 voor het overzicht van gehouden interviews en geraadpleegde documenten.

¹⁹ De realistische aandachtsgebieden zijn geïntroduceerd door de TVC. Dit is een beperkt deel van het wettelijk aandachtsgebied waarbinnen werkelijk dodelijke effecten kunnen optreden en waar aanvullende maatregelen dus zinvol zijn.

bij de uitwerking van letter B door de betrokken partijen ook gekeken naar te nemen maatregelen voor brand- en explosiescenario's. Deze maatregelen bestaan uit:

- > het toepassen van de Housingrules (locatiekeuze en uitvoeringsvorm van gebouwen in relatie tot de effecten van brand-, explosie- en toxische scenario's);
- > het toepassen van het afwegingskader mensintensiviteit (een instrument dat al in gebruik is op de Campus en ervoor zorgt dat gebouwen met een hoge personendichtheid zover mogelijk van een risicobron worden gesitueerd), en
- > het beschrijven van generieke veiligheidsmaatregelen op de site Chemelot.

Dit zijn al langer bestaande maatregelen op de site Chemelot, maar nieuw is dat de invulling van deze maatregelen in een aanvraag omgevingsvergunning voor nieuwe gebouwen van de Campus moet beschreven worden.

De Omgevingsdienst Zuid-Limburg merkt op dat, naar haar oordeel, in een aanvraag om een omgevingsvergunning "de toetsing aan de Housingrules en het afwegingskader bovenwettelijk is. Er kunnen wel voorschriften uit voortvloeien die opgenomen worden in de omgevingsvergunning, maar handhaving van een dergelijk voorschrift is door het bovenwettelijk karakter niet mogelijk".

De Omgevingsdienst Zuid-Limburg heeft de Provincie Limburg ook aanbevolen om de afweging (locatie en uitvoering) voor nieuwe gebouwen op de Campus te verwerken 'in een nog nader uit te werken instrument'. Voorafgaand aan de aanvraag voor een omgevingsvergunning kan dan de dialoog gevoerd worden over de juiste keuze, alternatieven en mogelijke maatregelen. Deze aanbeveling is nog niet verder geconcretiseerd.

Conclusie

- > De output van letter B geeft deels invulling aan het convenant, omdat het instrument voor de afweging van nieuwe gebouwen op de Campus nog niet is geconcretiseerd.

5.2.2 Letter C

De Provincie Limburg en de gemeente Sittard-Geleen, in hun hoedanigheid van bevoegd gezag, zorgen voor een adequate borging van de aanwezigheid en/of realisatie van redelijk gasdichte ruimtes in het gemeentelijke bestemmingsplan - omgevingsplan(deel) Chemelot alsmede daarvan af te leiden eventuele vergunningvoorschriften

Output

Op de campus zijn redelijk gasdichte ruimtes (RDR) aanwezig. In geval van een toxisch incident kunnen de aanwezigen naar deze ruimtes vluchten en daar blijven tot het incident onder controle is en het weer veilig is om deze ruimtes te verlaten. De TVC heeft aanbevolen de aanwezigheid van redelijk gasdichte ruimten voor het publieksdeel van de Campus te borgen, waarbij een relatie is gelegd met het binnen twee uur kunnen beheersen van toxische scenario's door de bedrijfsbrandweer.^{20,21}

²⁰ De tijdsduur van twee uur is afgestemd op het rapport SHE BCC-21-07 van 14 juli 2021 waarin is onderbouwd dat er geen rampenscenario's zijn met een duur langer dan twee uur. Dit rapport is als voldoende beoordeeld door het bevoegd gezag in overleg met Veiligheidsregio Zuid-Limburg.

²¹ Vanuit de Housing Rules van Chemelot is de aanwezigheid van RDR's al verplicht; nu wordt de aanwezigheid ook geborgd in het Omgevingsplan. Dit is verder uitgewerkt in letter C.

Intermezzo: 'Uren vast op Chemelot door lekkage'

Op dinsdag 1 juli 2025 is er een ammoniaklekkage geweest op het Chemelot-terrein. Een verslaggever van de omroep L1 was op het terrein aanwezig in verband met het Nationaal Industrie Alarm en heeft op de website l1nieuws.nl verslag gedaan van zijn ervaringen.²² In het artikel staat dat de aanwezigen ruim vier uur in de RDR hebben geschild en dat brandweerpersoneel is ingezet om mensen hieruit te evacueren die daar meerdere uren hadden geschild. Voor de evaluatiecommissie roept dit incident, waarbij sprake was van een relatief klein scenario, de vraag op of het gehanteerde uitgangspunt van twee uur te positief is ingestoken.

De aanwezigheid en/of de realisatie van deze redelijk dichte ruimtes zal worden geborgd in het omgevingsplandeel 'Chemelot en Haven Stein' via het onderstaande artikel. Dit omgevingsplandeel heeft betrekking op het gebied dat is afgebakend door de sitevergunning van Chemelot, de Haven Stein en de verbindende leidingstroken tussen de haven en het industriecomplex.

Concept voorschriften voor opname in het omgevingsplan

Artikel 5.169 Beoordelingsregels toelaten kwetsbare gebouwen of locaties met een functionele binding tot de milieubelastende activiteit met externe veiligheidsrisico's:

Een omgevingsvergunning die betrekking heeft op het bouwen van een kwetsbaar gebouw of locatie in een contour plaatsgebonden risico, een belemmeringengebied buisleiding of een industrieterrein, bedoeld in artikel 5.164, vijfde lid, kan worden verleend indien:

c. het een kwetsbaar gebouw met een functionele binding tot de milieubelastende activiteiten met externe veiligheidsrisico's binnen Industrial Park Chemelot betreft, dit uitsluitend kan worden toegestaan:

1. ter plaatse van <Brightlands Chemelot Campus - hoge personendichtheid toegestaan>, met dien verstande dat:
2. minimaal het belang van redelijk gasdichte ruimtes is afgewogen.

Voorzien wordt dat het omgevingsplan(deel) niet gereed is binnen de looptijd van het convenant. Daarom is in de rapportage van letter C voorgesteld om de monitoring van het opnemen van het onderstaande voorschrift over te dragen aan de Stuurgroep 'Omgevingsplandeel Chemelot en Haven Stein'.

Conclusie

- > De output van letter C geeft deels invulling aan het convenant, omdat het artikel dat de aanwezigheid van RDR borgt nog opgenomen moet worden in het Omgevingsplan (deel Chemelot en Haven Stein).

²² <https://www.l1nieuws.nl/nieuws/2943539/uren-vast-op-chemelot-door-lekkage-opeens-klonk-het-echte-alarm>.

5.2.3 Letter D

De gemeente Sittard-Geleen neemt in overweging voor de in het veiligheidskader 'Veiligheid in samenwerking' benoemde zone 1 een 'stand-still beginsel' te hanteren en brengt daartoe de consequenties in beeld.

Output

Deze letter gaat over de zonering van het realistisch aandachtsgebied (zone 1), dat wil zeggen het gecombineerde realistisch brand- en explosieaandachtsgebied gelegen buiten Chemelot. Dit gebied ligt deels op het grondgebied van de gemeenten Sittard-Geleen en Stein en daarom is, in tegenstelling tot wat letter D aangeeft, ook de gemeente Stein aangesloten bij de uitwerking van deze letter.

Het stand-still beginsel geldt voor nieuwe ontwikkelingen en heeft tot doel dat er binnen zone 1 geen nieuwe planologische ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden die leiden tot

- > een ongewenste toename van het aantal personen, of
- > het oprichten van zeer kwetsbare gebouwen.

De consequenties van letter D zijn in kaart gebracht en hieruit bleek dat een geprojecteerde locatie voor een gebouw van de sociale dienst 'Vidar' binnen zone 1 valt. Op deze locatie is een aantal verminderd zelfredzame personen aanwezig, waardoor sprake is van een kwetsbaar gebouw. Daarom zullen aanvullende mitigerende bouwkundige en organisatorische maatregelen genomen worden.

Een cruciale stap is het vaststellen van de geografische ligging van zone 1. Tijdens onze evaluatie was nog geen overeenstemming bereikt tussen gemeenten en Chemelot over de status en de omvang van deze zone (en van zone 2, zie letter F). Als deze overeenstemming er is en de gemeenteraden zone 1 hebben vastgelegd, zal het voorgestelde beleid in de wijken met inwoners en bedrijven worden gecommuniceerd.

Conclusie

De output van letter D geeft deels invulling aan het convenant, omdat de geografische ligging van zone 1 nog niet is vastgesteld.

5.2.4 Letter E

Met in achtneming van het onder A - B - C - F - G bepaalde borgen de gemeente Sittard- Geleen, de gemeente Stein en de gemeente Beek, ieder voor zover het de eigen jurisdictie betreft, de in het veiligheidskader opgenomen visie en uitgangspunten voor de ruimtelijk planologische ontwikkeling van Chemelot en omgeving, in het eigen ruimtelijk-planologisch beleid en instrumentarium.

Letter E gaat over de borging van de inhoud van letters A, B, C, F en G in het eigen ruimtelijk-planologisch beleid. Dit wordt volgens de convenantpartijen voor de verschillende letters als volgt ingevuld:

- > Letter A: Het concept integrale veiligheid is nog onvoldoende ontwikkeld om nu al in een ruimtelijk instrument toegepast te worden. Mogelijk krijgt dit een plek in een toekomstige herziening van het omgevingsplan.
- > Letter B: Deze letter wordt ingevuld door een beschrijving op te laten nemen in de aanvraag voor een nieuwe omgevingsvergunning voor de Brightlands Chemelot Campus van de te nemen maatregelen om de veiligheid van personen op de Campus te verhogen. Daarnaast zal in het omgevingsplan een voorschrift worden opgenomen ten aanzien van de vereiste binding voor wat betreft onderwijsactiviteiten en bijeenkomsten.
- > Letter C: De aanwezigheid van redelijk dichte ruimtes op de Campus wordt geborgd in het omgevingsplan.
- > Letter F: Er zijn voorschriften opgesteld om zones 1 en 2 op te nemen in het omgevingsplan en hier specifieke regels aan te stellen. Deze voorschriften staan in het kader hieronder weergegeven. Essentieel is het bereiken van overeenstemming tussen gemeenten en Chemelot / dsm-firmenich over de status van de zone.
- > Letter G: Een extern adviesbureau heeft een advies opgesteld over mogelijke maatregelen in zone 2. Na verdere uitwerking en besluitvorming kan dit leiden tot maatregelen die in het omgevingsplan opgenomen worden.

Concept voorschriften voor opname in het omgevingsplan

Artikel 4.58 Chemelot - Zone 1

1. De geometrische begrenzing van Chemelot - Zone 1 is opgenomen in het geometrische informatie-object <Chemelot - zone 1> van bijlage II.
2. Binnen <Chemelot - zone 1> zijn in dit omgevingsplan specifieke regels gesteld met als doel:
 - a. het op termijn verbeteren van de veiligheid van beperkt kwetsbare, kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen door een ongewoon voorval vanwege een activiteit met externe veiligheidsrisico's aangewezen in bijlage VII bij het Besluit kwaliteit leefomgeving;
 - b. het bieden van een duidelijk kader over waar externe veiligheidsrisico's (scenario brand of explosie) vanwege milieubelastende activiteiten op het <Industrial Park Chemelot> kunnen worden toegelaten.

Artikel 5.88 Bouwverbod kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen.

Onder 2: Het is verboden zeer kwetsbare gebouwen te bouwen, of een gebouw te wijzigen zodat een dergelijk zeer kwetsbaar gebouw ontstaat:

Lid f binnen <Chemelot - zone 1>, als bedoeld in artikel 4.58;

Artikel 4.60 Chemelot - Zone 2

1. De geometrische begrenzing van Chemelot - zone 2 is opgenomen in het geometrische informatie-object <Chemelot - zone 2> van bijlage II.
2. Binnen <Chemelot - zone 2> zijn in dit omgevingsplan specifieke regels gesteld met als doel:
 - a. het op termijn verbeteren van de veiligheid van beperkt kwetsbare, kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen door een ongewoon voorval vanwege een activiteit met externe veiligheidsrisico's aangewezen in bijlage VII bij het Besluit kwaliteit leefomgeving;
 - b. het bieden van een duidelijk kader over waar externe veiligheidsrisico's (scenario gifwolk) vanwege milieubelastende activiteiten op het Industrial Park Chemelot kunnen worden toegelaten.

In de rapportage van letter E adviseren de gemeenten aan het BO-V om alle openstaande acties over te dragen aan de Stuurgroep Omgevingsplandeel Chemelot en Haven Stein. Die Stuurgroep moet er dan voor zorgen dat de opgestelde artikelen, na de einddatum van het convenant, in het omgevingsplan worden opgenomen.

Conclusies

- > De output van letter E geeft deels invulling aan het convenant, omdat:
 - Het concept integrale veiligheid nog onvoldoende is uitgewerkt om een plek te geven in het ruimtelijk instrumentarium.
 - De maatregelen onder B en C weliswaar voldoende invulling geven, maar na de einddatum van het convenant nog opgenomen moeten worden in het Omgevingsplan (B, C, F).
 - Er nog geen overeenstemming is bereikt tussen gemeenten en Chemelot over de status van de zone. (Zie ook letter F).
- > Het is voor de evaluatiecommissie niet duidelijk hoe de convenantpartijen een compleet overzicht behouden van de realisatie van de acties die na de einddatum van het convenant liggen, zoals het opnemen van artikelen in het Omgevingsplan.

5.2.5 Letter F

De gemeente Sittard-Geleen, de gemeente Stein en de gemeente Beek, ieder voor zover het de eigen jurisdictie betreft, bepalen op basis van de (berekening van de) realistische aandachtsgebieden als in het veiligheidskader 'Veiligheid in samenwerking' beschreven, de logische contouren van zone 1 en zone 2 en leggen deze vast in het bestemmingsplan - omgevingsplan Chemelot.

Output

Als eerder aangegeven betreft zone 1 het gecombineerde realistisch brand- en explosieaandachtsgebied en zone 2 het realistisch gifwolkaandachtsgebied. Vanwege een wijziging in de rekensystematiek is de omvang van de zones opnieuw berekend; deze wijkt nu af van de omvang zoals die in het TVC-rapport staat. De geografische contouren worden afgebakend op straatniveau of terreingrens voor zone 1 en op wijkniveau voor zone 2.

Bij het schrijven van ons evaluatierapport was over de status van de zones nog geen overeenstemming bereikt tussen dsm-firmenich en de gemeenten.²³ De geïnterviewden geven aan dat er op inhoud eenzelfde beeld is en dat het nu gaat over de te volgen juridische procedure om tot afronding te komen. Het punt van aandacht is de mate van flexibiliteit van deze zones. Vanuit Chemelot wordt aandacht gevraagd voor flexibiliteit van de contour met het oog op de toekomstige veranderingen door de energie- en grondstoffentransitie. De deelnemers vanuit de gemeenten zien een relatie met de omgevingsvisie (Sittard-Geleen), waarin de doelstelling is vastgelegd om de aandachtsgebieden niet te laten groeien over bewoond gebied. Als een nieuwe ontwikkeling, ondanks het nemen van bronmaatregelen, de contour overschrijdt, zal via een ruimtelijke procedure de afweging gemaakt worden om de ontwikkeling toe te staan. Hierbij is in de interviews het instrument buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (BOPA) genoemd. Dit is een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan, maar wettelijk toegestaan kan worden via een omgevingsvergunning. Het gaat hierbij om activiteiten die niet passen binnen de kaders van het omgevingsplan, maar die wel wenselijk zijn voor bepaalde ontwikkelingen of plannen.

²³ Zie memo van 14 maart 2025 over letter F aan BO-V.

Conclusie

- > De output van letter F geeft deels invulling aan het convenant omdat de omvang van de zones 1 en 2 berekend is en de logische contouren bepaald zijn, maar deze contouren moeten nog vastgelegd worden in het Omgevingsplan.

5.2.6 Letter G

De gemeente Sittard-Geleen, de gemeente Stein en de gemeente Beek, ieder voor zover het de eigen jurisdictie betreft, treffen nader uit te werken maatregelen ter verbetering van de veiligheid in zone 2 en borgen deze in het eigen (ruimtelijk-planologisch) beleid en beleidsinstrumentarium.

Output

Door een adviesbureau is een verkenning uitgevoerd met als doel te bepalen welke maatregelen haalbaar zijn ter verbetering van de veiligheid in zone 2 (het realistisch gifwolkaandachtsgebied van Chemelot).²⁴ De provincie Limburg, de gemeenten Sittard-Geleen en Stein, Veiligheidsregio Zuid-Limburg en Omgevingsdienst Zuid-Limburg, CSP en dsm-firmenich waren betrokken bij dit project. De gemeente Beek was dit niet, omdat zone 2 niet op haar grondgebied ligt.

Op basis van het ongevalsscenario toxische wolk is een reeks mogelijke maatregelen benoemd. Deze maatregelen zijn gewogen op proportionaliteit door de score op veiligheidswinst af te zetten tegen de score op kosten. In de verkenning wordt aanbevolen om een zestal maatregelen verder uit te werken. Het projectteam stelt daarbij voor om deze maatregelen eerst uit te werken in een intern project, alvorens deze te borgen in een programma binnen het (ruimtelijk-planologisch) beleid en instrumentarium.

Conclusie

- > De verkenning is een eerste fase van de output van letter G, maar vraagt nog het nodige vervolg voordat deze geïdentificeerde maatregelen gerealiseerd en geborgd zijn. Daarom geeft de output van letter G deels invulling aan het convenant.

²⁴ Oostkracht 10 (28 mei 2025). R01-2024-052 Veiligheidsmaatregelen zone 2 Chemelot (concept).

5.3 Risicocommunicatie

De bevindingen met betrekking tot letters H en N zijn vanwege de nauwe verwevenheid samengevoegd.

5.3.1 Letters H en N

H: De gemeente Sittard-Geleen, de gemeente Stein en de gemeente Beek, als deelnemers in de GR Veiligheidsregio Zuid-Limburg, monitoren het aan de GR Veiligheidsregio Zuid-Limburg gedane verzoek tot het oefenen van crisissituaties met de bevolking in de ontwikkeling van activiteiten aangaande risico- en crisiscommunicatie.

N: Stichting Chemelot zorgt voor een proactieve bijdrage aan de door de GR veiligheidsregio Zuid-Limburg te verzorgen risicocommunicatie.

Output

In de memo over letter H wordt verslag gedaan van verschillende uitgevoerde activiteiten op het gebied van risicocommunicatie en oefeningen. Uit deze memo blijkt duidelijk dat door meerdere partijen is samengewerkt met als doel het verhogen van de zelfredzaamheid van omwonenden in het geval van een incident met een effectgebied. Er zijn onder andere 'inruimingsoefeningen' gehouden op scholen en sportclubs. Met deze oefeningen is gewerkt aan de bewustwording dat mensen in het effectgebied zich vanuit de buitenlucht naar een binnenlocatie moeten begeven om te schuilen.

Uit het rapport blijkt ook op welke wijze Stichting Chemelot een proactieve bijdrage heeft geleverd, zowel door deelname in het projectteam van de campagne "Samen veilig rondom Chemelot", als door het organiseren van bustours voor omwonenden die zo een kijkje te kunnen nemen achter de hekken van Chemelot. Met deze activiteiten wordt beoogd om het gevoel van veiligheid bij de omwonenden te verbeteren. Onderkend is dat deze activiteiten zich richten op het effect van een incident op Chemelot en geen invloed hebben op de kans dat een incident zich voordoet.

Het voornemen is om in 2026 een belevingsonderzoek onder de bevolking rondom Chemelot uit te voeren, waarmee de effectiviteit van bovengenoemde inspanningen kan worden getoetst. Voorgesteld wordt door de convenantpartijen om de verdere opvolging van de verplichtingen van de letters H en N uit het convenant te laten verlopen via de bestaande overlegstructuur van de Stuurgroep Rampbestrijdingsplan (RBP) Chemelot.

Conclusies

- > Met de output van letters H en N is invulling gegeven aan het convenant.
- > De evaluatiecommissie ziet als aandachtspunt hoe de convenantpartijen een overzicht houden van de verdere opvolging van de verplichtingen als deze belegd worden in de Stuurgroep Rampbestrijdingsplan Chemelot.

5.4 Maatregelen op de site Chemelot

5.4.1 Letter I

CSP ontwikkelt een methodiek van Best Beschikbare Technieken gericht op veiligheid (BBT-v) en van Best Beschikbare Veiligheidsorganisatie (BBVo) en past deze toe.

Beste Beschikbare Technieken zijn de meest doeltreffende methoden om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu van een bedrijf te voorkomen. Nederlandse informatiedocumenten over de best beschikbare techniek zijn onder andere delen uit de publicatiereeks gevaarlijke stoffen.

Output

CSP heeft het kenniscentrum Brightsite om een adviesvoorstel gevraagd om op proportionele en haalbare wijze invulling te geven aan BBT-v en BBVo. Dit heeft geleid tot de volgende invulling:

BBT-v

Voor het onderwerp BBT-v is aangesloten bij de vijf elementen uit het concept integrale veiligheid (letter A), aangevuld met het thema 'veiligheidsbeleving'.

De bestaande **VGM-toets** (Veiligheid, Gezondheid en Milieu) van CSP zal worden aangevuld met deze zes elementen. De VGM-toets wordt in een vroegtijdig stadium ingevuld bij een significante wijziging²⁵ op de site om de vergunbaarheid en inpasbaarheid in de omgevingsvergunning²⁶ van Chemelot te beoordelen. Beschreven moet worden welke methodieken zijn toegepast binnen de wijziging. Op deze manier beoogt CSP om in een vroegtijdig stadium een oordeel te kunnen geven over de impact op het gebied van 'integrale veiligheid'.

BBVo

De TVC heeft een vijftal specifieke organisatorisch aspecten genoemd van een best beschikbare veiligheidsorganisatie:

- > Organisatorische processen en managementsystemen betreffende het leren van incidenten
- > Contractmanagement
- > Onderhoudsanalyse
- > Competenties voor de operationele uitvoering
- > Het voeren van een 'just culture'²⁷.

Deze aspecten worden toegevoegd aan de Chemelot SHE Requirements en de aanvrager moet beschrijven op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven. De **Chemelot SHE Requirements** (Safety Health & Environment) zijn de set van criteria op het gebied van VGM die als acceptatiecriteria gelden voor een nieuwe deelvergunninghouder. Deze kunnen gezien worden als het minimumniveau waaraan voldaan moet worden om een installatie te vestigen op het terrein

²⁵ Definitie van een significante wijziging is een geheel nieuwe deelvergunninghouder of een project van > 10 miljoen euro bij een bestaande deelvergunninghouder.

²⁶ Chemelot beschikt over één gemeenschappelijke omgevingsvergunning voor alle site-users. Deze koepelvergunning omvat circa zestig deelvergunningen.

²⁷ 'Just culture' is een begrip uit de luchtvaart en is een cultuur waarin geleerd wordt van fouten doordat mensen veilig incidenten kunnen melden.

van Chemelot. Alvorens er sprake is van de oprichting van een nieuwe deelvergunning, wordt de nieuwe deelvergunninghouder door CSP getoetst aan deze criteria.

Uit de annotatie van de Omgevingsdienst Zuid-Limburg bij de rapportage van de letter I blijkt dat de concepten BBT-v en BBVo door CSP zijn besproken met de toezichthouders van ILT, Veiligheidsregio Zuid-Limburg en Omgevingsdienst Zuid-Limburg en dat deze zich kunnen vinden in het werkproces.

De formats van de VGM-toets en de Chemelot SHE Requirements moeten nog worden aangepast. Dit is als actiepunt opgenomen in de 'Actie- en Besluitenlijst CSP nav Convenantafspraken', met als realisatiedatum 30 september 2025. De BBVo zal ook verankerd worden in het CSP Beheerssysteem (31 december 2025) en in het Veiligheidsrapport (31 december 2029).

Conclusies

- > Met het opstellen van de beoordelingsmethodieken is invulling gegeven aan convenantletter I. Inhoudelijk merkt de evaluatiecommissie daarbij het volgende op:
 - Het BBT-V is ingevuld met de zes thema's uit het concept integrale veiligheid. In de evaluatie van letter A blijkt dat dit onderwerp niet zover is uitgewerkt als de bedoeling was. In dat licht is het nog onzeker of het gebruik van deze thema's functioneel is. Dit moet nog blijken in de toekomstige toepassing
 - De door de TVC genoemde elementen zijn overgenomen in de werkwijze van de SHE Requirements. CSP beoordeelt en toetst de wijze waarop de deelvergunninghouder invulling geeft aan deze elementen. Er is niet concreet gemaakt welke criteria gelden in de beoordeling wanneer voldaan wordt aan de invulling van deze vijf elementen. Deze operationalisering van het proces ontbreekt. Dit is een aandachtspunt bij de toekomstige evaluatie van de werking van deze beoordelingsmethodieken.

5.4.2 Letter J

CSP monitort en audit de toepassing van BBT-v en BBVo door de Brzo-bedrijven op Chemelot.

Output

De monitoring van de toepassing van BBT-v en BBVo begint in een vroeg stadium van een significante wijziging. De deelvergunninghouder dient de wijze waarop hier invulling aan gegeven wordt te beschrijven in de VGM-toets en de SHE Requirements. Vervolgens voert CSP inspecties (audits) uit bij de deelvergunninghouder. De eerste inspectie is de zogenaamde 100-dagen inspectie, gevolgd door reguliere vervolgininspecties bij de deelvergunninghouders. De aspecten BBT-v en BBVo worden toegevoegd aan deze inspectieformats. Op deze wijze komt in de audits van CSP de wijze aan de orde waarop de deelvergunninghouder invulling geeft aan BBT-v en BBVo.

Het aanpassen van het inspectieformat en het opnemen van het thema BBT-v en BBVo zijn als acties opgenomen in de Actie- en Besluitenlijst CSP n.a.v. Convenantafspraken', met als realisatiedatum 30 september 2025.

Conclusie

- > De output van letter J geeft invulling aan het convenant.

5.4.3 Letter K

CSP faciliteert, monitort en audit (bijv. via peer review) de onderhoudsprogramma's van de Brzo-bedrijven op Chemelot.

Output

CSP heeft een drietal pilots uitgevoerd waarin op drie verschillende manieren het onderhoudsprogramma is geïnspecteerd. Onderzocht is of, zoals de TVC van mening was, bepaalde risico's niet onderkend waren. Uit deze pilots bleek niet dat met deze andere wijze van inspecteren risico's beter onderkend werden. Daarom wordt het door CSP niet relevant geacht om bestaande onderhoudssystemen uit te breiden.

Deze bevindingen heeft CSP besproken met de opstellers van het TVC-rapport. Het idee van de TVC was niet zozeer een controle op het onderhoudssysteem, maar een analyse van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de uitvoering van onderhoud. Daarom heeft CSP ervoor gekozen om invulling te geven aan letter K door in de reguliere inspecties van CSP bij deelvergunninghouders het onderwerp onderhoudsmanagement uit te breiden met een aantal systemische vragen. De insteek daarbij is om inzicht te krijgen in de vraag: 'hoe wordt het onderhoudsmanagementsysteem gevoed', oftewel: wat is de gedachte achter de manier waarop het onderhoud wordt uitgevoerd. Deze werkwijze heeft CSP toegelicht aan de toezichthoudende overheden IL&T, Omgevingsdienst Zuid-Limburg en Veiligheidsregio Zuid-Limburg; de werkwijze is door hen akkoord bevonden. De toezichthouders vragen van CSP wel aandacht om in de inspecties ook aandacht te blijven besteden aan de vraag of het onderhoud daadwerkelijk is uitgevoerd conform het onderhoudsmanagementsysteem.

In de 'Actie- en besluitenlijst CSP n.a.v. Convenant afspraken' is de actie 'aanpassen inspectie format met extra vragen t.a.v. onderhoud' opgenomen met 31 december 2025 als realisatiedatum.

Conclusie

> De output van letter K geeft invulling aan het convenant.

5.4.4 Letter L

CSP houdt bij nieuwe ontwikkelingen op site Chemelot binnen de koepelvergunning rekening met interne domino effecten (als ware er sprake van individuele, zelfstandige Brzo-inrichtingen).

Omdat er één koepelvergunning is voor de site Chemelot, geldt de site als één Seveso-inrichting. Bij het beoordelen van mogelijke domino-effecten is het uitgangspunt echter niet de terreingrens van Chemelot, maar de 'terreingrens' van de individuele fabrieken; deze worden namelijk ook afzonderlijk beschouwd als Seveso-inrichting. Bij de bestrijding van effecten door de bedrijfsbrandweer houdt de bedrijfsbrandweer in de planvorming rekening met mogelijke domino-effecten tussen de individuele fabrieken.

Deze uitgangspunten worden al langer toegepast op de site en zijn vastgelegd in het Veiligheidsrapport van Chemelot en overgenomen als uitgangspunt voor de bedrijfsbrandweeraanwijzing Chemelot. Deze wijze van invulling wordt in de rapportage van letter L door CSP aangeduid als bovenwettelijk omdat er rekening gehouden wordt met domino-effecten tussen deelinstallaties, terwijl dit volgens de letter van de wet niet verplicht is. Verder stelt CSP dat deze bovenwettelijke invulling geborgd zal blijven in de "wettelijk vastgelegde en verplichte borgingsdocumenten, zoals het Veiligheidsrapport Chemelot". Verwezen wordt naar de wettelijk verplichte

vijfjaarlijkse periodieke evaluatie van het Veiligheidsrapport Chemelot in 2029, waarin deze werkwijzen ook weer zal worden vastgelegd.

Conclusie

- > De output van letter L geeft invulling aan het convenant.

5.4.5 Letter M

Stichting Chemelot maakt in afstemming en met toestemming van DSM en het Integral Development Team Chemelot een meerjarenplanning voor de ontwikkeling in het ruimtegebruik door Chemelot in het gecombineerde aandachtsgebied voor brand en explosie (zone 1).

Output

Zone 1 betreft het gecombineerde realistisch brand- en explosieaandachtsgebied dat ook in letter D voorkwam. De meerjarenplanning bestaat uit het Masterplan Chemelot 2030. Er komen nieuwe activiteiten die deels anders van aard zijn dan de huidige activiteiten en waarbij de risico's vergelijkbaar van omvang of lager zijn. Het Masterplan is in beheer bij dsm-firmenich als grondeigenaar van de Chemelotsite. Grote ontwikkelingen worden besproken in het Integraal Development Team Chemelot, waarin ook de Provincie Limburg en de gemeenten Sittard-Geleen en Stein vertegenwoordigd zijn.

Ontwikkelingen binnen het Masterplan zouden kunnen leiden tot veranderingen in de contouren van zone 1 (en zone 2). De gemeenten daarentegen willen de contouren van de zones vastleggen. Zoals aangegeven bij de letters D en F hebben de partijen tijdens onze evaluatie hierover nog geen overeenstemming bereikt.

Conclusie

- > De output van letter M geeft deels invulling aan het convenant. Er is een meerjarenplanning opgesteld, maar de contour van zone 1, en daarmee het toepassingsgebied van de meerjarenplanning, is nog niet vastgesteld.

5.4.6 Letters O en P

O: CSP stelt een afwegingskader op voor het toestaan van nieuwe studieactiviteiten op de Brightlands Chemelot Campus en past dit toe.

P: CSP zorgt voor een nadere concretisering en kritische toepassing van het afwegingskader voor het toestaan van events op de Brightlands Chemelot Campus (BCC).

Brightlands Chemelot Campus is een fysieke locatie, die met het ernaast gelegen industriepark onder de koepelvergunning valt. De campus bestaat uit een mens-extensief deel waar o.a. pilot-plants staan en een mens-intensief deel waar o.a. studieactiviteiten en events plaatsvinden. Sinds 2025 valt de Campus als afzonderlijke deelinrichting ook onder de Seveso-criteria.

Naar aanleiding van het advies van de TVC heeft CSP een hernieuwd afwegingskader opgesteld voor studie-activiteiten (letter O) en events op de Campus (letter P). Bij het opstellen van

deze afwegingskaders zijn verschillende partijen betrokken geweest: publieke partijen, private partijen en onderwijspartners. Er zijn twee belangrijke uitgangspunten geformuleerd:

- > De campus is een veilige werkomgeving (werknemersveiligheid).
- > De aanwezigheid van mensen op de Chemelot Site, dus ook op de Campus, wordt zoveel mogelijk beperkt in verband met het veiligheidsrisico van het industriepark.

Volgens het rapport van CSP bij de letters O en P zullen de afwegingskaders met ingang van 2026 toegepast worden.

Afwegingskader studie-activiteiten

De SHE-afdeling van de Campus of de coördinator CHILL (Chemelot Innovation en Learning Labs) weegt af of de studie-activiteit wordt toegestaan. Hiervoor is een hernieuwd afwegingskader²⁸ opgesteld met een drietal afwegingen die elk met ja beantwoord moet worden om toelating te kunnen verschaffen:

- a. De studieactiviteit past bij de ecosystemen (performance materialen, chemische technologie en biomedische materialen en processen) van de campus;
- b. Het aanbieden van de studieactiviteit op de Campus biedt meerwaarde;
- c. Voor de studieactiviteit zijn alle operationele maatregelen ten aanzien van veiligheid genomen.

Bij elk van de afwegingen staat een toelichting met concrete aspecten die helpen om de afweging met ja of nee te beantwoorden. Met betrekking tot punt c kunnen bij de afweging aanvullende voorwaarden over veiligheid opgenomen worden, bijvoorbeeld persoonlijke beschermingsmiddelen.

Afwegingskader events

De Event Manager van de Campus maakt de afwegingen rond events; bij twijfel kan de SHE-afdeling van de Campus gevraagd worden om over bepaalde items een eindafweging te maken. Het afwegingskader bestaat uit twee vragen die elk met ja beantwoord moeten worden om toelating te kunnen verschaffen:

1. Het event past bij de ecosystemen van de campus.
2. Voor het event zijn alle operationele maatregelen ten aanzien van veiligheid genomen.

Rapportage

De afwegingskaders zijn bestuurlijk getoetst door een onafhankelijk bestuurder. Deze heeft een aantal adviezen gegeven, die volgens de memo over letter O en P zijn verwerkt zijn in het afwegingskader.

Volgens het rapport zullen de afwegingskaders met ingang van 2026 toegepast worden en zal er jaarlijks een review opgesteld worden door de Campus over de studie-activiteiten en events die in dat jaar hebben plaatsgevonden op de Campus. Dit rapport wordt conform het convenant ter beschikking gesteld aan CSP en gedeeld met de aandeelhouders, waaronder de Provincie Limburg.

In het rapport is benoemd dat CSP en BCC de review zien als een bovenwettelijke maatregel, aangezien er geen wettelijke verplichting is voor CSP (en BCC) tot een jaarlijkse review. In paragraaf 6.3 gaan wij verder in op het gebruik van de term 'bovenwettelijk'. Hier merken wij op dat de review, evenals de afwegingskaders, opgenomen kunnen worden in het veiligheidsbeheerssysteem van de site Chemelot.

²⁸ Brightlands Chemelot Campus – Afwegingskaders Veiligheid, d.d. 24 september 2024.

Conclusie

- > De output van letters O en P geeft invulling aan het convenant.

5.4.7 Letter Q

Stichting Chemelot / CSP en DSM hebben de nadrukkelijke intentie dat nieuwe ontwikkelingen binnen de PR 10^e risicocontour (zone 0) een binding hebben met de Chemelot strategie, een eigen veiligheidsrisico hebben en onder de koepelvergunning van Chemelot worden gebracht.

Output

De TVC wijst in haar rapport op de theoretische mogelijkheid dat een bedrijf dat via de landlord DSM grond huurt, ook zelfstandig een vergunning kan aanvragen in plaats van onder de koepelvergunning te vallen.

In de rapportage van letter Q wordt aangegeven dat invulling aan deze convenantletter wordt gegeven door:

- > Het Masterplan Chemelot 2030, waarin de uitwerking staat op het gebied van ruimte en logistiek op de site en de haven Stein;
- > De Strategische Gebiedsvisie Omgeving Chemelot van de gezamenlijke opdrachtgevers Provincie Limburg, gemeenten Sittard-Geleen en Stein, Chemelot, Brightlands Chemelot Campus en dsm-firmenich

Voor de toekomst wordt de stuurgroep Chemelot als orgaan genoemd waarin eventuele planologische knelpunten geadresseerd kunnen worden.

Conclusie

- > De output van letter Q geeft invulling aan het convenant.

5.4.8 Letter R

DSM ontwikkelt een integraal overzicht van historische risico's (inclusief de na-ijleffecten van de steenkoolwinning) in de ondergrond van Chemelot en draagt zorg voor periodieke monitoring hiervan.

Output

De na-ijlende effecten van de steenkoolwinning is een onderwerp waar in een tiental gemeenten binnen de Provincie Limburg aandacht aan wordt besteed, omdat de geleidelijke stijging van het mijnwater kan leiden tot een ongelijkmatige stijging van het maaiveld en leiden tot schade aan gebouwen. Een van de maatregelen is een periodieke monitoring. Door deze monitoring zal een verandering in parameters vroegtijdig gesignaleerd worden en kunnen aanvullende acties ondernomen worden.

Op de Chemelotsite is al in 2020 een uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke historische risico's van na-ijleffecten. Dit onderzoek liet zien dat er geen acute risico's waren; wel werd periodieke monitoring aanbevolen. De resultaten van dit onderzoek waren niet bekend gemaakt aan de Provincie Limburg, maar letter R van het convenant heeft ertoe geleid dat deze

onderzoeksresultaten nu wel zijn gedeeld met de provincie. Daarbij is in het uitvoeringsplan van dsm-firmenich de afspraak vastgelegd dat de resultaten van de periodieke monitoring jaarlijks gedeeld worden met de Provincie Limburg.

Verder zijn door Provincie en gemeenten twee artikelen opgesteld die opgenomen zullen worden in het omgevingsplan. Eén artikel bevat vergunningvoorschriften met betrekking tot najleffecten. Het andere artikel bevat aanvullende aanvraagvereisten voor de beoordeling van najleffecten.

Conclusie

De output van letter R geeft invulling aan het convenant.

5.5 Beoordeling

In de onderstaande tabel staat onze beoordeling of de output van de convenantletters B t/m R invulling geeft aan het convenant. Dit oordeel is samengevat in het antwoord ja, deels of nee.

Samenvattend:

Letter	Beoordeling invulling aan convenant		
	Ja	Deels	Nee
Ruimtelijke planologische maatregelen			
B. Bevorderen borging veiligheid campus			
C. Gasdichte ruimtes in omgevingsplan		1)	
D. Stand-still beginsel zone 1		1)	
E. Borging in ruimtelijk instrumentarium		1)	
F. Contouren realistische aandachtsgebieden		1)	
G. Veiligheidsmaatregelen zone 2		1)	
Risicocommunicatie			
H. Oefenen van crisissituaties met de bevolking			
N. Proactieve bijdrage door Stichting Chemelot			
Maatregelen binnen de site Chemelot			
I. Ontwikkelen methodiek BBT en BBVo			
J. Monitoring en audits BBT en BBVo		1)	
K. Monitoring onderhoudsprogramma's		1)	
L. Domino-effecten			
M. Meerjarenplanning ruimtegebruik zone 1			
O. Afwegingskader studieactiviteiten op Campus			
P. Afwegingskader events op Campus			
Q. Nieuwe ontwikkelingen binnen PR 10 ⁻⁶			
R. Integraal overzicht risico's najleffecten en monitoring			

¹⁾ de uitwerking van deze letters moet nog opgenomen worden in het omgevingsplan of in de procedures van CSP en Brightlands Chemelot Campus.

Conclusies:

- > Voor acht van de 17 convenantletters wordt beoordeeld dat de inhoud invulling geeft aan het convenant.
- > Voor vrijwel alle convenantletters geldt dat de inhoud wel is uitgewerkt, maar de implementatie ervan grotendeels plaatsvindt ná de convenantperiode:
 - de uitwerking van de letters C, D, E, F, G, J en K moet nog opgenomen worden in het omgevingsplan of in de procedures van CSP en Brightlands Chemelot Campus.
 - De daadwerkelijke uitvoering van maatregelen uit de letters J, K, O en P binnen de site Chemelot begint in 2026.
- > Voorgesteld is om de monitoring en implementatiebewaking over te dragen aan stuurgroepen (Omgevingsplandeel Chemelot & Stein Haven, RBP Chemelot). Dit vermindert ons inziens de grip van de oorspronkelijke convenantpartners en verhoogt het risico dat status, voortgang en effectiviteit minder transparant worden.
- > De daadwerkelijke realisatie en toetsing van de maatregelen beginnen na afloop van het convenant. Zonder praktijkervaring en evaluatie kan niet worden vastgesteld hoe doeltreffend de getroffen maatregelen zijn.
- > Bij meerdere letters (B, D, G, I, M) ontbreken (nog) eenduidige beoordelingscriteria of bindende voorschriften. Dat creëert onduidelijkheid over wat precies “bovenwettelijk” inhoudt en hoe naleving afgedwongen kan worden.

6 Beschouwing

Letter A is een van de belangrijkste afspraken van het convenant. Uitvoering van de afwegingskaders die in deze letter ontwikkeld en beschreven worden, moet leiden tot het halen van het doel van het convenant, namelijk het *‘realiseren van een veilige ontwikkeling van Chemelot en omgeving, waarbij de ambitie verder reikt dan wat wet- en regelgeving voorschrijft’*. Zover is het naar onze mening echter niet, want het concept integrale veiligheid is niet gereed. De totstandkoming is een moeizaam proces gebleken, maar de geïnterviewden geven zonder uitzondering aan dat men positief is over de dialoog die met elkaar gevoerd wordt. De contacten en de discussies ervaart men als waardevol; ze hebben geleid tot meer begrip en tot het leren spreken van elkaars taal. Tijdens de interviews ging het vaak ook over de vraag wat bovenwettelijk is, over het integraal benaderen van veiligheid en over het vastleggen, monitoren en handhaven van maatregelen en afspraken. Dergelijke aspecten zijn belangrijk voor het verwezenlijken van het doel van het convenant. Een viertal aspecten wordt door de evaluatiecommissie in dit hoofdstuk beschouwd.

6.1 De werking van het convenant

Meer begrip en vertrouwen

In de convenantperiode is door de betrokken partijen frequent overleg gevoerd. Uit de gevoerde interviews blijkt dat deze dialoog door alle betrokken partijen wordt gewaardeerd en dat men blij is met de constructieve samenwerking.

De waarde van de dialoog wordt verschillend beleefd: voor sommige partijen ligt de meerwaarde in de toegenomen informatie-uitwisseling, terwijl andere benadrukken dat er meer inzicht is in elkaars werkwijzen, dat er meer onderling vertrouwen is en dat er meer begrip is voor de verschillen waarop overheden en het bedrijfsleven beslissingen nemen. Duidelijk is in ieder geval wel dat het convenant heeft bijgedragen aan het ontstaan van een overlegstructuur op ambtelijk en bestuurlijk niveau van overheden en Chemelot. In ons gesprek met de leden van het BO-V hebben zij deze overlegstructuur ‘robust’ genoemd.

De kracht van het convenant

Het resultaat van het convenant is idealiter dat overeenstemming wordt bereikt over te nemen (bovenwettelijke) maatregelen die de veiligheid bevorderen en dat deze maatregelen worden vastgelegd in omgevingsplannen of in een procedure binnen de site Chemelot. De kracht van het convenant is dat het ervoor zorgt dat er commitment is van alle betrokken partijen en dat er bestuurlijke en ambtelijke aandacht is voor het realiseren van de verplichtingen die erin genoemd staan. Alle partijen kunnen op grond van het convenant aangesproken worden en dat is veelal voldoende prikkel om de verplichtingen te realiseren.

De kracht van het convenant is echter ook een zwakte, namelijk vrijwilligheid: zodra een partij zich terugtrekt, stelt het convenant weinig meer voor. De bestuurders van de betrokken partijen zijn hier echter niet bang voor. Het convenant is naar hun mening niet afhankelijk van personen.

De inhoud is nog beperkt geoperationaliseerd

Meer wederzijds vertrouwen zorgt voor een setting waarin partijen werken aan het realiseren van het hoofddoel van de veiligheidsvisie, te weten het beschermen van de fysieke leefomgeving en omgevingskwaliteit tegen een ongewoon voorval op de site Chemelot. Dit leidt op zichzelf echter nog niet tot een feitelijke toename van de veiligheid. Zo is het de partijen ondanks de goede dialoog niet gelukt de verschillende belangen over de status van de risicocontouren te overbruggen. Voor een daadwerkelijke verhoging van het veiligheidsniveau op Chemelot en omgeving zijn aanvullende maatregelen nodig. Zover is het echter niet, omdat het concept integrale veiligheid niet (volledig) is uitgewerkt. Ook is nog geen invulling gegeven aan het tweede uitgangspunt van de TVC, namelijk een proportionele kosten-batenafweging van maatregelen versus veiligheidswinst en moeten diverse verplichtingen uit de andere convenantletters nog geïmplementeerd worden.

Conclusies:

- > Het convenant heeft bijgedragen aan een groeiend wederzijds vertrouwen.
- > Het convenant zorgt voor commitment van alle betrokken organisaties en voor bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor het realiseren van de verplichtingen die erin genoemd staan.
- > Een hoger veiligheidsniveau op Chemelot en omgeving vergt extra maatregelen, maar dat kan pas als het concept integrale veiligheid is uitgewerkt en als de verplichtingen uit de andere letters geïmplementeerd zijn.

6.2 Implementatie, monitoring en evaluatie van maatregelen B t/m R

Borging implementeren en monitoren van maatregelen

In hoofdstuk 5 is aangegeven dat de inhoud van vrijwel alle convenantletters B t/m R is uitgewerkt, maar dat de hieruit volgende afspraken nog opgenomen moeten worden in een beleidsinstrumentarium zoals het omgevingsplan of in procedures binnen de site Chemelot. Het convenant heeft een looptijd tot 31 december 2025, terwijl de implementatiedatum voor veel onderdelen ná deze datum ligt, bijvoorbeeld de delen die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan.

N.B. Het Omgevingsplan kent een eigen besluitvormingsproces. Een aantal externe factoren heeft geleid tot vertraging in het vaststellen van het Omgevingsplan, waardoor de datum van vaststellen na afloop van de convenantperiode ligt

Niet alle afspraken zullen dus binnen de convenantperiode zijn ingebed. Hierop is voorgesorteerd door de implementatie van de afspraken over te dragen aan andere partijen, zoals de stuurgroep 'Omgevingsplandeel Chemelot en Stein Haven' en de stuurgroep RBP Chemelot. Hierdoor zal het voor de convenantpartijen echter moeilijker worden om zicht te houden op de implementatie, om de effectieve werking van maatregelen te verifiëren en om het overzicht te houden.

Pas na de convenantperiode kan ervaring worden opgedaan met de uitvoering van afspraken en maatregelen op basis waarvan hun effectiviteit geëvalueerd kan worden. Die evaluatie geeft inzicht in het functioneren van de afzonderlijke afspraken en maatregelen en hoe het geheel bijdraagt aan het doel van het convenant.

Borging van maatregelen in veiligheidsbeheerssysteem



Figuur 6.1 De Deming-cirkel

De Deming-cirkel is een methode voor continue verbetering in organisaties.²⁹ Het bestaat uit de fasen Plan, Do, Check en Act en wordt daarom ook wel de PDCA-cyclus genoemd. Een ontwikkeling is gepland ('Plan') en wordt vervolgens uitgevoerd ('Do'). Om te controleren of de ontwikkeling ook werkt als bedoeld, wordt ze gecontroleerd ('Check') en eventuele aanpassingen worden gemaakt ('Act'). Het continu doorlopen van de fasen leidt tot doorgaande cycli van verbetering. Het principe van de Deming-cirkel is stevig ingebed in het veiligheidsbeheerssysteem voor Seveso-inrichtingen om zo continu de veiligheid te verbeteren.

Het convenant beschrijft de afspraken die uitgevoerd moeten worden en veel van deze afspraken moeten worden vastgelegd in het omgevingsplan of in interne procedures van de site Chemelot; dit is te zien als de eerste fase (Plan) van de cyclus. In de tweede fase (Do) wordt uitvoering gegeven aan deze afspraken. Deze fase begint in 2026. Hierna volgt de derde fase van de cyclus waarin afspraken gemonitord en geëvalueerd worden. In de vorige paragraaf is aangegeven dat deze werkzaamheden niet door de convenantpartijen worden uitgevoerd, maar door andere partijen zoals de stuurgroepen Omgevingsplan en RBP Chemelot. Afspraken uit letters I, J, K, L, O en P van het convenant vallen echter ook onder de reikwijdte van de Seveso-richtlijn, omdat ze een relatie hebben met het preventiebeleid en het veiligheidsbeheerssysteem. Door deze hierin op te nemen, kunnen de convenantpartijen de inbedding en evaluatie van afspraken volgen, bijvoorbeeld het monitoren van best beschikbare technieken, het monitoren van onderhoudsprogramma's en het toepassen van afwegingskaders voor activiteiten op de Brightlands Campus.

Seveso-inrichting

De site Chemelot is een milieubelastende activiteit 'Seveso-inrichting'. Een Seveso-inrichting is volgens het Besluit Activiteiten Leefomgeving 'de [...] locatie waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer Seveso-installaties, met inbegrip van:

- a. gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten; en
- b. activiteiten die met het exploiteren van de Seveso-inrichting rechtstreeks samenhangen, in technisch verband staan en de kans op en de gevolgen van een zwaar ongeval kunnen vergroten'.

De Seveso-regelgeving gaat uit van het continu analyseren van de risico's en nemen van maatregelen ter voorkoming van ongevallen en het beperken van de effecten ervan. Dit komt tot uitdrukking in artikel 4.9 van het Bal, namelijk dat 'alle maatregelen worden getroffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de gezondheid en het milieu te beperken'. Opname van de procedures van letters I, J, K, L, O en P in het veiligheidsbeheerssysteem van Chemelot geeft ruimte om in Seveso-inspecties aandacht te besteden aan de werking van deze procedures.

²⁹ www.leansixsigmagroep.nl

Conclusies:

- > De procedures die volgen uit de verschillende convenantletters moeten nog geïmplementeerd worden. Dit zal deels pas na de convenantperiode plaatsvinden.
- > De uitvoering en borging van procedures worden deels overgedragen aan externe stuurgroepen, wat het voor de oorspronkelijke convenantpartijen lastiger maakt om controle en overzicht te behouden. Het convenant biedt de partijen dan geen basis meer om elkaar aan te spreken op voortgang, effectiviteit en realisatie.
- > De afspraken uit letters I, J, K, L, O en P sluiten aan op de Seveso-verplichtingen, waardoor deze maatregelen ook via de Seveso-route geborgd en gemonitord kunnen worden.

6.3 Bovenwettelijk

De term 'bovenwettelijk' heeft een belangrijke plaats gekregen in de uitwerking van de aanbeveling uit het OvV-rapport om een *'ambitieuze veiligheidsvisie te formuleren die verder reikt dan wat wet- en regelgeving voorschrijft'*. Het doel moet volgens de OvV zijn om te komen tot een zo hoog mogelijk veiligheidsniveau. De TVC kreeg van de Provincie Limburg dan ook de opdracht *'een bovenwettelijk veiligheidskader te ontwikkelen [...]'*.

De term 'bovenwettelijk' wordt door de convenantpartijen als bijvoeglijk naamwoord gebruikt voor overleggen, activiteiten, maatregelen en procedures. De brede inzet van het begrip is bijvoorbeeld te zien in het Brightsite-rapport (letter A) en in de veiligheidsvisie Chemelot, zie kader. Ook tijdens de interviews is de term 'bovenwettelijk' veelvuldig genoemd. De partijen hebben het begrip bovenwettelijk echter niet gedefinieerd en dit leidt tot onduidelijkheid. Daar komt bij dat door het veelvuldig gebruiken van de term 'bovenwettelijk' een beeld wordt neergezet dat positief doet overkomen. De evaluatiecommissie is van mening dat een groot deel van de overleggen, activiteiten, maatregelen en procedures echter lang niet altijd als bovenwettelijk kan worden beschouwd. Bovenwettelijk is naar de mening van de evaluatiecommissie als er een eigen norm gehanteerd wordt die strenger is dan de norm die vastgelegd is in de wet.

Voorbeelden van het gebruik van de term 'bovenwettelijk':

- Brightsite-rapport: **bovenwettelijk** instrument, **bovenwettelijk** veiligheidskader
- Veiligheidsvisie Chemelot: **bovenwettelijke** afspraken, **bovenwettelijke** aanpak, **bovenwettelijke** veiligheidsvisie, **bovenwettelijke** subthema's, **bovenwettelijke** voorschriften.

Andere voorbeelden:

- *'Er wordt **bovenwettelijk** invulling gegeven aan de eisen ten aanzien van een domino-aanwijzing'* (uitspraak in interview).
- *'Toetsing aan de Housingrules en het afwegingskader wordt als **bovenwettelijk** gezien'* (in rapportage van letter B).
- *'Deze invulling vanuit het convenant kan gezien worden als **bovenwettelijke** additionele maatregel'* (in rapportage van de letters I en J).

Het blijft onduidelijk of de 'bovenwettelijke' maatregelen en procedures ook onderdeel vormen van toezicht door de toezichthouders van de overheden. Het convenant lijkt hiervoor geen kader te bieden. Zonder concrete afspraken over naleving, is invulling van de term bovenwettelijk vrijblijvend en fungeert die meer als een aansprekend label dan dat het inhoudelijk bijdraagt aan

hetgeen de OVV bedoelde in haar aanbeveling: een zo hoog mogelijk veiligheidsniveau dat verder gaat dan de wettelijke normen voor veiligheid.

Conclusies:

- > De brede en ongedefinieerde toepassing van de term 'bovenwettelijk' brengt onduidelijkheid over de precieze invulling, waardoor de term vaag blijft en concrete uitvoeringsafspraken ontbreken.
- > Het convenant biedt geen formeel kader voor toezicht waardoor handhaving van 'bovenwettelijke' afspraken onzeker is.

6.4 Integrale veiligheid

Weging veiligheidsthema's

In convenantletter A is via een aantal pilots geprobeerd uitwerking te geven aan het concept 'integrale veiligheid'. Dit concept moet het mogelijk maken te beoordelen of veiligheid op en naast Chemelot toeneemt, gelijk blijft of afneemt. De diverse veiligheidsthema's moeten gezamenlijk beschouwd én gewogen worden, vandaar de term 'integraal'.

Het afwegingskader is niet gereed gekomen, mede omdat de (veiligheids)thema's van elkaar verschilden, waardoor het projectteam het niet gelukt is deze te wegen. Bij een eventueel vervolg op het veiligheidskader zal rekening gehouden moeten worden met de tijd en de capaciteit die het kost om te komen tot een kwantificering. Overwogen kan worden om hierbij toch de maatstaf te gebruiken die de TVC heeft voorgesteld (DALY), en om na te denken in hoeverre het integraal afwegen van veiligheid overlap vertoont met het beoordelen van aanvragen omgevingsvergunningen milieu.

Bij vergunningverlening worden de thema's externe veiligheid, geluid en luchtkwaliteit getoetst door vakspecialisten. In de door het projectteam voorgesteld dialoogtafel worden de effecten van deze thema's door de projectleden semi-kwantitatief gewogen (+, - en 0), eventueel na voorlichting door experts. Projectleden geven dus een oordeel over thema's die buiten hun eigen expertise kunnen liggen. Dit roept de vraag op wat de feitelijke waarde van deze weging is wanneer niet-specialisten thema's beoordelen. Even belangrijk is de vraag in hoeverre bij een volgend overleg dezelfde weging tot dezelfde resultaten leidt.

Dialoogtafel

Het projectteam van convenantletter A ziet mogelijkheden om het afwegingskader zoals dat tot dusver is ontwikkeld te gebruiken in 'de dialoogtafel'. Dat is een overleg in een voorstadium van een initiatief voor het oprichten of wijzigen van een risicobron. In de dialoogtafel bespreken de deelnemers van het convenant of de veiligheid op en naast Chemelot verandert door deze oprichting of wijziging.

Hoewel het afwegingskader in de dialoogtafel een gestructureerde vergelijking van veiligheidsthema's mogelijk moet maken, is daarmee niet verzekerd dat de daaruit voortvloeiende conclusies ook bestuurlijk worden overgenomen. Er is niet vastgelegd hoe de uitkomsten uit de dialoogtafel formeel worden ingebracht in het besluitvormingsproces of welke bestuurslaag daarvoor verantwoordelijk is.

In de inleiding van het convenant staat dat het doel is om een veilige leefomgeving op en rondom de site Chemelot te creëren. De Brightlands Campus valt hier ook onder. Als eerder aangegeven is in de periode tussen het TVC-rapport en het convenant vergunning verleend voor uitbreiding op de site met een propeenleiding en propeenopslag. Hierdoor is de Brightlands Campus in het gecombineerde realistisch brand- en aandachtsgebied (zone 1) komen te liggen, wat naar onze mening als een verslechtering van de veiligheid gezien kan worden. Ten tijde van die wijziging was de methodiek voor een integraal afwegingskader echter niet beschikbaar. Uit de interviews wordt niet duidelijk of en hoe bij deze uitbreiding veiligheid desalniettemin door de partijen vooraf integraal is afgewogen in de geest van het convenant.

Conclusies:

- > Het afwegen van veiligheidsthema's is wellicht niet mogelijk zonder gedeelde maatstaf, vraagt veel inspanning en levert mogelijk dubbel werk op.
- > De rol van het afwegingskader in de dialoogtafel is niet zeker, omdat bestuurlijke inbedding en besluitvorming niet zijn vastgelegd.

7 Conclusies en adviezen

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies van onze evaluatie van het convenant aan de hand van de door de opdrachtgever geformuleerde onderzoeksvragen. Deze conclusies leiden in combinatie met de beschouwing uit hoofdstuk 6 tot vier adviezen aan de convenantpartijen. Deze zijn opgenomen in paragraaf 7.2

7.1 Conclusies

Onderzoeksvragen over het proces

De evaluatiecommissie neemt de letters A t/m R uit het convenant als vertrekpunt en toetst de realisatie van deze verplichtingen door de respectievelijke partijen en de bijdrage van deze verplichtingen:

- i. De wijze waarop het proces is ingericht.*
- ii. De personen die betrokken zijn geweest bij de realisatie.*
- iii. De in- en output.*
- iv. Of er sprake is van omissies qua proces en betrokken instanties en functionarissen.*
- v. Een reflectie of de uitwerking voldoende invulling geeft aan de convenantletter. Deze reflectie is samengevat in een binair antwoord (Ja, Nee, Deels) met toelichting.*
- vi. Voor zover relevant, adviezen omtrent de implementatie met betrekking tot proces, inhoud en betrokken instanties en functionarissen.*

Beantwoording onderzoeksvragen over het proces

- i. De wijze waarop het proces is ingericht.*

Er is voorzien in een organisatiestructuur op bestuurlijk en ambtelijk niveau. In het BO-V is inzicht gegeven over de voortgang van de convenantletters. Voor de uitvoering van convenantletter A is een projectteam samengesteld met een externe procesbegeleider.

- ii. De personen die betrokken zijn geweest bij de realisatie.*

De convenantpartijen hebben uitvoering gegeven aan de convenantletters waarvoor zij aan de lat stonden en bij de uitwerking ervan frequent samengewerkt met andere convenantpartijen en adviseurs als de Omgevingsdienst Zuid-Limburg en de Veiligheidsregio Zuid-Limburg.

- iii. De in- en output.*

De output van letter A bestaat uit een rapport waarin de nadruk ligt op het proces dat het projectteam heeft doorlopen. De output van de convenantletters B t/m R bestaat uit een rapportage met eventuele bijlagen per convenantletter.

- iv. Of er sprake is van omissies qua proces en betrokken instanties en functionarissen.*

De evaluatiecommissie heeft geen omissies geconstateerd bij de wijze waarop de convenantpartijen uitvoering hebben gegeven aan het convenant, bij de samenwerking met elkaar en andere partijen en bij de wijze van voortgangsbewaking en rapportage.

- v. *Een reflectie of de uitwerking voldoende invulling geeft aan de convenantletter. Deze reflectie is samengevat in een binair antwoord (Ja, Nee, Deels) met toelichting.*

De uitwerking van convenantletters A geeft onvoldoende invulling aan de betreffende convenantletter. De uitwerking van de convenantletters B, C, D, E, F, G, J K en M geeft deels invulling aan de betreffende convenantletter. De overige letters zijn voldoende uitgewerkt om invulling te geven aan de betreffende convenantletter.

- vi. *Voor zover relevant, adviezen omtrent de implementatie met betrekking tot proces, inhoud en betrokken instanties en functionarissen.*
- > Bij de uitwerking van de letters B, D, G, I, M ontbreken eenduidige beoordelingscriteria of bindende voorschriften.
 - De implementatie, borging en uitvoering van de inhoud van de convenantletters B, C, D, F, G, J, K, M, O en P vindt pas na de convenantperiode plaats. De monitoring van dit proces ligt niet alleen bij de convenantpartijen maar ook bij verschillende andere stuurgroepen en partijen.
 - > Omdat de uitwerking van de convenantletters nog niet geïmplementeerd is, kan geen uitspraak gedaan worden over de doeltreffendheid van deze maatregelen.
 - > De brede en ongedefinieerde toepassing van de term 'bovenwettelijk' brengt onduidelijkheid over de precieze invulling, waardoor de term vaag blijft en concrete uitvoeringsafspraken ontbreken.
 - > Het convenant biedt geen formeel kader voor toezicht waardoor handhaving van 'bovenwettelijke' afspraken onzeker is.

Onderzoeksvragen over de inhoud

Een inhoudelijke analyse met betrekking tot letter A, bestaande uit een reflectie op:

- i. *De rapportage van de pilots om invulling te geven aan het concept integrale veiligheid.*
- ii. *Het concept integrale veiligheid en de thema's die gehanteerd worden om ontwikkelingen op dit onderwerp te beoordelen.*
- iii. *De methode om integrale veiligheid in kaart te brengen (kwalitatief versus kwantitatief).*
- iv. *Het gebruik van het afwegingskader voor integrale veiligheid en een advies over de toepassing ervan bij de beoordeling over het al dan niet door laten gaan van ontwikkelingen, of bij het formuleren van maatregelen.*
- v. *De partij die met de uitvoering belast zou moeten worden.*
- vi. *Het instrument om het afwegingskader te laten landen.*
- vii. *Wat er nodig is om het afwegingskader om te zetten naar een toepasbaar instrument.*

Beantwoording onderzoeksvragen over de inhoud

- i. *De rapportage van de pilots om invulling te geven aan het concept integrale veiligheid.*

Het Brightsite-rapport is een document dat de ontwikkeling vastlegt van de kaders voor het beoordelen van integrale veiligheid en geeft daarmee een blik achter de schermen op het verloop van dit proces. De informatie over de inhoudelijke uitwerking van het afwegingskader is echter nog onvoldoende transparant en navolgbaar.

- ii. *Het concept integrale veiligheid en de thema's die gehanteerd worden om ontwikkelingen op dit onderwerp te beoordelen.*

- > In een pilotomgeving zijn een nadere uitwerking en afbakening van het concept integrale veiligheid gegeven, maar het projectteam is hierin minder ver gekomen dan de bedoeling was en het beoogde resultaat is niet gehaald.
- > De zes thema's geven een voldoende breed beeld van veiligheid, zodat gesproken kan worden van een integrale benadering.

iii. *De methode om integrale veiligheid in kaart te brengen (kwalitatief versus kwantitatief).*

Het projectteam is er niet in geslaagd een afwegingskader te ontwikkelen waarmee de zes veiligheidsthema's gewogen en gesommeerd kunnen worden.

- iv. *Het gebruik van het afwegingskader voor integrale veiligheid en een advies over de toepassing ervan bij de beoordeling over het al dan niet door laten gaan van ontwikkelingen, of bij het formuleren van maatregelen.*
 - v. *De partij die met de uitvoering belast zou moeten worden.*
 - vi. *Het instrument om het afwegingskader te laten landen.*
 - vii. *Wat er nodig is om het afwegingskader om te zetten naar een toepasbaar instrument.*
- > Door het ontbreken van een volledig uitgewerkt afwegingskader, is een reflectie op de aspecten iv t/m vii niet te geven.

Onderzoeksvraag over beschouwing

Geeft daarbij vanuit haar expertise een beschouwing ten opzichte van het beoogde resultaat en de bijdrage aan het verhogen van het veiligheidsniveau.

Beantwoording onderzoeksvraag over beschouwing

- > Het convenant heeft bijgedragen aan een groeiend wederzijds vertrouwen, voor commitment van alle betrokken organisaties en voor bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor het realiseren van de verplichtingen die erin genoemd staan.
- > Het afwegen van veiligheidsthema's is wellicht niet mogelijk zonder gedeelde maatstaf, vraagt veel inspanning en levert mogelijk dubbel werk op.
- > De rol van het afwegingskader in de dialoogtafel is niet zeker, omdat bestuurlijke inbedding en besluitvorming niet zijn vastgelegd.
- > De brede toepassing van de term 'bovenwettelijk' brengt onduidelijkheid over de precieze invulling, waardoor de term vaag blijft en concrete uitvoeringsafspraken ontbreken.
- > Een hoger veiligheidsniveau op Chemelot en omgeving vergt extra maatregelen, maar dat kan pas als het concept integrale veiligheid is uitgewerkt en als de verplichtingen uit de andere letters geïmplementeerd zijn.
- > De procedures die volgen uit de verschillende convenantletters moeten nog geïmplementeerd worden, grotendeels na de convenantperiode.
- > De uitvoering en borging van procedures worden deels overgedragen aan externe stuurgroepen, wat het voor de oorspronkelijke convenantpartijen lastiger maakt om controle en overzicht te behouden. Het convenant biedt de partijen dan geen basis meer om elkaar aan te spreken op voortgang, effectiviteit en realisatie.
- > De afspraken uit letters I, J, K, L, O en P sluiten aan op de Seveso-verplichtingen, waardoor deze maatregelen ook via de Seveso-route geborgd en gemonitord kunnen worden.

7.2 Adviezen

De conclusies geven ons aanleiding tot vijf adviezen aan de leden van het Bestuurlijk Overleg Veiligheid. Deze adviezen hebben betrekking op de periode na het aflopen van het convenant. In die periode moeten de maatregelen uit de convenantletters geïmplementeerd worden, dat wil zeggen dat ze geborgd worden in beleid en in procedures en dat uitvoering hieraan wordt gegeven.

1. Houd overzicht, ook na afloop van het convenant

Zorg ervoor dat overzicht blijft bestaan over de borging en het functioneren van afspraken en maatregelen uit alle convenantletters, zodat het functioneren hiervan tussentijds en na twee à drie jaar geëvalueerd kan worden. Het overzicht kan bijvoorbeeld behouden blijven door het continueren van het convenant en daarmee van het BO-V.

2. Leg afspraken en maatregelen zoveel mogelijk vast in reguliere instrumenten

Laat waar mogelijk afspraken en maatregelen opnemen en vastleggen in reguliere instrumenten. Voor het ruimtelijk-planologisch spoor is aansluiting gevonden in het omgevingsplan. Daarin wordt een aantal artikelen opgenomen.

Voor de procedures die zijn ontwikkeld voor de site Chemelot kan aansluiting gevonden worden in de Seveso-regelgeving. Passend is om deze procedures in het veiligheidsbeheersysteem van de Seveso-inrichting op te nemen en daarmee onderwerp van (regulier) Seveso-toezicht te maken.

3. Realiseer convenantletter A

Implementeer ter ondersteuning van het convenant en het realiseren van een veiliger Chemelot, expliciet ook letter convenantletter A. Zonder letter A (het beleidsmatig kader) blijft het beoogde veiligheidsniveau mogelijk buiten bereik.

4. Heroverweeg de ontwikkelroute voor het integraal veiligheidskader

Gezien de opgedane ervaringen in het integraal afwegen van de zes thema's van het veiligheidskader en de inspanning (wat betreft capaciteit en kennis) die dit tot nu toe heeft gekost, wordt geadviseerd om de ontwikkelroute van het instrument te heroverwegen. Bedenk hierbij dat, mocht de projectgroep doorgaan met de huidige aanpak, het ontwikkelen van een gemeenschappelijke maatstaf noodzakelijk is voor de kwantitatieve afweging van veiligheidsthema's.

Als de convenantpartijen kiezen voor het instellen van een dialoogtafel, wordt geadviseerd doel en kader van deze dialoogtafel duidelijk vast te leggen. Dit om overlap qua werkzaamheden met de reguliere advisering op omgevingsvergunningen te voorkomen. Ook moet duidelijk worden vastgelegd op welke wijze de resultaten van de dialoogtafel verwerkt zullen worden in de bestuurlijke besluitvorming.

5. Bestendig en benut het gegroeid vertrouwen

Onderhoud de ambtelijke en bestuurlijke samenwerkingsstructuren en gebruik het onderlinge vertrouwen om krachtige beslissingen te nemen als dat nodig is.

Bijlage 1 Betrokken partijen

Organisatie	Rol
<i>Convenantpartijen</i>	
Provincie Limburg	Bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning Chemelot. Aandeelhouder van de Brightlands Chemelot Campus (BCC)
Gemeente Sittard-Geleen	Bevoegd gezag voor het omgevingsplan
Gemeente Stein	Bevoegd gezag voor het omgevingsplan
Gemeente Beek	Bevoegd gezag voor het omgevingsplan
Chemelot	Beheerder van de site Chemelot
Chemelot Site Permit (CSP)	Chemelot Site Permit (CSP) is beheerder van de vergunningen voor de activiteiten op het industrieterrein Chemelot.
Dsm-firmenich	'landlord' en grondeigenaar van de site Chemelot
<i>Overige partijen</i>	
Brightlands Chemelot Campus (BCC)	Studie- en innovatiecampus op de site Chemelot
Omgevingsdienst Zuid-Limburg (ODZL)	Uitvoering VTH-taken van Provincie Limburg Seveso-toezicht
Veiligheidsregio Zuid-Limburg (VRZL)	Adviseur bevoegd gezag omgevingsvergunning Seveso-toezicht

Bijlage 2 Overzicht Interviews

Naam	Organisatie	Datum						
		26-3	3-4	4-4	17-4	13-5	4-6	17-6
Provincie Limburg								
	Gedeputeerde							X
	Directeur							x
	Procesmanager				x	x		
	Beleidsmedewerker EV				x	x		
	Projectmanager mijnbouwschade						x	
	Secretaris Projectgroep				x	x		
Gemeente Stein								
	Burgemeester							x
	Programmamanager Chemelot							x
				x		x		
Gemeente Beek								
	Gemeentesecretaris			x				
Gemeente Sittard-Geleen								
	Beleidsmedewerker EV			x	x	x		
	Beleidsmedewerker EV					x		
								x
Chemelot en CSP								
	Executive Director Chemelot							x
	Manager Regulatory & Operational affairs							x
	Procesbegeleider (Brightsite)				x			
	Sr. Officer Legal Compliance		x		x	x		
dsm-firmenich								
	President-directeur							x
	SHEQ & Security manager		x		x	x		
Omgevingsdienst Zuid-Limburg								
	Specialist EV	x						
Veiligheidsregio Zuid- Limburg								
	Teamleider Risicobeheersing	x			x	x		
	Specialist Industriële Veiligheid				x			

Bijlage 3 Bronnen

- > Bestuurlijk Overleg Veiligheid (BO-V, 2023-2024). Verslagen van 4-12-2023, 10-06-2024 en 18-11-2024.
- > Brightlands Chemelot Campus – Afwegingskaders Veiligheid, d.d. 24 september 2024.
- > Brightsite (2024). Rapport – Concept Integrale Veiligheid, tweede concept.
- > CSP (2025). Actie- en besluitenlijst n.a.v. convenantafspraken, d.d. 23 mei 2025
- > Driessen, R. (2025). Memo aan evaluatiecommissie betreffende 'Evaluatie convenant 'Voor een veilige ontwikkeling van Chemelot en haar omgeving', d.d. 31 maart 2025
- > Memo's letters A t/m R, inclusief bijlagen, agendapunt 3 BO-V van 14 maart 2025
- > Omgevingsdienst Zuid-Limburg (ODZL, 2024). Memo.
- > Oostkracht 10 (2025). Veiligheidsmaatregelen zone 2 Chemelot, rapportnummer R01-2024-052.
- > Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV, 2018). [Chemie in Samenwerking](#) - Veiligheid op het industriecomplex Chemelot.
- > Provincie Limburg (2019). [Veiligheidsvisie Chemelot e.o.](#) - Samenwerken aan veiligheid op en rondom Chemelot.
- > Provincie Limburg, gemeente Beek, gemeente Stein, gemeente Sittard-Geleen, Chemelot, dsm-firmenich, CSP (2023). [Convenant - Voor een veilige ontwikkeling van Chemelot en haar omgeving](#).
- > Provincie Limburg, gemeente Beek, gemeente Stein, gemeente Sittard-Geleen, Chemelot, dsm-firmenich, CSP (2025). Memo 'leeswijzer Convenant 'Voor een veilige ontwikkeling van Chemelot en haar omgeving', d.d. 14 maart 2025
- > Technische Veiligheidscommissie (TVC, 2021). Veiligheid in samenwerking - Kader voor een veilige ontwikkeling van Chemelot en haar omgeving.

Bijlage 4 Reacties op concept

Reacties op het concept-rapport Uitvoering evaluatie artikel 3. Convenant 'Voor een veilige ontwikkeling Chemelot en haar omgeving'

Voor: [REDACTED], LEC

Van: Projectgroep deelnemers uitvoering Convenant

d.d. 23 september 2025

Onderstaand de reactie op het concept-rapport en wij verzoeken u kennis te nemen van de gemaakte opmerkingen en deze te verwerken. Daar waar dit voor u niet mogelijk is gaarne per opmerking motiveren.

De reactie van de evaluatiecommissie is in deze bijlage opgenomen in groene kaders. In zijn algemeenheid merken wij op dat de reactie van de projectgroep verder gaat dan de toets op feitelijke onjuistheden. Daar waar het gaat om een verschil van mening heeft dit niet geleid tot aanpassingen in ons rapport. Verder bevat ons rapport, conform opdracht onze reflectie op proces en inhoud.

Leeswijzer: A t/m E zijn de reacties vanuit de afzonderlijke leden.

A. Algemeen vanuit de projectgroep

Nadere motivatie m.b.t. opmerkingen evaluatiecommissie in relatie tot de uitwerking Integrale Veiligheid vooraf is geconstateerd dat er in het rapport een groot belang wordt gehecht aan een kwantitatieve benadering van integrale veiligheid. Komt deze gedacht vanuit het NIPV en/of het LEC zelf, danwel gangbare praktijk? Of is het ingegeven vanuit de TVC's (rapport). Met andere woorden door welke bril (len) moeten wij deze gedachte lezen?

Het vertrekpunt voor de evaluatiecommissie is de inhoud van convenantletter A, waarin staat dat de in het veiligheidskader (het TVC-rapport) gehanteerde uitgangspunten vooralsnog overgenomen worden en dat partijen nadere uitwerking en afbakening aan het concept integrale veiligheid geven op basis van de eerste grofmazige uitwerking als ontwikkeld.

N.a.v. de opmerkingen m.b.t. de Daly-methode

1. *beslissing om niet verder te gaan met de Daly-methode binnen het Integrale Veiligheid project*

De evaluatiecommissie is van mening dat een afwegingskader op basis van bijvoorbeeld de DALY-systematiek meer kans van slagen heeft dan de huidige aanpak. De DALY-systematiek maakt het mogelijk om verschillende thema's te wegen en kosten-batenafwegingen te maken.

Achtergrond:

Bij de introductie van de term “Integrale Veiligheid” (verder: IV) heeft de TVC gekozen voor een brede en integrale benadering, waarbij niet alleen externe veiligheid, maar ook verkeersveiligheid, geluidsoverlast, luchtkwaliteit en de (positieve) effecten van werkgelegenheid worden meegenomen.

Daarnaast schetst de Technische VeiligheidsCommissie een afwegingsproces voor IV, gericht op nieuwe en gewijzigde activiteiten op- en rondom de site Chemelot. Dit omvat ook de kwantificering van de thema's binnen IV, uitgevoerd via de Disability-Adjusted Life Year (DALY) methodiek.

Hoewel de denklijn van IV wellicht niet uitzonderlijk is, is het toepassen van een dergelijke integrale benadering als bovenwettelijk instrument binnen de chemische industrie uniek. Wij hebben geen voorbeelden gevonden van praktische toepassingen van IV binnen de chemische sector.

Vanwege het ontbreken van dergelijke voorbeelden is de TU Delft gevraagd om een uitwerking te geven van IV. Dit heeft geleid tot een zeer uitgebreid overzicht van de thema's waaruit IV kan worden opgebouwd, evenals een eerste aanzet tot toepassing en visualisatie (model “Constanzo”).

De TU Delft stelt voor om IV te kwantificeren met behulp van de micro-mort (μm) en micro-leven (μL) methodiek, en subjectieve inschattingen uit te voeren via de Willingness-to-Pay (WTP) methodiek. Dit vormt een gedegen, maar daardoor ook een (te) complexe en wetenschappelijk onderbouwde benadering.

Daarnaast merken wij op dat de Daly-systematiek, of vergelijkbare modellen, belangrijke methodologische en bestuurlijke beperkingen kent. Deze modellen kunnen waardevolle inzichten bieden, maar brengen ook risico's met zich mee.

Waarom is besloten niet verder te gaan met de Daly-methode en/of andere methode?

Na een uitgebreide analyse van de twee verschillende kwantitatieve modellen en benaderingen, is gebleken dat de Daly-methode als ook het “model Constanzo” niet de meest geschikte keuze voor verdere toepassing binnen dit project is. De belangrijkste overwegingen hiervoor zijn:

Gebrek aan een Landelijk Erkend Model

- Er bestaat geen landelijk erkend en uniform model dat de Daly-methode voor integrale veiligheidsbeoordelingen in de chemische industrie ondersteunt.
- Ministeries geven aan dat er geen landelijke regelgeving of richtlijnen bestaan voor het toepassen van de Daly-methode of vergelijkbare modellen in de context van integrale veiligheid.
- Dit gebrek aan regelgeving en toepassing/voorbeelden maakt het lastig om de methode in een pilot te implementeren en te integreren in beleidskader en besluitvorming.

Complexiteit en Praktische Hanteerbaarheid

- De Daly-methode is een wetenschappelijke en complexe benadering, die vooral geschikt is voor gezondheidszorg en verkeersveiligheid, maar minder voor de complexe en ‘wicked problems’ binnen de chemische industrie.
- Omdat de methode zeer gedetailleerd en data-intensief is waarbij bovenal niet alle data beschikbaar is/was alsmede dat dit diepgaand onderzoek en veel tijd zou vergen.

- Reductie tot één getal wekt de indruk van precisie en beheersbaarheid, terwijl in werkelijkheid sprake is van grote onzekerheden.
- Deze onzekerheden kunnen leiden tot een overschatting van beleidsinstrumenten en onderschatting van de complexiteit van risico's.
- Als gevolg hiervan dreigt de politieke en ethische discussie te worden overgeslagen omdat risico's dan kunnen worden 'afgekocht' met technische of organisatorische maatregelen die aanvullend zijn, maar geen fundamentele bescherming bieden.
- Hoewel rekenmodellen objectief lijken, zijn ze gebaseerd op keuzes in data, aannames en wegen. Dit maakt ze niet neutraal.
- Hierdoor verschuift de besluitvorming van democratische fora naar expertinstellingen, wat de legitimiteit van beleid onder druk zet.
- Bovendien nemen deze modellen niet alle gezondheids- en veiligheidsrisico's mee, waardoor bepaalde belangen buiten beeld raken en ongelijkheid kan ontstaan in wie wel of niet wordt beschermd.
- De modellen zijn vaak dermate complex dat de uitkomsten moeilijk ter discussie te stellen zijn. Dit bemoeilijkt de democratische verantwoording van beleid.
- De fundamentele vraag – wat vinden we als samenleving een acceptabel risico? – dreigt te verdwijnen achter berekeningen. De vraag “welke risico's willen we nemen?” wordt vervangen door “wat zegt het model?”, terwijl acceptatie van risico's per context, groep en tijdperk verschilt.

Ontbreken van Landelijke Richtlijnen en Regelgeving

- De komst van de Omgevingswet en het uitblijven van landelijke regelgeving voor integrale veiligheidsmodellen betekent dat de regionale en lokale afwegingen steeds meer ruimte krijgen.

Begrip van de Complexiteit van Wicked Problems

- Het projectteam heeft vastgesteld dat IV in de chemische industrie een 'wicked problem' is, dat niet volledig kan worden gekaderd in één model of methode.
- Het is van belang om een bredere afweging te maken, inclusief subjectieve inschattingen en kwalitatieve analyse, naast kwantitatieve data.

Alternatieven en Praktische Aanpak

- In plaats van te investeren in een complexe en wetenschappelijke methode die niet goed aansloot bij de praktische behoeften, is het projectteam voor een meer praktische invulling gegaan.
- Daarbij is gekozen voor een thematische aanpak met heldere thema's zoals externe veiligheid, verkeersveiligheid, luchtkwaliteit, geluid en werkgelegenheid, en het gebruik van beschikbare, regionale kengetallen en daarmee ook tegemoetkomt aan de lokale beleidsvrijheid.
- Dit biedt een betere balans tussen kwantitatieve en kwalitatieve analyse, en sluit beter aan bij de regelgeving en beleidskaders.
- Biedt een duidelijkere en daardoor betere (bestuurlijke) besluitvorming.

Conclusie De keuze om niet verder te gaan met de Daly-methode binnen het project IV is gebaseerd op verschillende factoren: het ontbreken van landelijke regelgeving, de complexiteit en data-onbeschikbaarheid, de aard van de problemen (wicked problems), en de praktische toepasbaarheid.

Reductie tot één getal (Daly-methode) wekt bovenal de indruk van precisie en beheersbaarheid,

terwijl in werkelijkheid sprake is van grote onzekerheden. Daarbij dreigt de politieke en ethische discussie hiervan te worden overgeslagen, omdat risico's dan kunnen worden 'afgekocht' met technische of organisatorische maatregelen die aanvullend zijn, maar geen fundamentele bescherming bieden. Daarmee dreigt de fundamentele vraag – wat vinden we als samenleving een acceptabel risico? – te verdwijnen achter berekeningen.

Er is daarom gekozen voor een meer praktische, thematische en afwegingsgerichte aanpak, die beter aansluit bij de huidige beleidskaders en de specifieke omstandigheden rondom Chemelot en daarmee de bestuurlijke besluitvorming vergemakkelijkt.

Deze beslissing onderstreept dat integrale veiligheid niet volledig in één model te vatten is en dat maatwerk en een breed afwegingskader essentieel blijven voor effectieve besluitvorming.

De reactie betreft geen feitelijke onjuistheden. De argumentatie is grotendeels overeenkomstig de inhoud van het Brightsite rapport over de uitwerking van letter A. Wij kunnen ons niet vinden in alle argumenten die aangedragen worden.

Wij denken dat de alternatieve en praktische aanpak niet leidt tot een afwegingskader voor integrale veiligheid en hebben dit ook zo verwoord in ons rapport.

2. Waarom geen kosten/baten analyse ?

Het projectteam Integrale Veiligheid is er niet aan toegekomen om mogelijke maatregelen inclusief een proportionele kosten-batenafweging versus veiligheidswinst uit te werken. Indien een Integrale Veiligheid afweging een afname van Integrale Veiligheid laat zien dan zou een dergelijke lijst van nut kunnen zijn. Overweeg een lijst 'mogelijke maatregelen per thema inclusief een proportionele kosten-batenafweging versus veiligheidswinst' op te stellen. Met betrekking tot de kosten-baten afweging is het gewenst een verkenning naar de diepgang van deze afweging uit te voeren.

En in Conclusies, aanbevelingen en advies is bij Aanbevelingen en advies voor vervolg opgenomen:

- Overzicht van mogelijke maatregelen per thema inclusief een proportionele kosten- batenafweging versus veiligheidswinst'
- Een verkenning naar de diepgang van de te maken kostenafweging

Nb: Zie verder bijlage E. overige aanbevelingen (blz. 64)

Vanuit onze evaluatie-opdracht hebben wij feitelijk geconstateerd dat er nog geen invulling is gegeven aan een proportionele kosten-batenafweging. Dat leidt tot onze reflectie dat deels aan de inhoud van convenantletter A is voldaan. De toelichting van de projectgroep duidt het waarom hiervan en bevat geen reactie op een feitelijke onjuistheid.

B. Vanuit de Provincie Limburg

Samenvatting

Onderstaande opmerkingen zijn vanzelfsprekend ook van toepassing op passages in de samenvatting.

Letter A (3.1 en 4)

- Er wordt vanuit gegaan dat het doel van het convenant is om te komen tot een afwegingskader. In het convenant onder letter a staat dat voor de uitwerking de al in het reeds bestaande veiligheidskader gehanteerde uitgangspunten vooralsnog worden overgenomen en dat in een pilotomgeving nadere uitwerking en afbakening wordt gegeven aan het concept integrale veiligheid. Er wordt geconstateerd dat er geen volledig uitgewerkt afwegingskader is vastgesteld binnen de looptijd van het convenant en dat daarmee niet is voldaan aan A. Wij zien dit anders. In het rapport n.a.v. de pilots van letter A wordt namelijk aanbevolen om de ontwikkelde semi-kwantitatieve analyse (-/0/+) in het vervolg te gaan toepassen, waarbij het een groeimodel is. De invulling middels een dialoogtafel vanaf 2026 die relevante initiatieven gaat wegen volgens dit analysemodel is ons inziens een uitwerking van letter A, waarvan niet gesteld kan worden dat het resultaat niet is behaald. Het vooraf waarschijnlijk geachte resultaat heeft anders uitgepakt.

Wij hebben gezien en ook in ons rapport benoemd dat er veel werk is verzet door de projectgroep. Conform onze opdracht hebben wij de output van letter A vergeleken met de input van letter A en die vergelijking heeft geleid tot onze conclusies.

Wicked problem

- In de evaluatie wordt geconstateerd dat er is gekozen om niet de DALY-systematiek, zoals voorgesteld door de TVC, of door de TU Delft aangereikte systematiek te volgen en dat daardoor een 'wicked problem' is ontstaan. Ons inziens wordt daarmee de causaliteit omgedraaid. Doordat het een wicked problem is voldoen de aangedragen systematieken niet. Een wicked problem betekent dat er niet één goed antwoord is. Een kader maken dat tot één antwoord gaat leiden doet dan onvoldoende recht aan de situatie (zal verderop worden toegelicht).

Dit betreft een verschil van mening, geen feitelijke onjuistheid.

4 - Reflectie letter A

- In de evaluatie wordt geconcludeerd dat onderdeel 1 van A (de nadere uitwerking en afbakening van het concept integrale veiligheid) niet is gelukt en aan onderdeel 2 (besluitvorming in relatie tot de relevante eigen visie en -beleidskaders) niet is toegekomen. Ons inziens kan het concept integrale veiligheid op meerdere manieren worden benaderd. Het in kaart brengen van alle relevante belangen is ook een integrale benadering. De weging van de belangen t.o.v. elkaar (afwegingskader) is volgens ons niet noodzakelijk om te spreken over een geslaagd concept van integrale veiligheid. Het tweede deel gaat om besluiten o.b.v. onderdeel 1. Feitelijk is daaraan ook voldaan als de partijen besluiten hiermee niet verder te gaan. Een besluit tot een vervolg van het integraal benaderen van veiligheid middels een dialoogtafel waarbij het semi-kwantitatieve analysemodel van pilot A wordt gehanteerd is volgens ons een goede invulling van onderdeel 2.

Dit betreft een verschil van mening met evaluatiecommissie, geen feitelijke onjuistheid.

- In de evaluatie wordt geconcludeerd dat een afwegingskader op basis van bijvoorbeeld de DALY-systematiek meer kans van slagen heeft dan de door de projectgroep ontwikkelde aanpak. De DALY-systematiek maakt het mogelijk om verschillende thema's te wegen en kosten-batenafwegingen te maken. Toch kent deze benadering belangrijke methodologische en bestuurlijke beperkingen. Het opstellen van een afwegingskader om veiligheidsrisico's te kwantificeren met behulp van DALY's (Disability-Adjusted Life Years), of een vergelijkbaar model, lijkt aantrekkelijk. Deze modellen kunnen waardevolle inzichten bieden, maar brengen ook risico's met zich mee:
 - **Reductie tot één getal:** Modellen zoals DALY's reduceren complexe risico's tot één cijfer. Dit wekt de indruk van precisie en beheersbaarheid, terwijl er in werkelijkheid sprake is van aanzienlijke onzekerheden. Dit kan leiden tot overschatting van beleidsinstrumenten en onderschatting van de complexiteit van risico's. Risico's worden dan 'afgekocht' met technische of organisatorische maatregelen die aanvullend zijn, maar geen fundamentele bescherming bieden. Hierdoor dreigt de politieke en ethische discussie te worden overgeslagen.
 - **Normatieve keuzes in modellen:** Hoewel rekenmodellen objectief lijken, zijn ze gebaseerd op keuzes in data, aannames en wegenen. Dit maakt ze niet neutraal. De besluitvorming verschuift hierdoor van democratische fora naar expertinstellingen, wat de legitimiteit van beleid onder druk zet. Bovendien nemen deze modellen niet alle gezondheids- en veiligheidsrisico's mee, waardoor bepaalde belangen buiten beeld raken en ongelijkheid kan ontstaan in wie wel of niet wordt beschermd.
 - **Complexiteit en verantwoording:** De modellen zijn vaak dermate complex dat de uitkomsten moeilijk ter discussie te stellen zijn. Dit bemoeilijkt de democratische verantwoording van beleid. De fundamentele vraag – wat vinden we als samenleving een acceptabel risico? – dreigt te verdwijnen achter berekeningen. De vraag "welke risico's willen we nemen?" wordt vervangen door "wat zegt het model?", terwijl acceptatie van risico's per context, groep en tijdperk verschilt. DALY's suggereren een universele grens, maar die bestaat niet.

Wij verwijzen naar onze reactie onder A. Algemeen van de projectgroep.

Kennis projectgroep

- In de evaluatie wordt geconstateerd dat de leden van de projectgroep op bepaalde zaken geen of beperkte kennis en ervaring hebben. Daarbij is belangrijk om te realiseren dat achter de leden van de projectgroep een gehele organisatie met meerdere specialismen zit waarbij kennis kan worden opgehaald (dat gebeurt ook bij allerlei type van besluitvorming, dat één persoon een organisatie vertegenwoordigt maar vooraf het nodige huiswerk doet).
- De plussen en minnen van de leden van de projectgroep afzonderlijk hebben niet geleid tot een gemiddelde. In het onderlinge gesprek werd gekomen tot invulling, waarbij recht werd gedaan aan ieders expertise. Bij het inrichten van de werkgroep (ambtelijke dialogetafel) moeten dit worden geborgd.

Met betrekking tot de eerste bullet vragen wij ons af of alle betrokken organisaties alle expertise in huis hebben. De tweede bullet stelt iets dat de commissie niet heeft beweerd. Dit commentaar behelst geen verzoek tot aanpassing en nemen wij daarom voor kennisgeving aan.

5 - Letters B t/m R

Omgevingsplandeel

- In de evaluatie kan duidelijker worden aangegeven dat het omgevingsplandeel een eigen besluitvormingsproces kent en ook meerdere uitdagingen kent die buiten het terrein van veiligheid en het veiligheidsconvenant liggen. De vaststelling van het omgevingsplandeel heeft vertraging opgelopen t.o.v. de initiële planning vanwege deze andere uitdagingen, niet vanwege veiligheid. De verankering van veiligheid moet noodgedwongen wachten op de afronding van de andere aspecten.

Dit is toegevoegd in paragraaf 5.5.

- Met bovenstaande in gedachten: voor letter F zijn de berekeningen gemaakt die moesten worden gemaakt, daar is geen discussie over geweest en is overeenstemming over. Wat resteert is het vastleggen in het omgevingsplan, net als voor veel andere letters. De besluitvorming van de omgevingsplannen doorloopt een eigenstandig bestuursrechtelijk traject waar een privaatrechtelijk convenant nooit voor in de plaats kan treden. Logischerwijs zou de beoordeling van deze letter meer overeenkomen met de andere letters die nog in omgevingsplannen moeten worden verankerd ('geeft deels invulling aan het convenant', kleur oranje i.p.v. rood).

Onze beoordeling was gebaseerd op ons beeld dat de berekeningen gereed waren, maar de vertaling naar geografische grenzen voor zone 1 en 2 nog niet gereed was. Dit is een feitelijke onjuistheid en de beoordeling van letter F is aangepast van rood naar oranje.

- Het ons niet duidelijk wat de commissie bedoelt te zeggen in de tweede paragraaf onder F beginnend bij 'bij het schrijven' tot en met 'energie- en grondstoffentransitie'.

Deze paragraaf is aangepast in het rapport.

BBTv & BBTvo

- Er zou meer kunnen worden benadrukt wat het karakter/status van deze instrumenten is. In de milieuwetgeving is bepaald dat initiatieven moeten voldoen aan de Beste Beschikbare Technieken (BBT), dit is een uitgekristalliseerde juridische definitie. Voor veiligheid en de veiligheidsorganisatie is in lijn met BBT een BBTv en BBTvo ontwikkeld.

In paragraaf 5.4. is een alinea toegevoegd over BBT-documenten.

6 - Beschouwing

Borgen maatregelen in VBS & Bovenwettelijk

- Op pagina 34 is aangegeven dat de afwegingskaders voor events en studiefaciliteiten in het beheerssysteem van Chemelot kunnen worden opgenomen en daarom geen bovenwettelijk karakter hebben. Daarbij wordt 'bovenwettelijk' gedefinieerd als een eigen norm die strenger is dan de norm die is vastgelegd in de wet. Daarna wordt deze uitleg niet meer gevolgd. Het convenant gaat over bovenwettelijke maatregelen Chemelot. Het begrip 'bovenwettelijk' dient volgens de projectgroep ruimer te worden opgevat dan alleen sec-juridisch, meer dan de wet. Hieronder vallen ook maatregelen die uiteindelijk in documenten (van b.v. directies), bestuurlijke besluiten (zoals een beleidsregel bij letter B) of in omgevingsplannen worden opgenomen.

De definiëring op pagina 34 is niet van de evaluatiecommissie, maar overgenomen uit de memo en bijlagen over de letters O en P.

De verdere inhoud van deze reactie illustreert onze beschouwing uit paragraaf 6.3 dat een gedeelde definitie van bovenwettelijk niet is vastgesteld, waardoor deze term op verschillende manieren betekenis krijgt.

- Er zit een verschil tussen in bestaande instrumenten aandacht besteden aan veiligheidsmaatregelen en wettelijk verplicht zijn tot het treffen van deze maatregelen. Bovenwettelijk zijn de afspraken waarbij je niet met je publiekrechtelijke bevoegdheden kan dwingen tot naleving. Dat vereist een heldere norm (een overtreding moet eenduidig zijn). Dat deze afspraken in instrumenten worden gevat die de wet voorschrijft maakt dat niet anders. Als het niet hebben van een afwegingskader voor events geen overtreding is van de Seveso-regels, dan is het afwegingskader bovenwettelijk. Dat het kan worden opgenomen in het veiligheidsbeheerssysteem maakt het nog niet wettelijk.

De afwegingskaders zijn organisatorische maatregelen die, samen met andere beheersmaatregelen, bij te dragen aan de veiligheid voor bezoekers binnen de Seveso-inrichting. Wij realiseren ons dat de Campus een a-typische Seveso-inrichting is. Seveso gaat uit van het principe dat alle maatregelen genomen worden om een zwaar ongeval te voorkomen en de effecten ervan te beperken. Deze afwegingskaders richten zich op het beperken van het effect van zware ongevallen, door het potentieel aantal blootgestelde personen te beperken.

De afwegingskaders zullen worden opgenomen in het Veiligheidsrapport in 2029. Overigens, het veiligheidsrapport op de site dient te allen tijd actueel te zijn, waarom niet tot 2029 gewacht hoort te worden met het opnemen van deze kaders in het veiligheidsrapport. De toezichthouder toetst dat de exploitant zich houdt aan de eigen geïdentificeerde en genomen maatregelen.

- Vanaf de totstandkoming van het convenant is duidelijk geweest dat onder bovenwettelijk ook verstaan wordt om gezamenlijk via overleggen de dialoog te voeren over extra veiligheidsmaatregelen en elkaar daar op aan te spreken. Het convenant heeft daarbij zeker als een vliegwieleffect gediend en de basis gelegd om nu verder te gaan met het bestuurlijk overleg veiligheid met een bestuurlijk nog nader uit te werken afsprakenkader aan de voorkant.

6.1 - De werking van het convenant

- In de evaluatie wordt gesteld dat een hoger veiligheidsniveau op Chemelot en omgeving extra maatregelen vergt, maar dat kan pas als het concept integrale veiligheid is uitgewerkt en als de verplichtingen uit de andere letters geïmplementeerd zijn. Aangezien de commissie in 5.5 stelt dat voor 8 letters de doelstelling behaald is vragen we ons af in hoeverre gesteld kan worden dat er maatregelen geïmplementeerd zijn die bijdragen aan een hoger veiligheidsniveau.

In paragraaf 5.5 is de conclusie toegevoegd dat acht van de 17 letters uitgewerkt zijn.

7.2 – Advies 4

- De commissie adviseert om de ontwikkelroute voor het integraal veiligheidskader te heroverwegen. De argumentatie daarvoor zijn de opgedane ervaringen en de daarvoor geleverde inspanning. In bullet 1 lijkt het advies om het gemeenschappelijk kader door te ontwikkelen. In bullet 2 luidt het advies voor de doorontwikkeling van de dialoogtafel. In het advies wordt het ons niet welke ‘heroverweging’ bedoeld wordt.

De formulering van advies 4 is aangepast.

Bijlage 2

- De kruisjes lijken niet altijd op de juiste plaats te staan. Is er geen interview geweest met [REDACTED]

Dit betreft een feitelijk onjuistheid die is aangepast. De heer [REDACTED] is op 17 juni geïnterviewd.

C. Vanuit de ODZL en de veiligheidsregio Zuid-Limburg

Op pagina 40 en pagina 46 van de concept evaluatie wordt aanbevolen om de afspraken uit de letters I, J, K, L, O en P in de Seveso-route te borgen en te monitoren.

Voor de letters I (BBT-veiligheid en veiligheidsorganisatie), J (monitoring en audit BBTv en BBvo), K (faciliteren, monitoren en audit onderhoudsprogramma's) kan dit meegenomen worden in de Seveso-route.

Letter L (interne domino-effecten) kan op proces meegenomen worden in de Seveso-route. Inhoudelijk kan echter niet in een Seveso-inspectie de uitkomst van een onderzoek naar interne domino-effecten bekeken worden, dit ligt in het verlengde van het milieu-oordeel en externe veiligheid.

De letters O (afwegingskader studie) en P (afwegingskader P) zien niet toe op maatregelen om een ongewoon voorval te voorkomen dan wel de gevolgen er van te beperken en sluit niet aan bij de Seveso-verplichtingen. Met betrekking tot studiefaciliteiten en evenementen op de Campus worden ook regels opgenomen in het Omgevingsplan. Toezicht op de uitvoering van O en P hoort dan ook niet thuis in de Seveso-route.

De Seveso-inspecteurs zullen naar aanleiding van de definitieve rapportage van de evaluatie bezien op welke wijze de toetsing verder vorm kunnen worden gegeven.

Onder verwijzing naar de toelichting op de voorgaande pagina is ons advies om de afwegingskaders als beheersmaatregelen op te nemen in het veiligheidsbeheersysteem van de Seveso-inrichting.

D. Vanuit CSP/Chemelot

Met waardering kennisgenomen van de concept-rapportage.

Wij constateren dat het LEC / NIVP – overigens conform opdracht – de aandacht vooral op letter A heeft gelegd. Door alle partijen van het convenant is veel tijd, effort en middelen, voornamelijk via de projectgroep, in letter A gestoken en vele malen meer dan voor andere letters. Door de weergave in de rapportage – voornamelijk op letter A – wordt onderbelicht hoeveel andere resultaten en afspraken zijn of worden gemaakt t.a.v. de andere letters. Het zou een goede zaak zijn als het LEC / NIVP dit nadrukkelijk in de conclusies naar voren laat komen. Door dit wel te doen zal ook in communicatief opzicht dat alle onderdelen ieder voor zich en gezamenlijk een bijdrage leveren aan de oproep van de OVV om de veiligheid te vergroten.

en stellen het op prijs als het LEC en NIVP deze opmerkingen een plaats wil geven in de eindrapportage

Wij hebben hier aandacht aan besteed in het eindrapport.

- P3- verzoek laatste zin om het woord ‘duidelijke’ weg te laten. De wedervraag is namelijk: zijn er dan wel onduidelijke omissies en welke zijn dat?

Dit verzoek is overgenomen.

- P10 – verzoek 2e alinea van paragraaf 2.1 weg te laten.

Wij zien de meerwaarde hierover niet in voor de evaluatie. Een mogelijk vraagstuk over het beheer van de omgevingsvergunning door CSP gaat buiten de reikwijdte van de evaluatie en de opdracht vanuit het convenant en vergt uitdrukkelijk nadere juridische beschouwingen. Als de paragraaf wel blijft staan dan het verzoek dat het LEC met CSP afstemt over een tekst die juridisch ook klopt en recht doet aan Chemelot.

Paragraaf 2.1 is aangepast.

- P11 – paragraaf 2.3 & P40 & meer plekken in het rapport: het lijkt alsof het LEC / NIVP zich onvoldoende bewust dat de Campus als afzonderlijke deelinrichting op Chemelot voldoet aan de criteria t.a.v. Seveso. Ook al was de Campus geen onderdeel van de koepelvergunning dan was zij als zelfstandige entiteit ook Seveso aangewezen. Dat is dit jaar van kracht geworden.

Het uitdrukkelijk verzoek is om ook om het hele rapport op dit punt te reviewen en aan te passen

Dit betreft een feitelijke onjuistheid en is aangepast in het rapport.

- P13 e.v. over Letter A: de studie van de TU Delft over integrale veiligheid die ook tot stand is gekomen met medewerking van projectgroep leden in aanloop naar het convenant wordt onderbelicht. Toch is het een wezenlijk onderdeel geweest van de zoektocht naar de heilige graal van Integrale Veiligheid. Het is niet “fout” dat het er niet instaat maar het is een stukje

context dat niet door het LEC / NIVP is onderkend. Een passage hierover laat zien dat niet over één nacht ijs is gegaan in de doorlopen zoektocht naar integrale veiligheid.

Het rapport van de TU Delft maakt geen deel uit van de stukken die wij hebben ontvangen, wel is in het Brightsite-rapport een verwijzing naar het rapport van de TU Delft opgenomen. Wij zijn van mening dat we in evenredigheid het rapport van de TU Delft hebben aangehaald.

- P17 – verzoek om Brightsite consistent te spellen in het rapport. Er staat Brightsight einde van de pagina.

Deze feitelijke onjuistheid is aangepast.

- P31 – verzoek om datum 30 september 2025 overal te wijzigen in 31 december 2025. Wellicht is de andere datum ergens opgenomen maar het moet eerst besproken worden in de in de Aandeelhouders Vergadering van CSP en die staat gepland op 4 december 2025. Wij verwachten instemming ter zake. Reden ook waarom 'in draft' de aanpassingen al klaar staan in het beheerssysteem van CSP.

Dit verzoek is overgenomen.

- P34 – paragraaf 6.2 moet vermoedelijk 6.3 zijn. Het verdient aanbeveling om de tekst-passage van paragraaf 6.3. in relatie tot de passage over bovenwettelijk op pagina 34 te verduidelijken. Wat is precies bedoeld?

De paragraafnummering is aangepast.

- P41 – de hele paragraaf 6.3 komt 'vaag' over. Kan dit explicieter verduidelijkt worden? Daarbij realiseren wij ons ook dat dit geen gemakkelijk onderwerp is. Wanneer is iets wettelijk en wanneer is iets bovenwettelijk? En hoe moet je dat dan verder dan het convenant regelen? Wij geven het LEC / NIVP in overweging om niet puur naar juridische formuleringen en kaders te kijken maar ook naar de kracht van dialoog, samenwerking en elkaar daarop aan te spreken. Gezamenlijk werken, ieder van uit zijn eigen verantwoordelijkheden aan de verbetering van de veiligheid zoals ook in de oproep van de OVV staat. Wat er nu staat doet onvoldoende recht aan het convenant en de werking daarvan.

Deze paragraaf bevat onze beschouwing dat wij deze explicitering missen in de veelvuldig gebruikte term bovenwettelijk. De term is door de verschillende partijen vanuit verschillende invalshoeken gebruikt.

- P46 – oneens met de conclusie dat een hoger veiligheidsniveau alleen maar kan worden afgeconcludeerd als letter A is ingevuld – zie voorgaande punt.

Dit betreft een verschil van mening en geen feitelijke onjuistheid

In aansluiting op de reactie van ODZL en VRZL is Chemelot van mening dat de stellingen op pagina 40 en pagina 46 van de concept evaluatie dat de afspraken uit de letters I, J, K, L, O en P in de Seveso-route geborgd en gemonitord kunnen worden voor een deel niet juist zijn.

Voor de letters I en J (BBTv, BBvO), en K (faciliteren, monitoren en audit onderhoudsprogramma's) kan dit meegenomen worden in de Seveso-route.

Voor letter L (interne domino-effecten) kunnen de interne processen opgevolgd worden (deze staan ook beschreven in het veiligheidsrapport van Chemelot). Inhoudelijke oordeelsvorming kan echter niet, omdat het kader van domino-effecten voor een Seveso inspectie pas start bij de site grens.

De letters O (afwegingskader studie) en P (afwegingskader P) zien niet toe op maatregelen om een ongewoon voorval te voorkomen dan wel de gevolgen ervan te beperken en sluit niet aan bij de Seveso-verplichtingen. Met betrekking tot studiefaciliteiten en evenementen op de Campus worden ook regels opgenomen in het Omgevingsplan. Toezicht op de uitvoering van O en P hoort dan ook niet thuis in de Seveso-route maar via andere handavingskaders en overleggen (elkaar aanspreken op en extra waarborgen om de rapportages te valideren).

Zie reactie pagina 59

Ten aanzien van de lijst van interviewden heeft de heer [REDACTED] ook deelgenomen.

Dit is aangepast in bijlage 3

E. Vanuit de gemeenten Sittard-Geleen, Stein en Beek

Algemeen

Uit het rapport zou je kunnen opmaken dat qua bereikte resultaten 'het glas eerder half leeg is dan half vol'. Waarschijnlijk door de focus op letter A. Ons beeld is evenwel dat nog niet alles binnen de convenantperiode is afgerond, maar dat – zeker nu het BOV wordt voortgezet – alle acties zijn afgerond. Een aantal acties zal vastgelegd worden in een regeling in het omgevingsplandeel. Dit is een separaat project, naar verwachting wordt dit plan medio 2026 ter vaststelling aan de gemeenteraden aangeboden.

Het toekomstige project ligt buiten de kaders van de evaluatie-opdracht van de evaluatiecommissie

Alle convenantpartners waren zich bewust dat het pionieren was in het kwadraat, zeker met het oog op de IV tool, omdat er geen panklare oplossing is/was.

Niet alles is/moet juridisch getoetst worden, het moet breder gezien worden. We maken afspraken en kunnen elkaar daar op aanspreken en ook heeft het onderlinge vertrouwen aanzienlijk verhoogd.

Het kanaliserend onderlinge gesprek zal bovendien niet naar de einddatum van het convenant stoppen, maar het proces waar we comfort in hebben gevonden wordt in 2026 en verder gecontinueerd. In die zin geven we dan ook verder gevolg aan de oproep van het OVV om de veiligheid op termijn te verhogen.

Verzocht wordt om het concept-rapport tegen deze achtergrond nogmaals te beschouwen.

De waardering van de convenantpartijen voor de dialoog is ons gebleken in de interviews en hebben we ook duidelijk een plaats gegeven in het rapport.

Letter A:

o.a. op Blz 14... "geen garantie te zijn voor het behalen van het gewenste resultaat"blz 22 "het eindproduct -afwegingskader- ontbreekt, het beoogde resultaat is niet behaald, etc .

Reactie:

In de opgave (convenant) staat enerzijds dat we middels pilots nadere uitwerken en anderzijds dat op basis van de resultaten hiervan een besluit nemen.

In casu is beargumenteerd waarom we niet een Kwantitatieve IV tool verder uitwerken (zie de gezamenlijke memo van de projectgroep). Geopteerd wordt nu voor een meer kwalitatieve benadering (dialoog) waarbij zeker de ogen niet op voorhand gesloten worden daar waar mogelijk ook het pad van deels kwantitatieve benaderingen verder te verkennen.

Omdat wij gevolg hebben gegeven aan de pilots en daarmee een andere richting zijn ingegaan, door veranderende inzichten, is er geen beleidskader vastgesteld omdat dit in de praktijk niet doelmatig wordt geacht. In plaats daarvan komt er nu een ander kader.

In die zin hebben we dan ook bij letter A voldaan aan hetgeen in het convenant is verwoord.

Dit betreft een verschil in zienswijze, geen feitelijke onjuistheid

Letter F:

Bla. 28, door het ontbreken vangeeft de output van letter F geen invulling aan het convenant.

Reactie:

Het convenant spreekt van dat gemeenten (!) de logische contouren bepalen om die vervolgens op het Omgevingsplan vast te leggen.

Duidelijk is dat het Omgevingsplan er nog niet is vastgesteld (zo ook bij andere letters geconstateerd).

Echter de gemeenten hebben de logische contour wél al bepaald (staat ook in de memo F omschreven), dus is het resultaat deels behaald.

Dat hierover geen commitment is met de Chemelot site is formeel gezien geen opdracht uit het convenant.

Immers het convenant gaat er van uit dat hierover al commitment was.

Daarbij kunnen de gemeenten dit sowieso, los van het convenant, in een Omgevingsplan regelen, sterker nog is het een taak dat gemeenten zij zich over aandachtgebieden in het Omgevingsplan buigen.

Dat kan middels vaststelling van voorschriftengebieden of op andere wijze, logischerwijs sluiten we in dit kader aan bij relevante zones (als omschreven door de TVC).

Onze beoordeling was gebaseerd op ons beeld dat de berekeningen gereed waren, maar de vertaling naar geografische grenzen voor zone 1 en 2 nog niet gereed was. Dit is een feitelijke onjuistheid en de beoordeling van letter F is aangepast van rood naar oranje.