

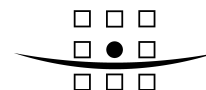
Externe veiligheid in de gemeentelijke organisatie

Gemeente Mook en Middelaar

12 april 2005

Definitief rapport

9P9103.A0



ROYAL HASKONING

HASKONING NEDERLAND B.V.
RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

Barbarossastraat 35
Postbus 151
6500 AD Nijmegen
+31 (0)24 328 42 84 Telefoon
024-3609566 Fax
info@nijmegen.royalhaskoning.com E-mail
www.royalhaskoning.com Internet
Arnhem 09122561 KvK

Documenttitel Externe veiligheid in de gemeentelijke
organisatie

Verkorte documenttitel Externe veiligheid in de gemeentelijke
organisatie

Status Definitief rapport

Datum 12 april 2005

Projectnaam EV Mook en Middelaar

Projectnummer 9P9103.A0

Auteur(s) Frank Duenk, Mariska Harink

Opdrachtgever Gemeente Mook en Middelaar

Referentie 9P9103.A0/R001/MAHA/Nijm

INHOUDSOPGAVE

	Blz.	
1	AANLEIDING PROJECT	1
	1.1 Externe veiligheidsbeleid	1
	1.2 Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding	1
2	DOEL EN OPZET PROJECT	2
	2.1 Doelstellingen	2
	2.2 Opzet project	2
	2.2.1 Analyse kader oppakken taken	2
	2.2.2 Doorwerking taken naar gemeentelijke organisatie	4
3	HET EXTERNE VEILIGHEIDSBELEID IN VOGELVLUCHT	6
	3.1 Definitie externe veiligheid	6
	3.1.1 Wat is risico?	6
	3.1.2 Normen voor risico	7
	3.1.3 In beeld brengen van risico's	8
	3.1.4 Beoordelen van risico's.	8
	3.1.5 Doorwerking in milieuvergunningen en bestemmingsplannen	9
	3.1.6 Het eigen gemeentelijk externe veiligheidsbeleid	9
	3.1.7 Risicocommunicatie	9
	3.2 Landelijk lopende trajecten op het gebied van externe veiligheid	10
4	GEMEENTELIJKE TAKEN OP HET VLAK VAN HET EXTERNE VEILIGHEIDS- BELEID	12
	4.1 Categorisering externe veiligheidstaken	12
	4.1.1 Incidentele externe veiligheidstaken	12
	4.1.2 Structurele externe veiligheidstaken	13
5	ANALYSE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE	15
	5.1 Opzet organisatie-analyse	15
	5.2 Uitgangssituatie externe veiligheid gemeente Mook en Middelaar	15
	5.3 Huidige organisatiestructuur	16
	5.4 Resultaten analyse uitvoering incidentele taken	17
	5.5 Resultaten analyse uitvoering structurele taken	17
	5.5.1 Werkprocessen	17
	5.5.2 Expertise medewerkers	18
	5.5.3 Ondersteunende hulpmiddelen	19
	5.5.4 Inrichting van de gemeentelijke organisatie	20
6	AANBEVELINGEN VOOR HET OMGAAN MET VRAAGSTUKKEN ROND EXTERNE VEILIGHEID	21
	6.1 De uitvoering van incidentele taken	21
	6.2 Koppeling aandachtspunten externe veiligheid aan werkprocessen	21
	6.3 Uitbouw expertise	22
	6.4 Ontwikkeling hulpmiddelen ter ondersteuning uitvoering externe veiligheidstaken	23
	6.5 Inrichting gemeentelijke organisatie	23

6.6	Rol externe samenwerking	23
7	GEMEENTELIJKE WERKPROCESSEN	26
7.1	Toelichting op de beschrijving van de gemeentelijke werkprocessen	26

1 AANLEIDING PROJECT

1.1 Externe veiligheidsbeleid

Met de gedeeltelijke inwerkingtreding van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) wordt het voorheen gevoerde externe veiligheidsbeleid voorzien van een wettelijke grondslag. Uiteenlopende onderdelen van het besluit zijn een doortrekking van het al gevoerde beleid; andere onderdelen zijn een noviteit.

Het externe veiligheidsbeleid wordt over het algemeen gezien als een onderdeel van milieubeleid. Bevi is ook een AMvB die te herleiden is tot de Wet milieubeheer. Tegelijkertijd heeft het externe veiligheidsbeleid een sterke doorwerking naar de ruimtelijke ordening. Het beleid heeft nadrukkelijk een ruimtelijk zonerende component.

Binnen gemeentelijke organisaties bevindt het externe veiligheidsbeleid, zeker op dit moment dat BEVI nog relatief kort van kracht is, zich in een relatief vacuüm. Niet altijd is even duidelijk welk organisatie-onderdeel van de gemeente externe veiligheid als taakveld oppakt of beheert. Ook is dikwijls nog onduidelijk hoe het externe veiligheidsbeleid nu precies doorwerkt naar andere gemeentelijke werkvelden. Daarmee is de behoefte ontstaan om de doorwerking van het beleid naar de gemeentelijk organisatie tegen het licht te houden.

1.2 Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding

Parallel aan de wettelijke regeling van het externe veiligheidsbeleid werkt de rijksoverheid aan de verbetering van de kwaliteit van de rampenbestrijding. Met de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding van 24 oktober 2002 wordt een kwaliteitsimpuls gegeven. De wet doet aanpassingen aan met name de Brandweerwet 1985, de Wet rampen zware ongevallen, de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen de Wet ambulancevervoer samen en bevordert daarmee de samenwerking tussen de diverse hulpdiensten (Brandweer, Politie, GHOR) en de verschillende overheidslagen.

Met de wet wordt de vorming van veiligheidsregio's geregeld. De veiligheidsregio's zijn gemeentelijke samenwerkingverbanden waarin een aantal taken op het vlak van de rampenbestrijding verplicht zijn ondergebracht. Een kernbepaling in de vorming van de veiligheidsregio's is dat de gebieden (regio's) waarin de Regionale brandweer, de Politie en GHOR opereren gelijk aan elkaar moeten zijn. Met deze territoriale congruentie beoogt het rijk de optimale condities en randvoorwaarden te creëren om taken in het kader van de (voorbereiding op) de rampenbestrijding uit te kunnen voeren.

Het streven naar territoriale congruentie betekent voor diverse gemeenten dat zij zich bij een andere regio moeten aansluiten. Voor Mook en Middelaar impliceert de vorming van de veiligheidsregio's dat een overstap is gemaakt van de regionale Brandweer Gelderland – Zuid naar de Sector Veiligheid van de regio Noord- en Midden-Limburg, waarin de Regionale Brandweer naast de GHOR is opgenomen.

2 DOEL EN OPZET PROJECT

2.1 Doelstellingen

De doelstelling van het project is gedurende de looptijd verschoven. Het project was oorspronkelijk bedoeld om enerzijds de consequenties van de nieuwe externe veiligheidswetgeving voor de gemeente in beeld te brengen en anderzijds de bijzondere positie waarin Mook en Middelaar binnen verschillende hulpverleningsregio's te belichten. Gedurende het project is de samenvoeging van de verschillende hulpverleningsregio's een feit geworden en is de gemeente overgestapt naar de Limburgse veiligheidsregio. Het tweede doel van het project is daarmee op basis van dit voortschrijdende inzicht, in het verdere project niet meer aan de orde gekomen.

Het doel van het project is meerledig en als volgt gedefinieerd:

- In eerste instantie staat centraal het in beeld brengen van de uiteenlopende taken die op gemeente afkomen als afgeleide van het externe veiligheidsbeleid
- Als tweede onderwerp is aan de orde om in beeld te brengen hoe deze taken kunnen worden opgepakt door de gemeente, hoe ze doorwerken naar de gemeentelijke organisatie en de werkprocessen die daarin worden gehanteerd.
- Een bijzondere belangstelling gaat uit naar verduidelijking van de aspecten van samenwerking met externe partners om de implementatie van het externe veiligheidsbeleid gestalte te geven.

Uitgangspunten bij het project zijn verder dat het project gericht is op de belangrijkste gemeentelijke werkprocessen waarin externe veiligheid een rol speelt: de milieu- en ro-werkprocessen. De processen en projecten die slechts incidenteel aan de orde zijn, zijn niet uitgewerkt in volledige werkprocessen.

Daarnaast is als uitgangspunt bij het doen van aanbevelingen en het ontwikkelen van hulpmiddelen nadrukkelijk rekening gehouden met de 'Mook en Middelaarse schaal'. Aanbevelingen moeten ook haalbaar en reëel zijn voor een kleinere gemeentelijke organisatie.

2.2 Opzet project

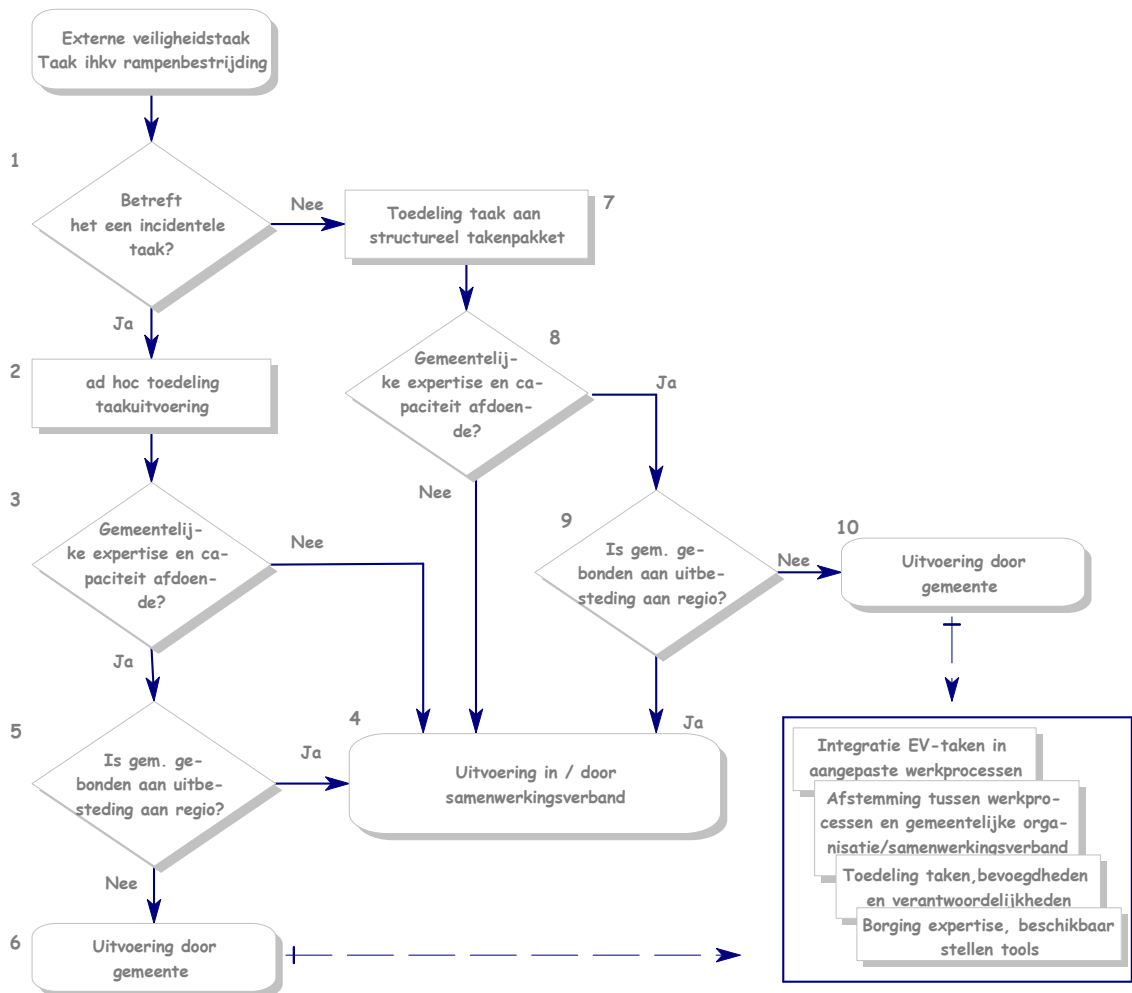
2.2.1 Analyse kader oppakken taken

Om de doorwerking van het externe veiligheidsbeleid en de rampenbestrijding naar de gemeentelijke organisatie in beeld te brengen zijn de taken eerst ondergebracht in twee categorieën namelijk:

- *Incidentele taken*
Onder incidentele taken worden die taken verstaan die erop zijn gericht om nieuw beleid te implementeren en/of om achterstanden bij de implementatie van bestaand beleid in te halen.
- *Structurele taken*
Structurele taken zijn taken die permanent deel uitmaken van het gemeentelijke takenpakket en waarvan de uitvoering frequent aan de orde is. Deze taken worden hetzij specifiek verricht of zijn onderdeel van andere gemeentelijke activiteiten.

Uitgaande van deze twee taakcategorieën is het onderstaande analyseschema gevolgd om de doorwerking van de taken naar de gemeentelijke organisatie (in eerste aanzet) te bepalen.

Figuur 1: Analyse kader doorwerking externe veiligheidstaken



In eerste instantie wordt nagegaan of een externe veiligheidstaak een incidentele taak is (1). Is het inderdaad een incidentele taak, dan wordt de taakuitvoering ad hoc toebedeeld (2). Daarbij wordt de vraag gesteld of de gemeentelijke expertise en capaciteit afdoende zijn om de incidentele taak op te pakken (3). Wordt deze vraag ontkennend beantwoord, dan is uitvoering in of door een samenwerkingsverband (een regionaal samenwerkingsverband of door gemeente ondersteund door andere partijen) een mogelijke keuze (4). Ook indien de gemeentelijke expertise en capaciteit afdoende zijn om de incidentele taak op te pakken, kan wet- en regelgeving toch verplichten om de uitvoering van die taak bij een samenwerkingsverband onder te brengen (5). Is dit niet het geval dan kan de gemeente besluiten de taak zelf op te pakken (6). De uitvoering van deze incidentele taken wordt veelal in projectmatig verband opgepakt.

Betreft de taak een structurele taak, dan wordt nagegaan of en hoe deze taak in het structurele, routinematig uitgevoerde takenpakket van de gemeente is op te nemen (7). Ook hier is de vraag van belang of de gemeentelijke expertise en capaciteit daartoe

toereikend is cq of expertise en capaciteit kostenefficiënt binnen het eigen apparaat kunnen worden ingebracht en onderhouden (8). Is het antwoord op deze vraag negatief, dan is het onderbrengen van de taak bij een samenwerkingsverband (of inhuur van externe capaciteit) een optie (4). Soms is de gemeente via contractuele binding met samenwerkingsverbanden daartoe al aan gehouden (9). Is de gemeentelijke expertise en capaciteit afdoende en heeft men de keuzevrijheid om de taak binnen de gemeente op te pakken, dan kan men daartoe besluiten (10).

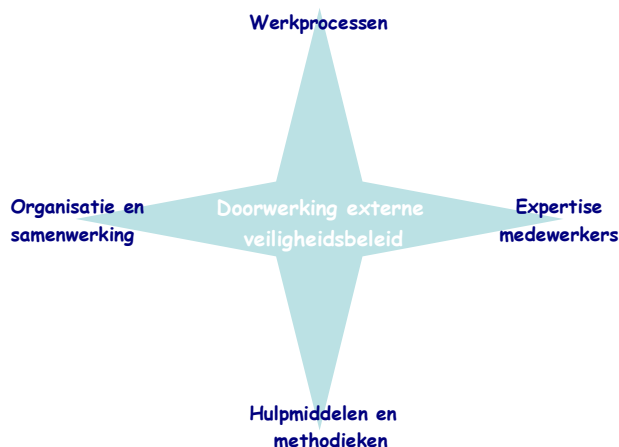
2.2.2 Doorwerking taken naar gemeentelijke organisatie

Nadat de stap is gezet van het bepalen van de taken die de gemeente zelf oppakt, moet worden bepaald op welke wijze deze taken doorwerken naar de gemeentelijke organisatie. In figuur 1 zijn rechtsonder de aspecten van doorwerking aangegeven. Dit zijn een doorwerking van het externe veiligheidsbeleid in de gemeentelijke organisatie

1. Naar centraal staande werkprocessen;
2. In de benodigde expertise van de medewerkers binnen de gemeente;
3. In de middelen die de medewerkers ter beschikking staan om hun werkzaamheden op hoog kwalitatief niveau uit te kunnen voeren;
4. In de inrichting van de gemeentelijke organisatie zelf, de toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de samenwerking tussen de verschillende organisatie-onderdelen.

Figuur 2 illustreert nog eens hoe het begrip 'doorwerking' is uitgewerkt.

Figuur 2: Doorwerking externe veiligheidsbeleid



Ad 1 Werkprocessen

In dit project is uitgegaan van een *integratie van de taken op het vlak van de externe veiligheid* in die gemeentelijke werkvelden die de invulling en effectuering van het beleidsveld in hoge mate bepalen.

De werkvelden die raakvlakken met het externe veiligheidsbeleid hebben zijn met name:

- De ruimtelijke ordening;
- De milieubeleidsvorming;
- Verkeer- en vervoersplanning;
- Economische structuurplanning.

De invulling van de doorwerking van het externe veiligheidsbeleid is in eerste instantie vorm te geven door centrale werkprocessen aan te duiden, waarin handelingen en keuzes sterk bepalend zijn voor de effectuering van het externe veiligheidsbeleid.

Deze procedures voor ruimtelijke besluiten en Wm-vergunningverlening zijn op hoofdlijn uitgewerkt en gekoppeld aan een beschrijving van de diverse aanknopingspunten die deze processen bieden om het externe veiligheidsbeleid in te vullen. Deze processen zijn geselecteerd omdat zij frequent worden doorlopen en structurele externe veiligheidstaken raken.

Ad 2 Expertise medewerkers

Om de problematiek rond de externe veiligheid op een adequate wijze te kunnen benaderen is het noodzakelijk dat binnen de gemeentelijke organisatie de expertise over het beleidsterrein is vertegenwoordigd. In ieder geval is een basisniveau wenselijk, van waaruit (ruimtelijke) situaties in eerste aanzet kunnen worden beoordeeld op de aanwezigheid van externe veiligheidsaspecten. Dit laat toe om eventueel vervolgens beargumenteerd elders aanvullende expertise aan te boren.

Ad 3 Ondersteunende middelen

Om de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid te ondersteunen cq te sturen zijn basisgegevens omtrent risico onontbeerlijk. De aandacht gaat uit naar de vraag welke middelen (zoals een risico-informatiesysteem) een rol kunnen of zelfs moeten spelen en hoe deze door de gemeente kunnen worden verkregen en aangewend. Dit al dan niet door vormen van samenwerking met expertisecentra of samenwerkingsverbanden.

Ad 4 Inrichting gemeentelijke organisatie

Bij de analyse van de inrichting van de gemeentelijke organisatie gaat de aandacht uit naar de toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden inzake externe veiligheidsvraagstukken binnen gemeentelijke organisatie-onderdelen. Het is de vraag of deze toedeling wordt ondersteund door een adequate spreiding van expertise en of dit via samenwerkingsprocessen tot adequate resultaten leidt.

3 HET EXTERNE VEILIGHEIDSBELEID IN VOGELVLUCHT

3.1 Definitie externe veiligheid

Bij externe veiligheid gaat het om de risico's die samenhangen met het produceren, verwerken, opslaan en vervoeren van gevaarlijke stoffen. Deze risico's doen zich voor zowel rondom risicovolle inrichtingen als transportassen waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd.

In de innovatie van het externe veiligheidsbeleid nemen de AMvB Externe veiligheid inrichtingen (BEVI), de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen en het Risicoregister gevaarlijke stoffen waarvoor een Registratiebesluit in de maak is, een centrale plaats in. In de tekstkaders worden deze ontwikkelingen toegelicht.

Besluit externe veiligheid inrichtingen

Het Bevi is de wettelijke verankering van normen voor externe veiligheid. Het besluit heeft betrekking op onder meer BRZO inrichtingen, CPR 15-inrichtingen, emplacements waar gevaarlijke stoffen worden gerangeerd, LPG-stations en ammoniak koelinstallaties. Het besluit geeft normen voor het plaatsgebonden risico (PR) en het groepsrisico (GR). Op termijn (2010) zal nergens de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico mogen worden overschreden. Voor kwetsbare bestemmingen geldt de *grenswaarde* van 10^{-6} en voor beperkt kwetsbare bestemmingen een *richtwaarde* van 10^{-6} . Ook is er verschil tussen het PR en het GR. Het PR is een grenswaarde, het GR een oriënterende waarde waar gemotiveerd van mag worden afgeweken. Bevi is op 27 oktober in werking getreden, met uitzondering van enkele onderdelen. Dit is weergegeven in het inwerkingstredingsbesluit van 7 oktober 2004. Het Bevi wordt nog niet van kracht voor inrichtingen die onder artikel 8.40 van de Wm vallen. Ook geldt de saneringsverplichting voorlopig alleen voor BRZO inrichtingen en LPG inrichtingen.

Regeling externe veiligheid inrichtingen

Bij het Bevi hoort een Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi). Hierin staan voor de categoriale inrichtingen vermeld (dit zijn de inrichtingen waar geen kwantitatieve risico-analyse (QRA) voor hoeft worden uitgevoerd) de afstand van de grenswaarde van het plaatsgebonden risicocontour tot aan de inrichting. Ook zijn hier de invloedsgebieden voor het plaatsgebonden risico weergegeven via afstanden in meters. Revi maakt voor gemeenten het werken met Bevi gemakkelijker voor een zeer grote groep van inrichtingen.

3.1.1 Wat is risico?

Hiervoor zijn twee maten voor opgesteld: het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Bij het plaatsgebonden risico gaat het om de kans dat een persoon overlijdt als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen als deze persoon zich voortdurend en onbeschermd in de nabijheid van een risicovolle inrichting bevindt. Het plaatsgebonden risico (PR) wordt weergegeven als een contour rondom de risicovolle inrichting of de transportas. Het groepsrisico (GR) is de kans dat een groep personen van een bepaalde omvang overlijdt als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Het groepsrisico wordt weergegeven als een grafiek met het aantal personen op de horizontale as en de kans op overlijden op de verticale as.

3.1.2 Normen voor risico

De normen voor de toegestane risico's als gevolg van ongevallen met gevaarlijke stoffen zijn opgenomen in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en de Circulaire risiconormering transport gevaarlijke stoffen (dit is de voorloper van een nieuw te ontwikkelen wettelijk besluit transport gevaarlijke stoffen).

In het Bevi wordt onderscheid gemaakt tussen kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten. De normen voor het PR en GR verschillen voor beide categorieën. De norm voor kwetsbare objecten (zoals bijvoorbeeld woningen, ziekenhuizen ed) is een grenswaarde waar aan moet worden voldaan. De norm voor beperkt kwetsbare objecten (zoals bijvoorbeeld kleinere kantoorgebouwen of bedrijfsgebouwen) is een richtwaarde. Hieraan moet zoveel mogelijk worden voldaan.

Plaatsgebonden risico

De grenswaarde¹ voor het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten is 10^{-6} per jaar.

De richtwaarde² voor het plaatsgebonden risico voor beperkt kwetsbare objecten is 10^{-6} per jaar.

Groepsrisico

Voor het groepsrisico is een oriënterende waarde vastgelegd. Dit houdt in dat hier gemotiveerd van kan worden afgeweken. Dit is gebonden aan een verantwoordingsplicht. De oriënterende waarde voor het groepsrisico voor stationaire inrichtingen is:

- De kans op een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers is ten hoogste 10^{-5} per jaar
- De kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers is ten hoogste 10^{-7} per jaar
- De kans op een ongeval met 1000 of meer dodelijke slachtoffers is ten hoogste 10^{-9} per jaar

Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen / Besluit transport gevaarlijke stoffen

De Minister van Verkeer en Waterstaat zal in de loop van 2005 of 2006 een voorstel indienen voor een wettelijke regeling (waarschijnlijk in de vorm van een AMvB) externe veiligheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Bevi zal een voorbeeldwerking hebben voor de opzet van de wettelijke regeling betreffende het vervoer. Op onderdelen zal de wettelijke regeling aansluiten bij deze AMvB. Bijvoorbeeld voor de definitie van kwetsbare bestemmingen. De wettelijke regeling betreffende het vervoer zal echter anders dan bij inrichtingen niet enkel betrekking hebben op normstelling maar ook op het hele proces van de risicobenadering (risicoanalyse, de toetsing en de eventuele risicoreductie). De circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen sorteert al voor op dit besluit, maar heeft nog geen wettelijk bindende werking.

¹ Grenswaarde: hier moet aan worden voldaan

² Richtwaarde: hier moet zoveel mogelijk aan worden voldaan

3.1.3 In beeld brengen van risico's

Om bestaande risicovolle situaties op te sporen enerzijds en toekomstige ongewenste risicovolle situaties te voorkomen anderzijds, moet de ligging van risicovolle inrichtingen en risico's van transportassen in beeld worden gebracht. De wettelijke grondslag voor stationaire inrichtingen ligt in het Bevi en het Registratiebesluit. Deze besluiten geven aan dat het bevoegd gezag hun risicovolle inrichtingen moeten invoeren in een landelijke database: het RisicoRegister Gevaarlijke Stoffen (RRGS).

RRGS

Om de veiligheidssituatie te verbeteren en beslissingen aangaande dit onderwerp transparant te krijgen, moet er goed inzicht zijn in de huidige risicosituatie. De eisen voor de uniforme inventarisatie van risicovolle situaties met betrekking tot gevaarlijke stoffen zullen worden opgenomen in het Besluit Registratie Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen. Het doel van dit RRGS is alle risicosituaties in Nederland in een centraal, door het Centrum Externe veiligheid en Vuurwerk (CEV) van het RIVM beheerd, register op te nemen.

De volgende inrichtingen zullen moeten worden ingevoerd in het RRGS

- BRZO bedrijven
- LPG-tankstations
- Opslag gevaarlijke stoffen (> 10 ton) en bestrijdingsmiddelen (> 2500 kg)
- Koel- en vriesinstallaties (meer dan 200 kg per installatie)
- Opslag gevaarlijke stoffen voor vervoer (> 10 ton)
- Vuurwerkopslag (professioneel of consumentenvuurwerk > 10 ton)
- Kernenergiecentrales e.d.
- Mijnbouwwerken
- VR-plichtige bedrijven
- Propaanopslag (> 3000 liter)
- Opslag explosieven (> 10 kg) of munitie (> 100 kg)
- Specifieke situaties
- Indien PR op de arens > 10^{-6} GR > 10^{-5} (10), 10^{-7} (100) of 10^{-9} (1000)

3.1.4 Beoordelen van risico's.

Als de risico's binnen de gemeente in beeld zijn gebracht en tegelijkertijd de ligging van de kwetsbare objecten ten opzichte van deze risico's, kunnen de risicovolle situaties worden beoordeeld (voldoet de situatie aan de norm).

Plaatsgebonden risico

Als er kwetsbare objecten binnen de PR contour van 10^{-6} zijn gelegen zullen deze situaties moeten worden gesaneerd, hetzij via bronmaatregelen, hetzij via amovering van de bron of van de kwetsbare functie. Als gekozen wordt voor bronmaatregelen zullen milieuvergunningen moeten worden geactualiseerd. Nieuwe situaties moeten direct aan de norm van 10^{-6} voldoen. Bestaande situaties waar een kwetsbare functie tussen de 10^{-5} en 10^{-6} contour zijn gelegen moeten uiterlijk in 2010 aan de norm voldoen. Situaties waarbij kwetsbare functies binnen de 10^{-5} contour zijn gelegen moeten binnen drie jaar na inwerkingtreding van Bevi aan de norm voldoen. Voor het opstellen van een saneringsprogramma is een handreiking saneringsprogramma opgesteld.

Groepsrisico

Als kwetsbare objecten binnen het invloedsgebied van een risicovolle inrichting of transportas zijn gelegen en de hoogte van het groepsrisico verandert (bijvoorbeeld door toevoeging van kwetsbare objecten) is de verantwoordingsplicht groepsrisico aan de orde. Bij deze verantwoording spelen verschillende factoren een rol, zoals de dichtheid van de kwetsbare functies (aantallen mensen binnen invloedsgebied), zelfredzaamheid van die mensen (is het een bejaardenhuis of een groot kantoor), de mogelijkheden voor hulpverlening etc. Voor deze verantwoordingsplicht is een handreiking opgesteld.

3.1.5 Doorwerking in milieuvergunningen en bestemmingsplannen

Als de risicovolle situaties in beeld zijn, is het van belang deze door te laten werken in milieuvergunningen en bestemmingsplannen. Dit geldt zowel preventief: bij alle nieuwe vergunningen en bestemmingsplannen moet aandacht zijn voor externe veiligheid, als in het saneringsspoor. Als een risicovolle situatie onaanvaardbaar blijkt, zullen saneringsacties nodig zijn. Dit kan zowel door bronmaatregelen of door amovering van de risicovolle inrichting of de kwetsbare objecten.

3.1.6 Het eigen gemeentelijk externe veiligheidsbeleid

Voortvloeiend uit de verplichtingen van Bevi en om ongewenste situaties in de toekomst te voorkomen zullen gemeenten keuzes moeten maken over:

- Ambitieniveau; hoe veilig wil de gemeente zijn?
- Ruimtelijke inrichting van de gemeente, rekening houdend met het zoveel mogelijk vermijden van calamiteiten. Bijvoorbeeld door na te denken over lokalisering van kwetsbare functies ten opzichte van risicovolle inrichtingen en transportassen enerzijds en ruimte behouden voor bedrijvigheid anderzijds.
- Aanpassing van de gemeentelijke organisatie, taken en werkprocessen op de nieuwe taken, bijvoorbeeld de verantwoordingsplicht groepsrisico.
- Omvang en deskundigheid van het gemeentelijk apparaat.
- Risicocommunicatie (hoe en wat communiceert de gemeente naar haar burgers over de risico's in hun woonomgeving. Hier kan een link worden gelegd met de risicokaart die op provinciaal niveau wordt bijgehouden).

3.1.7 Risicocommunicatie

Via de Wet Rampen en Zware Ongevallen is de overheid verplicht inwoners te informeren over:

- De rampen en ongevallen die hun kunnen treffen
- De maatregelen die de overheid getroffen heeft ter voorkoming en verspreiding van deze ongevallen en rampen.
- De te volgen gedragslijn.

Maar ook de Wet Openbaarheid van Bestuur bepaalt dat de overheid informatie over beleid uit eigen beweging moet verstrekken; ook als het gaat om beleid dat nog in voorbereiding of juist in uitvoering is.

Risicocommunicatie en risicokaart

Aan de verplichting om over risico's te communiceren gaat de verplichting vooraf de risico's binnen de gemeentegrenzen te inventariseren. De resultaten hiervan worden door de provincie door middel van een risicokaart gepresenteerd. Deze informatie is voor de risicocommunicatie een belangrijk vertrekpunt, omdat het iets zegt over de aard van de risico's en de mogelijke effecten bij een eventueel incident of ramp.

3.2 Landelijk lopende trajecten op het gebied van externe veiligheid

Op het gebied van externe veiligheid lopen verschillende trajecten om de nieuwe beleid en regelgeving te ontwikkelen en te implementeren. Hieronder worden de belangrijkste in alfabetische orde behandeld.

LPG

Een groot deel van de te saneringen inrichtingen zullen LPG tankstations zijn. Voor urgente situaties stelt het Ministerie van VROM een saneringsoperatie in. Verder is er een schadevergoedingsregeling ingesteld.

Provinciaal uitvoeringsprogramma externe veiligheid

Om gemeenten en provincies te ondersteunen bij het implementeren van het nieuwe externe veiligheidsbeleid heeft het ministerie van VROM een tijdelijke programmafinanciering ingesteld om projecten op te zetten die gemeenten en provincies een stap verder kunnen zetten in de implementatie van het externe veiligheidsbeleid. Deze gelden worden via de provincie verspreid. Provincies hebben hiervoor een provinciaal uitvoeringsprogramma opgesteld. Daarnaast lopen een aantal landelijke projecten voor bijvoorbeeld het opzetten van een scholing rondom externe veiligheid, een stramien voor het opstellen van een beleidsvisie externe veiligheidsvisie en het opstellen van een standaard considerans voor milieuvergunningen.

Risico's van landelijke transportassen

Om de risico's van transportassen in beeld te brengen stelt het ministerie van V&W risico-atlassen op. Het gaat om de atlassen voor de weg, water, rail en buisleidingen.

Risicokaart

Het kabinet heeft vastgesteld dat risico's beter in beeld moeten worden gebracht voor burgers. Via de risicokaart kan iedereen zich op de hoogte stellen van welke risico's in zijn of haar omgeving aanwezig zijn. De gemeenten leveren voor de vulling van het RRGs de gegevens aan voor het invullen van de kaart met betrekking tot risicovolle situaties rond inrichtingen. Het ministerie van V&W levert de gegevens aan met betrekking tot het transport van gevaarlijke stoffen. In de Leidraad maatramp zijn 18 maatramptypen geformuleerd. Deze maatramptypen worden gebruikt in het opstellen van de rampen(bestrijdings)plannen. Van de totaal 18 maatramptypen zullen er 13 worden opgenomen in de (model)risicokaart. Drie van de hieronder vallende ramptypen hebben op hun beurt weer betrekking op giftige stoffen en daarmee op de activiteiten die moeten worden geregistreerd in het RRGs.

Slagen voor veiligheid

Met het programma 'Slagen voor Veiligheid' biedt de VNG de gemeenten ondersteuning bij de uitvoering en implementatie van de 35 gemeentelijke actiepunten uit de verschillende programma's van de Task Force. De VNG geeft hiertoe de komende tijd

onder meer een aantal handreikingen uit. De onderwerpen van deze handreikingen sluiten aan bij de verschillende clusters waarover de gemeentelijke actiepunten zijn verdeeld. De website van 'Slagen voor Veiligheid' biedt gemeenten ruimte voor de uitwisseling van kennis en ervaringen. Voor ondersteuning 'dicht bij huis' zet de VNG bovendien regionale ambassadeurs in. Deze staan gemeenten in regionaal verband en/of individueel met raad en daad bij. Ook spelen zij een belangrijke rol bij de verschillende activiteiten die de VNG in het kader van 'Slagen voor Veiligheid' organiseert. Er is een uitgebreide website opgezet in het kader van Slagen voor Veiligheid (www.slagenvoorveiligheid.nl). Daarop wordt informatie gegeven over het project, op stapel staande bijeenkomsten, congressen en cursussen en op de website kunnen vele handleidingen worden gedownload: www.slagenvoorveiligheid.nl

4 GEMEENTELIJKE TAKEN OP HET VLAK VAN HET EXTERNE VEILIGHEIDS- BELEID

4.1 Categorisering externe veiligheidstaken

Om de gemeentelijke externe veiligheidstaken inzichtelijk te maken is de indeling in incidentele taken en structurele taken aangehouden. Navolgend is aangegeven welke incidentele en structurele taken te onderkennen zijn.

4.1.1 Incidentele externe veiligheidstaken

De volgende incidentele wettelijke externe veiligheidstaken kunnen worden onderscheiden:

- *Risico-inventarisatie*
Een wettelijk verplichte taak voortkomend uit het nog vast te stellen registratiebesluit. De inventarisatie is gericht op het vullen van het risicoregister gevaarlijke stoffen, het RRRGS.
- *Opstellen saneringsplan*
Een wettelijk verplichte taak voortkomend uit het Besluit externe veiligheid Inrichtingen (artikel 19) gevolgd door het uitvoering geven aan saneringen.
- *Actualisering Wm-vergunningen*
Een wettelijk verplichte taak voortkomend uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen (artikel 18) om eventuele overschrijdingen van grenswaarden (saneringssituaties) ongedaan te maken. Maakt deel uit van het op te stellen saneringsplan.
- *Aanpassing bestemmingsplannen*
Een wettelijk verplichte taak voortkomend uit het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI) artikel 18 om eventuele overschrijdingen van grenswaarden (saneringssituaties) ongedaan te maken. Maakt deel uit van het op te stellen saneringsplan.

De volgende incidentele niet-wettelijke externe veiligheidstaken kunnen worden onderscheiden:

- *Opstelling externe veiligheidsvisie*
In een externe veiligheidsvisie wordt de omgang door de gemeente met de externe veiligheidsproblematiek verwoord. Componenten zijn een ruimtelijk kaartbeeld met gemeentelijke ontwikkelingsrichtingen, beleidsuitspraken over de mate van risico's die de gemeente (niet) wil lopen en uitspraken over de wijze waarop de gemeente (al dan niet in samenwerking met andere partijen) de risicosituatie in de gemeente wil beheersen (wijze van handhaving, toestand repressie-apparaat, gemeentelijke organisatie,)
- *Aanpassing handhavingsregime Wet milieubeheer*
Op basis van een indeling van het inrichtingenbestand van de gemeente naar relevantie vanuit de externe veiligheidsoptiek zijn eventueel de bezoekfrequenties

aan bedrijven aan te passen en/of bedrijfsspecifieke handhavingssystemen aan te passen

Naast deze twee bovenvermelde punten is de inbreng van externe veiligheidsaspecten in een aantal andere gemeentelijke producten te memoreren. Hierbij is onder meer te denken aan:

- De vaststelling van routes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen;
- De opstelling van een verkeerscirculatieplan;
- De opstelling van economische structuurplannen in relatie tot de situering van bedrijventerreinen.

4.1.2 Structurele externe veiligheidstaken

De volgende structurele externe veiligheidstaken zijn aan de orde. De taken worden direct gepresenteerd in de context van de structurele gemeentelijke taken.

Inbedding EV-taken in ruimtelijke ordeningsprocessen

In diverse ruimtelijke ordeningsbesluiten gerelateerd aan het bestemmingsplan (zie tabel in de bijlage 3) zijn de volgende structurele EV-taken in te bedden:

- *Toepassing verantwoordingsplicht groepsrisico: Een wettelijk verplichte taak ex art 13 Bevi*
Bij ruimtelijke besluiten in het invloedsgebied rond inrichtingen (en transportassen) moet worden aangegeven op welke wijze het bevoegd gezag rekening heeft gehouden met de consequenties van het besluit op (veelal) een verhoging van het groepsrisico en welke alternatieve ruimtelijke besluiten men heeft afgewogen. Het is verplicht de regionale brandweer in de gelegenheid te stellen over het besluit advies uit te brengen.
- *Toepassing normstelling plaatsgebonden risico in ruimtelijke planvorming*
Bij ruimtelijke besluiten moet het bevoegd gezag de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht nemen en rekening houden met de richtwaarde voor het plaatsgebonden risico. Dit betekent dat een programma van eisen dat (veelal) ten grondslag ligt aan diverse besluiten omtrent bestemmingsplannen met gegevens over het wettelijk regime rond het PR moet worden aangevuld.
- *Toepassing normstelling specifieke AMVB's*
Via Bevi art. 5, lid 2 worden de afstandsnormen voor nieuwvestiging van de Wm-inrichtingen bedoeld in de besluiten 'LPG-tankstations milieubeheer', 'Voorzieningen en installaties milieubeheer' en 'Opslag- en transportbedrijven Wet milieubeheer' t.o.v. kwetsbare functies ook van toepassing verklaard voor de nieuwbouw van kwetsbare functies³.

³ Het voornemen is dat het onderdeel en de zinsneden van de artikelen, genoemd in de onderdelen a tot en met c, pas in werking treden nadat is vastgesteld dat de bedoelde afstanden overeenkomen met de in het besluit gestelde grens- en richtwaarden voor kwetsbare, onderscheidenlijk beperkt kwetsbare objecten. Daarvoor is nader onderzoek vereist. Dat onderzoek zal worden uitgevoerd bij de modernisering van algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wm die is voorzien in het «Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving» (Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1).

Inbedding EV-taken in Wet milieubeheer gerelateerde taken

In diverse beschikkingen over / handelingen rond *Wm-vergunningverlening* zijn de volgende structurele EV-taken in te bedden:

- *Toepassing normstelling plaatsgebonden risico bij de Wm-vergunningverlening*
Bij besluiten over Wm-vergunningen moet het bevoegd gezag de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht nemen en rekening houden met de richtwaarde voor het plaatsgebonden risico.
- *Toepassing verantwoordingsplicht groepsrisico*
In de considerans bij beschikkingen omtrent een Wm-vergunning moet ex art. 12 Bevi worden aangegeven op welke wijze het bevoegd gezag rekening heeft gehouden met de consequenties van de beschikking op (veelal) een verhoging van het groepsrisico rond de betreffende inrichting. Het is verplicht de regionale brandweer in de gelegenheid te stellen over het besluit advies uit te brengen.
- *Continue actualisering Risicoregister gevaarlijke stoffen*
Op basis van de gegevens van geactualiseerde Wm-vergunningen dient binnen een afgebakend tijdsbestek het RRRGS aan de nieuwe situatie binnen de inrichting te worden aangepast. Het RRRGS dient eens in de vijf jaar een over-all actualisatie te ondergaan.

Rond de *milieu-handhaving* zijn de volgende externe veiligheidszaken aan de orde:

- *Aanscherping inspectiemethodieken*
Ten behoeve van toezichtsbezoeken aan Wm-inrichtingen en inspecties op externe veiligheidsgerelateerde zaken is het wenselijk om de toezichthouders/handhavers middelen/methodieken en kennis aan te reiken om hun werk adequaat uit te kunnen voeren.
- *Toepassing aangepast handhavingsregime*
Indien een beoordeling van het inrichtingenbestand heeft geleid tot een aangepast handhavingsregime met betrekking tot EV-relevante inrichtingen, dient dit regime te worden ingevoerd en structureel te worden opgevolgd.

5 ANALYSE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

5.1 Opzet organisatie-analyse

Het onderzoek is uitgevoerd door in eerste instantie een serie interviews met medewerkers van de gemeente te houden, waarmee de huidige situatie binnen de gemeente (Organisatiestructuur, werkprocessen, expertise en personele capaciteit) in kaart is gebracht. Parallel daaraan is een serie interviews met andere overheidsorganisaties gehouden waarin externe ontwikkelingen op de beleidsterreinen externe veiligheid en rampenbestrijding zijn geïnventariseerd alsmede de positie van de betreffende organisaties ten opzichte van Mook en Middelaar.

Van de resultaten van de interne interviews is verslag gedaan. Daaraan toegevoegd is een concept-beeld van de wijze waarop het omgaan met de externe veiligheidsproblematiek binnen de gemeentelijke organisatie kan worden geïntegreerd. Op basis van een werkdocument waarin een en ander is samengevat is een intern gemeentelijke workshop georganiseerd met alle betrokken medewerkers. Daarin is verkend of de deelnemers zich konden vinden in de schets van de huidige situatie. Daarna is de aandacht verschoven naar de wijze waarop het beleidsterrein externe veiligheid in de organisatie zou kunnen worden geïntegreerd.

Aansluitend op de workshop is in een gesprek met de gemeentelijke projectleider, de burgemeester en de gemeentesecretaris besloten om de resultaten van het project verder op te werken. Hierbij zou het accent moeten komen te liggen op de wijze waarop het beleidsveld externe veiligheid via met name de meest relevante en reguliere gemeentelijke werkprocessen in de organisatie kan worden geïntegreerd.

5.2 Uitgangssituatie externe veiligheid gemeente Mook en Middelaar

De gemeente Mook en Middelaar heeft 3 LPG-tankstations in de kern van Mook. Daarvan komt er één voor urgente sanering in aanmerking. Door de gemeente loopt via de provinciale weg N271 een route voor het transport van gevaarlijke stoffen waarlangs onder meer het LPG-tankstation wordt bevoorrad. De kern van Mook ligt direct aan de Maas. Het invloedsgebied van deze vervoersas ligt voor een deel over de kern heen. Daarnaast loopt door de gemeente een niet-geëlektrificeerde enkelspoors spoorlijn Nijmegen – Venlo - Roermond.

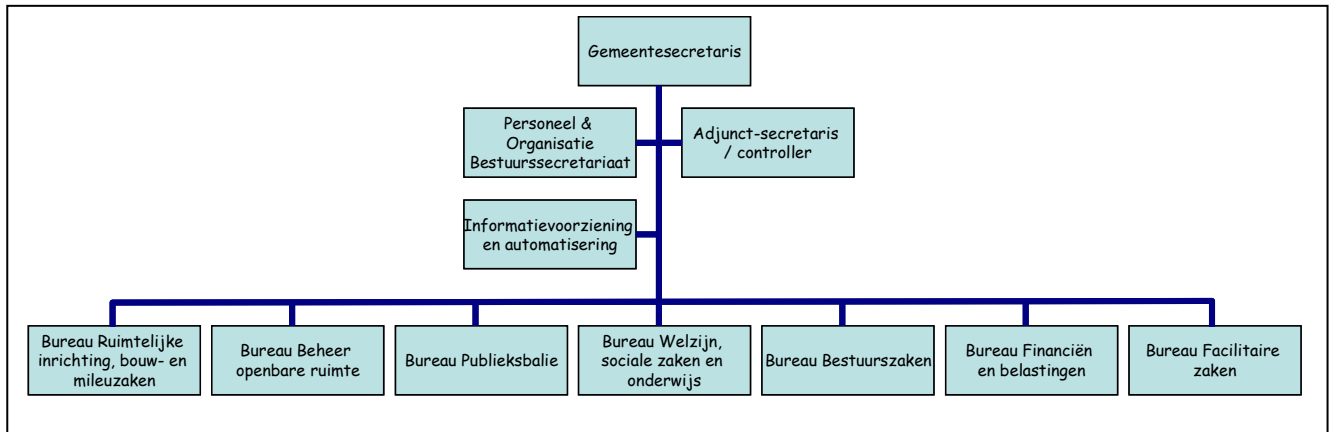
De gemeente heeft een beperkt aantal inrichtingen dat onder het RRGs valt. De gemeente heeft de inrichtingen nog niet in het RRGs ingevoerd.

Geconcludeerd kan worden dat de omvang en complexiteit van de externe veiligheidsproblematiek in Mook en Middelaar relatief beperkt is. Voor de gemeente is het vervoer van transport over de weg, de Maas en eventueel via het spoor het voornaamste punt van aandacht.

5.3 Huidige organisatiestructuur

Per 1 november 2004 is een nieuwe organisatiestructuur operationeel geworden. De onderstaande figuur geeft de nieuwe organisatiestructuur weer.

Figuur 3: Nieuwe organisatiestructuur gemeente Mook en Middelaar (ambtelijke organisatie)



De twee belangrijkste bureau's voor externe veiligheid en rampenbestrijding zijn het Bureau Ruimtelijke inrichting, bouw- en milieuzaken en het Bureau Bestuurszaken.

Bureau ruimtelijke inrichting, bouw- en milieuzaken

Onder dit bureau vallen de volgende taken

- Het opstellen, het herzien en het verlenen van vrijstellingen van bestemmingsplannen;
- De behandeling van aanvragen om bouwvergunningen;
- De behandeling van aanvragen om milieuvergunningen;
- De handhaving van bouw- en milieuvergunningen.

De personele bezetting van het cluster milieu binnen het bureau RIBM bedraagt 2,3 fte. Deze formatie is verdeeld over:

- 1 handhaver;
- 1 beleidsmedewerker voor met name bodem- en geluidstaken;
- 1 algemeen beleidsmedewerker milieu (beleid, vergunningverlening en afhandeling ervan).

De inhoudelijke behandeling van aanvragen van milieuvergunningen wordt uitbesteed; het administratieve gedeelte handelt de gemeente uiteraard zelf af.

De personele bezetting van het cluster ruimtelijke ordening bedraagt:

- Beleidsmedewerker RO (1 fte);
- Bureauhoofd RO (1 fte). Deze neemt ook een deel van de inhoudelijke taken (met name bovengemeentelijke zaken, zoals reconstructie) voor de rekening.

De personele bezetting bouw- en woningtoezicht is:

- 1 algemeen medewerker (beoordeling vergunningaanvragen);
- 1 medewerker controle en handhaving;
- 1 administratieve medewerker (verwerking aanvragen, termijnbewaking e.d.).

Bureau bestuurszaken

De volgende taken worden door dit bureau verzorgd:

- Brandweer en rampenplan;
- Rampbestrijdingsplannen;
- Brandweeradvisering (voorbereiding calamiteitenbestrijding), project versterking brandweer, handhaving (van brandveiligheid);
- Risico-inventarisatie tbv preventie (gebruiksvergunningen en advisering tav milieu- en bouwvergunningen).

De personele bezetting van de cluster veiligheid binnen het bureau is als volgt:

- Commandant brandweer (management brandweerkorps en opstellen beleid en kaders voor brandweer) (0,3 fte);
- Medewerker preparatie en preventie (gebruiksvergunningen, verwerken controles en plannen hercontroles). De functie is momenteel vacant.
- Een toezichthouder (controles);
- Een medewerker OOV (handhaving en assistentie bij de opstelling van de regionale begroting).

Zowel voor bestemmingsplanwerk als voor het opstellen van Wm-vergunningen maakt de gemeente gebruik van externe bureau's.

5.4 Resultaten analyse uitvoering incidentele taken

De incidentele taken zijn in meerderheid nog niet opgepakt. De risico-inventarisatie, in het bijzonder het vullen van het landelijke Risicoregister Gevaarlijke Stoffen (RRGS) is een activiteit die ondersteund gaat worden door de provincie Limburg. Ditzelfde geldt voor de inventarisatie van de risico's van transport van gevaarlijke stoffen over de weg.

Nadat de risico's in beeld zijn gebracht en beoordeeld, is pas duidelijk of één of meer saneringsplannen moeten worden opgesteld en wat de rol in die saneringen is van de actualisering van Wm-vergunningen en de aanpassing van bestemmingsplannen. Ook de eventuele meerwaarde van de opstelling van een externe veiligheidsvisie is te beoordelen nadat de risico's in beeld zijn gebracht en beoordeeld in relatie tot kwetsbare functies. Wel wordt op dit moment gewerkt aan een urgente sanering van een LPG-tankstation.

Op generiek niveau wordt al gewerkt aan de aanpassing van het handavingsregime. Dit in het kader van het landelijke project Professionalisering Handhaving.

5.5 Resultaten analyse uitvoering structurele taken

5.5.1 Werkprocessen

Binnen de gemeente zijn in 2002 diverse werkprocessen gestructureerd beschreven. In dit project zijn de volgende werkprocessen geanalyseerd:

- Werkproces 'Milieubeschikkingen';
- Werkproces 'Handhaving milieu';
- Werkproces 'Bestemmingsplan en RO-beleidsadviezen';
- Werkproces 'Bouw- en aanlegvergunning' (art. 14, 15, 16, 17 en 19 Wro);
- Werkproces 'Handhaving RO / bouwzaken'.

Al deze procedures zijn gedateerd 8 maart 2002.

De werkprocessen zijn beschreven naar de volgtijdelijk te zetten stappen cq te verrichten activiteiten en de betreffende medewerker(s). Gebleken is dat deze procesbeschrijvingen een 'slapend bestaan' hebben. Ze hebben geen sturende werking op de daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten. De wijze waarop werkzaamheden worden uitgevoerd hangt nauw samen met de kennis, ervaring en betrokkenheid van de diverse individuele medewerkers.

In de werkprocessen is geen relatie gelegd met de het beleidsterrein van de externe veiligheid. De uitvoering van gemeentelijke externe veiligheidstaken wordt niet structureel aangestuurd, maar berust op de vakinhoudelijke inbreng van de medewerker die het procesverloop beheert. Hij / zij dient te organiseren dat gedurende het werkproces de juiste expertise op het juiste moment wordt ingebracht.

Uit de workshop d.d.12 januari binnen de gemeente met onder meer deelname van medewerkers van het bureau Ruimtelijke inrichting, bouw- en milieuzaken blijkt dat in deze inbreng van expertise (bijvoorbeeld de inbreng van milieu- expertise voorafgaand aan de opstelling van een concept-voorontwerpbestemmingsplan niet altijd (doelbewust) wordt voorzien.

Geconstateerd wordt daarmee dat de huidige werkprocessen en de wijze waarop ze binnen de gemeenten worden gehanteerd geen garantie bieden dat aspecten van externe veiligheid op de juiste wijze doorwerken in de producten waartoe de werkprocessen leiden.

5.5.2 Expertise medewerkers

Binnen het apparaat van de gemeente is kennis over het externe veiligheidsbeleid op basisniveau aanwezig. De medewerker milieu heeft kennis van de inhoud van BEVI. Deze kennis is in hoofdzaak verkregen door persoonlijke interesse en door het werken aan vraagstukken rond LPG-tankstations. Daarmee beschikt hij over een kennisniveau waarmee de basale aspecten van het externe veiligheidsbeleid worden gedekt.

De kennis is nauwelijks breder binnen de organisatie verspreid. Daarmee is in beginsel sprake van een kwetsbare situatie. Ziekte of vertrek van de betreffende medewerker kan leiden tot een kennislacune, waardoor de adequate afhandeling van externe veiligheidsgerelateerde zaken onder druk komt te staan.

Wordt deze kennispositie afgezet tegen de uitgangssituatie in Mook en Middelaar wat betreft de aard en omvang van de externe veiligheidsproblematiek, dan kan niet worden gezegd dat er van een problematische situatie sprake is. De aard van het Wm-inrichtingenbestand is niet dusdanig dat de inrichtingen tot complexe of omvangrijke externe veiligheidsvraagstukken leiden. De geringe omvang betekent ook dat er geen sprake is van een capaciteitstekort binnen het gemeentelijk apparaat.

De gemeente kan waar noodzakelijk externe expertise aanboren. De gemeente neemt momenteel deel aan het kennis- en implementatietraject externe veiligheidsbeleid dat in MARN-verband wordt doorlopen en waarin gewerkt wordt aan structurele kennisopbouw. Voor specifieke informatiebehoefte rond met name de Wm-vergunningverlening kan de gemeente terecht bij Infomil.

5.5.3 Ondersteunende hulpmiddelen

Binnen de gemeente zijn op dit moment geen specifieke hulpmiddelen aanwezig om de uitvoering van taken op het vlak van de externe veiligheid te ondersteunen.

Twee hulpmiddelen die van belang zijn voor de uitvoering van gemeentelijk externe veiligheidstaken zijn de signaleringskaart en de externe veiligheidsvisie.

Een *signaleringskaart* bevat alle risicorelevante gegevens binnen een gemeente. De kaart bevat

1. Een overzicht van risicobronnen gekoppeld aan de effectafstand, de PR-contour 10⁶ (indien aanwezig) of de standaardafstand conform BEVI voor:
 - stationaire inrichtingen;
 - wegen;
 - buisleidingen;
 - vaarwegen;
 - spoorwegen;
2. Uitgaande van de risicobronnen (van het invloedsgebied daaromheen) een overzicht van woonlocaties en van andere (beperkt) kwetsbare objecten (al dan niet geprojecteerd);
3. Een overzicht van potentiële locaties voor bedrijfsvestiging (nieuwe / geprojecteerde bedrijventerreinen of vestigingsruimte (zowel fysiek als qua toegelaten bedrijfscategorieën) in bestemmingsplannen;
4. De invloedsgebieden van het groepsrisico;
5. De belangrijkste routes voor het aanrukken van hulpdiensten en de evacuatie van slachtoffers van en calamiteit.

De signaleringskaart bevat daarmee alle gegevens die nodig zijn om risicorelevante initiatieven qua ruimtelijke doorwerking te kunnen beoordelen.

Een *externe veiligheidsvisie* is een document dat weergeeft hoe een gemeente de externe veiligheidsproblematiek wil (gaan) beheersen en is een voortzetting op de signaleringskaart. De visie bestaat naast de signaleringskaart uit de volgende componenten:

1. Een set van beleidsuitspraken inzake ruimtelijke ontwikkeling en de situering van functies / activiteiten, die relevant zijn voor de veiligheidsniveau's in een gemeente of regio. Deze uitspraken tezamen vormen een weloverwogen toekomstgerichte visie voor de onderlinge situering van risicobronnen en kwetsbare functies; "Welke functies moeten bij voorkeur waar worden gesitueerd? Hoe om te gaan met de gemeentelijke ruimtelijke ontwikkelingen, rekening houdend met de externe veiligheidsproblematiek?".
Een externe veiligheidsvisie is daarmee een optelsom / integratiekader van uiteenlopende ruimtelijke situaties/vraagstukken gekoppeld aan oplossingsrichtingen in een gemeente.
2. Een beschrijving van de wijze waarop een gemeente calamiteiten wil voorkomen en bestrijden die bestaat uit:
 - De stedenbouwkundige en bouwkundige voorwaarden waarop op specifieke locaties (beperkt) kwetsbare functies kunnen worden toegelaten / uitgebreid;
 - De omvang van het repressie-apparaat (brandweer, GHOR) dat in staat is naar behoren calamiteiten te bestrijden die denkbaar zijn in de toegestane stedenbouwkundige situatie;
 - De wijze waarop die calamiteiten worden bestreden, rampenbestrijdingsplannen;
 - De wijze en intensiteit van de handhaving door de gemeente.

De signaleringskaart is een hulpmiddel dat voor een gemeente zoals Mook en Middelaar op relatief eenvoudige wijze is op te zetten en te onderhouden. Een externe veiligheidsvisie is een verdergaand document, dat de nodige aanvullende inspanningen vergt om te realiseren. Voorafgaand aan de opstelling van een dergelijke visie is het zinvol om de vraag te stellen of de aard en omvang van de externe veiligheidsproblematiek rechtvaardigen dat een externe veiligheidsvisie wordt opgesteld. De visie levert de gemeente met name profijt op, indien de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico naar verwachting bij veel (toekomstige) initiatieven aan de orde zal zijn.

Een gestructureerde informatievoorziening rond het externe veiligheidsbeleid en over ontwikkelingen op het vlak van en wet- en regelgeving ontbreekt. Hiervoor is geen regeling of taakomschrijving opgesteld. Veel informatie bereikt de gemeente wel, maar komt binnen via diverse ingangen. De informatie die binnenkomt wordt niet gecentraliseerd en vervolgens gestructureerd verdeeld over de belanghebbende medewerkers.

Samenwerking met expertisecentra

De gemeente neemt momenteel incidenteel deel in het Milieusamenwerkingsverband Arnhem-Nijmegen (MARN). Dit samenwerkingsverband is nu in het kader van het kennis- en implementatietraject externe veiligheid zelf bezig hun kennis op basisniveau te brengen. De samenwerking is niet structureel, maar het is ook de vraag of dit nodig is, gezien de geringe hoeveelheid externe veiligheidsrelevante inrichtingen binnen de gemeente.

5.5.4 Inrichting van de gemeentelijke organisatie

Het bureau RIBM bundelt verschillende spelers (ruimtelijke ordening, milieu) op het vlak van de externe veiligheid in één organisatieonderdeel. Deze situatie biedt het voordeel van korte lijnen en goede mogelijkheden voor samenwerking tussen ruimtelijke ordening en milieu.

Ondanks deze organisatorische situatie is tijdens de workshop van 12 januari geconstateerd dat de onderlinge samenwerking tussen milieu en ruimtelijke ordening beter kan. De (goede) situatie, waarin bij ruimtelijke initiatieven alle betrokken medewerkers in een sessie voorafgaand aan de start van het werkproces voor de beoordeling, vormgeving cq bijstellen en besluitvorming over het initiatief bijeenkomen, blijkt aan erosie onderhevig te zijn. Van een gegarandeerde en adequate inbreng van bijvoorbeeld afdoende milieu-expertise om een programma van eisen aan een ruimtelijk initiatief te formuleren is geen sprake (meer).

Verder is de lokale brandweer partij van belang binnen de gemeente. De brandweercommandant is in de eerste plaats belast met de preventietaken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontwikkelen van preventiebeleid, de advisering bij het verlenen van bouwvergunningen, milieuvergunningen en vergunningen op basis van APV, BBV en Horecawet en de advisering en verlening van gebruiksvergunningen.

Externe veiligheid komt vooral aan de orde vanuit de preventie-optiek, bij de advisering rondom bouw- en milieuvergunningen. De gemeentelijke brandweer speelt geen adviserende rol bij de verantwoordingsplicht groepsrisico. Hier moet de regionale brandweer verplicht om advies worden gevraagd.

6 AANBEVELINGEN VOOR HET OMGAAN MET VRAAGSTUKKEN ROND EXTERNE VEILIGHEID

6.1 De uitvoering van incidentele taken

De gemeente is nog niet begonnen met de uitvoering van de incidentele taken. Dit is ook begrijpelijk gezien de rol van de risico-inventarisatie als trigger voor de beoordeling van de noodzaak en eventuele start van de verdere incidentele activiteiten.

Wel is gestart met de voorbereidende activiteiten op een eventuele externe veiligheidsvisie. Met de deelname aan het kennis- en implementatietraject gemeentelijk externe veiligheidsbeleid, dat in MARN-verband wordt doorlopen, zal in de inhoudelijke ingrediënten voor een eventuele externe veiligheidsvisie worden voorzien. De resultaten van het implementatietraject, dat in december 2005 afloopt, zullen laten zien of dat de gemeente in 2006 zelfstandig nog resterende activiteiten moet oppakken. Aanbevolen wordt om als gemeente kritisch te bezien of de dynamiek in ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeente de opstelling van een complete visie rechtvaardigen. Wellicht is met enkele specifieke, richtinggevende beleidsuitspraken over ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen op afdoende wijze te voorzien in een adequate toekomstige omgang met de externe veiligheidsproblematiek.

6.2 Koppeling aandachtspunten externe veiligheid aan werkprocessen

Door de explicitering van de aspecten van externe veiligheid die aan de diverse stappen in de relevante, min of meer reguliere werkprocessen van de gemeente kleven, kan veel worden gewonnen in de integratie van het externe veiligheidsbeleid in de gemeentelijke organisatie en activiteiten. Aanbevolen wordt dan ook om voor de meest relevante werkprocessen namelijk:

- de procedure voor het opstellen van een bestemmingsplan en het nemen van aanverwante ruimtelijke besluiten en
 - procedure voor de Wm-vergunningverlening
- procesbeschrijvingen op te stellen die via een referentietabel zijn gekoppeld aan de daarin op te nemen externe veiligheidsaspecten.

In de procesbeschrijvingen is stapsgewijs aan te geven:

- wat het relevante externe veiligheidsaspect is;
- welke organisatie-onderdelen cq functionarissen de stap dienen te zetten;
- hoe de activiteit de vervolprocedure beïnvloedt.

Behalve de bovengenoemde activiteiten nog meer activiteiten te benoemen waar externe veiligheid aan de orde is. Denk hierbij aan:

- de verlening van bouw- en aanlegvergunningen;
- het uitoefenen van bouw- en woningtoezicht;
- de Wm-handhaving.

Voor deze activiteiten wordt echter niet zozeer de procedure beïnvloed door externe veiligheidsoverwegingen, maar is expertise over externe veiligheidsaspecten binnen de bestaande procedures op te nemen.

Omdat de werkprocessen op deze wijze zeer illustratief zijn voor de doorwerking van het externe veiligheidsbeleid zijn ze verregaand uitgewerkt in deel 2 van deze rapportage.

6.3 Uitbouw expertise

De huidige kennispositie van de gemeente is relatief zwak, zo is geconstateerd. Aanbevolen wordt om de binnen de gemeente aanwezige expertise uit te breiden. Hierbij is het van belang om rekening te houden met het schaalniveau van de gemeente en de aard en complexiteit van de externe veiligheidsproblematiek die zich in de gemeente voordoet. Tenslotte is rekening te houden met de huidige situatie waarin de gemeente de opstelling van Wm-vergunningen (voorschriften en considerans) en stedenbouwkundige werkzaamheden voor de opstelling van onder meer bestemmingsplannen uitbestedt.

Dit betekent dat de opleidingsbehoefte afgezet dient te worden tegen de rol die de gemeente speelt in de diverse relevante werkprocessen. Deze rol betreft in wezen het managen van de totstandkoming van diverse producten en de daarbij behorende besluitvormingsprocessen. Het gemeentelijke apparaat moet daarbij in staat zijn om:

- Initiatieven / situaties in hoofdlijn te beoordelen op de raakvlakken met het externe veiligheidsbeleid;
- De ontvankelijkheid van initiatieven te beoordelen;
- Concrete uitvoeringsgerichte opdrachten aan derden voor de totstandkoming van producten te formuleren en deze producten te kunnen controleren bij oplevering;
- Beleidsmatige adviezen te formuleren voor B&W.

De op- en uitbouw van gemeentelijke expertise dient zich daarom vooral te richten op het creëren van een goede basiskennis van het externe veiligheidsbeleid binnen het bureau RIBM, waarbij deze kennis met name ook bij medewerkers ruimtelijke ordening en bouwzaken dient te worden ondergebracht.

De medewerker milieu kan eventueel meer specialistische kennis worden aangeboden die zich met name richt op het kunnen signaleren van de externe veiligheidsaspecten van Wm-inrichtingen.

De uitbouw van expertise is daarnaast van belang voor de lokale brandweer. In overleg met de regionale brandweer (afhankelijk van de precieze taakverdeling tussen lokale en regionale brandweer) is het van belang dat kennis en expertise wordt opgebouwd. Op die manier kan bij de uitvoering van de preventieve taken externe veiligheid adequaat worden meegenomen in de uitvoering van die taken.

Tot slot is het van belang bestuurders bewust te laten worden van de gevolgen van het nieuwe externe veiligheid voor de gemeente. Het gaat dan niet alleen om de portefeuillehouder, maar ook om de gemeenteraad. Zij moeten immers bestemmingsplannen vaststellen, waaraan de verantwoordingsplicht is gekoppeld. Zij nemen daarmee bestuurlijke verantwoordelijkheid over de aanvaardbaarheid van risico's binnen de gemeente. In het kader van het kennis- en implementatietraject wordt hier ook aandacht aan besteed. Daarbij wordt uitgegaan van het informeren van bestuurders in meerdere stadia. In de eerste plaats wordt in een gesprek met de portefeuillehouder de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving aan de orde gesteld. De tweede stap kan een workshop zijn waarin bestuurders (zowel B&W als raad) bijvoorbeeld aan de hand van een concreet geval, duidelijk wordt gemaakt wat de nieuwe wetgeving in de praktijk met zich meebrengt.

6.4 Ontwikkeling hulpmiddelen ter ondersteuning uitvoering externe veiligheidstaken

Om efficiënt met de externe veiligheidsproblematiek in de gemeente te kunnen omgaan is het zinvol een signaleringskaart op te stellen. Deze kaart omvat al de benodigde gegevens om zowel ruimtelijke als Wm-initiatieven snel te kunnen beoordelen op externe veiligheidsaspecten.

Bij de opstelling van de kaart is rekening te houden met de beoogde resultaten die andere projecten uit het Provinciale Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid Limburg zullen opleveren (met name het vullen van het RRGs). Deze projecten kunnen diverse ingrediënten voor de kaart opleveren.

Van belang is daarnaast om een gestructureerde informatievoorziening op te zetten over ontwikkelingen op het vlak van de externe veiligheid. Gezien de omvang van het gemeentelijke apparaat kan dit op eenvoudige wijze worden vorm gegeven. Afspraken moeten worden gemaakt over:

- de toedeling van de taak om informatie over nieuwe ontwikkelingen te volgen;
- de wijze van interne distributie van informatie hierover;
- de personen die deze informatie dienen te ontvangen.

Hiermee kan worden voorkomen dat de gemeente door nieuwe ontwikkelingen wordt 'overvallen'.

6.5 Inrichting gemeentelijke organisatie

Het bureau RIBM bundelt ruimtelijke ordening en milieu in 1 organisatieonderdeel. Deze situatie is voordelig om door korte lijnen in goede samenwerking tussen ruimtelijke ordening en milieu externe veiligheidsvraagstukken op en goede wijze af te handelen. Daarmee is er geen enkele reden tot een organisatorische aanpassing vanuit externe veiligheidsoptiek.

Toch is het wenselijk om de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen milieu en ruimtelijke ordening hechter te laten zijn. Dit geldt zeker in de huidige situatie, waarin de kennis van Bevi onder ruimtelijke ordenaars en medewerkers bouwen en wonen in opbouw is, en daardoor nog niet altijd tijdig wordt gesignaleerd dat er externe veiligheidsaspecten aan een ruimtelijk initiatief (kunnen) kleven.

De samenwerking wordt al gestructureerd indien de werkprocessen voor ruimtelijke ordening en milieuvergunningverlening worden gestructureerd conform de aanbevelingen uit § 6.2.

6.6 Rol externe samenwerking

Naast aanbevelingen voor de eigen gemeentelijke organisatie kan de gemeente Mook en Middelaar zich op andere manieren toerusten op de nieuwe externe veiligheidswetgeving. Eén van die manieren is door samenwerking met andere partijen.

De provincie Limburg zet in het kader van het uitvoeringsprogramma externe veiligheid een provinciaal kenniscentrum externe veiligheid op. De gemeente kan bij dit expertisecentrum terecht om informatie en kennis op het gebied van externe veiligheid te halen.

Verder is de regionale brandweer een belangrijke partner. De gemeente neemt deel in de veiligheidsregio. Op het gebied van de verantwoordingsplicht is de gemeente in ieder

geval verplicht advies in te winnen bij de regionale brandweer. De vraag is of op andere aspecten samenwerking met deze partij nodig is gezien de beperkte externe veiligheidsproblematiek van de gemeente Mook. Wel vormt de regionale brandweer een terugvalmogelijkheid voor de lokale brandweer voor wat betreft kennis en expertise op het gebied van externe veiligheid.

Verder kan de samenwerking met andere gemeenten een mogelijkheid zijn om het kwaliteitsniveau van het omgaan met externe veiligheid omhoog te brengen. Door een structurele vorm van samenwerking aan te gaan kan. De intergemeentelijke samenwerking tussen Mook, Bergen en Gennip zou dan de meest logische zijn. Op deze manier kan budgettaire ruimte ontstaan om de benodigde expertise op te bouwen, danwel in te huren.

Deel 2 werkprocessen

7 GEMEENTELIJKE WERKPROCESSEN

7.1 Toelichting op de beschrijving van de gemeentelijke werkprocessen

De werkprocessen zijn beschreven volgens een structuur die gangbaar is bij het opzetten van kwaliteitssystemen. Dit betekent dat in de beschrijving van de gemeentelijke werkprocessen de volgende onderwerpen zijn opgenomen:

- De titel en korte omschrijving van het werkproces;
- Definities en afkortingen;
- Verwijzingen naar hulpmiddelen en referenties;
- De kritische kwaliteitskenmerken;
- Een stroomschema van het werkproces;
- Een korte omschrijving van de stappen daarbinnen;
- Een tabel met daarin de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor medewerkers in iedere stap.

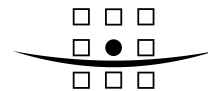
In de werkprocessen is de aandacht uitsluitend gericht op de inbedding cq integratie van het externe veiligheidsbeleid daarin. Andere milieuthema's zijn dus achterwege gelaten. Deze kunnen veelal op een analoge wijze aan de werkprocessen worden gekoppeld.

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de inhoudelijke aspecten van het externe veiligheidsbeleid is een **referentietabel externe veiligheid** aan de werkprocessen toegevoegd.

Bij de opstelling van de procesbeschrijvingen zijn de volgende uitgangspunten in gedachten gehouden:

- *Beschrijving van de basale werkstappen in de werkprocessen*
De werkprocessen zijn zo omschreven, dat zij de meest centrale stappen bevatten die worden gezet vanaf het moment van de start van een werkproces, tot aan het moment dat een besluit over het beoogde eindproduct van dat proces is genomen. De processen bevatten dus niet (uitputtend) de handelingen in de administratieve sfeer en ook niet de stappen die in het kader van inspraak worden afgelopen. Daarmee ligt de focus in de procesbeschrijvingen dus zoveel mogelijk op die stappen, waarin handelingen worden verricht waarbij rekening moet worden gehouden met het externe veiligheidsbeleid. Door de processen op hoofdlijn te beschrijven tenslotte, is het eenvoudiger om ze desgewenst gemeentespecifiek uit te werken.
- *Aandacht voor de noodzaak van interne en externe samenwerking*
In de procesbeschrijvingen en de daaraan gekoppelde referentietabel externe veiligheid is per stap beschreven welke organisaties op welke wijze met welk oogmerk moeten samenwerken om een optimaal resultaat te behalen.

A COMPANY OF



ROYAL HASKONING

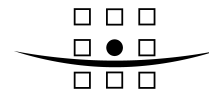
Bijlage 1 Werkprocessen

Bijlage 2

Geïnterviewde personen

Gemeente Mook en Middelaar

- Wouter Klomp milieu
- Tonnie Thijssen bureauhoofd RIBM
- Gerard Ketting brandweercommandant
- Ton Peters-Sengers ruimtelijke ordening
- Jan Frieling bouw- en woningtoezicht
- John Meeussen bureauhoofd bestuurszaken



ROYAL HASKONING

Bijlage 3 Werkingssfeer Bevi

Wet Ruimtelijke Ordening (WRO)		
Artikel	Inhoud	Bevoegd gezag
art. 10	Vaststelling bestemmingsplan	Raad
art. 11, lid 1	Uitwerking of binnenplanse vrijstelling	Raad of B&W
art. 11, lid 2	Goedkeuring binnenplanse vrijstelling of uitwerking	GS
Art. 15, lid 1	Binnenplanse wijziging	B&W
art. 17, lid 1	Tijdelijke vrijstelling	
art. 19, lid 1	Buitenplanse vrijstelling nadat verklaring geen bezwaar (VGB) van GS	Raad of B&W
art. 19, lid 2	Buitenplanse vrijstelling o.b.v. verklaring geen bezwaar (VGB) met de provinciale lijst (GS)	B&W
art. 19, lid 3	Buitenplanse vrijstelling o.b.v. art. 20 Bro-lijst 1985	B&W
art. 28	Goedkeuring bestemmingsplan	GS
art. 40, lid 1	Vrijstelling bij projecten met bovengemeentelijk belang op verzoek van GS of Minister	B&W
Woningwet		
Artikel	Inhoud	Bevoegd gezag
art. 11	Vrijstelling van bepalingen uit gemeentelijke bouwverordening	B&W
Wet Milieubeheer (Wm)		
Artikel	Inhoud	Bevoegd gezag
art. 8.1, lid 1, sub a	Oprichtingsvergunning	B&W/GS/Minister
art. 8.1, lid 1, sub b	Veranderingsvergunning	B&W/GS/Minister
art. 8.4	Revisievergunning	B&W/GS/Minister