

Naar een hoger niveau

Evaluatie van het Meerjarenprogramma Externe Veiligheid Overijssel
(MEVO)

Saxion

Kenniscentrum Leefomgeving

J.M.M. Neuvel, W. Rodenhuis, W. Smeitink

April 2010

Saxion

Kenniscentrum Leefomgeving

M.H. Tromplaan 28

7513 AB Enschede

saxion.nl/leefomgeving

Copyright © 2010 by Saxion University of Applied Sciences.

All rights reserved. No part of this article may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the authors.

Naar een hoger niveau

Evaluatie van het Meerjarenprogramma Externe Veiligheid Overijssel (MEVO)

J.M.M. Neuvel, W. Rodenhuis, W. Smeitink

April 2010

Inhoud

Inhoud	5
1 Inleiding	7
1.2 Afbakening	8
1.3 Leeswijzer	8
2 Aanpak	9
3 Gesprekken	11
3.1 Structuurvisie externe veiligheidsbeleid	11
3.2 Risico-inventarisatie	14
3.3 Transport gevaarlijke stoffen	16
3.4 Organisatorische versterking en professionalisering	18
3.5 Vergunningverlening en handhaving	21
3.6 Ruimtelijke ordening en externe veiligheid	23
3.7 Verantwoording van het groepsrisico	25
3.8 Saneringssituaties op grond van BEVI	27
4 Workshop	29
5 Conclusies, reflectie en aanbevelingen	33
5.1 Conclusies	33
5.2 Reflectie en aanbevelingen	35
Bibliografie	41

1 Inleiding

In deze rapportage zijn de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie Meerjarenprogramma Externe Veiligheid Overijssel 2006–2010 (MEVO 2006–2010) opgenomen. Aan het einde van de looptijd van dit programma bestond de behoefte om *inzicht te krijgen in de vraagstukken die zich nog voordoen bij de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid en om een agenda voor het vervolg van het MEVO op basis van deze vraagstukken op te stellen.*

Het MEVO 2006–2010 is door de provincie Overijssel in samenwerking met de gemeenten en de hulpverleningsdiensten in 2006 vastgesteld. In het MEVO zijn doelstellingen met betrekking tot de uitvoering van het Externe Veiligheidsbeleid vastgelegd. Als einddoelstellingen zijn in dit MEVO benoemd:

1. een structurele uitvoering op adequaat niveau;
2. een structurele samenwerking op effectief en efficiënt niveau.

Deze einddoelstellingen zijn vertaald in concrete inhoudelijke doelstellingen ten aanzien van:

1. risico-inventarisatie van risicovolle situaties;
2. structuurvisie externe veiligheidsbeleid;
3. routing vervoer gevaarlijke stoffen;
4. risicocommunicatie;
5. organisatorische versterking en professionalisering;
6. vergunningverlening en handhaving;
7. ruimtelijke ordening en externe veiligheid;
8. verantwoording van het groepsrisico;
9. saneringssituaties op grond van BEVI.

Het uitvoeringsprogramma externe veiligheid dient als kader voor de bevoorschotting van de subsidieregeling 'Programma Uitvoering Externe Veiligheid (PUEV)', die door het ministerie van VROM is toegekend. Aanvullend op de rijksmiddelen zijn door de provincie Overijssel autonome middelen beschikbaar gesteld voor uitvoering van het Meerjarenprogramma Externe Veiligheid.

De evaluatie richt zich vooral op de huidige nog bestaande problemen bij de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid en geeft een doorkijkje naar mogelijke veranderingen in de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid in de toekomst, bijvoorbeeld in het licht van de discussie over regionale uitvoeringsdiensten. De evaluatie resulteert in bouwstenen waarmee invulling gegeven kan worden aan het vervolg van het MEVO, waarvoor het Rijk inmiddels middelen heeft vrijgemaakt.

1.2 Afbakening

Om focus en relevantie in het onderzoek aan te brengen is in overleg met de opdrachtgever bepaald welke van deze subdoelstellingen mogelijk relevant kunnen zijn voor een volgende periode. Op basis hiervan is besloten het aspect risicocommunicatie niet mee te nemen. Risicocommunicatie wordt een wettelijke taak voor de veiligheidsregio en krijgt daarom geen plek in een vervolg van het MEVO. Daarnaast is aangegeven dat aanvullend onderzoek over de verantwoording van het groepsrisico niet gewenst is, omdat met de bestaande landelijke en regionale onderzoeken voldoende aandacht is gegeven aan de verantwoording van het GR. Deze uitkomsten worden daarmee overgenomen. Wel wordt in deze evaluatie aandacht besteed aan mogelijke strategieën waarmee de geconstateerde problemen bij de verantwoording van het groepsrisico kunnen worden aangepakt. Ook wordt in deze evaluatie gekeken naar de rol van de bestuurlijke verantwoording, omdat hier in de bestaande evaluaties nauwelijks aandacht aan wordt besteed.

De provincie heeft besloten dat, gelet op de deregulering en het terugdringen van de bureaucratie, de uitvoering van een VER niet langer zal worden gestimuleerd. De VER zal om deze reden ook niet worden meegenomen in deze evaluatie. Door deze focus wordt in deze evaluatie de uitvoeringspraktijk van acht thema's uit het MEVO onderzocht, namelijk:

1. structuurvisie externe veiligheidsbeleid;
2. risico-inventarisatie van risicovolle situaties;
3. transport gevaarlijke stoffen;
4. organisatorische versterking en professionalisering;
5. vergunningverlening en handhaving;
6. ruimtelijke ordening en externe veiligheid;
7. verantwoording van het groepsrisico;
8. saneringssituaties op grond van BEVI.

1.3 Leeswijzer

De resultaten van de evaluatie zijn gebaseerd op een documentanalyse (vooronderzoek), op gesprekken met de gemeentelijke coördinatoren externe veiligheid en op een workshop met de provincie en coördinatoren externe veiligheid, waarin de resultaten uit de documentanalyse en het vooronderzoek zijn besproken. In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van deze evaluatie verder beschreven. De resultaten van de documentanalyse en de gesprekken zijn weergegeven in hoofdstuk 3. Aanvullend op de in hoofdstuk 3 samengevatte resultaten van de gesprekken is een apart bijlagenboek uitgebracht waarin de antwoorden op de enquêtes met coördinatoren en bestuurders uitgebreid zijn beschreven. Deze resultaten zijn geordend volgens de acht uit het MEVO onderzochte thema's. Het verslag van de resultaten van de workshop die op basis van deze gesprekken is gehouden, is terug te lezen in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2 Aanpak

Het onderzoek is opgedeeld in vier fasen:

1. vooronderzoek
2. gesprekken
3. workshop
4. rapportage

Deze fasen worden hieronder toegelicht.

1. Vooronderzoek

Via een vooronderzoek is verkend op welke manier de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid is georganiseerd en welke vraagstukken hierbij spelen. Hiervoor zijn de externe veiligheidsvisies van de Overijsselse gemeenten geanalyseerd. Aanvullend zijn relevante tussenevaluaties uit het MEVO geanalyseerd, in het bijzonder:

- het maatlatonderzoek;
- de studie naar de kwaliteit en kwantiteit van risicogegevens.

Het vooronderzoek resulteert in een eerste beeld van de vraagstukken die zich nog voordoen bij de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid. Met behulp van de resultaten uit de voorstudie zijn de onderzoeksvragen verder aangescherpt en vertaald naar interviewvragen voor de gespreksronde in fase 2.

2. Gesprekken

In de periode december 2009 – februari 2010 zijn 24 gesprekken gevoerd met Overijsselse gemeenten (één gemeente heeft niet geparticipeerd). Het vooronderzoek geeft uiteraard slechts een beperkt beeld van de uitvoeringspraktijk. De vraaggesprekken werden aangegaan met zowel verantwoordelijke ambtelijke externe veiligheidscoördinator (mondeling) als met twaalf bestuurders (vooral schriftelijk). Aan de hand van de gesprekken is inzicht verkregen in de best practices, de nog levende vraagstukken bij de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid, mogelijk oorzaken van succes of falen en de manier waarop vraagstukken op dit moment worden aangepakt.

De gesprekken varieerden in lengte van driekwartier tot tweeënhalf uur. De gesprekken zijn digitaal opgenomen en van de gesprekken is een samenvattend verslag gemaakt. Dit verslag is ter goedkeuring voorgelegd aan de gesprekspartners. Aanvullingen of nuanceringen van deze gesprekspartners bij dit verslag zijn overgenomen.

3. Workshop

De resultaten van de voorstudie en de gesprekken zijn in een workshop voorgelegd aan de coördinatoren van het externe veiligheidsbeleid bij de provincie en aan de coördinatoren bij de gemeenten in Overijssel. Deze workshop vond plaats op dinsdag 16 februari. Op deze workshop waren, naast de provinciale coördinator, 18 vertegenwoordigers vanuit 15 gemeenten aanwezig. Tijdens de workshop zijn de tussenresultaten gepresenteerd. Vervolgens zijn de aanwezigen in groepjes uiteengegaan om de resultaten uit de evaluatie waar nodig aan te vullen en om te zetten in agendapunten voor een vervolg op het MEVO. Op deze manier is getoetst in hoeverre de gevonden resultaten representatief zijn voor Overijssel en zijn ingrediënten aangereikt voor het vervolg op het MEVO.

4. Rapportage

De resultaten van de voorstudie, gesprekken en workshop zijn vastgelegd in een rapportage. De rapportage is opgesteld door het Kenniscentrum Leefomgeving van Saxion. Saxion is hierbij begeleid door een ambtelijke kerngroep waarin provinciale en gemeentelijke coördinatoren externe veiligheid waren vertegenwoordigd. Deze kerngroep heeft feedback gegeven op de interviewvragen en op een conceptversie van dit rapport.

3 Gesprekken

De resultaten zijn per thema omschreven. Allereerst wordt, op basis van bestaande evaluaties en onderzoeken naar de uitvoering van externe veiligheidstaken, de stand van zaken geschetst. Vervolgens wordt per thema ingegaan op de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie.

3.1 Structuurvisie externe veiligheidsbeleid

Alle gemeenten beschikken over een vastgesteld EV-beleid en stellen op basis hiervan jaarlijks een actueel uitvoeringsprogramma vast. Een belangrijk kenmerk van het MEVO in Overijssel is dat externe veiligheidsproblemen van onderaf worden aangepakt. De gemeenten hebben zelf geïnventariseerd welke issues met betrekking tot externe veiligheidsproblemen spelen in de gemeente. Op basis hiervan hebben de gemeenten zelf een beleidsvisie externe veiligheid opgesteld. De provincie heeft de ontwikkeling van deze visies op verschillende manieren ondersteund. De coördinatoren externe veiligheid bij de provincie vervulden bijvoorbeeld een rol als kennisbank. Daarnaast heeft de provincie formats ter beschikking gesteld voor de ontwikkeling van de gemeentelijke externe veiligheidsvisie. Via het MEVO zijn ook middelen ter beschikking gesteld voor de ontwikkeling van beleidsvisies. Tevens vormden de beleidsvisie en het bijbehorende uitvoeringsprogramma een belangrijke basis bij de toekenning van de subsidies.

Resultaten

De coördinatoren externe veiligheid hebben de bottom-up aanpak van het MEVO gewaardeerd. De beleidsvrijheid is groot en dat is door de gemeenten als positief ervaren. Hierbij is echter ook aangegeven, dat er niet altijd iets met deze beleidsvrijheid wordt gedaan. Ook de tevredenheid over de ondersteuning vanuit de provincie is groot en biedt de gewenste ondersteuning. Naast de provincie hebben enkele gemeenten ook ondersteuning van de regio IJssel-Vecht ontvangen. De door de provincie ontwikkelde formats zijn over het algemeen als nuttig ervaren. De formats dienden als voorbeeld voor de ontwikkeling van de gemeentelijke visies. Hierdoor kon veel tijd worden bespaard. Voor sommige gemeenten zijn de formats te uitgebreid, in het bijzonder wanneer de aard en omvang van risicobronnen binnen de gemeentegrenzen beperkt was. Voor een klein aantal gemeenten kwamen de formats te laat. Ook hebben enkele gemeenten gebruik gemaakt van een alternatief format van een adviesbureau of de regio IJssel - Vecht.

Tabel 3.1. Tevredenheid bij de ontwikkeling van de lokale visie (coördinatoren)

	zeer	gemiddeld	matig	niet
Mate van beleidsvrijheid	8	13	1	–
Ondersteuning door provincie	10	10	1	–
Format van de visie	4	7	4	–
Betrokkenheid binnen de gemeente	5	11	6	1
Rol van het MEVO	6	14	2	–

De coördinatoren zijn redelijk tevreden over de betrokkenheid binnen hun gemeente. De betrokkenheid van de afdelingen binnen de gemeenten is duidelijk gegroeid tijdens de uitvoering van het MEVO. De betrokkenheid vanuit de afdelingen ruimtelijke ordening blijft een aandachtspunt: vijf coördinatoren geven aan dat het de betrokkenheid vanuit de ruimtelijke ordening beter kan. Genoemde verklaringen voor de beperkte betrokkenheid zijn de beperkte aard en omvang van risicobronnen binnen de gemeente en het abstracte karakter van externe veiligheid.

Het MEVO heeft een belangrijke rol gespeeld bij het tot stand brengen van de visies. In meerdere gemeenten zou de visie er niet gekomen zijn zonder het MEVO. Het MEVO was voor meerdere coördinatoren externe veiligheid ook een belangrijke stok achter de deur. Externe veiligheid is vaak een van de thema's waarvoor de coördinator verantwoordelijk is. Het MEVO en de bijbehorende verantwoording van taken was voor hen een belangrijke stok achter de deur voor het uitvoeren van de EV-taken. De middelen die via het MEVO beschikbaar zijn gesteld leverden een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van de visies.

Ook de portefeuillehouders zijn (zeer) tevreden over de gehanteerde werkwijze voor het MEVO en de afstemming tussen provinciaal en gemeentelijk beleid. Als reden werd genoemd dat de bottum-up werkwijze een goed uitgangspunt is en dat hiermee ook de waardevolle lokale deskundigheid wordt benut. De portefeuillehouders zijn eveneens tevreden over de onderlinge afstemming van beleid tussen gemeenten, alhoewel drie portefeuillehouders aangeven hier slechts matig tevreden over te zijn.

Tabel 3.2. Tevredenheid bij de ontwikkeling van de lokale visie (portefeuillehouders)

	zeer goed	goed	matig	slecht	zeer slecht	Onb.	toelichting
Hoe beoordeelt u de gehanteerde bottom up werkwijze?	1	10	0	0	0	1	Het is een heel goed uitgangspunt om de basis erbij te betrekken. Gemeenten hebben hun eigen deskundigheid, zeker lokaal.
Hoe beoordeelt u de afstemming tussen provinciaal en gemeentelijk beleid?	1	8	1	0	0	2	Er wordt 1 x per half jaar bestuurlijk overlegd binnen provincie Ook in regionaal verband wordt regelmatig overlegd, vooral over goederenvervoer over het spoor (op initiatief van de provincie)
Hoe beoordeelt u de onderlinge afstemming tussen uw gemeente en naburige gemeenten?	1	6	3	0	0	2	

Naast de tevredenheid over de rol van het MEVO bij de ontwikkeling van de visie is aan de coördinatoren externe veiligheid gevraagd welke rol de visie heeft gespeeld. De visie heeft een belangrijke rol gespeeld bij de beheersing van externe veiligheidsrisico's. De visie droeg in het bijzonder bij aan de bewustwording en signalering en was een belangrijk kader voor beslissingen. Daarnaast speelde de visie een rol bij het afstemmen van werkprocessen, het legitimeren van beleid en bij de kennisontwikkeling. Ondanks de bijdrage van de visie aan de bewustwording blijft de gemeentelijke betrokkenheid bij externe veiligheidsvraagstukken een aandachtspunt.

Tabel 3.3. Bijdrage van de visie externe veiligheid (coördinatoren)

Rol visie	Aantal
Bewustwording	20
Besliskader	16
Signaleringsfunctie	14
Afstemmen van werkprocessen	11
Legitimering	10
Kennisontwikkeling	8

Er zijn echter ook kanttekeningen geplaatst bij de visies externe veiligheid: de visies bieden juridisch gezien nauwelijks een aanvulling op het landelijke wettelijke kader. Bovendien vergt het externe veiligheidsbeleid veel tijd en geld.

De in de visies genoemde knelpunten zijn in zes gemeenten allemaal opgelost. In 16 gemeenten zijn deze knelpunten deels opgelost en in twee gemeenten bestaan alle knelpunten nog. Bij de actualisatie van de visies worden door de meeste coördinatoren nauwelijks problemen verwacht. Zij zijn van mening dat de fundamenten van het gemeentelijke beleid aanwezig zijn en dat slechts een beperkt aantal aanpassingen nodig zijn, bijvoorbeeld in de vorm van het actualiseren van de risicobronnen. Desondanks zijn door coördinatoren en portefeuillehouders diverse thema's aangedragen, die van belang zullen zijn bij de herziening van de visies. Het meest genoemd hierbij door bestuurders is het thema vervoer gevaarlijke stoffen per spoor in relatie tot de aanwezige kernen langs het spoor en de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen (6x). Andere thema's zijn:

- de wenselijkheid van een oriënterende waarde als grenswaarde;
- het behouden van voldoende kennis m.b.t. externe veiligheid om een integrale afweging te kunnen maken;
- het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen en via de weg;
- de ruimtelijke claims voor externe veiligheid in relatie tot gewenste sociaal-economische ontwikkelingen;
- het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers en de veerkracht van de maatschappij;
- de organisatie van bovenplanse maatregelen;
- de maatschappelijke aanvaardbaarheid van risico's en risicocommunicatie;
- windturbines;
- de striktheid van het EV-beleid.

3.2 Risico-inventarisatie

Uit de rapportage Nulmeting Maatlat EV, komt naar voren dat de komende tijd vooral aandacht moet worden besteed aan het inbedden en tot stand brengen van een kwalitatief goede provinciale risicokaart (Provincie Overijssel, 2009). Daarnaast verdient het beschikbaar stellen en delen van informatie over de ligging van buisleidingen aandacht samen met de correcte verwerking van deze informatie in bestemmingsplannen (zie paragraaf 3.6).

Binnen het MEVO project Kwantiteit en Kwaliteit Risicogegevens zijn reeds een aantal knelpunten m.b.t. het vullen, onderhouden en gebruiken van het RRGs en het ISOR genoemd (Kloppenborg, 2009):

- een gebrek aan specifieke opleiding en instructie van de beheerders van de risico-informatie;
- onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden intern m.b.t. tot het vullen, onderhouden en gebruiken van het RRGs en het ISOR;

- het ontbreken van werkinstructies voor het actualiseren van de risico-informatie;
- de aanwezigheid van meerdere systemen om risico-informatie in op te slaan;
- technische problemen in de informatiesystemen.

Resultaten

De EV-coördinatoren beschikken voor een groot deel over de gewenste risico-informatie. Desondanks is de informatie onvolledig. Vooral de informatie over kwetsbare objecten, vastgelegd in het InformatieSysteem Overige Ramptypen (ISOR) is niet altijd volledig. In 11 gemeenten is deze informatie onvolledig. Genoemde redenen hiervoor zijn:

- het beheer van de informatie: informatie over kwetsbare objecten wordt niet altijd zelf beheerd, maar soms ook door andere partijen zoals de brandweer;
- de eisen aan de informatie: welke objecten dienen als kwetsbaar object in de informatiesystemen te worden opgenomen. Gaan we hierbij uit van de criteria uit het BEVI of van de criteria uit het ISOR?

Ook de informatie over het vervoer van gevaarlijke stoffen is in zeven gemeenten onvolledig. De ontbrekende informatie heeft betrekking op de gevolgen van het basisnet, de noordelijke tak van de Betuweroute en de omvang van het transport van gevaarlijke stoffen. Zes gemeenten geven aan dat de informatie over het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg onvolledig is. De ontbrekende informatie heeft onder andere betrekking op de omvang van het transport, de ontheffingsroutes en de vaststelling van routeplichtige stoffen. Daarnaast geven de coördinatoren aan dat de informatie over buisleidingen moeilijk te verkrijgen is. Uiteindelijk kan men vaak wel beschikken over de gewenste informatie, maar dit vergt de nodige inspanningen. Tot slot is opvallend dat negen respondenten geen inzicht hebben in de volledigheid van de informatie over het vervoer van gevaarlijke stoffen over het water. Een duidelijk reden hiervoor ontbreekt.

In de evaluatie is tevens stilgestaan bij de recente MEVO evaluatie van de kwantiteit en kwaliteit van risicogegevens. Hoewel niet iedere afzonderlijke conclusie van toepassing is op iedere afzonderlijke gemeente, herkennen de EV-coördinatoren zich over het algemeen in de conclusies.

Tabel 3.4 Volledigheid risico-inventarisatie (coördinatoren)

	voll.	onvl.	onbk.	toelichting
Inrichtingen	24			
Wegvervoer	19	6		<ul style="list-style-type: none"> • Omvang transport A1 • Ontheffingsroute LPG/propanaan • Vaststellen routeplichtige stoffen • Onvolledig zicht op daadwerkelijk transport
Vervoer Water	9	3	9	
Vervoer Spoor	11	7	5	<ul style="list-style-type: none"> • Gevolgen Noordtak 2x onbekend • Gevolgen basisnet 5x • Omvang transport
Buisleidingen	18	5	1	<ul style="list-style-type: none"> • Gasunie/ DPO onvolledige gegevens m.b.t. druk diameter diepte, contouren en exacte ligging
Kwetsbare Objecten	12	11	1	<ul style="list-style-type: none"> • Actualiteit ISOR 10x • Daadwerkelijk gebruik onbekend

3.3 Transport gevaarlijke stoffen

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor in Overijssel zijn een tweetal ontwikkelingen van belang. Op de eerste plaats de scenario's voor het transport gevaarlijke stoffen over het spoor zoals tot uitdrukking komt in het basisnet. Daarnaast speelt de discussie over de gevolgen van een mogelijk toekomstige noordelijke aftakking van de Betuwelijn. Voor het transport van gevaarlijke stoffen over de weg bestaat er een dekkend routenetwerk. Dit netwerk is door 24 van de 25 gemeenten vastgesteld. Voor het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen zet de provincie zich in voor de ontwikkeling van een strokenbeleid. Via het bestemmingsplan moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat kwetsbare objecten te dicht bij buisleidingen worden toegestaan. Via een aanlegvergunningstelsel wordt het verplicht om een vergunning aan te vragen voor werken of werkzaamheden die van invloed kunnen zijn op de buisleiding. Deze doelstellingen zijn vastgelegd in de provinciale omgevingsvisie en omgevingsverordening. In deze visie en verordening wordt ook aandacht besteed aan het transport van gevaarlijke stoffen over het water. Ook hiervoor is een routenetwerk vastgesteld. Uit het Maatlat onderzoek komt echter naar voren dat bij het transport van gevaarlijke stoffen specifieke aandacht nodig is voor 1) handhaving 2) correcte verwerking van de ligging van hoofdtransportleidingen, 3) lokale kennisontwikkeling over het basisnet, 4) de cumulatieve van het groepsrisico bij het transport van gevaarlijke stoffen.

Resultaten

De ontwikkeling van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor vormt een groot punt van aandacht voor de gemeenten langs de spoorlijn Deventer–Hengelo–Oldenzaal, maar ook op

andere trajecten binnen Overijssel. 65% van de respondenten die in de toekomst knelpunten verwachten met het vervoer van gevaarlijke stoffen, verwachten dat deze knelpunten gerelateerd zullen zijn aan het vervoer per spoor. Sommige gemeenten hebben echter recent nieuwe bebouwing langs het spoor gerealiseerd of in de planning staan. Door een mogelijke toename van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen bestaat de kans dat deze bebouwing volgens het huidige (gemeentelijke) beleid onacceptabel wordt.

Daarnaast wordt landelijk gewerkt aan een nieuwe rekenmethode voor de berekening van het groepsrisico. Op nationaal niveau wordt hierbij gebruik gemaakt van relatief globale gegevens over de bebouwingsdichtheden langs het spoor. De vrees bestaat dat bij de lokale uitwerking met gedetailleerde gegevens de oriënterende waarde voor het groepsrisico op diverse plaatsen, maar met name rond stationsomgevingen, wordt overschreden. Hierdoor bestaat de kans dat bestaande en nieuwe situaties langs het spoor vanuit het perspectief van externe veiligheid onwenselijk worden. Dit is op dit moment vaak lastig in te schatten, omdat de uitgewerkte gegevens ontbreken.

De routes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg zijn grotendeels vastgesteld. De vragen die nog leven ten aanzien van deze transportroutes hebben vooral betrekking op de handhaving (37%). Gemeenten geven aan niet altijd zicht te hebben op de handhaving van gevaarlijke stoffen. De KLPD is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de handhaving, maar volgens een aantal gemeenten heeft dit bij de KLPD een lage prioriteit.

Bij het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen wordt aandacht gevraagd voor de beschikbaarheid van gegevens over dit transport en voor de rol van buisleidingen bij de actualisatie van bestemmingsplannen. Voor de berekening van het PR en GR van de buisleidingen is gedetailleerde informatie nodig over de buisleiding, bijvoorbeeld de ligging, diameter, druk, of de wanddikte. Deze informatie is niet altijd beschikbaar. Daarnaast zijn ruimtelijke maatregelen voor de beheersing van de risico's rond buisleidingen nog niet in alle relevante bestemmingsplannen vastgelegd.

Tabel 3.5 Vraagstukken transport gevaarlijke stoffen (coördinatoren)

Modaliteit	Vraagstukken	Toelichting
Spoor	11	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering Basisnet <ul style="list-style-type: none"> • Omvang transport • Gevolgen transport voor omgeving • GR berekening • Noordtak Betuweroute
Weg	1	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaving • Ontheffingsroutes
Buisleidingen	5	<ul style="list-style-type: none"> • Verankering in RO • Gegevens • GR
Water	0	

3.4 Organisatorische versterking en professionalisering

Door het ministerie van VROM, het IPO en de VNG is in 2008 de Maatlat Externe Veiligheid vastgesteld. In deze maatlat staan de eisen aan kennis, opleiding en ervaring voor de uitvoering van de taken van het bevoegd gezag verwoord (Provincie Overijssel, 2009). Uit de nulmeting van de capaciteit en expertise van de gemeenten in Overijssel komt naar voren dat geen enkele gemeente kan voldoen aan alle onderdelen uit de maatlat. Daarnaast komt uit de nulmeting naar voren dat er grote belemmeringen liggen in de deskundigheid bij de handhavers en dat de benodigde deskundigheid voor de beoordeling van QRA's slechts bij een beperkt aantal gemeenten aanwezig is. Ook komt uit de nulmeting naar voren dat de benodigde deskundigheid voor goed opdrachtgeverschap beperkt is (Provincie Overijssel, 2009).

Om de gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van externe veiligheidstaken is in het kader van MEVO een pool van externe veiligheidsdeskundigen opgezet die de afzonderlijke gemeenten kunnen ondersteunen. Daarnaast wordt verkend welke aanvullende vormen van samenwerking gewenst zijn om de benodigde expertise te versterken. Deze discussie is gerelateerd aan de discussie over de regionale omgevingsdiensten. Hier wordt in de volgende paragraaf op ingegaan.

Resultaten

Het MEVO heeft volgens de EV-coördinatoren de organisatie vooral versterkt door het ondersteunen van scholing. De bijdrage van het MEVO aan de ontwikkeling van werkprocessen is beperkt. Volgens 54% van de coördinatoren had het MEVO geen of een matige bijdrage aan de ontwikkeling van werkprocessen. Van de coördinatoren gaf echter 38% aan dat het MEVO wél een bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van werkprocessen. Naast de bijdragen op het gebied van scholing en de ontwikkeling van werkprocessen is aangegeven dat het MEVO indirect een bijdrage heeft geleverd aan de versterking van de organisatie, doordat het MEVO de bewustwording vergroot en doordat het MEVO een functie als waakhond heeft vervuld.

Een belangrijk doel uit het MEVO was om de capaciteit voor de uitvoering van externe veiligheidstaken te versterken. Deze doelstelling lijkt in grote mate te zijn bereikt. Slechts twee gemeenten geven aan over onvoldoende capaciteit te beschikken om de externe veiligheidstaken uit te voeren. Hierbij komen vooral de niet wettelijke taken in gevaar, zoals de coördinatie van de uitvoering van het gemeentelijke externe veiligheidsbeleid. Bij de andere gemeenten is de capaciteit voor de uitvoering van taken voldoende, al wordt voor specialistische, niet reguliere taken wel de hulp van derden ingeroepen.

Een van de instrumenten om de gemeenten te ondersteunen met dergelijke specialistische taken is de Overijsselse EV-deskundigenpool. Slechts negen coördinatoren gaven aan reeds gebruik gemaakt te hebben van de EV-deskundigenpool. Deze gemeenten zijn tevreden tot zeer tevreden over de deskundigheid en beschikbaarheid van de EV-

deskundigenpool. Nadrukkelijk wordt aangegeven, dat verhoging van de zichtbaarheid van deze pool nodig is.

In de evaluatie is ook ingegaan op de vraag in hoeverre de coördinatoren externe veiligheid verwachten dat zij met deze deskundigenpool kunnen voldoen aan de vereisten van de maatlat. Van de coördinatoren verwacht 42% met de deskundigenpool hieraan te kunnen voldoen. Zij zien de EV-deskundigenpool vooral als een belangrijke aanvulling op de gemeentelijke expertise. Daarnaast wordt de EV-deskundigenpool gezien als een back-up om de continuïteit van de uitvoering van externe veiligheid te waarborgen, bijvoorbeeld wanneer de eigen medewerkers tijdelijk niet inzetbaar zijn.

Tabel 3.6 Verwacht u met de EV-pool te kunnen voldoen aan de maatlat (coördinatoren)?

Voldoen aan maatlat	Aantal	Voorbeelden
Ja	10 (41.7%)	Verbreding / aanvulling expertise (7x) Borging continuïteit (2x)
Nee	14 (58.3%)	Maatlat ligt te hoog (11x) Inhuren van externen of samenwerking met buurgemeente is efficiënter (4x) Wenselijk om kennis zelf te houden, is van belang voor de betrokkenheid bij en de uitvoering van beleid (4x)

De meerderheid van de coördinatoren (58%) verwacht echter ook met de deskundigenpool niet te kunnen voldoen aan de maatlat. De belangrijkste reden is dat de maatlat naar hun mening te hoog ligt. Hiermee worden ook de maatlateisen zelf ter discussie gesteld. Opgemerkt wordt dat het niet realistisch en gewenst is om iedere gemeente afzonderlijk te laten voldoen aan de maatlat. Nuancering van de maatlateisen is gewenst. De maatlat kan bijvoorbeeld worden bijgesteld naar de aard en omvang van de risicobronnen in een gemeente. Aanvulling van de nog ontbrekende expertise via de EV-deskundigenpool is overigens niet per definitie gewenst. Vier coördinatoren van verschillende gemeenten geven bijvoorbeeld expliciet aan dat het vooral wenselijk is om de gemeentelijke expertise op peil te houden, bijvoorbeeld om de gemeentelijke betrokkenheid bij het thema externe veiligheid te garanderen of om de uitvoering van externe veiligheidstaken te kunnen blijven borgen. Vier gemeenten geven aan dat samenwerkingsverbanden met de buurgemeenten of de veiligheidsregio een alternatief (kunnen) bieden voor de EV-deskundigenpool.

Ook de bestuurders oordelen dat het MEVO een grote bijdrage heeft geleverd aan het versterken van de organisatie, vooral m.b.t. de deskundigheidsbevordering. Ook zijn zij tevreden over de bijdrage vanuit het MEVO op de andere genoemde thema's (Tabel 3.7)

Tabel 3.7 Bijdrage MEVO aan EV-thema's (portefeuillehouders)

Hoe beoordeelt u de bijdrage vanuit het MEVO aan:	zeer groot	groot	matig	gering	zeer gering	niet ingevuld
deskundigheidsbevordering	2	8	0	0	1	1
afstemming transport	2	5	2	0	0	3
risicoregistratie	2	7	2	0	0	1
tot stand brengen EV visie	2	6	2	0	0	2
informatievoorziening	0	7	3	1	0	1
bovenlokale afstemming	0	7	3	0	0	2
versterking EV eigen organisatie	1	7	3	0	0	1

In de toekomst wordt door de coördinatoren een bijdrage vanuit het MEVO verwacht aan het verbeteren van de zichtbaarheid van de deskundigenpool (7x), bijvoorbeeld via een eenvoudiger mailadres, een nieuwsbrief of een website. Daarnaast wordt aangegeven dat de EV-deskundigenpool ook over de capaciteit zou moeten beschikken om daadwerkelijk bij gemeenten langs te gaan voor overleg (2x). Verder wordt aandacht gevraagd voor de aansprakelijkheid van de EV-pool, het beheer van het expertisenetwerk en de afstemming van de EV-pool met regionale omgevingsdiensten. Aanvullend op deze suggesties pleiten zeven coördinatoren ervoor om de deskundigenpool in de huidige vorm voort te zetten zonder specifieke wijzigingen.

Binnen de gemeenten zijn werkafspraken en werkprocessen vastgelegd. Het algemene beeld is dat er werkafspraken zijn gemaakt over de taken en verantwoordelijkheden, maar dat deze afspraken beperkt zijn uitgewerkt in werkprocessen. Voor de ruimtelijke ordening in het bijzonder zijn de werkafspraken nog beperkt uitgewerkt in werkprocessen. De uitwisseling van werkprocessen tussen gemeenten wordt wenselijk geacht als ondersteuning bij het opstellen van werkprocessen. Het opstellen van werkprocessen heeft echter niet bij iedere gemeente prioriteit. Gesteld wordt dat de ontwikkeling van werkprocessen vooral een papieren activiteit is en dat dit niet noodzakelijk bijdraagt aan een versterking van de uitvoering van de externe veiligheidstaken. Wel wordt genoemd dat het beschrijven van werkprocessen kan bijdragen aan de continuïteit.

De organisatorische bijdrage van het MEVO in de toekomst zou zich volgens de respondenten vooral moeten richten op kennisontwikkeling, actualisatie en op de uitwisseling van kennis. Aanvullend hierop wordt de financiële ondersteuning, de voortzetting van de EV-deskundigenpool en de voorbereiding op de regionale uitvoeringsdiensten genoemd (4x). Andere aandachtspunten zijn de verdere ontwikkeling van formats en de afstemming van het externe veiligheidsbeleid tussen gemeenten en tussen de gemeenten en de provincie.

3.5 Vergunningverlening en handhaving

Via de Wabo wordt de aanvraag van verschillende omgevingsvergunningen geïntegreerd. In de evaluatie is ingegaan op de vraag in hoeverre de werkprocessen voor EV-taken hier al op zijn aangepast. Daarnaast is ingegaan op de vraag of regionalisering van externe veiligheidstaken gewenst is, vooruitlopend op de discussie over de regionalisering van handhaving en toezicht in regionale omgevingsdiensten.

Naar aanleiding van de rapporten van de commissies Mans en Oosting wordt op zowel nationaal als provinciaal niveau de mogelijkheden voor de oprichting van regionale omgevingsdiensten onderzocht (Servicepunt Handhaving Overijssel, 2010). Op landelijk niveau is er discussie over welke taken door een regionale dienst zouden moeten worden uitgevoerd en welke taken niet. Hierover is in januari 2010 in een bestuurlijk overleg tussen de minister en de koepels afgesproken dat het werkdocument 2.0 als uitgangspunt wordt gehanteerd (Servicepunt Handhaving Overijssel, 2009). In dit werkdocument wordt gesteld dat deze regionale omgevingsdiensten in eerste instantie complexe taken op het gebied van milieutoezicht van gemeenten dienen over te nemen, waarmee bijvoorbeeld expertise van de lokale handhavers kan worden gebundeld. De lokale overheid behoudt hierbij wel haar formele handhavingbevoegdheid en blijft eindverantwoordelijke voor de te nemen sanctiebesluiten. Ook het voorbereiden van omgevingsvergunningen (waarbij GS bevoegd gezag is) en het voorbereiden van het milieudeel van omgevingsvergunningen voor inrichtingen (waarbij B&W bevoegd gezag is) wordt voorgesteld als basistaak van de RUD's (Servicepunt Handhaving Overijssel, 2009).

Deze afspraken zijn bevestigd tijdens het Zeister Beraad van april 2010, waarin medewerkers van gemeenten, provincies, waterschappen en hun koepels, departementen, politie en OM hebben gesproken over de ontwikkeling van de regionale uitvoeringsdiensten. Tijdens dit beraad is opnieuw benadrukt dat regionaal maatwerk mogelijk is, ook wat betreft de manier waarop met de in het werkdocument gedefinieerde kwaliteitscriteria voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH-criteria) wordt omgegaan. Tevens is afgesproken dat het IPO, de VNG en VROM het initiatief en de verantwoordelijkheid nemen voor de uitwerking van de RUD. Het streven is om in 2012 met RUD te gaan werken (Uitvoering met ambitie, 2010).

Resultaten

21 van de 24 geïnterviewde gemeenten heeft inzichtelijk wanneer de Wm-vergunningen geactualiseerd moeten zijn en 20 van de 24 gemeenten verwachten dat deze actualisatie ook geheel haalbaar is. Er worden dan ook geen grote knelpunten bij de actualisatie van de Wm-vergunningen verwacht.

Twaalf gemeenten hebben hun werkprocessen m.b.t. vergunningverlening en handhaving ook al volledig afgestemd op de Wabo. Waarbij drie gemeenten overigens aangeven dat de komst van de Wabo in hun gemeente niet heeft geleid tot veranderingen in de uitvoering van

EV-taken. Elf gemeenten hebben de EV-processen nog niet geheel afgestemd op de Wabo. De uitwerking in werkprocessen en instructies ontbreekt bijvoorbeeld nog of de processen zijn nog niet formeel vastgesteld.

Bij 21 gemeenten is externe veiligheid een specifiek thema bij de handhaving. Externe veiligheid wordt betrokken in de risicoanalyses of BEVI bedrijven worden met een hogere frequentie gecontroleerd. In drie gemeenten is externe veiligheid geen specifiek thema bij de prioritering van handhavingstaken, maar worden de risicovolle activiteiten m.b.t. gevaarlijke stoffen wel meegenomen in het standaard handhavingprogramma.

De meningen over de wenselijkheid van verdere regionalisering van de uitvoering van EV-taken zijn verdeeld. Veertien vertegenwoordigers stellen dat externe veiligheidstaken (onder voorwaarden) moeten worden ondergebracht in de regionale uitvoeringsdiensten. Vijf coördinatoren zijn het hiermee oneens en vijf coördinatoren gaven aan hier geen mening over te hebben. De verbreding van de expertise wordt hierbij als belangrijkste kans gezien. Andere argumenten zijn: het vergroten van de efficiëntie en meer mogelijkheden om te voldoen aan de maatlat. Naast kansen worden ook diverse bedreigingen gesignaleerd zoals het wegvloeiën van de deskundigheid bij gemeenten (4x), waardoor bijvoorbeeld de borging van externe veiligheidstaken in gevaar komt, het ontstaan van langere lijnen (4x) en minder aandacht voor de lokale belangen (3x). Vergelijkbare argumenten zijn ook aangetroffen bij de discussie over de rol van de deskundigenpool (zie paragraaf 3.4).

Tabel 3.8. Kansen en bedreigingen bij de regionalisering van EV-taken (coördinatoren)

Kansen	Bedreiging
Expertise wordt breder en toegankelijker, mogelijkheden om meer te voldoen aan de maatlat (5x)	Deskundigheid gemeenten vloeit weg (4x).
Efficiënter (2x)	Lijnen worden langer (4x)
	Minder aandacht voor lokale belangen (3x)

De portefeuillehouders staan positief tegenover bovenlokale samenwerking bij de uitvoering van externe veiligheidstaken. Er is echter een beperkt draagvlak voor samenwerking op het gebied van handhaving en toezicht en voor samenwerking via regionale uitvoeringsdiensten (Tabel 3.9, 3.10, 3.11).

Tabel 3.9. Bovenlokale samenwerking (portefeuillehouders)

	oneens	eens	niet ingevuld
Hoe kijkt u aan tegen bovenlokale samenwerking bij de uitvoering van taken m.b.t. externe veiligheid?	1	10	1

Tabel 3.10 .Thema's voor bovenlokale samenwerking (portefeuillehouders)

samenwerking is voor de volgende taken gewenst	Ja	nee	Niet ingevuld	toelichting
Risico-inventarisatie	7	3	2	Oppakken bovenlokale problematiek en regionale problematiek.
Toezicht en handhaving	5	5	2	Second opinion bij beoordelen EV-onderzoeken via EV-deskundigenpool.
Vorbereiding milieuvergunningen (adviesering)	8	2	2	Vooraf voor het niet reguliere werk / de uitzonderlijke gevallen
Vorbereiding bestemmingsplannen (adviesering)	6	4	2	
Vorbereiding visie Externe Veiligheid	7	3	2	
fstemming visies Externe Veiligheid	8	2	2	

Tabel 3.11. Vorm van bovenlokale samenwerking (portefeuillehouders)

	tussen gemeenten	regionale uitvoeringsdienst	anders	beide	niet ingevuld
Welke vorm van samenwerking acht u gewenst bij de regionalisering van externe veiligheidstaken?	7	1	2	1	1

Bij de categorie "anders" (tabel 3.11) wordt door twee portefeuillehouders aangegeven dat bovenlokale samenwerking via de regionale brandweer / veiligheidsregio gewenst is. Daarnaast wordt aangegeven dat samenwerking vooral gericht moet zijn op de niet-reguliere taken. Ook worden enkele nadelen van samenwerking genoemd. Gesteld wordt dat regionalisering leidt tot versnippering en meer bestuurlijke drukte en dat regionalisering van toezicht en handhaving niet nodig is, omdat de kwaliteit van de gemeentelijke toezicht en handhaving voldoende is.

3.6 Ruimtelijke ordening en externe veiligheid

Maatregelen voor de beheersing van externe veiligheidsrisico's vragen om ruimte of om een ander gebruik van ruimte. De afzonderlijke doelstellingen uit de vorige thema's zullen hun doorwerking moeten vinden in de ruimtelijke ordeningspraktijk. Bij ruimtelijke ontwikkelingen zal rekening gehouden moeten worden met de visies externe veiligheid, bijvoorbeeld bij de keuze van locaties of bij de uitwerking daarvan. Een van de instrumenten om mogelijke knelpunten tussen gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en externe veiligheidsrisico's inzicht-

telijk te maken zijn de signaleringskaarten. In de evaluatie is ingegaan op de stand van zaken m.b.t. de signaleringskaarten en op de vraagstukken en best practices m.b.t. de vertaling van het externe veiligheidsbeleid in bestemmingsplannen.

Resultaten

Via bestemmingsplannen kan voor een belangrijk deel geborgd worden dat ruimtelijke ontwikkelingen voldoen aan de eisen die gesteld worden vanuit externe veiligheid. Mede omdat in veel oude bestemmingsplannen de beheersing van externe veiligheidsrisico's nog onvoldoende geborgd is, wordt externe veiligheid als een van de thema's bij bestemmingsplanherziening gezien. In vijf gemeenten zijn de bestemmingsplannen geheel geactualiseerd. In 18 gemeenten zijn de benodigde actualisatie volledig bekend, maar nog in volle gang en in één gemeente is nog niet volledig bekend welke actualisaties m.b.t. externe veiligheid noodzakelijk zijn.

Bij de actualisatie van bestemmingsplannen worden door negen vertegenwoordigers geen knelpunten meer verwacht. 15 vertegenwoordigers verwachten wel enkele knelpunten bij de nog te actualiseren bestemmingsplannen. De nog op te lossen vraagstukken hebben vooral betrekking op de borging van maatregelen voor de beheersing van het groepsrisico en op de expertise van de ruimtelijke ordenaars. Daarnaast worden onder andere de beschikbaarheid van de gewenste risicogegevens en de beperkte gemeentelijke aandacht voor het thema externe veiligheid genoemd.

Gewenste ruimtelijke ontwikkelingen kunnen in sommige gevallen op gespannen voet staan met de gewenste ruimte voor de beheersing van externe veiligheidsrisico's. Bijvoorbeeld wanneer de eisen voor de beheersing van externe veiligheidsrisico's ruimtelijke ontwikkeling in de weg staan en vice versa. De door de vertegenwoordigers genoemde voorbeelden van dergelijke spanningen hadden vooral betrekking op het groepsrisico rondom het spoor en nabij LGP-stations. Vroege aandacht voor externe veiligheid, een goede afstemming met de brandweer en de risicoveroorzaker en een groot bewustzijn voor externe veiligheidsrisico's zijn hierbij veel genoemde succesfactoren.

Tabel 3.12. Succesfactoren omgang met spanningen tussen RO en EV (*coördinatoren*)

Goed	Aantal
Afstemming intern	7
Afstemming met de brandweer	6
Vroegtijdige aandacht EV	6
Afstemming met het bedrijf	4
Bewustzijn is groot	2

Tabel 3.13. Faalfactoren omgang met spanningen tussen RO en EV (coördinatoren)

Kan beter	Aantal
Externe veiligheid te laat meegenomen	3
Afstemming brandweer	3
Kennisniveau	2

Binnen het MEVO is veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van signaleringskaarten, waarop mogelijke conflicten tussen externe veiligheid en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen zichtbaar kunnen worden gemaakt. Driekwart van de geïnterviewde gemeenten beschikt over dergelijke signaleringskaarten, maar deze signaleringskaarten zijn slechts in 11 gemeenten actueel. Binnen drie gemeenten zijn wel signaleringskaarten aanwezig maar worden deze niet gebruikt. In plaats van de signaleringskaarten wordt gebruik gemaakt van de provinciale risicokaart. Het beheer van de signaleringskaarten ligt veelal in handen van een persoon of afdeling, zoals de coördinator externe veiligheid of de milieuafdeling.

3.7 Verantwoording van het groepsrisico

Alle gemeenten hebben door middel van hun vastgestelde EV-beleid geborgd dat invulling wordt gegeven aan de verantwoording van het groepsrisico. Aansluitend is als onderdeel van het gemeentelijk EV-beleid een signaleringskaart en een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief opgesteld, waardoor al in vroegtijdig stadium al rekening gehouden kan worden met het groepsrisico.

Resultaten

Tussen de Overijsselse gemeenten bestaat er een grote verscheidenheid in de manier waarop bestuurders worden betrokken bij de verantwoording van het GR. In vijf gemeenten wordt de bestuurder altijd betrokken, in 8 gemeenten wordt de bestuurder nooit betrokken. Een kanttekening hierbij is dat zich in sommige gemeenten nauwelijks situaties voordoen waarin het GR verantwoord dient te worden. In 11 gemeenten wordt de bestuurder soms betrokken (figuur 3.1)



Figuur 3.1. Betrokkenheid bestuurder bij de groepsrisicoverantwoording (coördinatoren)

Genoemde voorbeelden van situaties waarbij een bestuurder wordt betrokken zijn:

- afwijking van het brandweeradvis;
- Wro procedures;
- overschrijding van de oriënterende waarde.

De betrokkenheid van de bestuurder is bovendien beperkt vastgelegd. In slechts vijf gemeenten is dit vastgelegd, waarvan vier maal in een mandaatbesluit. In 18 gemeenten is de betrokkenheid van de bestuurder bij de groepsrisicoverantwoording niet specifiek vastgelegd.

Over het algemeen worden de adviezen van de regionale brandweer bij de verantwoording van het groepsrisico overgenomen. Zestien gemeenten geven aan de brandweeradvisen geheel over te nemen. Zes gemeenten nemen de adviezen gedeeltelijk over, omdat zij een andere belangenafweging hanteren. In twee gemeenten wordt het advies geheel overgenomen, omdat de adviezen vooraf afgestemd zijn. De regionale brandweer vervult daarmee in verschillende gemeenten verschillende rollen. Enerzijds de rol van onafhankelijk adviseur en anderzijds meer als partner waarmee onderhandeld kan worden.

Een ander aandachtspunt bij de uitvoering van de brandweeradvisen is de borging van deze adviezen. Drie gemeenten geven aan dat het niet mogelijk of wenselijk is om alle maatregelen te borgen, bijvoorbeeld omdat zij niet handhaafbaar zijn. Zes gemeenten hebben nog geen afspraken gemaakt over hoe brandweeradvisen die niet in het bestemmingsplan geborgd kunnen worden elders geborgd kunnen worden. Veertien gemeenten hebben afspraken gemaakt over het borgen van dergelijke maatregelen. Naast de bestemmingsplannen doen zij dit o.a. door de visie, de toelichting bij bestemmingsplannen, de bouwplantoetsing via afspraken met ontwikkelaars of via het bestrijdingsplan.

Tot slot blijkt uit de gesprekken dat gemeenten, die de oriënterende waarde als harde waarde in hun visie hebben opgenomen, er aan twifelen of zij dit bij de herziening van de

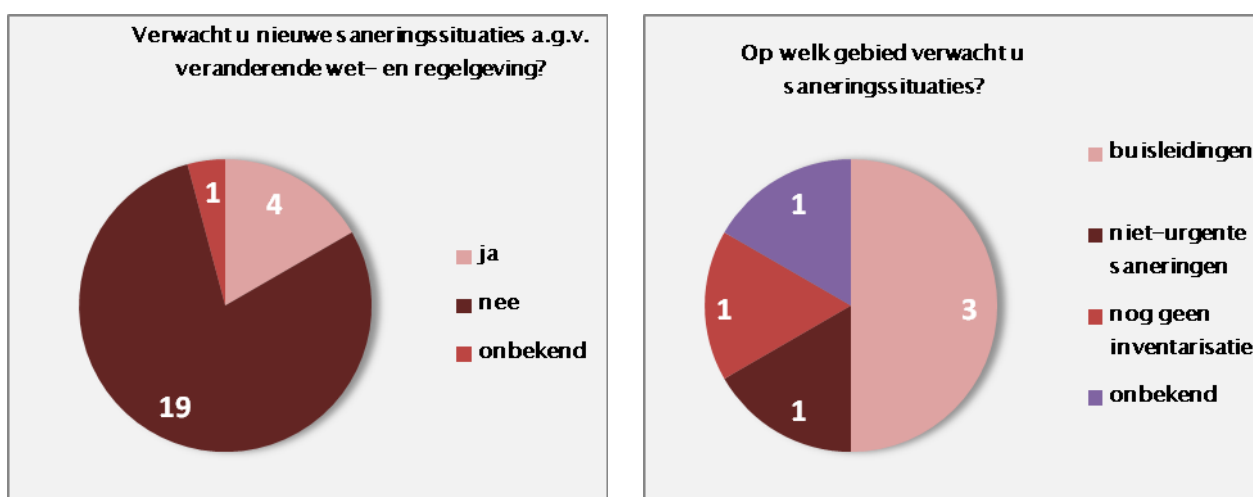
visie opnieuw zullen doen. Wellicht dat het vasthouden aan de oriënterende waarde als grenswaarde toch iets te streng is.

3.8 Saneringssituaties op grond van BEVI

Urgente saneringssituaties zijn in 2007 voltooid. Niet urgente saneringen worden naar verwachting tijdig afgerond (1 januari 2010). Goede monitoring hiervan blijft noodzakelijk. Er bestaan onduidelijkheden ten aanzien van potentiële saneringssituaties veroorzaakt door latente PR-overschrijdingen in bestemmingsplannen (bijvoorbeeld als gevolg van projectie van kwetsbare objecten) en ten aanzien van de gevolgen van grotere veiligheidsafstanden van buisleidingen. Ook bestaan er onduidelijkheden over de sanering van bestaande situaties waarin sprake is van overschrijding van de GR normen van het gemeentelijke EV-beleid.

Resultaten

De benodigde actualisatie van milieuvergunningen m.b.t. externe veiligheid zijn voor 20 gemeenten haalbaar. Voor drie gemeenten is deze actualisatie gedeeltelijk haalbaar, bijvoorbeeld omdat nog niet volledig bekend is welke milieuvergunningen met het oog op externe veiligheid geactualiseerd dienen te worden. In zeven gemeenten bestaan er nog gedoogde urgente saneringen (na 1 juli 2010 wordt de gedoogsituatie opgeheven). Zes gemeenten geven aan dat hierbij nog problemen kunnen optreden. In aanvulling op de huidige situatie zijn mogelijk ook nieuwe saneringsoperaties te verwachten als gevolg van veranderende wet & regelgeving (buisleidingen, besluit transportroute EV), of andere ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeente (Figuur 3.2). Slechts vier gemeenten verwachten nieuwe saneringssituaties in de toekomst. Deze saneringen zullen dan vooral betrekking hebben op buisleidingen. De ondersteuning van saneringen heeft volgens de respondenten dan ook geen hoge prioriteit voor MEVO2.



Figuur 3.2. Verwachtingen saneringssituaties (coördinatoren)

Via bestemmingsplannen kan worden voorkomen dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen tot nieuwe saneringssituaties leiden, maar hiervoor is wel een goede borging vereist. Sommige, vaak verouderde bestemmingsplannen, staan binnen de 10^{-6} contour nog uitbreiding van beperkt kwetsbare bestemmingen toe. Hierdoor kunnen deze objecten, zoals kantoren met een vloeroppervlak kleiner dan 1500 m^2 (beperkt kwetsbaar), uitbreiden naar een vloeroppervlak groter dan 1500 m^2 , waardoor direct een kwetsbaar object en een saneringssituatie ontstaat. Het weigeren van de bouwvergunning op basis van het bestemmingsplan is daarbij niet mogelijk.

Vijf coördinatoren externe veiligheid geven aan dat deze potentiële saneringssituaties nog niet volledig in beeld zijn. Een directe oplossing is, wanneer actualisatie van de bestemmingsplannen op korte termijn niet mogelijk is, nog niet gevonden. Via een voorbereidingsbesluit zijn dergelijke ongewenste ontwikkelingen eerder te voorkomen, maar dat kan alleen wanneer er binnen een jaar na de vaststelling van het voorbereidingsbesluit een ontwerp bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.

4 Workshop

Tijdens de workshop zijn de tussenresultaten van de evaluatie gepresenteerd. Uit deze resultaten zijn twaalf discussiethema's geselecteerd. De aanwezigen hebben drie stickers uitgereikt gekregen en deze stickers bij de voor hen belangrijkste discussiethema's geplakt. Op basis van deze stemming zijn de belangrijkste discussiethema's geselecteerd. De nadruk is hierbij gelegd op de organisatorische aspecten. Hier lag volgens de aanwezigen de belangrijkste bijdrage van het MEVO.

Tabel 4.1 Prioritering van discussiethema's toekomst MEVO (coördinatoren)

Discussiethema's	Stemmen
1. Toepassing van de maatlat	17
2. Borging externe veiligheid in werkprocessen	10
3. Kennisontwikkeling en uitwisseling	8
4. Regionale uitvoeringsdiensten (RUD)	6
5. Actualisering visies (bijv. via formats)	5
6. Toekomst EV-deskundigenpool	4
7. Risico-inventarisatie en beheer risicogegevens (ISOR)	1
8. Afstemming tussen gemeenten en gemeenten en provincie	1
9. Omgang met het groepsrisico	1
10. Omgang met het brandweeradvies	1
11. Implicaties basisnet spoor en Noordtak	0
12. Nieuwe buisleidingen	0

Na de prioritering van de thema's zijn de aanwezigen in de volgende drie groepen uiteen gegaan.

1. Toepassing maatlat, RUD en EV-deskundigenpool
2. Kennisontwikkeling en uitwisseling en actualisering visies
3. De ontwikkeling van werkprocessen en de borging van externe veiligheid

In deze groepen zijn de discussiethema's concreter uitgewerkt en zijn ingrediënten aangedragen voor het vervolg van het MEVO. Deze uitwerking is hieronder aangegeven.

De maatlat

De maatlat wordt gezien als meer dan de bedoelde 'best practice'. Een nuancering van de maatlat naar risicoprofiel van een gemeente is wenselijk. Het is hierbij wel van belang dat de risicobronnen dan niet in aard en omvang kunnen toenemen. Een gemeente met een laag risicoprofiel hoeft niet aan alle maatlateisen te voldoen, wanneer ook de vestiging van een risicovol bedrijf via beleid is uitgesloten, bijvoorbeeld via bestemmingsplannen. Daarnaast is de status van de maatlat discutabel gelet op de recente 'vaststelling' van kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-kwaliteitscriteria) waarin ook externe veiligheid is meegenomen (KPMG, 2009).

Regionale uitvoeringsdiensten

Op landelijk en provinciaal niveau vindt er discussie plaats over de ontwikkeling van regionale uitvoeringsdiensten (zie ook paragraaf 3.5). Het is hierbij nog onbekend wat de ruimte is voor een eigen, regionale, invulling van de regionale uitvoeringsdiensten. Desondanks is tijdens de workshop gesproken over de mogelijke invulling van deze regionale uitvoeringsdiensten m.b.t. externe veiligheidstaken. Een van de suggesties uit de workshop is om een groeimodel aan te houden, waarbij bijvoorbeeld wordt begonnen met een regionale uitvoeringsdienst voor handhaving en toezicht en waarbij in een later stadium bekeken kan worden in hoeverre ook taken m.b.t. vergunningverlening kunnen worden overgenomen.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de afstemming tussen de RUD en het bevoegd gezag. Waar komen uiteindelijk de bevoegdheden te liggen? Gesteld wordt dat de voorbereiding van besluiten bij de regionale uitvoeringsdiensten kunnen worden ondergebracht, maar dat de besluiten wel door de gemeenten zelf genomen moeten worden. Vooral de verantwoordingsplicht groepsrisico speelt een belangrijke rol. Hierbij is het van belang dat binnen de gemeenten voldoende deskundigheid aanwezig is om het advies van de RUD te kunnen doorgronden en te beoordelen ten behoeve van de besluitvorming. Het gevaar is immers dat bij de vorming van regionale uitvoeringsdiensten veel kennis vanuit de gemeenten wegvloeit. Dit heeft aan de andere kant efficiëncynadelen.

De EV-deskundigenpool

De EV-deskundigenpool moet volgens de aanwezigen op de workshop worden voortgezet. De zichtbaarheid van deze pool is hierbij een belangrijk aandachtspunt.

Kennisontwikkeling en uitwisseling

De aandacht voor kennisontwikkeling en uitwisseling wordt als belangrijke bijdrage van het MEVO gezien. Een aandachtspunt voor het vervolg van het MEVO is om de vereiste kennis explicieter te maken en om bijvoorbeeld per functie aan te geven welke kennis en opleiding vereist is. Hierbij dient te worden uitgegaan van een genuanceerde maatlat/VTH-kwaliteitscriteria, waarbij rekening wordt gehouden met het risicoprofiel van de gemeente. Naast het expliciteren van de benodigde kennis en vaardigheden is er behoefte aan specialistische cursussen. Het cursusaanbod dat is ontwikkeld in samenwerking met Saxion wordt door sommige aanwezigen als te algemeen beschouwd. Meer specifieke cursussen over bijvoorbeeld de PGS15 of Carola zijn gewenst. Het is overigens de vraag of dit vanuit overheidswege of vanuit de markt vorm moet worden gegeven.

De jaarlijkse bijeenkomst van EV-coördinatoren wordt gewaardeerd. Voorgesteld wordt om tweemaal per jaar bijeen te komen en om tijdens deze bijeenkomsten ook cases uit de provincie te bespreken om ook daarmee de kennisuitwisseling te bevorderen. Daarnaast zouden de bijeenkomsten ook rond een bepaald thema ingevuld kunnen worden.

Tot slot wordt opgemerkt dat voorbeelden tussen gemeenten kunnen worden uitgewisseld, bijvoorbeeld van bestemmingsplannen. Hiervoor hoeft geen nieuwe website ontwikkeld te worden, maar kan worden aangesloten bij de relevant.nl website. Hierop zijn reeds verschillende voorbeelden te vinden. Deze website zou met Overijsselse voorbeelden kunnen worden uitgebreid.

De herziening van visies

Ook bij het vervolg van het MEVO is er behoefte aan formats vanuit de provincie, waarin staat vermeld welke aspecten meegenomen moeten worden bij de actualisatie van de visies. Deze formats kunnen gemeenten tijd besparen, kunnen ervoor zorgen dat het EV-beleid van de Overijsselse gemeenten vergelijkbaar is qua opzet en kunnen dienen als kwaliteitseis waarmee voor de gemeenten duidelijk wordt aan welke eisen het herziene beleid moet voldoen. Aanvullend op de formats zou de provincie kunnen voorzien in een overzicht van recente wetgeving en de eisen die daaruit voortkomen. De formats moeten hierbij vooral worden gezien als hulpmiddel.

Daarnaast is voorgesteld om in de formats een onderscheid te maken tussen aspecten die minimaal moeten worden meegenomen bij de herziening van de visie en extra aspecten. Naast suggesties vanuit de provincie zouden ook best practices vanuit de gemeenten in de formats kunnen worden opgenomen, zoals een toetsingskader voor de groepsrisicobeoordeling. Tot slot worden enkele kanttekeningen geplaatst bij de herziening van de visies. In het MEVO-programma voor 2010 is reeds aangegeven dat moet worden bezien in hoeverre actualisatie van de eigen visie nodig is. Deze actualisatievraag blijft ook voor de periode 2011-2014 bestaan. Enkele gemeenten geven aan een actualisatie in 2010 of 2011 erg vroeg te vinden, aangezien zij pas recent hun visie hebben vastgesteld. Zij zouden liever zelf een geschikter moment bepalen voor de herziening van de visies. Dit laatste is natuurlijk gekoppeld aan de noodzaak tot actualisatie.

Werkprocessen

De gemeenten hebben de EV-taken op een eigen manier georganiseerd, wat bijvoorbeeld bleek tijdens discussies over de organisatie van vergunningverlening. De provincie zou een rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van werkprocessen, bijvoorbeeld door de uitwisseling van werkprocessen te stimuleren; dan wel best-practices beschikbaar te stellen. Een belangrijke vraag die hierbij open blijft is hoe hierbij omgegaan dient te worden gegaan met de lokale verschillen. Het blijft namelijk altijd noodzakelijk om het EV-proces in te passen in het 'hoofdproces'. Uiteraard dient bij de ontwikkeling van dergelijke processen ook geanticipeerd te worden op de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten.

Ook wordt aandacht gevraagd voor de rol van de verschillende adviezen die worden gegeven bij externe veiligheid. De rol van deze adviezen en de invulling van deze adviezen verschilt. Hierbij moet dan worden gedacht aan de interne advisering van de lokale brand-

weer inzake brandveiligheid versus de externe/wettelijk verplichte advisering door de regionale brandweer gelet op het BEVI . Wellicht dat via werkafspraken of processen de verwachtingen t.a.v. de adviezen en de rol van de adviezen kan worden verhelderd.



Figuur 4.1 Workshop

5 Conclusies, reflectie en aanbevelingen

De centrale einddoelstelling van het MEVO is geformuleerd als een structurele uitvoering op adequaat niveau en een structurele samenwerking op effectief en efficiënt niveau. In deze evaluatie is vanuit dit perspectief ingegaan op de volgende drie onderwerpen:

1. de tevredenheid van de gemeentelijke betrokkenen over de bijdrage van het MEVO aan de uitvoering van externe veiligheidstaken;
2. de bestaande best practices en knelpunten bij de uitvoering van externe veiligheidstaken en de daarbij behorende samenwerking;
3. de bouwstenen voor een vervolg op het MEVO.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uit de evaluatie samengevat.

5.1 Conclusies

De tevredenheid over de bijdrage van het MEVO aan de uitvoering van externe veiligheidstaken is groot.

Uit de gesprekken met externe veiligheidscoördinatoren blijkt dat er in de afgelopen jaren diverse acties zijn ondernomen om de uitvoering van externe veiligheidstaken naar een hoger niveau te brengen. Het MEVO heeft hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. Via het MEVO zijn middelen beschikbaar gesteld om uren vrij te maken voor externe veiligheidstaken, zoals voor de ontwikkeling van externe veiligheidsvisies of voor scholing. Het MEVO heeft daarnaast een centrale rol vervuld in de informatievoorziening en heeft als stok achter de deur gediend voor de uitvoering van externe veiligheidstaken. Hiermee heeft het MEVO volgens de gemeentelijke coördinatoren externe veiligheid een positieve bijdrage geleverd aan het Overijsselse bewustzijn voor externe veiligheidsvraagstukken. Ook de portefeuillehouders zijn positief over de aanpak van het MEVO en de bijdrage van het MEVO aan de uitvoering van externe veiligheidstaken op lokaal niveau.

De rol van de gemeenten en de bijbehorende eisen aan expertise verdient aandacht

Het centrale vraagstuk dat uit de evaluatie van het MEVO naar voren is gekomen is de vraag welke rol de gemeenten in de toekomst dienen te vervullen bij de uitvoering van externe veiligheidstaken en welke mate van expertise hierbij gewenst en vereist is. Deze vraag komt voort uit de discussie over regionale uitvoeringsdiensten, waarin ook externe veiligheidstaken kunnen worden ondergebracht. Dit leidt tot vragen over de rol- en taakverdeling tussen de gemeenten en de regionale uitvoeringsdiensten, ook op het gebied van de externe veiligheid. De discussie over de benodigde expertise sluit aan op de discussie over de toepassing van de maatlat, waarbij door de respondenten wordt gesteld dat de huidige maatlat genuanceerd dient te worden. De maatlat dient te worden afgestemd op de aard en omvang van risicobronnen in een gemeente. Dit is volgens de respondenten nu nog onvoldoende het geval, waardoor de eisen aan de expertise onrealistisch en onredelijk hoog zijn.

Het bestuurlijk draagvlak voor regionale uitvoeringsdiensten is laag

Portefeuillehouders staan positief tegenover bovenlokale samenwerking bij de uitvoering van externe veiligheidstaken. Er is echter een beperkt draagvlak voor samenwerking op het gebied van handhaving en toezicht, waarop bij de ontwikkeling van regionale uitvoeringsdiensten de nadruk wordt gelegd. Daarnaast worden de regionale uitvoeringsdiensten slechts door twee van de 12 geïnterviewde portefeuillehouders genoemd als meest gewenste vorm van bovenlokale samenwerking.

De MEVO thema's blijven actueel

Per thema uit het MEVO is gekeken welke best practices en knelpunten er naast de eerder genoemde discussie over de maatlat en regionalisering nog meer spelen bij de Overijsselse gemeenten. Uit de bespreking van deze thema's komt naar voren dat de thema's die aan het begin van het MEVO zijn gedefinieerd nog steeds actueel zijn, hoewel binnen de thema's volgens de respondenten wel vooruitgang is geboekt. In tabel 5.1 zijn de meest genoemde vraagstukken per thema weergegeven.

Tabel 5.1 Vraagstukken per thema (coördinatoren)

Thema	Vraagstukken
Externe veiligheidsvisies	Aanpassing aan veranderende wetgeving Noodzaak en tijdstip actualisatie
Risico-inventarisatie	Actualiteit ISOR Omvang en aard transport gevaarlijke stoffen spoor
Vervoer gevaarlijke stoffen	Gevolgen basisnet spoor Handhaving vervoer gevaarlijke stoffen weg Vastleggen buisleidingen in bestemmingsplannen
Organisatorische versterking	Toepassing maatlat Zichtbaarheid EV-deskundigenpool Ontwikkeling van werkprocessen
Vergunningverlening en handhaving	Afstemming van vergunningsverlenings- en handhavingstaken op toekomstige regionale uitvoeringsdiensten.
Ruimtelijke ordening en externe veiligheid	Verantwoording van het GR Rol en actualiteit van de signaleringskaarten
Verantwoording van het groepsrisico	Rol van de brandweer en brandweeradvisen Borging van maatregelen
Saneringen	Knelpunten rondom buisleidingen Saneringen als gevolg van een overschrijding van de oriënterende waarde voor het groepsrisico

MEVO II dient het verhogen van het niveau van de uitvoering van EV-taken mogelijk te maken

De respondenten zijn in hoge mate tevreden over de bijdrage van het MEVO aan de uitvoering van externe veiligheidstaken. Via het MEVO zijn middelen beschikbaar gesteld om de uitvoering van externe veiligheidstaken naar een hoger niveau te tillen, bijvoorbeeld door de

ontwikkeling van EV-visies, kennisuitwisseling en scholing. Deze bijdrage wordt gewaardeerd en gekoesterd met het oog op het vervolg van het MEVO.

Via informatievoorziening en uitwisseling, een deskundigenpool en via het beschikbaar stellen van nieuwe middelen dient het 'MEVOII' de uitvoering van externe veiligheidstaken op peil te houden en verder te versterken. Daarnaast dient, volgens de respondenten, in het 'MEVOII' aandacht te worden besteed aan de regionalisering van externe veiligheidstaken. Door de verwachte komst van de regionale uitvoeringsdiensten komen een deel van de handhavingstaken en wellicht ook vergunningstaken op een hoger (regionaal) niveau te liggen. De verdere ontwikkeling van bijvoorbeeld werkprocessen, de maatlaat of de EV-deskundigenpool dient volgens de betrokkenen in het licht van deze regionalisering plaats te vinden, omdat de keuzeruimte bij de invulling van de regionale uitvoeringsdiensten beperkt zal zijn. Via het MEVO kan wellicht worden geanticipeerd op de vorming van regionale uitvoeringsdiensten en op de gewenste en benodigde verdeling en afstemming van externe veiligheidstaken.

5.2 Reflectie en aanbevelingen

Externe veiligheid kan worden gezien als een sectoraal belang bij de ruimtelijke inrichting en ontwikkeling van een gebied. Het externe veiligheidsbeleid is erop gericht om externe veiligheid een volwaardig plaats te geven bij de belangenafweging rond ruimtelijke ontwikkeling. De provincie heeft in haar structuurvisie en omgevingsverordening de doelen en eisen m.b.t. de beheersing van externe veiligheidsrisico's vastgelegd. Voor de realiseringen van deze doelen is zij echter sterk afhankelijk van de gemeenten. Uiteindelijk dienen de gemeenten een groot deel van de landelijke en provinciale doelen om te zetten in daden, bijvoorbeeld via de verankering van externe veiligheidsmaatregelen in bestemmingsplannen en milieuvergunningen, via het vaststellen van transportroutes of via toezicht en handhaving. Nationale en provinciale doelen met betrekking tot externe veiligheid worden echter niet automatisch en allemaal uitgevoerd. De mate waarin de doelen ook worden omgezet in daden is afhankelijk van grofweg 5 verschillende factoren: 1) psychologische factoren, 2) de bestuursstijl en ondersteuning van hogere overheden, 3) capaciteiten van de gemeenten, 4) conflicterende lokale belangen en 5) publiek draagvlak (Burby en May, 1997, Burby, 1998, Neuvel, 2009)

Psychologische factoren

Bij het nemen van maatregelen voor het voorkomen van incidenten en het beperken van maatregelen is er sprake van een paradox. Uiteraard is het wenselijk om vooraf maatregelen te nemen. Vaak is een ramp echter pas de aanleiding voor het nemen van maatregelen en is de interesse voor het nemen van maatregelen in een periode waarin zich geen incidenten hebben voorgedaan beperkt. De risico's worden dan lager ingeschat en de baten van de maatregelen zijn dan vaak beperkt zichtbaar. Dergelijke psychologische factoren zijn te beïnvloeden via specifieke risicocommunicatie.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat nog niet alle bestuurders op de hoogte zijn van het thema externe veiligheid. Externe veiligheid blijft volgens sommige respondenten een abstract begrip. Om deze reden was het bijvoorbeeld lastig om alle bestuurders bij de interviews te betrekken. Door enkele coördinatoren wordt ook voorgesteld om meer aandacht te besteden aan specifieke communicatie voor bestuurders. Daarnaast is door enkele coördinatoren externe veiligheid aangegeven, dat ook de communicatie naar het publiek nog beperkt tot stand is gekomen. Bestuurders zijn bijvoorbeeld bang om 'slapende honden wakker te maken'. Parallel aan de conclusies naar het onderzoek naar de perceptie van burgers van overstromingsrisico's (Terpstra, 2010), kan echter worden aanbevolen om te communiceren en om daarbij ook aan de mensen die staan blootgesteld aan de risico's de mogelijkheid van een incident te benadrukken indien voorbereiding van deze mensen wordt verlangd.

Risicocommunicatie is in deze evaluatie niet meegenomen, omdat dit niet als onderdeel van het provinciaal belang werd gezien. Communicatie naar het publiek, bestuur en naar de professionals is echter cruciaal. Het is daarom van belang om er voor te zorgen dat risicocommunicatie meegenomen blijft worden bij de uitvoering van EV-taken en dat er in het vervolg op het MEVO een duidelijke link blijft naar risicocommunicatie eventueel in samenwerking met de veiligheidsregio's

Bestuursstijl en ondersteuning

De mate waarin beleid voor de beheersing van risico's doorwerkt op het lokale niveau hangt ook af van de mate waarin hogere overheden zich inzetten en van de stijl die zij hanteren in de interactie met deze overheden (Burby 1997). Bij de bestuursstijl wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen een coöperatieve stijl, gericht op communicatie en samenwerking en een meer dwingende stijl met sterke controle en sancties. Uit Amerikaans onderzoek naar de doorwerking van veiligheidsbeleid komt naar voren dat sancties vooral leiden tot een gecalculiseerd commitment van gekozen bestuurders. De coöperatieve aanpak leidde vooral tot het vergroten van het commitment van de beleidsmakers. Een belangrijk nadeel van de dwingende stijl was dat de strategie vooral leidde tot een passieve verantwoordelijkheid. Men is vooral gericht op het voldoen aan de procedures en in mindere mate op het daadwerkelijk beheersen van de veiligheidsrisico. Een belangrijk nadeel van de coöperatieve stijl was dat vooral bestuurders geen noodzaak zagen tot het nemen van maatregelen.

De coördinatoren en bestuurders zijn tevreden over de gehanteerde sturing. Bij het MEVO ligt de nadruk op de coöperatieve stijl. De provincie ondersteunt het externe veiligheidsbeleid op gemeentelijk niveau met middelen en expertise, maar de gemeenten behouden hun beleidsvrijheid bij de invulling van de gemeentelijke externe veiligheidstaken. Naast deze coöperatieve aanpak zijn ook een aantal dwingende elementen ingevoerd. Gemeenten zijn bijvoorbeeld verplicht tot het opstellen van een uitvoeringsprogramma en tot het verantwoorden van de gesubsidieerde taken. Deze vorm van verantwoording is voor enkele betrokkenen een belangrijke stok achter de deur geweest om daadwerkelijk tijd vrij te maken voor

de uitvoering van externe veiligheidstaken. De administratieve last van deze verantwoording wordt door sommigen wel als negatief ervaren.

Capaciteiten van lokale overheden

De mate van technische ondersteuning en andere vormen van assistentie van hogere overheden aan lagere overheden is een belangrijke voorspeller van veranderingen in het commitment van beleidsmakers. Daarnaast dienen de lokale overheden ook te beschikken over de tijd, middelen en expertise om de nationale en provinciale doelstellingen ook daadwerkelijk te vertalen naar beleid en uitvoering.

De ontwikkeling van expertise en de uitbreiding van de capaciteit van gemeenten voor de uitvoering van EV taken was een belangrijke peiler van het MEVO. De coördinatoren noemden de ondersteuning door het MEVO, bijvoorbeeld op het gebied van kennisontwikkeling en uitwisseling als een van de meest waardevolle elementen uit het MEVO. Daarnaast geven de gemeenten aan over voldoende capaciteit voor de uitvoering van EV-taken te beschikken. Wel is er discussie over de mate van expertise die noodzakelijk is om de taken voldoende uit te voeren.

Auditing en kennisuitwisseling

Deze evaluatie is beperkt gebleven tot de rol van het MEVO en de doelstellingen van het programma. Niet is gekeken naar de kwaliteit van de uitvoering van EV-taken (zie de inleiding). Dit laatste vereist een meer uitvoerige dossieranalyse, het vaststellen van uitvoeringsstandaarden en een inhoudelijke beoordeling van de borging van externe veiligheid in bestemmingsplannen of van de groepsrisicoverantwoording. Daarnaast is in deze evaluatie geen uitspraak gedaan over *de mate waarin* de uitvoering van EV-taken is verbeterd / verslechterd, omdat een nul-meting ontbreekt. Eén van de suggesties uit de gevoerde gesprekken, namelijk om elkaar te auditen, is in dit licht een interessante optie. Het doel van een dergelijke audit is niet alleen om tot een oordeel te komen over de kwaliteit van uitvoering, maar vooral om kennis en ervaringen uit te wisselen. Het is daarom van belang om een dergelijke audit ook met de coördinatoren uit te voeren, eventueel in samenwerking met externen. Een interne audit vereist echter een uitgebreide en stapsgewijze analyse van de uitvoering van externe veiligheidstaken. Een alternatief hiervoor is, zoals voorgesteld tijdens de workshop, om meer cases uit verschillende gemeenten met elkaar te bespreken. Op deze manier kan eveneens kennis en ervaring worden uitgewisseld en de kwaliteit van de uitvoering van EV-taken worden vergroot.

Deze kennisuitwisseling via audits of gemeenschappelijke bestudering van lokale cases kan hierbij niet alleen bijdragen aan kwaliteitsbeoordeling en verbetering, maar kan ook een aanleiding zijn om verschillen in overeenkomsten in lokale aanpakken op te sporen. Discussies over deze verschillen en overeenkomsten kan hierbij ook worden gebruikt als een basis voor de ontwikkeling van een vergelijkbare aanpak van externe veiligheidsvraagstukken in

de Overijsselse gemeenten. Hiermee kan voorgesorteerd worden op de ontwikkeling van regionale omgevingsdiensten.

Sturen op output

Bij het formuleren en evalueren van doelstellingen zou ook meer gekeken kunnen worden naar de daadwerkelijke reductie van veiligheidsrisico: is de aard en omvang van de risicobronnen, blootstelling en kwetsbaarheid daadwerkelijk afgenomen? Bij het formuleren van doelstelling zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan doelstellingen m.b.t. de aard en omvang van risicobronnen, het aantal (beperkt) kwetsbare objecten in invloedsgebieden of naar getroffen maatregelen om de zelfredzaamheid of mogelijkheden voor hulpverlening te vergroten. Een mogelijke optie is om te kijken naar veranderingen in het gebiedsgerichte groepsrisico (zie box 1).

Box 1 Het gebiedsgerichte groepsrisico (gebaseerd op Gooijer et al., 2007)

Bij een gebiedgerichte groepsrisicobenadering wordt niet langer uitgegaan van de kans op een X aantal slachtoffers per bron, maar wordt een gebied centraal gezet. Bij de berekening van het gebiedsgerichte groepsrisico wordt vervolgens gekeken naar alle risicobronnen die het risico in een gebied beïnvloeden. Hierbij wordt per deelgebied een FN-curve gemaakt, gebaseerd op de voor dat gebied relevante scenario's eventueel van meerdere bronnen. Een belangrijk voordeel van deze aanpak is dat groepsrisico's op een kaart worden gezet. Dit is gedaan op twee manieren: een GR-gebiedenkaart en een GR-bijdragekaart. De GR-gebiedenkaart geeft inzicht in het GR in relatie tot de oriënterende waarde en in de mogelijke invloed van een toename van het aantal personen in relatie tot de oriënterende waarde. De GR-bijdragekaart toont welke delen van een gebied een relatief hoge bijdrage leveren aan het groepsrisico in een bepaald gebied.

Kosten en baten

Veiligheidsmaatregelen zijn vaak kostbaar en moeten concurreren met andere belangen en de claims die hieruit voortkomen zoals ruimtelijke of financiële claims. Hoewel de adviesraad gevaarlijke stoffen heeft aangegeven dat bij de brandweeradvisering de aandacht voor de kosten en effectiviteit van maatregelen beperkt is en dat een grondigere analyse van kosten en effecten van maatregelen gewenst is (Adviesraad gevaarlijke stoffen, 2008a,b), is dit punt nauwelijks als aandachtspunt uit deze evaluatie naar voren gekomen. Desondanks bevelen wij aan om ook binnen het vervolg op het MEVO aandacht te besteden aan de kosten en baten van maatregelen en om hierbij aan te sluiten bij bestaande landelijke ontwikkelingen. Inzicht in de kosten en baten van maatregelen kan namelijk bijdragen aan een meer expliciete beoordeling van brandweeradviezen en aan een meer expliciete verantwoording van het groepsrisico.

Publiek draagvlak

Publiek draagvlak kan een bepalende factor zijn bij beleidsontwikkeling en uitvoering. Een sterke roep van onderaf kan er toe bijdragen dat lokale overheden zich extra inspinnen om het veiligheidsbeleid uit te voeren, terwijl grote weerstand tegen veiligheidsmaatregelen

(denk hierbij bijvoorbeeld aan de noodoverloopgebieden) kan leiden tot het niet uitvoeren van veiligheidsmaatregelen.

Uit de gesprekken met de Externe Veiligheidscoördinatoren is niet naar voren gekomen dat er veel publiek verzet is tegen maatregelen voor de beheersing van externe veiligheidsrisico's. Wel lijkt een meer expliciete discussie over de rol van de publieke vertegenwoordigers, namelijk het college van B&W en de raad bij de GR verantwoording gewenst. De bestuurlijke verantwoording van het groepsrisico is een belangrijk element in het externe veiligheidsbeleid, maar de rol van de bestuurder in deze verantwoording lijkt in veel gemeenten incidenteel te worden geregeld. Vragen over hoe een gemeente het GR wil verantwoorden en welke rol hierbij speelt kunnen in de visie of in werkprocessen worden vastgelegd, zoals bijvoorbeeld is gedaan in de gemeente Enschede.

Bibliografie

- Adviesraad gevaarlijke stoffen. (2008a). *Brandweeradvisering in het kader van de verantwoordingsplicht groepsrisico. Stand van zaken*. Den Haag: Adviesraad gevaarlijke stoffen.
- Adviesraad gevaarlijke stoffen. (2008b). *Risicobeleid en rampenbestrijding. Op weg naar meer samenhang*. Den Haag: Adviesraad gevaarlijke stoffen.
- De Boer, D., & Rodenhuis, W. (2009). *Verantwoording van het groepsrisico in de praktijk. Inventariserend onderzoek naar de praktijk van de groepsrisicoverantwoording en de adviesrol van de regionale brandweer in gemeenten in de provincie Drenthe*. Enschede: Saxion.
- Burby, R.J., 1998. *Cooperating with Nature. Confronting Natural Hazards with Land-Use Planning for Sustainable Communities*. Washington: Joseph Henry Press.
- Burby, R.J. and May, P.J., 1997. *Making Governments Plan. State Experiments in Managing Land Use*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Gooijer, L, Van Vliet, A.A.C., Wiersma, T., Boot, H. (2007). *Groepsrisico op de kaart gezet. Hoofdrapport*. Ministerie van VROM: RIVM-rapport 620100006/2007 TNO-rapport 2007-A-R0896/B
- Kloppenborg, J. (2009). *Kwantiteit en kwaliteit risicogegevens. MEVO project 5*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- KPMG. (2009). *Eindrapportage ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma. Deel A + Deel B. Versie 2.0*. KPMG.
- Neuvel, J. (2009). *Neuvel, J.M.M. (2009). Geographical Dimensions of Risk Management. The consideration of spatial planning and Geo-ICT to risk reduction. PhD thesis*. Wageningen: Wageningen University.
- Provincie Overijssel. (2009). *Zorgen en borgen. Resultaten nulmeting maatlat EV*. Zwolle: Royal Haskoning.
- Servicepunt Handhaving Overijssel. (2010). *Opgeroepen op maart 16, 2010*, van <http://www.seph.nl/manswaboosting/samenwerking-in-overijssel/>
- Servicepunt Handhaving Overijssel. (2009, oktober 30). *Werkdocument basistakenpakket voor regionale uitvoeringsdiensten*. Opgeroepen op maart 16, 2010, van <http://www.seph.nl/manswaboosting/landelijk/#c1142>
- Terpstra, T. (2010). *Flood risk perception*. Enschede: TU Twente.
- Uitvoering met Ambitie (2010). *Slotverklaring Zeister Beraad 31 maart – 1 april 2010*. Opgeroepen op 22 april, 2010 van <http://www.uitvoeringmetambitie.nl/nieuws.php?id=3>