



provincie
groningen



SAMEN STERK

SAMEN VEILIG

“De Roadtour Externe Veiligheid”

Rapportage over het externe veiligheidsbeleid in ruimtelijke plannen van de groninger gemeenten (nulmeting).

Inhoudsopgave

1. Inleiding op de Roadtour	p. 3
2. Indicatoren van implementatie van EV beleid	p. 4
3. Resultaten van de nulmeting	p. 7
4. Beleidsaanbevelingen	p. 10

1. Inleiding op de Roadtour

Wat vooraf ging.

Op 27 oktober 2004 is het besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI) in werking getreden. Het besluit is van toepassing op de voorbereiding en de besluitvoering van ruimtelijke plannen en milieuvergunningen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de doorwerking van het BEVI in hun ruimtelijke plannen. Met projecten van het uitvoeringsprogramma 2004 - 2005 zijn de gemeenten op weg geholpen. De BEVI-inrichtingen zijn per gemeente geïnventariseerd. Er zijn cursussen over externe veiligheid en de BEVI gegeven. Ook is "de veiligheidstoets", een werkwijze voor het toepassen van het BEVI in ruimtelijke plannen, ontwikkeld. De toets is tijdens een symposium in het provinciehuis toegelicht. Deze voorliggende rapportage richt zich op de toepassing van het BEVI in ruimtelijke plannen tot nu toe, welke verbeterpunten er zijn en op welke wijze het steunpunt Externe Veiligheid daaraan een positieve bijdrage kan leveren.

Wat waren de verwachtingen van de onderzoekers?

De onderzoekers¹ verwachtten naar aanleiding van de cursussen en de veiligheidstoets dat het BEVI redelijk geïmplementeerd zou zijn in gemeentelijke ruimtelijke plannen. Uit het navolgende blijkt dat dit nog niet of onvoldoende het geval is. Zo ontbreekt vaak de interne gemeentelijke afstemming en die met de regionale brandweer. En in een fors aantal ruimtelijke plannen is het BEVI onjuist of onvolledig verwerkt. Om een helder en meetbaar beeld te krijgen van de oorzaken is een "foto" (nulmeting) van de huidige situatie gemaakt. Hiermee is inzichtelijk gemaakt welke knelpunten er zijn en hoe die door de gemeenten, zonodig met inschakeling van het steunpunt, kunnen worden opgelost.

Bij de nulmeting zijn teneinde een professionele uitvoering van het BEVI in ruimtelijke plannen te bewerkstelligen de volgende indicatoren gebruikt:

- de organisatorische inbedding
- de personele capaciteit
- de kennis en vaardigheden van de uitvoerende ambtenaren
- de toedeling van de verantwoordelijkheden
- de beleidsvorming
- de communicatie
- de bestuurlijke betrokkenheid
- het gegevensbeheer
- de beschikbare financiële middelen
- de gemeentelijke verwachtingen t.a.v. het steunpunt Externe Veiligheid Groningen

De indicatoren zijn toegelicht in hoofdstuk 2.

¹ Het onderzoeksteam bestaat uit provinciale medewerkers van de afdelingen Milieuvergunningen en RO en van het toekomstige steunpunt. Daarnaast nam de beleidsmedewerker pro-actie van de regionale brandweer Groningen deel. De namen van de projectleden zijn in de bijlage opgenomen.

Doelstellingen

Naast het nemen van de "foto" van de doorwerking van het BEVI had het onderzoeksteam zichzelf de volgende doelen gesteld:

1. Het nader informeren van de gemeentelijke medewerkers over het thema Externe Veiligheid.
2. Het aftasten van nieuwe uitgangspunten voor een provinciale beleidsvisie² Externe Veiligheid.
3. De Veiligheidstoets (als werkdocument) vast te laten stellen in de college's van B&W.

Aanpassing werkwijze tijdens de Roadtour

Om vergelijkbare resultaten te verkrijgen heeft het onderzoeksteam in de eerste gesprekken gewerkt met een van te voren toegezonden enquête die samen met de gemeentelijke deelnemers werd ingevuld. Dit bleek niet goed te werken omdat de gemeentelijke deelnemers zich "geaudit" voelden en omdat de implementatie van BEVI in RO nog onvoldoende bleek te zijn ingevoerd. Er ontstond daardoor een defensieve houding wat de openheid in de gesprekken niet ten goede kwam. Omdat externe veiligheid een nog relatief nieuw en niet voldoende geïmplementeerd onderwerp bleek, realiseerde het onderzoeksteam zich dat de aanpak in deze fase van het proces beter gericht zou kunnen worden op uitnodiging tot samenwerking (zowel intern als extern). Het onderzoeksteam heeft daarom een aangepaste agenda opgesteld. Deze agenda bevatte een korte presentatie van de laatste stand van zaken rond EV en bood vervolgens ruim de tijd voor de bespreking van de specifieke situaties in de gemeente. Met name de ervaringen met Externe Veiligheid tot nu toe en de plannen voor de toekomst kwamen hierbij aan bod. Ook de rol van het steunpunt Externe Veiligheid en de brandweer (lokaal en regionaal) zijn ter sprake gebracht. Na afloop bleek dat de gemeenten de gesprekken en de aangeboden ondersteuning positief waardeerden. Het onderzoeksteam vond de gesprekken door de aangepaste agenda opener en constructiever. De drempel tot samenwerking is verlaagd. Aanvankelijk had het team ook de bedoeling de provinciale beleidsvisie ter sprake te brengen. Hiervoor bleek het echter nog te vroeg. Tijdens de gesprekken met de gemeenten zijn de in hoofdstuk 2 genoemde onderzoekscriteria (indirect en daar waar het gesprek de mogelijkheid daartoe bood) wel aan de orde gesteld en verwerkt in deze rapportage.

Presentatie van de resultaten

Het onderzoeksteam heeft geworsteld met de vraag hoe het onderzoeksresultaat zou moeten worden gepresenteerd, omdat bleek dat de implementatie van het BEVI in de ruimtelijke planvorming zowel inhoudelijk als procesmatig nog in de kinderschoenen staat.

Om toch een helder beeld van de huidige stand van zaken te verschaffen heeft het onderzoeksteam besloten de nogal confronterende resultaten van de onvoldoende doorwerking van externe veiligheid en (BEVI) in ruimtelijke plannen kenbaar te maken. Nadrukkelijk niet om gemeenten daarmee in een negatief daglicht te stellen, maar om vast te stellen dat voor veel gemeenten nog een lange weg te gaan is om samen met het steunpunt het gewenste resultaat: "de volledige en professionele implementatie van BEVI in RO" te bereiken.

Het verslag van de roadtour is met de brief van 23 oktober 2006 gezonden naar de gemeentelijke organisaties. Zij konden tot 15 november reageren.

Ambtenaren van de gemeenten Menterwolde en Stadskanaal hebben navraag gedaan. De onderzoekers hebben de resultaten van de beide gemeenten gezien. Zij hebben daarin geen grond voor een bijstelling van de gepresenteerde resultaten gezien.

² De provinciale beleidsvisie is in voorbereiding. Zij zal onderdeel uitmaken van het Provinciale Omgevingsbeleid III, dat in 2008 wordt vastgesteld.

2. Indicatoren implementatie EV beleid

In de gesprekken met de gemeenten zijn, teneinde specifieke, vergelijkbare, en meetbare resultaten te verkrijgen, zoveel mogelijk dezelfde onderwerpen ter sprake gebracht. De antwoorden op de vragen zijn verwerkt in een kwalitatieve score: rood (niet of matig in orde) of groen (in orde). Zodoende is een globaal beeld te geven van de actuele situatie bij de verschillende gemeenten. De volgende vragen zijn gesteld:

Organisatorische inbedding EV	<p>Hoe is het thema EV organisatorisch ingebed binnen de gemeente?</p> <p>De gemeenten hebben een groene score ontvangen indien:</p> <ul style="list-style-type: none">er procedurele afspraken zijn gemaakt zoals de veiligheidstoets.deze afspraken structureel worden nageleefd en gecontroleerd.bij de voorbereiding van de ruimtelijke ontwikkelingen externe veiligheid van meet af aan wordt meegenomen.Externe Veiligheid in de verschillende fasen van de planontwikkeling voldoende aandacht krijgt.de afdeling RO communiceert met de afdelingen milieu en brandweer over de stand van zaken en de inhoud van de paragraaf EV in ruimtelijke plannen.
Personele capaciteit voor EV	<p>Hoe is het gesteld met de personele capaciteit voor het onderwerp?</p> <p>De gemeenten ontvangen een groene score indien:</p> <ul style="list-style-type: none">in de werkplannen voldoende tijd beschikbaar is voor EV.
Kennis en vaardigheden	<p>Hoe is het gesteld met de kennis en vaardigheden van de medewerkers t.a.v. zowel het proces als de inhoud van het thema EV? Kent de gemeente de Veiligheidstoets en wordt deze gebruikt?</p> <p>De gemeenten ontvangen een groene score indien:</p> <ul style="list-style-type: none">zij risico-objecten, kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten binnen hun gemeente herkennen.zij ervaringen hebben met een juiste toepassing van EV.zij de kaders plaatsgebonden risico en groepsrisico kennen.
Toedeling verantwoordelijkheden	<p>Wie is binnen de gemeente verantwoordelijk voor het onderwerp? Wie is probleemeigenaar?</p> <p>De gemeenten ontvangen een groene score indien:</p> <ul style="list-style-type: none">de probleemeigenaar benoemd is en dit duidelijk is vastgelegd en bekend is in de organisatie.de probleemeigenaar actief communiceert en stuurt op zowel inhoud als proces en als aanspreekpunt fungeert.
Beleidsvorming	<p>Is er sprake van EV beleid?</p> <p>De gemeenten ontvangen een groene score indien een beleidscyclus wordt doorlopen of hiermee een aanvang is gemaakt.</p>

Communicatie betrokken partijen	<p>Hoe is de onderlinge communicatie tussen de afdelingen RO, milieu en brandweer op het onderwerp EV? De gemeenten ontvangen een groene score indien:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ de gemeentelijke afdelingen met elkaar communiceren wanneer er EV aspecten spelen in een ruimtelijk plan. ▪ de afdeling RO de andere afdelingen structureel informeert over ruimtelijke plannen met externe veiligheidsaspecten.
Bestuurlijke betrokkenheid	<p>Is er bestuurlijke betrokkenheid bij het onderwerp? De gemeenten ontvangen een groene score indien:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ de bestuurder op de hoogte is van externe veiligheid en zijn rol daarin. ▪ voorzien is in inhoudelijke discussiemogelijkheden tussen bestuurder leidinggevende en beleidsmedewerker over EV. ▪ sprake is van bestuurlijk vastgelegd externe veiligheidsbeleid.
Gegevensbeheer	<p>Hoe is het gesteld met het beheer van de gegevens t.a.v. EV? De gemeenten ontvangen een groene score indien:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ binnen de organisatie bekend is wie de gegevens bijhoudt. ▪ de gegevens regelmatig worden geactualiseerd en gecontroleerd.
Beschikbaarheid financiële middelen	<p>Zijn er financiële middelen beschikbaar voor de uitwerking van het onderwerp? De gemeenten ontvangen een groene score indien:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ de gemeente over voldoende middelen beschikt om invulling te geven aan EV.

3. Resultaten nulmeting

De antwoorden op de bovengenoemde vragen zijn verwerkt in een globale score: rood (niet of matig in orde) of groen (in orde). Deze scores zijn voor iedere gemeente (At/m X) weergegeven in de onderstaande figuur.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X
Eindverantwoordelijke EV	rood	groen	rood	rood	groen	groen	rood	rood	rood	groen	groen	rood	groen	rood	groen	groen	groen	groen	groen	groen	rood	rood	rood	rood
desk EV-medewerkers	groen	groen	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood
vaardigheden EV	rood	groen	rood	rood	groen	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood
org. Inbedding	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	groen	groen	groen	rood	rood	rood	rood
gegevensbeheer	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood
onderlinge communicatie	rood	rood	rood	rood	groen	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood
bestuurlijke betrokkenheid	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood	rood

De blanke hokjes geven aan dat het onderwerp niet ter sprake is gebracht. De vragen over de financiële middelen en de personele capaciteit zijn bij de meeste gemeente niet gesteld omdat ze niet pasten in de lijn van het gesprek.

Globale kwantitatieve conclusies nulmeting

Kijkend naar het figuur zijn de volgende conclusies te trekken:

- De totale score is 33% groen, 59% rood en 8% blanco.
- Geen enkele gemeente scoort helemaal groen.
- Een gemeente scoort helemaal rood.
- 4 gemeenten scoren op één enkel aspect uitgezonderd alles rood.
- 7 gemeenten scoren meer dan 50% van de aspecten groen.
- 14 gemeenten scoren meer dan 50% van de aspecten rood.
- Op basis van dit overzicht is te concluderen dat EV nog niet afdoende is ingebed in de gemeentelijke organisaties en dat er nog veel werk moet gebeuren om meer groene scores te krijgen. Het onderzoeksteam vindt dat bij een groene score van 80 % of meer voldoende randvoorwaarden voor de professionele uitvoering van EV in RO aanwezig zijn.

Kwalitatieve conclusies per thema

Conclusies ten aanzien van kennis en vaardigheden

- De gemeenten kennen het begrip “**Plaatsgebonden risico**” en verwerken dit in het algemeen op correcte wijze in de ruimtelijke plannen.
- De gemeenten hebben weinig kennis van en weinig tot geen ervaring met de **groepsrisicoverantwoording**.
- Bij veel gemeenten ontbreekt het besef dat aan het eind van de planvorming de "standpunten" al gesteld zijn in vaststellingsbesluiten etc. en er nauwelijks meer mogelijkheden aanwezig zijn om - door verschuiving van (geprojecteerde) risicoveroorzakers en risico-ontvangers - het plangebied daadwerkelijk veiliger te maken. Vanuit EV-optiek is betrokkenheid in de voorfase (op het moment dat het beleid nog vloeibaar is) noodzakelijk. **Het vroegtijdig anticiperen op externe veiligheidsaspecten in een ruimtelijk plan is binnen de meeste gemeenten nog zelden aan de orde.**

Conclusies ten aanzien van kennis en vaardigheden (vervolg)

- De veiligheidstoets is bij veel (niet alle) gemeenten bekend. De toets is echter bij weinig gemeenten geïnternaliseerd als werkdocument en wordt sporadisch gebruikt. De gemeenten waarderen de toets wel en geven aan dat dit inhoudelijk een goed handvat biedt.
- De gemeenten gebruiken regelmatig de “Handreiking voor het opstellen en beoordelen van gemeentelijke ruimtelijke plannen”. De veiligheidstoets zal hieraan worden gelinkt.
- De gemeenten kennen in het algemeen de risicoveroorzakende bedrijven binnen hun gemeente maar niet altijd risicoveroorzakende bedrijven buiten de gemeentegrens die wel invloed hebben op hun grondgebied.
- Bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen gebruiken de gemeenten zelden een checklist met daarop de risicoveroorzakende bedrijven.
- Slechts enkele gemeenten beschikken over uitgebreide informatie over gasleidingen etc. of hebben daarover contact met de Gasunie en/of de NAM. Het risico van de buisleidingen is hierdoor onvoldoende in beeld.

Conclusies ten aanzien van de communicatie tussen betrokken partijen

- Veel gemeenten realiseren zich onvoldoende dat zij advies over het Groepsrisico moeten vragen aan de Regionale Brandweer. Dit is vastgelegd in wet- en regelgeving en opgenomen in de Veiligheidstoets.
- Er zijn slechts een paar gemeenten waar de afdeling Ruimtelijke Ordening de brandweer (pro-actie/preventie) structureel bij de planvorming betreft.
- Bij de meeste gemeenten is er alleen incidenteel contact tussen de brandweer (pro-actie/preventie) en de afdeling ruimtelijke ordening. De kans dat er daardoor in de praktijk dingen misgaan is groot.
- Er zijn gemeenten waar geen contact is tussen de brandweer en de afdeling ruimtelijke ordening.
- De medewerkers van de afdeling RO onderkennen wel de wenselijkheid van overleg met de brandweer.
- Het verschil tussen de competenties van de lokale en de regionale brandweer is niet bij de alle gemeentelijke afdelingen (even) duidelijk.

Conclusies ten aanzien van gegevensbeheer

- De Risicokaart is in 2006 gepubliceerd. Er zijn binnen de gemeenten geen afspraken over het structureel bijhouden en controleren van de gegevens.

Conclusies ten aanzien van beleidsvorming

- Slechts enkele gemeenten herkennen de geest van het EV-beleid (streven naar ruimtelijke scheiding van risicoveroorzakers en risico-ontvangers).
- Geen enkele gemeente heeft de beleidscyclus (beleid opstellen, uitvoeren, evalueren en bijstellen) doorlopen.
- 10 gemeenten hebben belangstelling getoond voor een korte notitie over de stand van zaken en de (gewenste) ontwikkelingen m.b.t. EV in hun gemeente.

Conclusies ten aanzien van organisatorische inbedding EV

- Slechts in een gemeente is vastgesteld welke (leidinggevende) met betrekking tot EV de probleemeigenaar is.
- Rollen, taken en verantwoordelijkheden in de EV-dossiers zijn binnen de meeste gemeenten onduidelijk.
- EV is niet in werkprocessen geïmplementeerd. Externe veiligheid wordt vaak gezien als een erg ingewikkeld thema en beschouwd als een marginaal onderdeel van het totale ruimtelijke plan.
- De betrokken gemeentelijke afdelingen weten elkaar niet altijd te vinden.
- De provinciale deelname aan het steunpunt wekt soms argwaan, omdat de provincie ook de rol van toetsers van ruimtelijke plannen vervult.

Conclusies ten aanzien van bestuurlijke betrokkenheid

- In meer dan helft van de gemeenten is EV inhoudelijk met de bestuurders besproken.
- Bij enkele gemeenten zijn relevante beleidskeuzes wel voorbereid. Ze zijn echter nog niet aan het bestuur voorgelegd en het is onbekend wanneer ze aan het bestuur zullen worden voorgelegd.

Conclusies ten aanzien van verwachtingen t.a.v. het steunpunt

- Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan informatie over de actuele situatie in hun gemeente.
- Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan een vraagbaak waarvan zij vrijblijvend gebruik kunnen maken.
- Gemeenten willen zowel inhoudelijke als procesmatige vragen kunnen stellen aan het steunpunt.

Overige conclusies

- Bij alle gemeenten is de opkomst bij het gesprek hoog geweest. Dit geeft aan dat er veel informatiebehoefte bestaat. Gemeenten geven aan een overkill aan informatie over EV te ontvangen, waardoor ze soms de bomen in het bos niet meer zien en geven aan behoefte te hebben aan een steunpunt.
- Gemeenten geven aan deze actieve vorm van kennisoverdracht waarbij gemeenten worden bezocht zeer te waarderen en zouden dat voor andere onderwerpen die inhoudelijk moeilijk zijn ook wel willen.

Slotconclusie

- **De belangrijkste conclusie is dat het implementeren van het BEVI in het proces van de ruimtelijke ordening nog in de kinderschoenen staat.**
- **Externe veiligheid wordt door de afdeling RO gezien als één van de vele onderwerpen die een plaats moet krijgen in het bestemmingsplan. Het wordt veelal beleefd als weer een extra belasting bij het maken van ruimtelijke plannen, terwijl deze belasting al als hoog werd ervaren. Hierdoor heeft het thema nog niet de plaats te gekregen die uit de wetgeving voortvloeit.**

	Twee aanbevelingen voor de korte termijn
Inrichten werkproces	<p>Het onderzoeksteam raadt de gemeenten aan om zich op managementniveau en met medewerkers te buigen over het werkproces. Geadviseerd wordt hierin vast te leggen welke afdeling waarvoor verantwoordelijk is. Als voorbeeld kan gebruik gemaakt worden van de procesbeschrijving van “de Veiligheidstoets”.</p>
Gebruik het steunpunt EV voor specialisistische taken	<p>Vanuit het uitvoeringsprogramma externeveiligheidsbeleid 2006 - 2010 hebben de provincie, de regionale brandweer, de gemeente Groningen, de streekraad Oost-Groningen en de regioaad Noord-Groningen de personele capaciteit voor het steunpunt Externe Veiligheid tot 1 januari 2011 bijeen gebracht. Dit steunpunt is bedoeld voor de inhoudelijke en procesmatige ondersteuning, in het bijzonder bij de uitvoering van de specialistische EV-taken. In het programma is aangegeven of het een basistaak, een taak van de gemeente, is of dat het een specialistische taak is.</p> <p>Basistaken voor de doorwerking van EV in RO zijn: Onderkennen dat BEVI van toepassing is Vorbereiden van de besluitvorming Gegevensbeheer (actualiseren risicokaart en register) Vaststellen van gemeentelijke EV-beleid Inventariseren van eigen scholingsbehoefte Inventariseren van de adviesbehoefte van de gemeenten</p> <p>Voorbeelden van de specialistische taken zijn: advies over plaatsgebonden risico advies over groepsrisico ontwikkelen van hulpmiddelen Gegevensbeheer (advies over risico- en effectafstanden) onderbouwen van gemeentelijke EV-beleid</p> <p>Bij deze nodigt het onderzoeksteam de gemeenten uit om samen te werken met het Steunpunt EV (telefoonnummer 050 - 316 4214, email: steunpuntev@provinciegroningen.nl).</p> <p>De medewerkers van het steunpunt staan klaar de specifieke situatie in de gemeenten te spreken en naar oplossingen te zoeken, bijvoorbeeld in de vorm van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • assistentie bij de notitie aan het gemeentebestuur • advies, zowel procesmatig als inhoudelijk, voor de EV-paragraaf van ruimtelijke plannen • informatie over nieuwe EV-regelgeving • ondersteuning bij reacties naar andere overheden.

Bijlage I: Projectleden

Jos Veerkamp (projectleider)
Beleidsmedewerker Externe Veiligheid en Programmamanager uitvoeringsprogramma EV
Provincie Groningen

Marieke van Ginkel
Veiligheidsmanager
Hulpverleningsdienst Groningen (Regionale Brandweer Groningen)

Klaas Moedt
Senior beleidsmedewerker RO
Provincie Groningen

Patrick van Lennep
Beleidsmedewerker Steunpunt regio Noord
Steunpunt EV, provincie Groningen

Willem Niessink
Beleidsmedewerker Steunpunt regio's Midden en West
Steunpunt EV, provincie Groningen

Marjolein Uvez
Juridisch en administratief medewerker.
Provincie Groningen