

## 1 DOELSTELLING GEMEENTELIJK EV-BELEID.

Het doel van het project "gemeentelijk extern veiligheidsbeleid" is dat de Overijsselse gemeenten een beleidskader vaststellen voor het omgaan met externe veiligheidsproblematiek. Belangrijk onderdeel van dit project is het opstellen van een gemeentelijk extern veiligheidsplan (hierna EV-plan). Door het opstellen van een kwalitatief goed EV-plan wordt invulling gegeven aan het gemeentelijk extern veiligheidsbeleid (EV-beleid) en ontstaat duidelijkheid over de noodzakelijke acties. Dit gemeentelijk EV-plan dient aan een aantal inhoudelijke en procesmatige criteria te voldoen om als kwalitatief goed te worden aangemerkt. Wanneer een gemeente tijdig beschikt over een kwalitatief goed EV-plan zal de gemeente aanmerking komen voor de in de periode 2007-2010 vanuit het Rijk en de provincie beschikbare EV-gelden. Door het vroegtijdig verspreiden van deze informatie willen wij de kans dat het gemeentelijke EV-plan voldoet aan de gestelde kwaliteitscriteria

Er zijn diverse documenten beschikbaar met inhoudelijke informatie over het opstellen van een gemeentelijk extern veiligheidsplan<sup>1</sup>. Op basis van deze documenten en aan de hand van opgedane ervaringen zijn inhoudelijke criteria vastgesteld. Naast de inhoudelijke criteria worden ook procesmatige criteria gehanteerd. Dit omdat met het doorlopen van een volledig beleidsontwikkelingsproces de uitvoerbaarheid van het EV-plan zoveel mogelijk kan worden geborgd. In de volgende paragrafen wordt een toelichting gegeven op deze procesmatige en inhoudelijke criteria.. Naast de criteria zijn in vele gevallen aandachtspunten weergegeven die relevant zijn bij het betreffende onderwerp.

### 1.1 PROCESMATIGE CRITERIA EV-PLAN.

De belangrijkste succesfactor van beleid is de mate waarin de geformuleerde doelen en ambities uiteindelijk in dagelijkse werkzaamheden (kunnen) worden toegepast. Dit dient al tijdens het proces van het tot stand komen van het EV-plan voldoende aandacht te krijgen. Om zo goed mogelijk te borgen dat dit proces goed verloopt zijn vier onderwerpen benoemd welke aantoonbaar aandacht dienen te krijgen:

- Bestuurlijke betrokkenheid en programmatische uitvoering.
- Multidisciplinaire aanpak.
- Betrokkenheid beoogde uitvoerenden
- Betrokkenheid van belangrijke derden.

Deze vier benoemde aandachtsgebieden zijn hieronder kort omschreven en toegelicht met voorbeelden

#### 1.1.1 BESTUURLIJKE BETROKKENHEID.

Externe veiligheid is een onderwerp waar veel gemeentelijke taakvelden bij betrokken zijn. In de regel betekent dit dat er sprake is meerdere bestuurlijk betrokkenen. Het tot stand komen van EV-beleid wordt bevorderd indien sprake is van een duidelijk aanspreekpunt binnen het gemeentebestuur. Om het op ambtelijk niveau mogelijk te maken om in 2006 een EV-plan te ontwikkelen is het van belang dat de bestuurlijke wensen bekend zijn. Omwille van de snelheid en de duidelijkheid is het aan te bevelen om samen met het gemeentebestuur een globale koers uit te zetten. Deze koers kan gedurende het ontwikkelen van het EV-plan geleidelijk worden geconcretiseerd. Centraal staat de wijze waarop de gemeente om wil gaan met het binnen de wettelijke kaders aanwezige spanningsveld tussen de veiligheid van burgers enerzijds en de economische belangen van bedrijfsactiviteiten anderzijds. Concreet gaat het veelal om de afweging tussen woningbouw en economische ontwikkelingen. Op basis van de bestaande wetgeving, zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen of de nieuwe wetgeving op het gebied van het transport van gevaarlijke stoffen, worden dergelijke afwegingen neergelegd bij het lokale bestuur.

Criteria waarmee het onderwerp bestuurlijke betrokkenheid wordt beoordeeld:

- Startbijeenkomst opstellen van EV-beleid met bestuur.
- Uiteindelijke vaststelling door EV-beleid door de gemeenteraad.
- Vaststelling van relevante wijzigingen in het EV-beleid door de gemeenteraad.
- Jaarlijkse vaststelling uitvoeringsprogramma door de gemeenteraad

Aandachtspunten:

- Duidelijke bestuurlijk eindverantwoordelijke (EV-raakt in de regel meerdere portefeuilles).
- Tussentijdse rapportages aan bestuur (of aan bestuurlijke eindverantwoordelijke)
- Jaarlijkse rapportage resultaten uitvoeringsprogramma aan de gemeenteraad.

---

<sup>1</sup> Ondermeer het IPO stramien en de "leidraad gemeentelijk externe veiligheidsbeleid" van Overijssel en Gelderland.

### 1.1.2 MULTIDISCIPLINAIRE AANPAK.

Externe veiligheid zien als een milieuprobleem doet geen recht aan de complexiteit van het onderwerp. Externe veiligheid raakt meerdere disciplines, waarvan ruimtelijke ordening de belangrijkste is. Om de volledigheid van het ontwikkelde EV-plan en de uitvoerbaarheid te borgen is het relevant om er zorg voor te dragen dat alle betrokken disciplines voldoende aandacht krijgen. Bij een multidisciplinaire aanpak komen tegenstrijdige belangen in beeld die het tot stand komen en de uitvoering van het EV-plan kunnen vertragen. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen is eenduidigheid over de ambtelijke en bestuurlijke (eind)verantwoordelijken een voorwaarde.

criterium waarmee het onderwerp “multidisciplinaire aanpak” wordt beoordeeld:

- Vaststellen welke partijen betrokken worden bij opzet van het EV-plan, dit zijn minimaal de partijen/afdelingen die raakvlakken hebben met de uitvoering van EV-taken (zie als hulpmiddel de risicowijzer op internet).

Aandachtspunten:

- Duidelijk aanstellen van één ambtelijke eindverantwoordelijke op managementniveau (bijvoorbeeld niveau afdeling- of clusterhoofd) voor het trekken van het EV-plan project.
- Vertegenwoordiging van de betrokken partijen in een EV-werkgroep die het ambtelijke concept opstelt (of het opstellen begeleid).
- Het kennisniveau van de leden van de EV-werkgroep dient zodanig te zijn dat een gelijkwaardige discussie over het onderwerp externe veiligheid mogelijk is en door alle betrokkenen duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen wet en wens.

### 1.1.3 BETROKKENHEID BEOOGDE UITVOERENDEN.

Het is van belang dat vanuit alle betrokken disciplines die een rol krijgen bij het uitvoeren van het EV-beleid inzicht ontstaat in nut, noodzaak en belang van de EV-ambities en -doelen. Om dit te bevorderen is het wenselijk om de beoogde uitvoerenden te betrekken bij het tot stand komen van het EV-beleid. Dit kan door regelmatige terugkoppeling te organiseren in de richting van afdelingen die het EV-beleid (gaan) uitvoeren.

Criteria waarmee de betrokkenheid van de beoogde uitvoerenden wordt beoordeeld:

- Vaststellen aan welke betrokkenen regelmatige terugkoppeling plaatsvindt van de gemaakte keuzes.
- Uitgebreide presentatie bij het vaststellen van het EV-beleid

Aandachtspunt:

- Korte tussentijdse presentaties van onderdelen van EV-plan aan de beoogde uitvoerenden (signaleringskaart, ambities en doelen, ruimtelijk ontwikkelingsperspectief, gewenste aanpak en het uitvoeringsprogramma)
- Benoemen van externe veiligheid als onderdeel bij bijvoorbeeld een afdelings- of clusteroverleg.

### 1.1.4 BETROKKENHEID VAN BELANGRIJKE DERDEN.

Naast de verschillende gemeentelijke taakvelden die te maken hebben met het aspect externe veiligheid is er ook een groot aantal externe partijen voor wie het gemeentelijk EV-beleid van belang is. Voorbeelden van belangrijke derden zijn buurgemeenten, de hulpverleningsdiensten, het Rijk en de provincie. Het gebruik maken van bevoegdheden door deze partijen kan invloed hebben op de uitvoerbaarheid van lokaal EV-beleid (bijvoorbeeld indien provincie, rijk of buurgemeente een milieuvergunning verleent voor een risicovolle activiteit, of een buurgemeente een woonbestemming opneemt nabij de gemeentegrens). Daarnaast kunnen deze belangrijke derden geconfronteerd worden met de gevolgen van uw gemeentelijk EV-beleid voor hun bevoegdheden, bijvoorbeeld in de vorm van negatieve advisering bij vergunningprocedures of indien uw gemeente een milieuvergunning verleent voor risicovolle activiteiten met gemeentegrens overschrijdende effecten. Ook de routing van gevaarlijke stoffen kan rechtstreeks ingrijpen in de beleidsruimte van buurgemeenten.

criterium waarmee de betrokkenheid van belangrijke derden wordt beoordeeld:

- Vaststellen welke partijen geconsulteerd worden bij het opstellen van het EV-plan, dit zijn minimaal de partijen die invloed hebben op de uitvoerbaarheid van het EV-plan of geconfronteerd worden met de uitvoering van het EV-plan (zoals provincie, hulpdiensten, buurgemeenten, zie als hulpmiddel de risicowijzer op internet).

Aandachtspunten:

- Regelmatige communicatie met te consulteren partijen: eventueel door het toesturen van notulen en uitnodigen voor bijwonen enkele overleggen.
- Het is bijvoorbeeld ook mogelijk om burgers en het bedrijfsleven te betrekken bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid van de geformuleerde ambities en doelstellingen uit het EV-plan

## 1.2 TOELICHTING OP DE INHOUDELIJKE CRITERIA EV-PLAN.

Een gemeentelijk EV-plan bestaat uit 5 belangrijke pijlers, te weten:

- De huidige situatie binnen de gemeente (signaleringskaart).
- De gemeentelijke ambities en doelen ten aanzien van externe veiligheid (EV-visie).
- Een gemeentelijk ruimtelijk ontwikkelingsperspectief.
- De voorgenomen gemeentelijke aanpak van de externe veiligheidsproblematiek (EV-actieplan).
- Het gemeentelijk uitvoeringsprogramma externe veiligheid.

Deze peilers dienen in het kader van het MEVO als voorwaarden die gesteld worden aan kwalitatief goed EV-plan en zijn hieronder kort beschreven en toegelicht met voorbeelden.

### 1.2.1 DE HUIDIGE SITUATIE IN DE GEMEENTE.

Het bepalen van een gemeentelijk kader voor het omgaan met externe veiligheidsproblematiek is alleen mogelijk als de uitgangssituatie bekend is. Daartoe dient de huidige toestand op het vlak van externe veiligheid binnen de gemeente goed beschreven te zijn. Minimaal is inzicht nodig in de aanwezige risico-ontvangers en risicoverspreiders waarover de gemeente een beleidsstandpunt wenst in te nemen. In de praktijk betekent dit dat de bestaande (en geprojecteerde) risicobronnen en de (beperkt) kwetsbare objecten zijn geïnventariseerd aan de hand van een signaleringskaart. Verder dient inzicht te bestaan in de wettelijke verplichtingen op het gebied van externe veiligheid, zodat het voor de gemeente mogelijk is om een duidelijk onderscheid te maken tussen wettelijke en wenselijke zaken. Daartoe dienen de relevante vigerende wetgeving en de in het recente verleden (afgelopen 4 jaar) gemaakte afwegingen rondom externe veiligheid (ivm precedentvorming) goed bekend te zijn. Een breuk met eerder beleid is beter staande te houden indien de keuze hiervoor expliciet en gemotiveerd is.

Criteria waarmee het vastleggen van de huidige situatie wordt beoordeeld:

- Het gaat om een actueel overzicht stand van zaken (deze stand van zaken wordt minimaal om de vier jaar herzien)
- Afbakening EV-relevante risicobronnen: in ieder geval risicobronnen waar wettelijke grens- en richtwaarden voor externe veiligheid van toepassing zijn. De gemeente bepaald daarbuiten zelf haar blikveld en mag de definitie van EV breder opvatten, als dit maar duidelijk wordt benoemd en gemotiveerd.
- Signaleringskaart waarop bestuurlijk vastgestelde ruimtelijke ontwikkelingenwensen (bestemmingsplannen, toekomstvisies, structuurvisies, etc.) en bestaande (beperkt) kwetsbare objecten worden geconfronteerd met (geprojecteerde) stationaire risicobronnen en transportassen waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd

Aandachtspunten:

- Eventueel bestaand gemeentelijk beleid rond externe veiligheid (inclusief RO- en Wm-besluiten met afwegingen op het gebied van verantwoording groepsrisico en omgang met richtwaarde voor het plaatsgebonden risico);
- De volledigheid van de geïnventariseerde risicobronnen: zowel stationair (o.a. inrichtingen), maar ook de transportassen waarover gevaarlijke stoffen vervoerd worden (o.a. weg, spoor, buisleidingen, water en de routing gevaarlijke stoffen).
- Denk bij mogelijke verbreding afbakening van het begrip EV aan de mogelijkheid om te sluiten bij de (nieuwe) drempelwaardentabel uit de LR-GS of zelf nog breder (bijvoorbeeld: bedrijven met niet gevaarlijke stoffen waarvan de omzettingsproducten (na reactie met water) of de verbrandingsproducten schadelijk zijn.)
- Eventuele bestaande en geprojecteerde knelpunten rond externe veiligheid.

### 1.2.2 DE GEMEENTELIJKE AMBITIES EN DOELEN TEN AANZIEN VAN EXTERNE VEILIGHEID (EV-VISIE).

Zodra inzicht bestaat in de huidige toestand op het gebied van externe veiligheid binnen de gemeente is het mogelijk om aan te geven welke risico's en effecten de gemeente toelaatbaar acht en hoe de gemeente de realisatie van de gewenste situatie nastreeft. Hiermee wordt het algemene kader voor de omgang met externe veiligheid gegeven.

Het algemene kader voor de omgang met externe veiligheid kan vervolgens op verschillende manieren worden uitgewerkt. Onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties is denkbaar. Ook is het mogelijk om aanvullend op het algemene kader specifieke ambities en doelen te stellen voor gebieden waar meer (zoals industrieterreinen of een route gevaarlijke stoffen) of minder risico's en effecten worden geaccepteerd (zoals recreatiegebieden en woonwijken). Ook een niet-exclusief mensgerichte benadering is te overwegen door ook de bescherming van buitengewoon waardevolle gebieden of cultuurgoederen in het externe veiligheidsbeleid op te nemen. Uiteindelijk dient een duidelijk afgebakende visie te worden geformuleerd op de omgang met externe veiligheidsproblematiek.

Criteria waarmee de vastgestelde ambities en doelen worden beoordeeld:

- De mening van de gemeente over de aard van de risico-objecten (bedrijven en transportroutes) die zich in de gemeente mogen vestigen.
- De wijze waarop wordt omgegaan met de richtwaarde voor het plaatsgebonden risico.
- De wijze waarop wordt omgegaan met de oriëntatiewaarde voor de verantwoordingsplicht groepsrisico. Wat is de status van het advies van de regionale brandweer?
- De reikwijdte van de EV-visie (let op de relatie met de afbakening van geïnventariseerde risicobronnen)
- Wordt alleen ingegaan op de wettelijke benadering of wenst de gemeente ook aandacht te geven aan het restrisico ((bv. risicogericht, effectgericht of capaciteit hulpverlening gericht, letale-effectenbenadering c.q. gewondenbenadering).
- Hoe wordt e.e.a. gecommuniceerd (wanneer passieve en wanneer actieve informatieverstrekking) naar burgers en professioneel betrokkenen (o.a. hulpdiensten, buurgemeenten, provincie, etc).

Aandachtspunten:

- De wijze waarop wordt omgegaan met ontheffingen van de routing gevaarlijke stoffen (bijvoorbeeld een maximaal aantal laad- en los bewegingen per jaar om risico's van o.a. propaan in het buitengebied en recreatiegebieden te beperken).
- Let er bij de formuleringen op het gebied van groepsrisico ook op dat duidelijk wordt hoe het groepsrisico in beeld gaat worden gebracht (grid-benadering?)
- De gekozen benadering (wettelijk of ook effectgericht) hangt samen met de het gewicht dat de gemeente geeft aan het advies van de brandweer, immers dit advies zal vaak ook betrekking hebben op mogelijke aantallen gewonden en zich niet zuiver beperken tot letale risico's en effecten.
- Op welke wijze wordt de gebruiksruimte/ risicoruimte geborgd. Worden effectgebieden benoemd waarbinnen normopvulling kan plaatsvinden (zo ja op welke wijze mag de normopvulling plaatsvinden?). Is de gemeente voornemens een veiligheidscontour vast te leggen rondom één of meer bedrijventerreinen?
- Hoe wenst de gemeente om te gaan met het instrument "Veiligheidseffectrapportage". Welke criteria zijn er om een VER op te stellen.
- Welke afspraken worden/zijn gemaakt over de invloed van het EV-beleid op buurgemeenten en ander bevoegd gezag. Hoe zit het met de invloed van de buurgemeenten en ander bevoegd gezag op uw eigen EV-visie (o.a. omgang met vestiging of uitbreiding van provinciale inrichtingen, buisleidingen, spoor, routing en gemeentegrens overschrijdende contouren).
- Wordt onderscheid gemaakt tussen de omgang met risico's in bestaande, tijdelijke en nieuwe situaties?
- Wordt qua omgang met risico's onderscheid gemaakt tussen gebieden (locatie specifieke EV-uitspraken). En zo ja, hoe wordt dan omgegaan met situaties waarin gevoelige gebieden (zoals woongebieden) grenzen aan terreinen met een verhoogd risico (zoals bedrijventerrein met EV-relevante bedrijven) en vice versa.

### 1.2.3 EEN GEMEENTELIJK RUIMTELIJK ONTWIKKELINGSPERSPECTIEF

Het gemeentelijk ruimtelijk ontwikkelingsperspectief vertaalt de gemeentelijke doelen en ambities op het gebied van externe veiligheid naar de ruimtelijke ordening. Door middel van een kaart/plattegrond en een bijbehorende beschrijving komen de gevolgen van de gemaakte keuzes in beeld. Hiermee wordt helder wat de op grond van de geformuleerde doelen en ambities de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden in de gemeente zijn. Door het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief te confronteren met de signaleringskaart (ontwikkeld bij de beschrijving van de huidige situatie binnen de gemeente) blijkt de inspanning.

criterium bij het beoordelen van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief:

- Visuele weergave van de doelen en ambities op EV-gebied (waar is ruimte voor welk soort ontwikkeling)
- Visuele weergave van op grond van structuurvisies en dergelijke te verwachten toekomstige ontwikkelingen (in zoverre deze van invloed kunnen zijn op uw grondgebied ook de ontwikkelingen in buurgemeenten).

Aandachtspunten:

- Relevante ontwikkelingen op het gebied van het basisnet.
- Routing gevaarlijke stoffen
- Uitbreiding bedrijventerreinen en revitalisering bestaande terreinen.
- Gewenste verplaatsing van risicobronnen (waar dienen deze te verdwijnen en waar kunnen ze dan naar toe).

### 1.2.4 DE GEMEENTELIJKE AANPAK VAN DE EXTERNE VEILIGHEIDSPROBLEMATIEK.

Om te kunnen borgen dat de gemeentelijk ambities en doelen op het gebied van externe veiligheid op operationeel

niveau ingevuld kunnen worden is het noodzakelijk om de gewenste aanpak vast te leggen. Dit betekent dat het nodig is om bevoegdheden en (eind)verantwoordelijkheden vast te leggen. Aanvullend daarop is het van belang dat op uitvoeringsniveau bekend is wat precies gedaan moet worden bij bijvoorbeeld vrijstellingsprocedures, nieuwe bestemmingsplannen, milieuvergunningen en het opvragen van adviezen. Het is logisch om bij het formuleren van de aanpak uit te gaan van de bestaande organisatiestructuur. Indien onverhoopt blijkt dat de gewenste aanpak van de externe veiligheidsproblematiek niet afdoende aansluit bij de bestaande organisatiestructuur kan er voor worden gekozen om wijzigingen in de bestaande organisatiestructuur aan te brengen of uitbreiding van personele expertise en capaciteit na te streven.

Criteria bij het beoordelen van de gemeentelijke aanpak:

- Taken en (eind)verantwoordelijkheden. Toegespitst op het proces van borgen van de volledigheid van de geïnventariseerde EV-relevante situaties (nieuw en bestaand), de juiste uitvoering van het EV-beleid (ambitie + doelen) en de actualiteit van de van de vastgelegde gegevens (RRGS, signaleringskaart en ruimtelijk ontwikkelingsperspectief);
- De relevante werkprocessen (i.i.g. ruimtelijke ordening, Wm-vergunningverlening en handhaving) en de structuren daarvan;
- De personele expertise en capaciteiten (evt. opleidings- en capaciteitsbehoefte; de Maatlat zoals recent landelijk is ontwikkeld kan hierbij een rol spelen).

Aandachtspunten:

- De organisatiestructuur van waaruit wordt gewerkt
- Operationele aspecten voor, tijdens en na eventuele calamiteiten ( o.a. bereikbaarheid van de gemeente bij calamiteiten, piketdienst ambtenaren, etc.).

#### 1.2.5 HET GEMEENTELIJK UITVOERINGSPROGRAMMA EXTERNEVEILIGHEID.

Op basis van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief en de geformuleerde gemeentelijke aanpak van de externe veiligheidsproblematiek ontstaat inzicht in al dan niet benodigde projecten, activiteiten en organisatorische veranderingen. Door deze eenduidig op te nemen in een gemeentelijk uitvoeringsprogramma wordt duidelijk op welke wijze de gemeente de benodigde inspanning wil gaan invullen. Het gemeentelijk uitvoeringsprogramma is hiermee de basis voor de besteding van gelden welke in de komende jaren in het kader van het MEVO aan uw gemeente wordt verstrekt. In beginsel is het in 2006 relevant om 2007 concreet uit te werken en een globale doorkijk te geven tot 2010. Vervolgens is het in 2007 relevant om 2008 concreet uit te werken en een globale doorkijk te geven tot 2011, etc.

Criteria bij het beoordelen van het gemeentelijk uitvoeringsprogramma:

- Koppeling van de projecten en activiteiten welke zijn opgenomen aan daarvoor benodigde middelen, zoals: personele capaciteiten, financiën en organisatiestructuur.
- De borging van de actualiteit, volledigheid en inhoudelijke juistheid van het EV-plan en van de uitvoering van de doelen en ambities (oa. actualiteit geïnventariseerde risicobronnen, terugkoppeling aan het bestuur, etc).