

Eindrapportage gezamenlijke provincies 2006  
Programmafinanciering Externe Veiligheid

**Interprovinciaal Overleg**



19-07-2007

## **Inleiding**

Voor u ligt de eindrapportage programmafinanciering externe veiligheid 2006 van de gezamenlijke provincies. De rapportage gaat over de periode januari t/m december 2006 en geeft een beeld van de voortgang in alle provincies.

De jaarrapportage is geschreven voor de gezamenlijke provincies en het ministerie van VROM en biedt een terugblik op het verloop, de uitvoering en de resultaten van 2006. Op basis van de rapportage kan bepaald worden of, en zo ja welke programma's/streefbeelden bijsturing behoeven. De programmaleiders stellen de rapportage vast en bieden deze aan, aan het ministerie van VROM.

Als basis voor deze rapportage dienen allereerst de eindrapportages 2006 van de afzonderlijke provincies. Deze geven inzicht in de mate waarin de voorgenomen activiteiten ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Daarnaast is ook het monitoringsformat gebruikt dat ontwikkeld is door het IPO-project *indicatoren*. De indicatoren verstrekken signalen over de vordering van de programma-onderdelen in het jaar 2006 richting de streefbeelden voor het einde van het jaar 2010. De indicatoren sluiten zoveel mogelijk aan bij de volgorde van de menukaartonderdelen van VROM.

## **Leeswijzer**

Hoofdstuk 1 schetst een algemeen landelijk beeld van de uitvoering van externe veiligheidstaken in 2006 en geeft een weergave van de belangrijkste successen en tegenvallers in het afgelopen jaar. Hoofdstuk 2 zoomt in op de voortgang per menukaartonderdeel en het interprovinciaal programma EV 2006-2010. In hoofdstuk 3 ten slotte wordt (mede) op basis van de afzonderlijke voortgangsrapportages van de provincies nog een aantal algemene conclusies geformuleerd.

## 1. Landelijk beeld algemeen

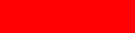





Met de aanvang van de provinciale uitvoeringsprogramma's 2006-2010 is de versterking van externe veiligheidstaken in 2006 in een nieuwe fase gekomen. De periode 2004-2005 werd vooral gekenmerkt door het in de steigers zetten van de (versterking) van het externe veiligheidsbeleid. De uitvoeringsprogramma's 2006-2010 staan meer in het teken van "het toewerken naar structurele uitvoering" en het borgen daarvan. Deze versterking van de uitvoering begint nadrukkelijk vorm te krijgen. De (structurele) borging vormt nog wel een punt van aandacht voor de komende jaren.

2006 kenmerkt zich, ondanks de beschikbare middelen, door de moeizame werving van structurele capaciteit. Dit komt vooral door vacaturestops bij organisaties en krapte op de arbeidsmarkt. Daarnaast wordt de uitvoering van de provinciale programma's bemoeilijkt/belemmerd door vertraging bij een aantal landelijke ontwikkelingen, zoals de informatie over de ligging van buisleidingen, het Revi, de unificatie van rekenmodellen, het Basisnet, Inventarisatie van transportgegevens en LPG-afstanden.

2006 kent ook een aantal belangrijke successen. Deze gezamenlijke rapportage is hier een voorbeeld van. Het is de eerste keer dat we vanuit de provinciale voortgangsrapportages een landelijk beeld schetsen. Ook de website [www.relevant.nl](http://www.relevant.nl), die in december werd gelanceerd, is een succes. Relevant had de eerste maand al meer dan 1200 hits en levert een belangrijke bijdrage aan de groei van een landelijk netwerk rondom externe veiligheid. Ook het IPO-scholingsprogramma en het coachingstraject in Brabant lopen goed. Beide projecten zijn volop in ontwikkeling en leveren een belangrijke bijdrage aan deskundigheidsbevordering op het gebied van externe veiligheid. Ook is de samenwerking tussen provincies, gemeenten en veiligheidsregio's versterkt (er worden bijvoorbeeld gezamenlijk beleidsvisies ontwikkeld) en is de implementatie van BeteRZO overal opgepakt.

En uiteraard mag in dit rijtje het monitoringsformat met zijn indicatoren niet ontbreken. Onderstaande tabel zoomt in op de resultaten van deze indicatoren. De tabel geeft een totaaloverzicht van de voortgang op de menukaartonderdelen binnen de provincies, gevolgd door een toelichting per menukaartonderdeel.

Interprovinciale overzicht 2006																								
Beleidsstructuur	Drenthe		Flevoland		Fryslân		Gelderland		Groningen		Limburg		Noord-Brabant		Noord-Holland		Overijssel		Utrecht		Zeeland		Zuid-Holland	
	Doelrealis	Doorwerki	Doelrealis	Doorwerki	Doelrealis	Doorwerki	Doelrealis	Doorwerki	Doelrealis	Doorwerki	Doelrealis	Doorwerki	Doelrealis	Doorwerki	Doelrealis	Doorwerki	Doelrealis	Doorwerki	Doelrealis	Doorwerki	Doelrealis	Doorwerki	Doelrealis	Doorwerki
Risico-inventarisatie																								
Vergunningverlening																								
Handhaving																								
Transport																								
Formulering van een structuurvisie voor provincie of gemeente																								
Ruimtelijke ordening																								
Uitvoering van het groepsrisicobeleid																								
Sanering																								
Risicocommunicatie ten behoeve van burgers																								
Organisatorische versterking en professionalisering																								

Kwalitatieve meetcodering		
Kleurcode	Taalcode	Toelichting
	-	De voortgang is onvoldoende om de gestelde doelen te halen en ook niet haalbaar in de huidige planopzet; ingrijpen in het plan is nodig
	o	De voortgang is onvoldoende om de gestelde doelen te halen, maar realisatie binnen plan is nog haalbaar
	+	De voortgang is voldoende om de gestelde doelen te halen
	?	De voortgang is onbekend
	nvt	Er komt op dit punt geen plan
	PM	Er is <u>nog</u> geen plan (maar dat wordt wel overwogen) en voorsnog is er dus geen voortgang

## **2. Landelijke voortgang 2006 per menukartonderdeel**

Hieronder staat per menukartonderdeel welke resultaten de provinciale programma's in 2006 hebben bereikt.

### Menukartonderdeel A: Risico-inventarisatie

- Externe risico-inventarisatie is in vrijwel alle provincies afgerond. De gegevens zijn te vinden op de provinciale risicokaarten.
- Bij het merendeel van de provincies is gegevensbeheer geborgd in de werkprocessen.

### Menukartonderdeel B: Vergunningverlening en Handhaving

- Er is een flinke stap gemaakt met de actualisatie van vergunningen. Een aantal provincies heeft de actualisatie afgerond, anderen zijn nog druk bezig.
- Externe veiligheid wordt over het algemeen binnen alle provincies in nieuwe vergunningen geïntegreerd. Bij wijzigingen van bestaande vergunningen ligt dit genuanceerder: nog niet alle provincies pakken dit structureel op. Het ontbreekt in een aantal gevallen aan overzichten en prioritering van vergunningen waar externe veiligheid als onderdeel nog in moet worden meegenomen.
- De provincies zijn gestart met de implementatie BeterZVO.

### Menukartonderdeel C: Transport van gevaarlijke stoffen

- Vrijwel alle provincies zijn bezig met de inventarisatie van transportrisico's. Een groot gedeelte daarvan is inmiddels afgerond.
- De voortgang rond routing verschilt per provincie. Een deel is gestart met de uitwerking van provinciedekkende routing. Eén provincie heeft zijn routing gereed en een aantal loopt achter op de planning. Twee provincies geven aan dat ze er, conform planning, in 2007 mee beginnen.
- De provincies en gemeenten wachten op de komst van het landelijke basisnet.

### Menukartonderdeel D: Structuurvisie

- Het merendeel van de provincies heeft een (provinciale)structuurvisie. De doorwerking op gemeentelijk niveau komt traag op gang. Gemeenten zien wel nut en noodzaak van een dergelijke visie. Binnen één provincie hebben vrijwel alle gemeenten een visie waarin is verwoord wat de EV-ambities zijn in relatie tot een ruimtelijk perspectief en hoe zij dit wil borgen binnen de organisatie. In twee provincies hebben gemeenten aangegeven geen behoefte aan een structuurvisie te hebben.

### Menukartonderdeel E: Ruimtelijke Ordening

- Binnen de provinciale programma's neemt advisering op externe veiligheid in ruimtelijke plannen toe.
- De borging van externe veiligheid in nieuwe bestemmingsplannen is nog niet binnen alle provincies gerealiseerd.

### Menukartonderdeel F: Groepsrisicoverantwoording

- Provincies en gemeenten zijn wisselend verantwoordelijk voor het initiatief en bijbehorend bevoegd gezag voor dezelfde risicosituatie (WM/WRO). De noodzakelijke inhoudelijke overeenstemming die moet worden bereikt, leidt tot veel discussie en vertraagd de planprocedures.

- Binnen de provincies blijven maatregelen aan de bron uit. De brongegevens transport zijn niet beschikbaar, waardoor groepsrisicoafwegingen moeilijk van de grond komen.
- De brandweer wordt steeds vaker in een vroeg stadium benaderd voor het geven van advies over groepsrisico bij zowel milieuvergunningen als de voorbereiding van bestemmingsplannen.

#### Menukaartonderdeel G: Sanering

- Met saneringen wordt feitelijk nu pas echt gestart. In vrijwel alle provinciale programma's loopt de inventarisatie van saneringslocaties, zei het met vertraging. Binnen de provincies waar inzicht is in saneringssituaties loopt ook de uitvoering vertraging op. Dit komt door onduidelijkheid over financiering, de definitiekwestie rond kwetsbare/beperkt kwetsbare objecten en de late inwerkingtreding van onderdelen van het BEVI. Door de vertraging komen de doelen voor 2010 onder druk te staan.
- Sanering van urgente situaties is over het algemeen in gang gezet. In een groot gedeelte van deze gevallen wordt de vergunning aangepast.
- Inzicht in minder urgente saneringen van LPG-tankstations laat op zich wachten. De provincies wachten op de vaststelling van afstanden voor bestaande situaties door VROM.

#### Menukaartonderdeel H: Risicocommunicatie

- In het voorjaar van 2006 is in IPO-verband de Wegwijzer risicocommunicatie (sleutelbos binnen handbereik) uitgebracht. Op initiatief van het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, is de Wegwijzer in het Engels vertaald.
- Een aantal gemeenten voert belevingsonderzoeken onder burgers uit op basis van de methodiek uit de Wegwijzer.
- In 2006 is een aantal provinciale risicokaarten opgeleverd.
- Vanwege de beperkte aandacht voor het onderwerp (prioritering), communiceren gemeenten nog niet structureel over risico's.

#### Menukaartonderdeel I: Professionalisering

- De werving van structurele capaciteit heeft een groot deel van 2006 in beslag genomen. Het merendeel van de provincies geeft aan dat zij voor dit moment voldoende capaciteit hebben binnen de provinciale programma's. In een aantal gevallen wordt de beoogde structurele capaciteitsuitbreiding tijdelijk opgevangen door de inhuur van externen.
- De professionaliseringslag (opleidingen, kennisborging samenwerking op effectief en efficiënt schaalniveau e.d.) is gestart. Provincies werken op grote schaal samen met gemeenten en veiligheidsregio's (er worden bijvoorbeeld gezamenlijk beleidsvisies ontwikkeld). Borging van structuren vindt plaats middels werkafspraken.
- Er is meer deskundigheid op het gebied van externe veiligheid. Er zijn nieuwe scholingsmodules ontwikkeld en binnen de provincies wordt deelname aan het scholingsprogramma gestimuleerd. In 2006 hebben landelijk zo'n 850 cursisten één of meerdere modules gevolgd.

### **Interprovinciaal programma externe veiligheid 2006-2010**

De provincies vinden een aantal doelstellingen zo belangrijk voor alle provincies en gemeenten binnen Nederland, dat ze deze gezamenlijk willen nastreven. Naast de afzonderlijke provinciale programma's hebben de programmaleiders externe veiligheid

daarom voor de periode 2006 tot en met 2010 een gezamenlijk programma opgesteld. Bij dit programma ligt de nadruk op:

- Opbouwen en borgen van deskundigheid en kennis;
- Uniformiteit waar dat meerwaarde heeft;
- Verbetering van effectiviteit en efficiency.

Op basis van deze uitgangspunten zijn in 2006 zeven projecten in IPO-verband opgepakt. De stand van zaken ten aanzien van deze projecten is als volgt:

#### Project Indicatoren

- Eind 2006 is een monitoringsformat ontwikkeld. Het format is gebaseerd op de menukaartonderdelen van VROM en bestaat uit een set met uniforme indicatoren. Met het format kunnen de provincies op eenduidige wijze hun projecten monitoren. Het format biedt bovendien de mogelijkheid tot benchmarken.
- Alle provincies hebben het monitoringsformat gebruikt voor de provinciale eindrapportages 2006. Op basis van hiervan is deze gezamenlijke eindrapportage 2006 opgesteld.

#### Project Kennisbank en Kennisnetwerk

- Op 12 december is het congres 'Ruimte voor veiligheid' door IPO project kennisnetwerk georganiseerd. Circa 200 medewerkers van provincies en gemeenten hebben dit congres bezocht.
- Op dit congres is door het IPO-project Kennisbank de website [www.relevant.nl](http://www.relevant.nl) gelanceerd. Tot 31 december 2006 heeft de site 1213 bezoekers gehad. Een redactie met een landelijk dekkend netwerk houdt de website actueel.
- In 2006 is de oprichting van enkele zogenoemde 'kennistafels' voorbereid.

#### Project Kentallen

- Vanwege landelijke ontwikkelingen is ervoor gekozen dit project momenteel nog slechts beperkt uit te voeren.
- Eerder was er behoefte aan kentallen om op basis hiervan met vaste bedragen te werken voor de uitvoeringsprogramma's. Voor het inschatten van benodigde capaciteit en inzet blijft het project wel zinvol. De verwachting is dat de uitkomsten van de maatlat Externe Veiligheid, het landelijke project over de verdeelsleutel, en de resultaten van de afzonderlijke projecten over kentallen die in de verschillende provincies lopen in dit project hun beslag zullen krijgen.

#### Project Scholing

- In 2006 hebben 850 ambtenaren deelgenomen aan het landelijke scholingsprogramma. Het programma levert niet alleen een belangrijke bijdrage aan deskundigheidsbevordering, maar ook aan de opbouw van (kennis)netwerken. Scholing heeft daardoor een directe relatie met professionalisering en versterking van de organisatie.
- Het scholingsprogramma externe veiligheid is ook in 2006 in ontwikkeling. Er zijn twee nieuwe modules ontwikkeld: de module risicocommunicatie en de verdiepingmodule procesveiligheid.

### Project EV in de milieuvergunning

- Dit project is onlangs afgerond. Het resultaat is een standaard considerans voor EV in de milieuvergunning.

### Project Implementatie BeteRZO

- De provincies hebben in het kader van BeteRZO samenwerkingsovereenkomsten gesloten. De kwaliteit van de BRZO-uitvoering is daarmee verhoogd en betrokken organisaties hebben daarmee de randvoorwaarden gecreëerd om te voldoen aan de maatlat. Hiermee is het IPO-project afgerond.

### Project uniformering brandweeradvisering

- Het project ten behoeve van een uniforme adviesrol voor de brandweer is in volle gang. Het eerste concept van de handleiding is gereed en binnen de provincies breed uitgezet voor commentaar. Na de zomer zal een volgend concept gereed zijn. Door middel van een aantal voorlichtingsbijeenkomsten is de betrokkenheid van de provincies en gemeenten vergroot.

## **Beschouwing indicatoren**

Het monitoringsformat geeft aan de hand van indicatoren een beeld van waar de provincies staan ten opzichte van de geformuleerde streefbeelden. Bij de ontwikkeling van de indicatoren is zoveel mogelijk getracht om aan te sluiten bij de volgorde van de menukaartonderdelen. Het format is een instrument om te komen tot betrouwbare, toetsbare en relevante sturingsinformatie. Bovendien is, vanwege het uniforme karakter van de monitoringopzet, onderlinge benchmarking en uniforme provincieoverstijgende rapportage aan het ministerie van VROM mogelijk. Het format kent echter ook een tekortkoming. Zo laat de invulling ervan nog te veel ruimte voor subjectiviteit. Het feit dat de programmafinanciering II ruimte biedt voor lokale verschillen (eigen prioriteiten, accenten, doelen en streefbeelden), maakt het moeilijk een eenduidig landelijk beeld te creëren.

De provincies hebben het monitoringsformat inmiddels een eerste keer ingevuld. Dit is een eerste stap in het proces om goede indicatoren te ontwikkelen, en leidt tot een aantal constatering:

Het format levert bruikbare informatie op. Het invullen ervan en het verzamelen van informatie eruit voor de voortgangsrapportages heeft de provincies de nodige tijd gekost, maar levert wel (structurele) informatie over de voortgang van het programma. Bovendien zijn de formats direct bruikbaar als verantwoording aan het eigen bestuur en leveren ze relevante beleidsinformatie voor VROM op. Naast “harde” cijfers is het van belang om ook ruimte te behouden voor een toelichting op de ontwikkelingen in het programma (beschrijving).

Het is lastig om te bepalen of de geformuleerde streefbeelden in 2010 gehaald worden. In 2006 zijn veel activiteiten ondernomen, maar doelen zijn niet altijd voldoende meetbaar of afrekenbaar geformuleerd om te bepalen of ze ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Voortschrijdend inzicht leert ons dat destijds wel doelen zijn geformuleerd, maar de afgelopen twee jaar is binnen de provincies pas écht in de praktijk ervaring opgedaan. Deze praktijk blijkt soms weerbarstig (bestuurlijk draagvlak, samenwerking tussen partijen, gevoeligheid van risicocommunicatie, feitelijk opstarten sanering etc.), wat maakt dat veel van de doelen



die wij willen bereiken niet of nauwelijks uit te drukken zijn met een kwantitatieve/meetbare indicator. Het ligt voor de hand om hierin bij de komende actualisaties een verbetering te maken. Deze verbetering wordt gecombineerd met het vergroten van de eenduidigheid in definities van de gebruikte indicatoren.

## **4. Conclusies**

In 2006 is veel werk verzet. Afgezien van een vertraagde start, krijgt de versterking van de uitvoering van externe veiligheid nadrukkelijk vorm. Zo is de risico-inventarisatie in alle provincies afgerond. Daarnaast is binnen de provincies veel structurele capaciteit en deskundigheid op externe veiligheid gerealiseerd. Verder vinden provincies, gemeenten, brandweren en veiligheidsregio's elkaar op ambtelijk niveau steeds meer en zien wij een duidelijke toename van advisering op externe veiligheid in ruimtelijke plannen.

Desondanks lijken we (structurele) borging van deze versterking nog niet in de vingers te hebben. Het is dan ook nog niet voldoende inzichtelijk hoe de gemeenten zijn voorbereid op hun taak ná 2010 (wanneer de programmafinanciering eindigt en gelden via provinciale-en gemeentefondsen gaan lopen). Daarnaast gebeurt er weliswaar een hoop op RO-gebied, maar ook hier blijft de borging van externe veiligheid bij ruimtelijke ontwikkelingen een belangrijk aandachtspunt voor de komende tijd. Tot slot blijven discussies over saneringen, unificatie, basisnet en groepsrisico erg remmend in het concreet vorm geven van de uitvoering op deze onderwerpen.