

Externe Veiligheid: weten, verbeteren en borgen

VROM-Inspectie
Regio Zuid
Veiligheid en Risico's

Kennedyplein 5-12
Postbus 850
5600 AW Eindhoven

Telefoon 040-2652939
Fax 040-2653030
www.vrom.nl



Voorwoord

Voor u ligt het rapport van het themaonderzoek van de VROM-Inspectie naar Externe Veiligheid bij gemeenten.

Externe veiligheid is een belangrijk onderwerp. Burgers worden blootgesteld aan risico's van gevaarlijke stoffen in bedrijven en bij transport en verwachten van de overheid dat hun veiligheid voldoende wordt verzekerd. In ons dichtbevolkte land is het onvermijdelijk dat we kwetsbare objecten, bijvoorbeeld woningen of scholen, bouwen in het invloedsgebied van risicobronnen zoals bedrijven en wegen. Tegelijkertijd neemt het transport en de toepassing van gevaarlijke stoffen bij bedrijven in omvang toe. Daarom moet het wettelijk instrumentarium door de overheid goed worden toegepast. Het gaat echter om een relatief nieuwe en lastige wettelijke taak, die in de praktijk veel aandacht vergt. Het onderzoek gaat over de uitvoering van externe veiligheidstaken door gemeenten, omdat die hierin een belangrijke rol hebben, namelijk zowel bij vergunningverlening in het kader van de Wet milieubeheer als bij de ruimtelijke ordening. Er waren signalen dat gemeenten bij de uitvoering tegen een aantal problemen opliepen, maar daarvan bestond nog geen goed beeld. Om die reden is dit themaonderzoek uitgevoerd.

Het onderzoek heeft een goed inzicht gegeven in de punten waarop gemeenten nog moeite hebben met de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid. Het toont ook aan dat hierdoor risico's niet altijd goed worden herkend en dus onbewust externe veiligheidsrisico's worden gelopen. Dat maakt het noodzakelijk dat op enkele punten gewerkt gaat worden aan verbetering van de uitvoering.

mr. N. Tilstra
Portefeuillehouder Veiligheid en Risico's
VROM-Inspectie



1	Samenvatting	4
2	Doel, opzet en werkwijze	8
2.1	Doel van het onderzoek	8
2.2	Inhoud van het onderzoek	8
2.3	Opzet van het onderzoek	9
2.4	Werkwijze	10
2.5	Opbouw van het rapport	11
3	Resultaten casusonderzoek	12
3.1	Uitvoering van wettelijke taken door gemeenten	13
3.2	Het plaatsgebonden risico	14
3.2.1	Het bepalen van de ligging van de plaatsgebonden risicocontour	14
3.2.2	De aanwezigheid van (beperkt) kwetsbare objecten binnen de plaatsgebonden risico 10^{-6} –contour	15
3.2.3	Grafische weergave van plaatsgebonden risicocontouren op kaartmateriaal	15
3.3	Het groepsrisico	16
3.3.1	Het bepalen van het invloedsgebied	16
3.3.2	Inventarisatie van de personendichtheid	16
3.3.3	De verantwoordingsplicht	16
3.3.4	Borging van maatregelen	20
3.4	Specifieke resultaten per casustype	21
3.4.1	Resultaten specifiek voor Wm-casussen	21
3.4.2	Resultaten specifiek voor WRO-casussen	21
3.5	Buisleidingen	22
4	Resultaten achtergrondgesprekken	24
4.1	Externe veiligheidsbeleid	24
4.2	Organisatie	25
4.3	Inzicht in risicovolle situaties	27
4.4	Risicocommunicatie	28
4.5	Ervaren knelpunten	28
5	Beschouwing van de resultaten	29
6	Conclusies	32
6.1	Conclusies themaonderzoek	32
6.2	Conclusies uitvoeringspraktijk verantwoording groepsrisico	33
7	Aanbevelingen voor een betere uitvoering	34
7.1	Verbetering van de uitvoering	34
7.2	Aanbevelingen	35



1 Samenvatting

Met dit themaonderzoek wil de VROM-Inspectie een indicatief beeld krijgen van de gemeentelijke vertaling van het rijksbeleid inzake externe veiligheid in de uitvoeringspraktijk. Het gaat daarbij vooral om na te gaan welke knelpunten optreden bij de gemeenten en welke knelpunten gemeenten zelf ervaren bij de procedures in het kader van de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Dit themaonderzoek fungeert tevens als onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van het groepsrisico en de daarbij behorende verantwoordingsplicht. De minister heeft dit onderzoek in 2007 aan de Tweede Kamer toegezegd met als doel de uitkomsten te kunnen gebruiken voor de evaluatie van het groepsrisico in 2010.

Themaonderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten bij de uitvoering moeite hebben met het juist en volledig bepalen van de optredende risico's, vaak geen volledige verantwoording van het risico afleggen en moeite hebben met het borgen van bronmaatregelen of maatregelen om de zelfredzaamheid of bestrijdbaarheid te bevorderen.

Het is van belang dat (bestuurders van) gemeenten zich (gaan) realiseren dat zij vaak geen juist beeld hebben van de risico's die binnen hun grondgebied optreden. De gemeenten geven in de achtergrondgesprekken aan dat zij van mening zijn dat zij de optredende risico's wel goed in beeld hebben terwijl uit het onderzoek blijkt dat in de praktijk het bepalen van het risico niet goed of niet volledig gebeurt. Bestuurders van gemeenten lopen daardoor dus onbewust externe veiligheidsrisico's.

Dit leidt tot de volgende hoofdconclusie.

Hoofdconclusie:

De onderzochte gemeenten hebben geen juist beeld van de (omvang van de) externe veiligheidsrisico's binnen hun grondgebied en mogelijkheden voor verbetering en borging van de externe veiligheid worden niet ten volle benut.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende conclusies uit het themaonderzoek:

- Gemeenten hebben met name op een drietal onderdelen moeite met de uitvoering van de wet- en regelgeving op het gebied van externe veiligheid:
 - Het correct bepalen van de omvang van de optredende risico's en de registratie daarvan;
 - Het afleggen van verantwoording over de optredende risico's;
 - De borging van maatregelen voor de beperking van de risico's dan wel het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties.



- Uitvoeringsproblemen komen voor bij zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten.
- De helft van de onderzochte gemeenten voldoet bij de uitvoering van de externe veiligheidstaken grotendeels aan de wet- en regelgeving. De overige gemeenten voldoen slechts gedeeltelijk of matig tot slecht aan de wet- en regelgeving.
- Bij grote gemeenten voldoen de casussen over het algemeen beter aan wet- en regelgeving.
- Externe Veiligheid komt over het algemeen bij Wm-procedures inhoudelijk beter en meer aan bod dan bij WRO-procedures.
- Er zijn enkele situaties aangetroffen die niet in overeenstemming met de wet- en regelgeving zijn. Ondanks de uitvoeringsproblemen zijn er bij deze steekproef geen ernstige risicovolle situaties aangetroffen.
- Wettelijke regelingen worden niet altijd goed uitgevoerd. Gemeenten ervaren het externe veiligheidsbeleid en dan met name het groepsrisicobeleid als complex.
- De wettelijke mogelijkheden van gemeenten in het kader van Wm en WRO sluiten niet altijd aan bij de eisen die vanuit externe veiligheidsbeleid in het kader van het groepsrisico aan gemeenten worden gesteld. Met name het voorschrijven van bronmaatregelen en maatregelen om de zelfredzaamheid te verhogen en de bestrijding te verbeteren (veelal het brandweeradvies) is niet altijd mogelijk.

Uitvoeringspraktijk verantwoording groepsrisico

Uit het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van het groepsrisico en de daarbij behorende verantwoordingsplicht blijkt dat lang niet alle elementen van de verantwoordingsplicht aan bod komen bij de besluitvorming. Door bepaalde onderdelen van de verantwoordingsplicht niet bij de besluitvorming te betrekken laten gemeenten mogelijkheden liggen om de externe veiligheid in hun gemeente te verbeteren omdat deze bij de besluitvorming niet verkend zijn.

Ook gebeurt het maar zelden dat uit het genomen besluit blijkt dat het college van Burgemeester en Wethouders actief betrokken is bij de afweging van de risico's. Vaak is externe veiligheid wel onderdeel van de stukken die bij de procedure horen maar komt het onderwerp in het besluit zelf niet aan bod. Dat roept twijfels op of het college inderdaad bewust omgaat met de risico's en beseft dat het te nemen besluit invloed heeft op de veiligheid van grote groepen mensen.

In de achtergrondgesprekken is aangegeven dat het college wel op verschillende manieren betrokken wordt bij de besluitvorming. Gezien het feit dat vaak delen van de verantwoording bij de stukken ontbreekt valt te betwijfelen of het college daarbij volledig geïnformeerd wordt. In de gevallen waarbij het college maar beperkt bij de besluitvorming wordt betrokken, is externe veiligheid een onderwerp waarbij vooral een ambtelijke afweging wordt gemaakt. Dit leidt tot de volgende hoofdconclusie.

Hoofdconclusie:

Het besef bij bestuurders van onderzochte gemeenten dat ongelukken met veel slachtoffers kunnen gebeuren, komt bij de verantwoording van het groepsrisico in de besluitvorming nog niet voldoende aan de orde. Bestuurders van gemeenten laten mogelijkheden liggen om bij de verantwoording van het groepsrisico de externe veiligheid in hun gemeente te verbeteren of beter te borgen.



Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende conclusies uit de uitvoeringspraktijk van het groepsrisico:

- De onderzochte gemeenten voeren de verantwoordingsplicht maar ten dele uit.
- Aanvullende maatregelen om de veiligheid te verhogen worden vaak niet in de verantwoording overwogen of geborgd.
- In ongeveer de helft van de gevallen blijkt niet uit het besluit dat het bestuur van de gemeente het groepsrisico bewust heeft afgewogen. Bij de besluitvorming is externe veiligheid vaak niet meer dan een van de onderdelen van de achterliggende stukken en is de besluitvorming over ontwerpbeslissingen en/of ontwerp plannen vaak gemandateerd aan afdelingshoofden. Bestuurders van gemeenten worden door hun ambtenaren zeer wisselend betrokken bij casussen waarbij externe veiligheid aan de orde is en bij de verantwoording van het groepsrisico.

Aanbevelingen voor een betere uitvoering

Gemeenten zijn er bij gebaat als de volgende initiatieven worden genomen om een betere uitvoering van externe veiligheidstaken te bevorderen.

Kennisontwikkeling en kennisuitwisseling over de uitvoering

Facilitaire voorzieningen:

- Kennisbank met praktijkvoorbeelden.
Richt deze kennisbank op voor gemeenten maar ook voor andere partijen zoals brandweer en adviesbureaus die gemeenten ondersteunen. Van belang is om daarbij onderscheid te maken tussen procedures in het kader van de Wet milieubeheer en Wet ruimtelijke ordening;
- Opleiding en trainingen;
Van belang is om daarbij aan te sluiten bij bestaande informatiebronnen en om daarbij onderscheid te maken tussen procedures in het kader van de Wet milieubeheer en Wet ruimtelijke ordening. Betrek ook nieuwe regelgeving daarbij;
- Aanpassen van de handreiking 'Naar een veilige bestemming' door in de handreiking uitgebreider in te gaan op de optredende uitvoeringsknelpunten.

Organisatorische verbeteringen:

Doorvoeren van organisatorische verbeteringen die gericht zijn op de volgende onderwerpen:

- Opschaling/clustering van werkzaamheden zodat de uitvoerders meer expertise opbouwen;
- Verbetering van de samenwerking tussen de afdelingen die zijn belast met Wm-taken en Wro-taken.
Betrek daarbij ook de adviserende diensten met name de brandweer;
- Verankering van externe veiligheid in de werkprocessen in het kader van Wm en Wro.

Verhoging bewustzijn externe veiligheid bij bestuurders van gemeenten

Bestuurders en medewerkers van gemeenten moeten zich er van bewust worden dat zij vaak geen juist inzicht gepresenteerd krijgen van de externe veiligheidsrisico's binnen hun gemeenten en dat mogelijkheden om de (omvang van) externe veiligheidsrisico's te beperken en te borgen niet ten volle worden benut. (Bestuurders van) gemeenten moeten gestimuleerd te worden om in de besluiten daadwerkelijk en zichtbaar een bestuurlijke verantwoording af te leggen.



Aanbevelingen aan de beleidsdirecties van het Ministerie van VROM:

- Stimuleer de (verdere) ontwikkeling van de aanbevolen facilitaire voorzieningen.
Er zijn verschillende partijen die thans nauw betrokken zijn bij de (verbetering van de) uitvoering van het externe veiligheidsbeleid zoals de Commissie Verantwoording Groepsrisico, de kennistafel Groepsrisico van Relevant en de VNG. Stem de ontwikkeling met hen af;
- Stel een communicatieplan op voor het verhogen van bewustzijn over externe veiligheid bij de bestuurders van gemeenten en gericht is op het hen stimuleren om de genoemde organisatorische verbeteringsmogelijkheden door te laten voeren.



2 Doel, opzet en werkwijze

2.1 Doel van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is om een indicatief beeld te krijgen van de gemeentelijke invulling van het rijksbeleid inzake externe veiligheid naar de uitvoeringspraktijk.

Hierbij ligt de focus op procedures in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Aan de resultaten van dit onderzoek geeft de VROM-Inspectie een vervolg dat er op is gericht gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de externe veiligheidstaken.

Dit themaonderzoek fungeert tevens als onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de verantwoordingsplicht groepsrisico door gemeenten. In het Algemeen Overleg over externe veiligheid van 4 april 2007 heeft de minister van VROM dit onderzoek aan de Tweede Kamer toegezegd. Daarbij is aangegeven dat dit onderzoek een eerste beeld moet geven van de uitvoering van de verantwoordingsplicht groepsrisico door gemeente, dat kan worden benut voor de evaluatie van het groepsrisicobeleid in 2010.

2.2 Inhoud van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de volgende punten;

- de uitvoering van verplichte taken die voortkomen uit wet- en regelgeving;
- inhoudelijke beoordeling van de uitvoering op de onderwerpen:
 - plaatsgebonden risico (PR);
 - groepsrisico (GR);
 - buisleidingen.
- de beleving van gemeenten over hun uitvoering van het externe veiligheidsbeleid.

De opzet van het onderzoek is zodanig gekozen dat de resultaten onderverdeeld kunnen worden naar de grootte van de onderzochte gemeenten en ingegaan kan worden op verschillen die optreden tussen procedures in het kader van de WRO en Wm.



2.3 Opzet van het onderzoek

In dit onderzoek zijn 30 gemeenten betrokken en bezocht. Deze groep is ingedeeld naar inwonertal: 5 grote, 15 middelgrote en 10 kleine gemeenten (zie Tabel 2.1). Deze indeling is gemaakt om na te kunnen gaan of de omvang van de gemeenten van invloed is op de vertaling van het rijksbeleid inzake externe veiligheid naar de uitvoeringspraktijk.

De gemeenten zijn op willekeurige wijze gekozen. Wel is daarbij gezocht naar een evenwichtige spreiding over Nederland. De lijst met onderzochte gemeenten is terug te vinden in bijlage 1.

Tabel 2.1 Typering grootte van de gemeenten

Typering gemeente	Aantal inwoners
Groot	meer dan 100.000
Middel	25.000 tot 100.000
Klein	minder dan 25.000

Per gemeente zijn ongeveer drie casussen beoordeeld. Bij het onderzoek zijn casussen uit de periode van 1 januari 2006 tot 1 november 2007 (=start onderzoek) betrokken. In totaal zijn 82 casussen beoordeeld, verdeeld naar Wm- en WRO-casussen.

De WRO-casussen betroffen zowel bestemmingsplanprocedures als vrijstellingsprocedures ("artikel 19") waarbij het voorontwerpbestemmingsplan of de artikel 19-procedure is beoordeeld. Bij de Wm-casussen is de ontwerpbeschikking van de Wm-vergunning beoordeeld. Hier is voor gekozen omdat deze documenten het beste de uitvoering van de eigen verantwoordelijkheden van de betrokken gemeente weergeven. Later in de procedures andere instanties aan bod, die vanuit een adviserende of beoordelende rol erop toezien dat de gemeenten op een juiste wijze met die verantwoordelijkheden zijn omgegaan. Het kan dus voorkomen dat in het definitieve besluit verbeteringen of veranderingen zijn aangebracht naar aanleiding van commentaar van externe partijen (bijvoorbeeld de provincie of de VROM-Inspectie). Beoordeling van documenten die later in de procedure een rol spelen geeft dus geen goed beeld van de eigen uitvoering door de gemeente.

Bij dit onderzoek wordt hierop één uitzondering gemaakt namelijk het betrekken van de brandweer bij het opstellen van het voorontwerpbestemmingsplan. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om de regionale brandweer hier als adviseur bij te betrekken. Dit aspect is bij het onderdeel verantwoording groepsrisico onderzocht.

Per 1 juli 2008 is de WRO vervangen door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Aangezien in dit onderzoek wordt gekeken naar afgeronde procedures zal dit rapport daar niet verder op ingaan. Omdat het onderwerp externe veiligheid in de Wro inhoudelijk niet anders wordt benaderd dan in de WRO, heeft deze overgang geen invloed op de conclusies in het rapport. Gezien de veranderingen in de beoordelende rol van de provincie krijgen gemeenten meer eigen verantwoordelijkheid voor hun eigen product. Het belang om de ervaren knelpunten aan te pakken wordt daardoor wel groter.

De uitvoering van de wettelijke taken is beoordeeld door punten toe te kennen aan de wettelijk verplichte onderdelen. Het gaat hierbij om de volledige en juiste toepassing van het PR, de volledigheid van de verantwoordingsplicht van het GR en de juiste toepassing van de circulaire voor buisleidingen. Hierdoor kan een vergelijkbaar beeld worden verkregen over hoe gemeenten presteren op het wettelijk verplichte deel van het aspect externe veiligheid. Maximaal kan een score van 100 worden behaald. In onderstaande tabel is opgenomen welke categorie een gemeente valt bij een bepaalde score.



Tabel 2.2 Categorieën wettelijke taken met scores

Score	categorie
80 - 100	voldoet grotendeels aan wetgeving
60 - 80	voldoet gedeeltelijk aan wetgeving
< 60	voldoet matig aan wetgeving

De inhoudelijke beoordeling van de uitvoering aangaande PR, GR, buisleidingen en de beleving van gemeenten over hun uitvoering van het externe veiligheidsbeleid is gebeurd door inhoudelijke beoordeling van de casussen en door middel van gesprekken met de gemeenten.

Bij de selectie van casussen voor dit onderzoek zijn alleen bedrijven meegenomen die onder de werking van het Bevi vallen met uitzondering van Brzo-inrichtingen en/of casussen die te maken hebben met de aanwezigheid van buisleidingen waar gevaarlijke stoffen door worden getransporteerd (zie Tabel 2.3). Brzo-inrichtingen en andere inrichtingen, zoals bijvoorbeeld voor de opslag van consumenten- of professioneel vuurwerk, vallen meestal onder zodanige specifieke regelgeving, dat deze niet kunnen worden vergeleken met de (overige) Bevi-inrichtingen. Bovendien komen dergelijke inrichtingen niet in alle gemeenten voor, zodat daar geen goed overzicht van te geven is. Vuurwerkbedrijven of andere niet Bevi-inrichtingen die als andere risicobron relevant zijn bij het onderzoek zijn verder wel betrokken bij het onderzoek.

Tabel 2.3 Beschouwde risicobronnen per casustype

Soort casus	Risicobron	Relevante wet- en regelgeving
Wm	Opslag en behandeling van gevaarlijke stoffen in inrichtingen (bedrijven) m.u.v. Brzo-bedrijven	Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi)
WRO	Opslag en behandeling van gevaarlijke stoffen in inrichtingen (bedrijven) m.u.v. Brzo-bedrijven	Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi)
WRO	Transport van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor	Circulaire Risiconormering vervoer van gevaarlijke stoffen
WRO	Transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen	Circulaires voor aardgasleidingen (1984) en vloeistofleidingen (1991) Toekomstige AMvB buisleidingen

2.4 Werkwijze

De casussen zijn beoordeeld aan de hand van vragenformulieren met algemene vragen en vragen over PR en GR. De vragenlijsten voor buisleidingen waren afwijkend vanwege de afwijkende regelgeving. De vragenlijsten zijn ingevuld op basis van dossieronderzoek door een medewerker van de VROM-Inspectie en in veel gevallen ook inhoudelijk besproken met de behandelend ambtenaar van de gemeente.

In een afzonderlijk gesprek (het achtergrondgesprek) met de uitvoerend ambtenaar en/of de leidinggevende is in een open setting ingegaan op de algemene houding van de gemeente ten aanzien van externe veiligheid. Hierin is een aantal onderwerpen behandeld, zoals de aanwezigheid van externe veiligheidsbeleid, de organisatie van de gemeente of het kennisniveau van medewerkers.



Zowel de casusuitkomsten als de resultaten van het achtergrondgesprek zijn teruggekoppeld met een vertegenwoordiger van de gemeente; in de meeste gevallen betrof dit de verantwoordelijk wethouder. Tevens zijn de resultaten en -indien van toepassing- aanbevelingen verwoord in een individuele brief aan de onderzochte gemeente.

2.5 Opbouw van het rapport

In dit rapport is in de eerste plaats een bestuurssamenvatting opgenomen. Hoofdstuk 2 bevat het doel en de opzet van het onderzoek. Vervolgens staan in hoofdstuk 3 de resultaten van het onderzoek van de casussen. In hoofdstuk 4 staat een weergave van de 'achtergrondgesprekken' met de gemeenten. Samen geven deze resultaten een beeld van de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid bij gemeenten. Het rapport wordt afgesloten met een beschouwing van de resultaten (hoofdstuk 5) de conclusies (hoofdstuk 6) en aanbevelingen voor een betere uitvoering (hoofdstuk 7). In het rapport staan in oranje blokken ter illustratie enkele bijzondere waarnemingen uit het onderzoek.



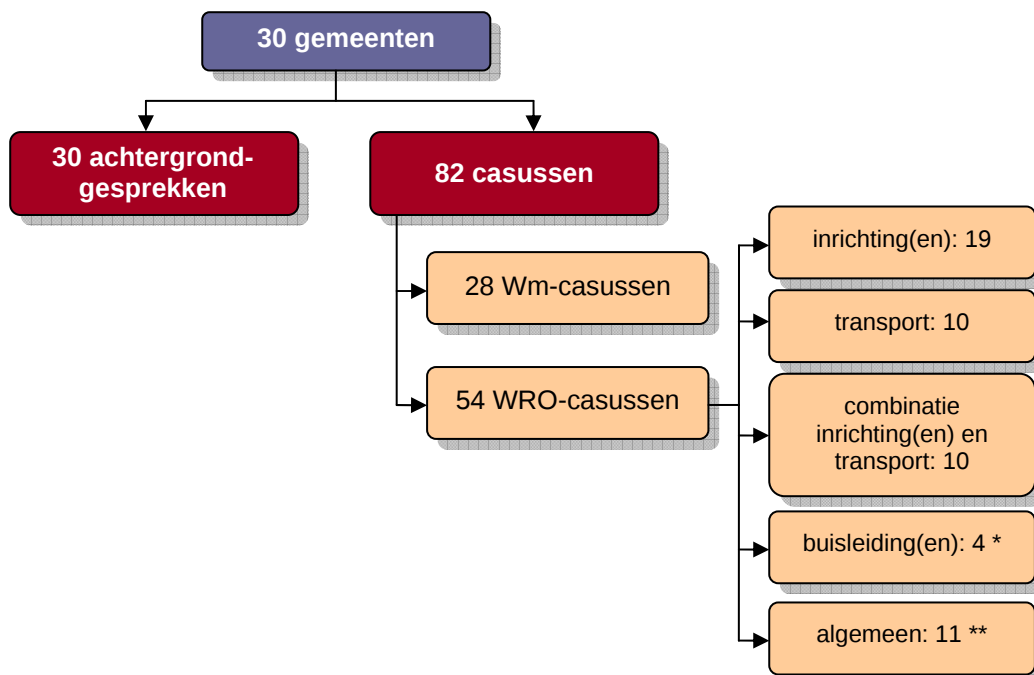
3 Resultaten casusonderzoek

In dit hoofdstuk staan twee vragen centraal:

- Voeren de betrokken gemeenten de externe veiligheidstaken uit conform de wet- en regelgeving?
- Hoe gaan de gemeenten op hoofdlijnen om met de verschillende aspecten van het externe veiligheidsbeleid, zoals PR en GR?

Een oordeel over het presteren van gemeenten kan alleen gegeven worden over de twee bovenstaande vragen samen. Het voldoen aan wet- en regelgeving is tenslotte maar de helft van het verhaal; een casus kan aan de wet voldoen omdat aan alle onderdelen aandacht wordt besteed, maar inhoudelijk toch onvoldoende zijn. Of andersom; een gemeente kan een paar ondergeschikte onderdelen zijn vergeten maar toch een zeer zorgvuldige afweging op het gebied van externe veiligheid hebben gemaakt. In dit hoofdstuk worden de resultaten op hoofdlijnen gepresenteerd over beide bovenstaande vragen.

Figuur 3.1 geeft een nadere toelichting op het aantal onderzochte casussen en de wijze waarop ze in dit rapport zijn gebruikt.



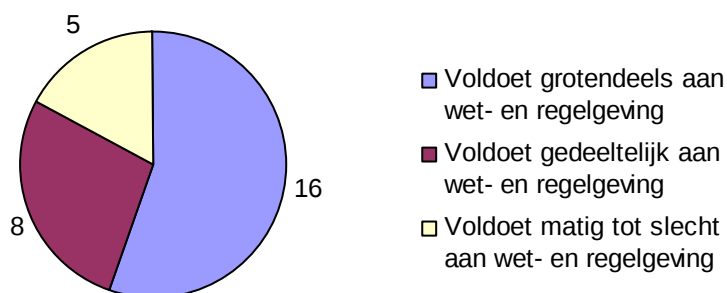
Figuur 3.1 Toelichting aantal onderzochte casussen



- * Totaal hebben 13 casussen betrekking op buisleidingen. Van deze 13 casussen hadden er 4 exclusief betrekking op buisleidingen. De overige 9 casussen maken onderdeel uit van de WRO-casussen die ook inrichtingen en/of transportbronnen bevatten.
- ** Van 11 casussen is alleen het algemene deel van het WRO-casusonderzoek bij dit onderzoek betrokken. In deze 11 gevallen leverde de beoordeling te weinig bruikbare gegevens op voor de rest van het onderzoek.

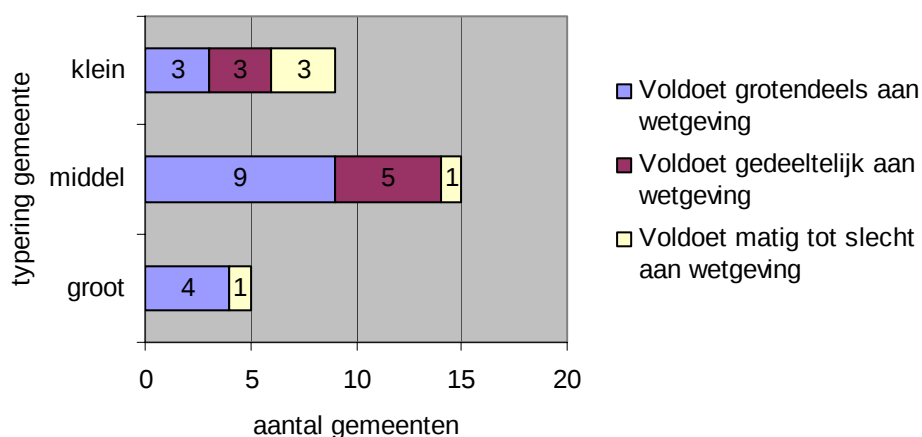
3.1 Uitvoering van wettelijke taken door gemeenten

Van de 30 onderzochte gemeenten zijn de scores van de onderzochte casussen zodanig dat 16 gemeenten grotendeels voldoen aan de wet- en regelgeving op het gebied van externe veiligheid. 8 Gemeenten voldoen gedeeltelijk aan de wet- en regelgeving en er zijn 5 gemeenten die matig tot slecht voldoen aan de wet- en regelgeving (zie Figuur 3.2). Van 1 gemeente zijn te weinig casussen beoordeeld om een uitspraak te kunnen doen over de uitvoering van de wettelijke externe veiligheidstaken. De resultaten in deze paragraaf zijn dus gebaseerd op alle casussen van 29 gemeenten; in de rest van het rapport worden wel alle gemeenten en relevante casussen betrokken.



Figuur 3.2 Mate waarin de onderzochte gemeenten voldoen aan wet- en regelgeving; totaaloverzicht 29 gemeenten

Zowel bij de onderzochte grote, middelgrote als kleine gemeenten zitten gemeenten die matig tot slecht aan wet- en regelgeving voldoen (zie Figuur 3.3); het merendeel daarvan zit in de categorie 'kleine gemeenten'. Bij 4 van de 5 onderzochte grote gemeenten voldoen de casussen grotendeels aan de wet- en regelgeving; bij de middelgrote en kleine gemeenten geldt dat voor respectievelijk 9 van de 15 en 3 van de 9 gemeenten.



Figuur 3.3 Mate waarin de onderzochte gemeenten voldoen aan wet- en regelgeving; onderscheid naar grootte van de gemeente

3.2 Het plaatsgebonden risico

De resultaten in deze paragraaf zijn gebaseerd op de Wm-casussen en de WRO-casussen die betrekking hebben op inrichtingen en/of transport (67 casussen).

3.2.1 Het bepalen van de ligging van de plaatsgebonden risicocontour

Volledigheid

In 58 van de 67 casussen is een plaatsgebonden risicocontour (PR-contour) voor alle relevante risicobronnen bepaald. In 5 casussen zijn helemaal geen PR-contouren bepaald en in 4 casussen zijn niet van alle risicobronnen de PR-contouren bepaald.

Juistheid

De bepaling van de ligging van de PR-contour bij inrichtingen gaat niet altijd goed wanneer het een categoriale inrichting betreft. Bij 10 van de 53 beschouwde categoriale inrichtingen¹ is deze ligging onjuist bepaald, waarvan het merendeel in de WRO-casussen speelt. Bij 1 niet-categoriale inrichting is het PR niet door middel van een QRA vastgesteld.

TER ILLUSTRATIE

Veel onderzochte casussen hebben betrekking op LPG-tankstations. In enkele gevallen is geconstateerd dat de verkeerde plaatsgebonden risicoafstanden uit het Revi zijn toepast; op basis van de doorzet hadden andere afstanden toegepast moeten worden. Bij één casus ontbreekt informatie over de doorzet van het LPG-tankstation, zodat niet kan worden nagegaan of het Revi goed is toegepast.

Bij één bedrijf voor de opslag en distributie van smeeroliën is de gemeente er onterecht van uitgegaan dat dit een categoriale inrichting betrof. Ten tijde van de aanvraag en het van kracht worden van de milieuvergunning was het bedrijf geen categoriale inrichting. Het Revi is dus ten onrechte toegepast; een QRA had opgesteld moeten worden om de PR-afstanden te bepalen. De aanpassingen die nodig zijn om als categoriale inrichting aangemerkt te kunnen worden waren in januari 2008 nog niet doorgevoerd.

¹ In een casus kunnen meerdere categoriale inrichtingen beoordeeld zijn.



3.2.2 De aanwezigheid van (beperkt) kwetsbare objecten binnen de plaatsgebonden risico 10^{-6} –contour

Kwetsbare objecten

Bij 4 casussen is sprake van de (mogelijke) aanwezigheid van kwetsbare objecten binnen de PR 10^{-6} contour. In 2 gevallen betreft het fysiek aanwezige objecten (in beide gevallen burgerwoningen); in de andere 2 casussen zijn kwetsbare objecten binnen de PR 10^{-6} -contour geprojecteerd (burgerwoningen en de bouwmogelijkheid van een groot kantoor).

Indien het bestemmingsplan de bouw van een kwetsbaar object toelaat, mag de bouwvergunning niet worden geweigerd; het is daarom belangrijk dat geen kwetsbare objecten geprojecteerd zijn. Bij nieuwe besluiten is de aanwezigheid van kwetsbare objecten binnen de PR 10^{-6} contour niet toegestaan, tijdelijke uitzonderingen daargelaten. In alle 4 de casussen zorgt de VROM-Inspectie voor nazorg, buiten dit project om.

Beperkt kwetsbare objecten

In 12 casussen zijn (geprojecteerde) beperkt kwetsbare objecten aanwezig binnen de PR 10^{-6} contour. Beperkt kwetsbare objecten zijn toegestaan maar van een gemeente wordt dan wel verlangd dat zij verantwoording aflegt waarom zij besluit deze objecten binnen de PR 10^{-6} -contour toe te staan. Het gaat om 7 Wm-casussen en 5 WRO-casussen. In 6 van de 7 Wm-casussen is de aanwezigheid van de betreffende objecten verantwoord. In de andere casussen, waaronder alle WRO-casussen, is de aanwezigheid van beperkt kwetsbare objecten niet verantwoord.

De aard van de beperkt kwetsbare objecten die binnen de PR 10^{-6} -contour zijn gelegen is zeer divers. In de meeste gevallen betreft het bedrijfsmatige activiteiten zoals een bouwmarkt, verspreid liggende woningen, kleinere kantoren (minder dan 1500 m² bruto vloeroppervlak) en een beroepsopleiding waarvan de gemeente beoordeeld heeft dat het een beperkt kwetsbaar object betreft. In 1 geval is een object (een garagebedrijf, dat voorheen onderdeel uitmaakte van een LPG-tankstation) beperkt kwetsbaar geworden door afsplitsing van het risicovolle onderdeel van het bedrijf.

3.2.3 Grafische weergave van plaatsgebonden risicocontouren op kaartmateriaal

Het is weliswaar geen wettelijke verplichting om de PR-contouren op kaart weer te geven, maar het is wel van belang omdat het inzicht geeft in de risico's die bij een casus spelen. In 21 van de 67 casussen zijn de PR-contouren voor alle relevante risicobronnen grafisch weergegeven op een kaart. In 4 casussen is een aantal contouren grafisch weergegeven, maar niet alle. In de overige casussen zijn geen PR-contouren op kaart weergegeven. Dat wil niet zeggen dat dit nodig was. In veel van de casussen waarbij de contouren niet op kaart zijn weergegeven, gaat het om een transportroute die geen PR 10^{-6} contour buiten de transportas met zich meebrengt. In een deel van de Wm-casussen komt de PR-contour niet buiten de inrichting en is om die reden niet op kaart weergegeven.



Figuur 3.4 Voorbeeld van weergave van PR-contouren op een kaart



3.3 Het groepsrisico

De resultaten in deze paragraaf zijn gebaseerd op de Wm-casussen en de WRO-casussen die betrekking hebben op inrichtingen en/of transport (67 casussen).

3.3.1 Het bepalen van het invloedsgebied

Het invloedsgebied van het GR is in 48 van de 67 casussen op een juiste wijze bepaald; in 14 casussen is de omvang van het invloedsgebied niet juist bepaald en in 3 casussen is de omvang niet van alle risicobronnen juist bepaald. In de overige 2 casussen is niet te achterhalen of het invloedsgebied juist is bepaald.

Bij 38 van de 53 onderzochte categoriale inrichtingen blijkt het invloedsgebied niet juist bepaald te zijn. Voor de niet-categoriale inrichting moet het invloedsgebied op basis van een QRA worden bepaald, wat in alle gevallen op een juiste wijze is gedaan.

TER ILLUSTRATIE

Bij een casus met een LPG-tankstation is door de gemeente bij de besluitvorming het groepsrisico helemaal niet in de beschouwing meegenomen. Voor dit station geldt een invloedsgebied van 150 m. Het LPG-tankstation ligt aan de rand van een woonwijk.

3.3.2 Inventarisatie van de personendichtheid

In 25 van de 67 casussen is de personendichtheid (benodigd voor de berekening van het GR) bepaald op basis van de bestemmingsplancapaciteit. In 30 casussen is de personendichtheid niet op basis van bestemmingsplancapaciteit gebaseerd en in 4 casussen niet bij iedere risicobron.

Bestemmingsplancapaciteit kan ruimte voor nieuwe ontwikkelingen bevatten; als die ruimte niet wordt meegenomen in de kwantitatieve risicoanalyse (QRA) kan het GR worden onderschat.

In 8 casussen bleek de inventarisatie van de personendichtheid niet van toepassing of leverde het onderzoek te weinig bruikbare gegevens op.

TER ILLUSTRATIE

Bij de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk met 650 woningen ligt een deel van de wijk binnen het invloedsgebied van een spoorlijn. De gemeente gaat bij de berekening van het groepsrisico uit van de aanwezigheid van 300 personen, terwijl de plancapaciteit 450 personen bedraagt. De vestigingsmogelijkheid van een school is bij de beschouwing van het groepsrisico in het geheel niet meegenomen.

3.3.3 De verantwoordingsplicht

Bij 41² casussen is de verantwoordingsplicht van het GR beoordeeld. In het kader van het Bevi dient de verantwoordingsplicht een vijftal verplichte onderdelen te bevatten:

1. de rekenkundige hoogte van het GR in de huidige en toekomstige situatie;
2. de (mogelijke) reductie van het GR door bronmaatregelen of maatregelen in het plangebied;
3. de bestrijdbaarheid van de calamiteit;
4. de zelfredzaamheid van personen binnen het invloedsgebied;
5. een adviesaanvraag aan de regionale brandweer.

Opgemerkt wordt dat het brandweeradvies alleen verplicht is voor Bevi-inrichtingen. Indien er sprake is van een casus ten aanzien van transport wordt het brandweeradvies als "zeer gewenst" beschouwd. In het onderzoek is dit als een verplicht onderdeel meegenomen.

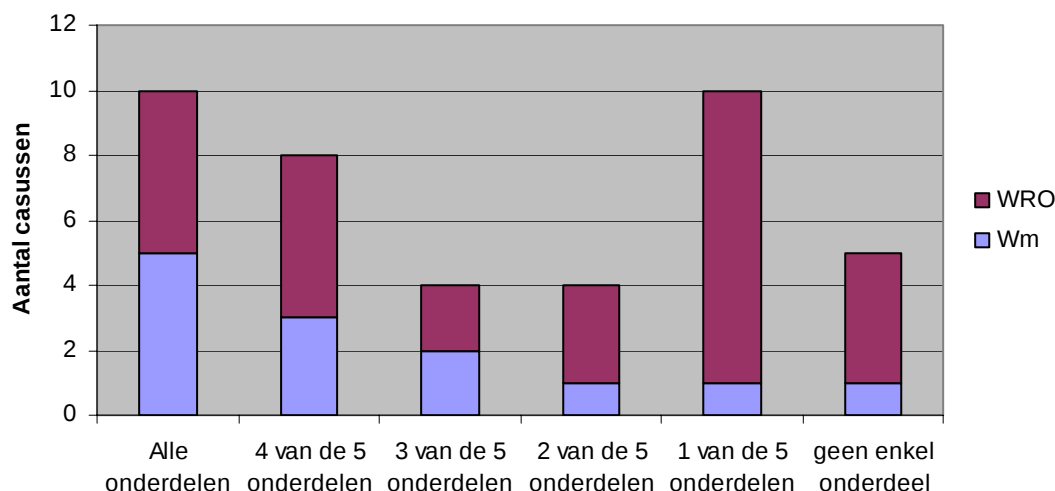
² Het onderdeel De verantwoordingsplicht (paragraaf 3.3.3) is gebaseerd op 41 casussen. Bij nadere analyse van de onderzoeksgegevens bleek dat in 26 van de 67 onderzochte casussen niet voldoende informatie aanwezig was voor een goede inhoudelijke beoordeling van dit onderdeel.



Wanneer maatregelen zijn voorzien om het GR te beperken of de effecten van een calamiteit te beperken, moet zeker zijn dat deze ook worden uitgevoerd. De maatregelen moeten daarom geborgd worden in het besluit.

Volledigheid van de verantwoording

In Figuur 3.5 zijn de resultaten van de 41 beoordeelde casussen inzichtelijk gemaakt. Daarin is aangegeven of de 5 hiervoor genoemde onderdelen betrokken zijn bij de besluitvorming door de gemeente.



Figuur 3.5 Ingevulde onderdelen van de verantwoordingsplicht

Overall gezien is het beeld wisselend. Tegenover 18 casussen waarin door de gemeente alle onderdelen of 4 van de 5 onderdelen van de verantwoordingsplicht zijn ingevuld, staan 15 casussen waarin geen enkel onderdeel of slechts één onderdeel is ingevuld. Op basis van het feit dat aandacht is besteed aan de onderwerpen van de verantwoordingsplicht kan overigens nog geen uitspraak worden gedaan over de kwaliteit ervan.

Wanneer Wm- en WRO-casussen afzonderlijk worden beschouwd, verschilt het beeld. Van de 13 onderzochte Wm-casussen, bevatten 8 casussen meer dan 3 verplichte onderdelen. Bij 2 Wm-casussen zijn minder dan 2 onderdelen ingevuld.

Bij de WRO-casussen bevatten 10 van de 28 casussen meer dan 3 onderdelen van de verantwoordingsplicht. Bij 13 WRO-casussen zijn minder dan 2 onderdelen ingevuld.

In 6 van de 15 casussen waarin de gemeente over minder dan 2 onderdelen van de verantwoordingsplicht verantwoording aflegt, is sprake van een relevant GR. In deze casussen wordt de oriëntatiewaarde overschreden en/of neemt het GR duidelijk toe. Ook zitten hier casussen tussen waarbij een verzorgingstehuis, een basisschool en een deel van een woonboulevard worden ontwikkeld.



De rekenkundige hoogte van het groepsrisico in de huidige en toekomstige situatie

In 17 van de 41 casussen waarbij de verantwoordingsplicht is beoordeeld heeft een rekenkundige beschouwing plaatsgevonden van de huidige en toekomstige situatie. In eveneens 17 casussen is dat niet gebeurd en in 7 casussen is geoordeeld dat het niet van toepassing was.

TER ILLUSTRATIE

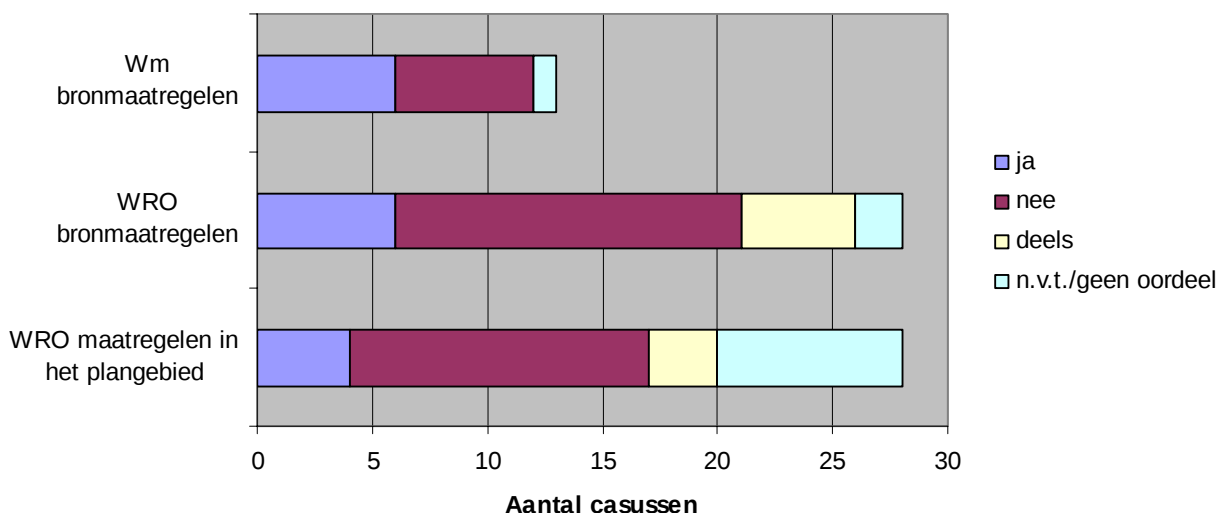
Gemeenten maken bij conserverende bestemmingsplannen of kleine ontwikkelingen vaak geen vergelijking van de rekenkundige hoogte vóór en na het besluit. Een positief voorbeeld betreft een gemeente die bij een LPG-tankstation een zeer uitgebreide QRA heeft laten opstellen met het oog op mogelijke ontwikkelingen op het naastliggende terrein.

De (mogelijke) reductie van het groepsrisico door bronmaatregelen of maatregelen in het plangebied

Van de 41 casussen zijn in 12 casussen bronmaatregelen afgewogen voor alle risicobronnen, en in 5 casussen voor een deel van de relevante risicobronnen. In de overige 21 casussen zijn geen bronmaatregelen overwogen en in 3 casussen ontbreekt voldoende informatie voor een goed oordeel. Voorbeelden van bronmaatregelen zijn de verplaatsing van het vulpunt voor LPG bij een tankstation of het ongelijkvloers maken van een spoorwegovergang.

In het kader van de WRO moeten ook maatregelen in het plangebied worden afgewogen, bijvoorbeeld door het uitsluiten van bepaalde functies of maximering van de bouwhoogte. In 4 WRO-casussen zijn maatregelen in het plangebied overwogen; in 13 WRO-casussen zijn maatregelen niet overwogen en bij 3 WRO-casussen niet voor alle risicobronnen. In 8 WRO-casussen is deze vraag niet van toepassing of ontbreekt voldoende informatie voor een goed oordeel.

In WRO-casussen waarbij de gemeente geen aandacht schenkt aan mogelijke bronmaatregelen worden ook geen maatregelen voor het plangebied afgewogen.



Figuur 3.6 Afweging van maatregelen aan de bron of in het plangebied



TER ILLUSTRATIE

De meest geconstateerde bronmaatregelen zijn doorzetbeperking en vaststellen van verplichte laad- en lostijden bij LPG-tankstations.

Bij een WRO-procedure is een gebied langs een spoorlijn vanwege de mogelijke risico's anders ingericht waarbij de maatschappelijke functies zijn verplaatst. Tevens is in het plan de toegestane bouwhoogte verlaagd.

De bestrijdbaarheid van de calamiteit

Bestrijdbaarheid is in 19 van de 41 casussen meegenomen bij het besluit en in 5 casussen niet voor alle risicobronnen; in 11 casussen is bestrijdbaarheid niet meegenomen. In 6 casussen was een goede beoordeling door de VROM-Inspectie op dit punt niet mogelijk.

In de onderzochte Wm-casussen is bestrijdbaarheid vaker (11 van de 13 keer) onderdeel van het besluit dan bij WRO-casussen (13 van de 28, waarvan 5 gedeeltelijk).

In 11 van de 13 Wm-casussen worden maatregelen getroffen om de bestrijdbaarheid te vergroten. In 8 van de 28 WRO-casussen zijn maatregelen voorzien en in 2 casussen voor een gedeelte van de risicobronnen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat bewust gekozen is geen maatregelen te treffen, bijvoorbeeld omdat de gemeente vindt dat de bestrijdbaarheid al voldoende is of sprake is van een conserverend plan, waar het treffen van voorzieningen niet mogelijk is.

TER ILLUSTRATIE

Uit de toelichting bij een ruimtelijk plan voor de ontwikkeling van een woonwijk nabij een spoorlijn blijkt dat de gemeente sms-alert wil inzetten om de zelfredzaamheid te verhogen.. Hoe dat geborgd is wordt in deze casus niet duidelijk. Tevens worden schuimbluswagens aangeschaft om de bestrijdbaarheid van een calamiteit te verhogen. Een andere gemeente past bij een LPG-tankstation aanvullende maatregelen toe, zoals aanrijdbeveiliging, verbetering van de bereikbaarheid van een weg en van de toegang voor de brandweer, bluswatervoorzieningen en opstelplaatsen. Ook volgt een nadere uitwerking van de bereikbaarheid en bluswatervoorziening, welke ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de commandant van de brandweer. In de toelichting is verder aangegeven dat wat niet geregeld kan worden in milieuvergunning, door de gemeente in de gebruiksvergunning gaat worden afgedwongen.

De zelfredzaamheid van personen binnen het invloedsgebied

Zelfredzaamheid is bij 18 van de 41 casussen opgenomen als onderdeel van de verantwoording van het GR; in 4 casussen is zelfredzaamheid niet bij alle risicobronnen beschouwd. 2 van de 4 casussen hebben bestrekking op Wm-vergunningen, de andere 2 op WRO-procedures.

In 8 casussen zijn maatregelen voorzien om de zelfredzaamheid te vergroten. Ook hier geldt dat een gemeente er bewust voor kan kiezen geen maatregelen te treffen, bijvoorbeeld omdat de zelfredzaamheid in bestaand gebied al voldoende is of aanvullende maatregelen moeilijk te treffen zijn.

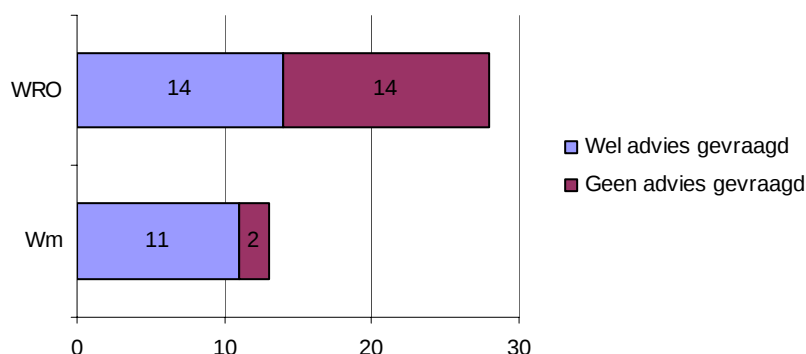
TER ILLUSTRATIE

Bij een bedrijf voor opslag, overslag en afvalvoorzieningen voor chemicaliën en afvalstoffen worden sirenes op het terrein geplaatst om omwonenden zo snel als mogelijk te waarschuwen. In dit geval heeft de gemeente ook onderzocht dat omwonenden bij een calamiteit binnenshuis 3 uur beschermd zijn mits zij ramen en deuren sluiten en de ventilatie uitzetten. Uit de stukken is echter niet duidelijk hoe dat met omwonenden is gecommuniceerd en wat er na die 3 uur gebeurt.



Adviesaanvraag aan de regionale brandweer

In 25 van de 41 beoordeelde casussen is advies gevraagd aan de regionale brandweer.



Figuur 3.7 Adviesaanvraag aan de regionale brandweer

Opvallend is dat bij WRO-casussen de regionale brandweer relatief minder vaak om advies is gevraagd dan bij Wm-casussen (zie Figuur 3.7).

In 17 casussen is het advies ook (gedeeltelijk) overgenomen. In sommige casussen blijkt niet wat de gemeente met het advies van de brandweer heeft gedaan of bleken de adviezen voor de gemeente moeilijk te vertalen naar concreet toepasbare maatregelen. Dit laatste speelt vooral bij WRO-casussen. Voorbeelden hiervan zijn adviezen van de brandweer om bluswatervoorzieningen of bouwkundige maatregelen in het plan op te nemen of het advies om sms-alert in te voeren.

Bestuurlijke verantwoording

De verantwoordingsplicht gaat er van uit dat het college van Burgemeester en Wethouders van gemeenten zich expliciet in het genomen besluit uitspreekt over externe veiligheid en de verantwoording van het GR. Uit het casusonderzoek blijkt dat in 19 van de 41 beoordeelde casussen het college van Burgemeester en Wethouders in het feitelijke besluit een verantwoording aflegt ten aanzien van het GR. Overigens komen deze casussen lang niet altijd overeen met de casussen waarbij de meeste onderdelen van de verantwoordingsplicht zijn ingevuld.

In de overige 22 casussen legt het college van Burgemeester en Wethouders niet in het besluit een verantwoording af. In die gevallen legt het bestuur op impliciete wijze, namelijk alleen in de achterliggende stukken, een verantwoording van het GR af.

3.3.4 Borging van maatregelen

De verantwoordingsplicht bevat de verplichting om een afweging te maken over maatregelen op 3 gebieden: maatregelen ter beperking van het GR en maatregelen om de bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid te vergroten. De regionale brandweer adviseert over deze maatregelen. Als de gemeente in haar verantwoording deze maatregelen overneemt is het belangrijk dat zeker is dat de maatregelen ook uitgevoerd worden. Het is daarom van belang dat het besluit ingaat op hoe de borging van de voorgenomen maatregelen is geregeld.

Van de 54 WRO-casussen is in 12 gevallen aandacht geschonken aan de borging van maatregelen. In 5 van de 10 WRO-casussen waarin bestrijdbaarheidsmaatregelen zijn voorzien, zijn deze ook geborgd. Van de 7 WRO-casussen waarin zelfredzaamheidsmaatregelen worden getroffen, zijn deze in 4 gevallen geborgd.



In alle Wm-casussen waar bestrijdbaarheidsmaatregelen worden getroffen, is in de procedure aandacht geschonken aan de borging van die maatregelen.

Voor zelfredzaamheid is in 2 van de 4 Wm-casussen waarin maatregelen voor zelfredzaamheid zijn voorzien, de borging van de maatregelen geregeld.

TER ILLUSTRATIE

Bij een transportbedrijf met op- en overslag van tankcontainers en laad- en losactiviteiten bij binnenvaartschepen is in de milieubeheervergunning vastgelegd dat het vanuit twee richtingen bereikbaar moet zijn en dat het bedrijf met omliggende bedrijven moet communiceren over (mogelijke) calamiteiten. Het voorschrijven van meerdere routes ten behoeve van de brandweer is vaker aangetroffen.

3.4 Specifieke resultaten per casustype

3.4.1 Resultaten specifiek voor Wm-casussen

De risicoafstanden die opgenomen zijn in het Bevi zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat in de vergunning van het bedrijf is vastgelegd dat conform de betreffende PGS-richtlijn met de gevaarlijke stoffen om moet worden gegaan. Gemeenten hebben, indien van toepassing, in alle ontwerpbesluitingen op een juiste wijze de van toepassing zijnde PGS-richtlijnen gehanteerd. PGS staat voor de 'Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen' en bevat een overzicht van voorschriften, eisen, criteria en voorwaarden die kunnen worden gebruikt bij het verlenen van vergunningen aan bedrijven waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt.

3.4.2 Resultaten specifiek voor WRO-casussen

Zijn alle relevante risicobronnen meegenomen in de toelichting bij het besluit?

Bij WRO-casussen kunnen meerdere risicobronnen binnen en buiten het plangebied relevant zijn. Van de 54 WRO-casussen zijn in 8 casussen relevante externe veiligheidsbronnen binnen het plangebied niet opgenomen in de toelichting. Het betreft dan voornamelijk buisleidingen en transportroutes. Voor de inventarisatie van de relevante bronnen buiten het plangebied is het beeld nagenoeg gelijk. In 9 casussen zijn niet alle bronnen buiten het plangebied opgenomen. In 11 casussen heeft de gemeente niet voor alle relevante risicobronnen geconcludeerd hoe hoog het risico is en wat de consequenties daarvan zijn.

TER ILLUSTRATIE

Bij een conserverend bestemmingsplan van de bouwde kom van twee dorpskernen is ten onrechte gesteld dat geen transportroutes voor gevaarlijke stoffen binnen het plangebied liggen. De veiligheidsregio geeft echter aan dat dit wel het geval is. Bij een andere gemeente is bij een bestemmingsplan voor het landelijk gebied een spoorlijn waarover gevaarlijke stoffen (o.a. chloor en propaan) worden vervoerd niet meegenomen.



Kunnen op grond van het bestemmingsplan nieuwe risicovolle inrichtingen worden opgericht?

In 9 van de 54 WRO-casussen was het mogelijk dat nieuwe risicovolle bedrijven in het plangebied worden opgericht terwijl dat niet de bedoeling was van het bevoegd gezag. In 2 andere WRO-casussen bleek dat ook mogelijk maar was dat, gezien de toelichting op het plan, ook daadwerkelijk de bedoeling.

In 21 WRO-casussen is het mogelijk dat andere risicovolle inrichtingen (die niet vallen onder het Bevi) worden opgericht. In ten minste 7 van die casussen is dat niet de bedoeling van de gemeente (dit aantal is waarschijnlijk hoger, maar in veel casussen is niet te achterhalen of het de bedoeling van de gemeente was).

In 1 casus is bij de milieuzonering van een bedrijventerrein specifiek aandacht geschonken aan externe veiligheid, bijvoorbeeld door risicovolle inrichtingen uit te sluiten. In de meeste casussen is de milieuzonering niet op externe veiligheid afgestemd.

Voorschriften in het bestemmingsplan

Bij 18 WRO-casussen zijn de voorschriften zoals deze zijn opgenomen in het bestemmingsplan niet in overeenstemming of sluiten niet aan bij hetgeen in de toelichting van het bestemmingsplan is opgenomen. In 20 casussen sluit de plankaart niet aan bij de toelichting wat betreft externe veiligheid.

Het betreft dan bijvoorbeeld een bedrijventerrein waarbij in de toelichting staat dat Bevi-bedrijven worden uitgesloten, maar er zijn geen voorschriften opgenomen die dit ook borgen. Aangezien de toelichting bij een bestemmingsplan niet juridisch bindend is, is het in dit geval dus wel mogelijk dat Bevi-inrichtingen moeten worden toegelaten als daar een aanvraag voor wordt ingediend. In een andere casus is in de toelichting aangegeven dat binnen de risicocontouren geen kwetsbare objecten mogen worden opgericht, maar op de plankaart zijn geen risicocontouren ingetekend.

Met de begrippen kwetsbaar object en beperkt kwetsbaar object wordt op diverse manieren omgegaan. In 9 van de 54 WRO-casussen is een definitie opgenomen in het plan zelf, in de begripsbepalingen. Meestal wordt verwezen naar de niet-limitatieve lijst van objecten in het Bevi. Daardoor kunnen discussies ontstaan wanneer een bouwvergunning wordt aangevraagd voor een object dat niet expliciet wordt genoemd in het Bevi (bijvoorbeeld recreatiewoningen). Vooral bij bedrijventerreinen is het van belang daarin duidelijkheid te scheppen.

TER ILLUSTRATIE

In veel bestemmingsplannen heeft de gemeente in de toelichting aangegeven risicovolle inrichtingen uit te willen sluiten. In de voorschriften bij het plan ontbreekt echter een specifiek voorschrift hierover, waardoor die wens niet wordt geëffectueerd. Ook geven gemeenten in de toelichting bij een bestemmingsplan vaak aan geen kwetsbare objecten toe te staan op een bedrijventerrein. De plankaart en voorschriften reppen echter alleen van algemene bedrijfsbestemmingen; binnen die bestemmingen zijn bijvoorbeeld wel grote kantoren mogelijk.

3.5 Buisleidingen

Er zijn 13 WRO-casussen beoordeeld waarvan bij de selectie bleek dat sprake is van de aanwezigheid van relevante buisleidingen (aardgas en K1, K2 en K3-vloeistoffen). Bij een aantal andere WRO-casussen bleek tijdens het onderzoek dat relevante buisleidingen door de gemeente niet bij de beoordeling van de risico's waren meegenomen. Deze casussen zijn bij de rest van dit deel van het onderzoek niet meegenomen omdat veelal onvoldoende informatie over de betreffende leiding in de stukken aanwezig was.



Bij 2 casussen heeft men zich gebaseerd op informatie die niet altijd betrouwbaar is. In die casussen zijn niet de juiste bronnen, zoals het Ministerie van Defensie of de Gasunie, geraadpleegd om een juist beeld te krijgen van de aanwezigheid van buisleidingen.

Bij 2 casussen heeft de gemeente zich bij de toetsing niet gebaseerd op de juiste circulaire. In 1 casus is zowel de toetsingsafstand als de bebouwingsafstand niet conform de geldende circulaire bepaald. In de overige casussen zijn de bebouwingsafstand en toetsingsafstand op een juiste wijze bepaald. In 10 van de 13 casussen zijn kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten aanwezig binnen de toetsingsafstand, maar slechts éénmaal is een duidelijke afweging gemaakt op planologische, economische en financiële gronden om een object binnen de toetsingsafstand toe te staan.

De bebouwingsafstand is in 2 casussen niet aangehouden, waarbij in één geval een deel van een school binnen de bebouwingsafstand aanwezig is. In deze casussen zal de gemeente het plan opnieuw in procedure brengen, waarna de VROM-Inspectie het plan opnieuw zal beoordelen. Bij de andere casus benadert de VROM-Inspectie de gemeente om deze situatie op te lossen.

In 4 casussen wordt geanticipeerd op de nieuwe regelgeving voor buisleidingen. In 3 casussen is het PR berekend, in 2 casussen is het GR berekend en in 1 casus is het GR naar analogie van het Bevi verantwoord.

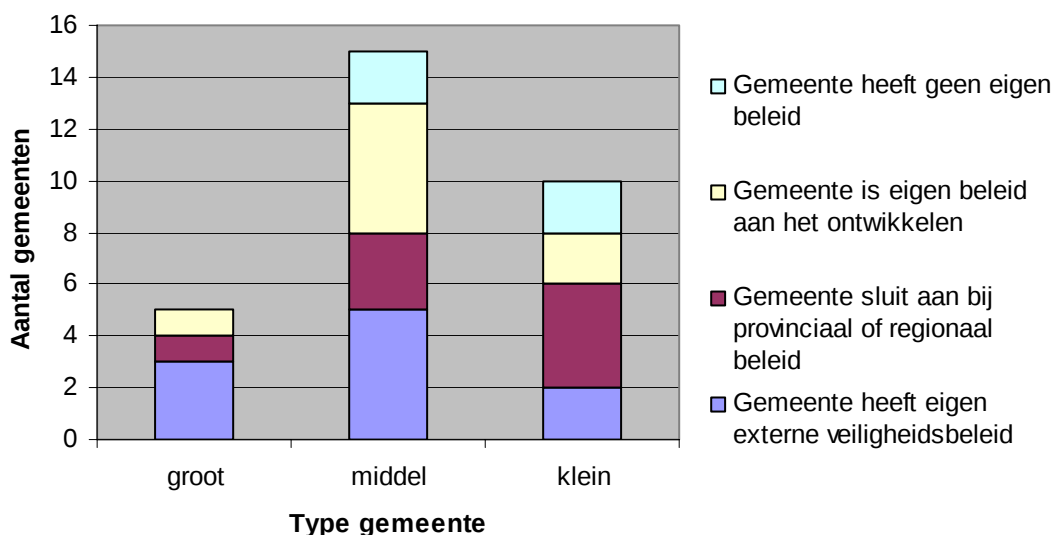


4 Resultaten achtergrondgesprekken

4.1 Externe veiligheidsbeleid

26 Van de 30 onderzochte gemeenten hebben eigen externe veiligheidsbeleid, sluiten aan bij beleid van andere (hogere) overheden en/of hebben eigen beleid in ontwikkeling. 4 Gemeenten hebben geen beleid of visie op het gebied van externe veiligheid en zijn dat ook niet aan het opstellen. De reden hiervan is vaak dat deze gemeenten vinden dat ze te klein zijn of te weinig relevante inrichtingen/transportroutes hebben om beleid op te stellen.

Figuur 4.1 geeft, onderverdeeld naar de omvang van de gemeenten, inzicht in het aantal gemeenten dat op dit moment beleid heeft, hetzij in de vorm van een eigen beleidsdocument, hetzij door aan te sluiten bij provinciaal of regionaal beleid, en het aantal gemeenten dat eigen beleid aan het ontwikkelen is. Hier hoort de opmerking bij dat 3 gemeenten die nu aansluiten bij beleid van provincie of regio, thans eigen externe veiligheidsbeleid aan het ontwikkelen zijn; deze gemeenten zijn in de figuur opgenomen in de categorie die aansluit bij provincie of regio.



Figuur 4.1 Externe veiligheidsbeleid



Van de 10 gemeenten met eigen externe veiligheidsbeleid kan het volgende worden gezegd:

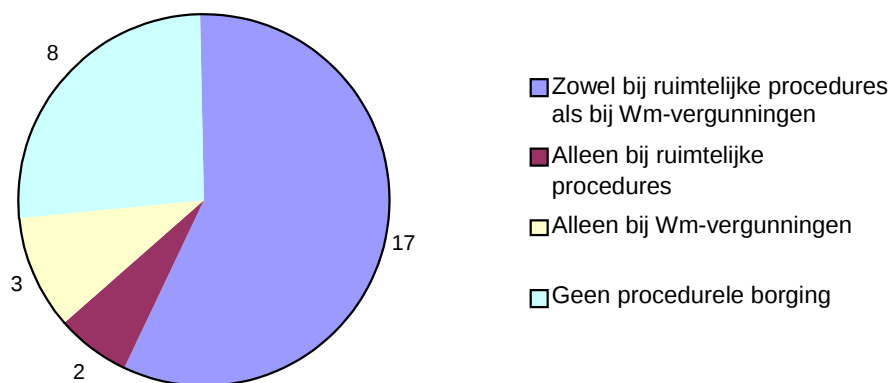
- In het merendeel van de beleidsdocumenten wordt een visie gegeven op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en in hoeverre daar risicovolle bedrijven in passen;
- In meer dan de helft van deze beleidsdocumenten is vastgelegd hoe om te gaan met de verantwoordingsplicht omtrent het GR;
- De verschillende onderdelen van de verantwoordingsplicht komen aan de orde in de beleidsdocumenten. Wel blijkt dat de aspecten bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid het minst worden genoemd;
- In enkele beleidsdocumenten is de gemeentelijke interpretatie van de oriëntatiewaarde van het GR opgenomen. Enkele gemeenten leggen de oriëntatiewaarde van het GR uit als grenswaarde voor woongebieden;
- In 4 beleidsdocumenten is duidelijk opgenomen welk risiconiveau door het bestuur acceptabel wordt geacht;
- Bij 1 gemeente is in het beleid opgenomen op welke wijze de uitvoering van risicoverlagende maatregelen moeten worden geborgd. Maatregelen die niet kunnen worden geborgd worden wel opgenomen in de verantwoording van het GR;
- Het vragen van advies aan de brandweer is als verplicht onderdeel in bijna alle beleidsdocumenten opgenomen;
- Bij 6 gemeenten is in de beleidsdocumenten aandacht geschonken aan de wijze waarop het GR wordt beperkt door een maximum te stellen aan het aantal aanwezige personen in een gebied. Indirecte verankering van het aantal personen door bijvoorbeeld maximale bebouwingsoppervlakten is door 5 gemeenten als instrument aangewezen. Door 1 gemeente wordt directe verankering toegepast door het uitsluiten van bepaalde functies in een bepaald gebied.

In de gemeenten met eigen externe veiligheidsbeleid is gebleken dat bijna alle casussen overeenkomstig het eigen externe veiligheidsbeleid werden uitgevoerd.

4.2 Organisatie

Procedures en werkprocessen

In 17 gemeenten is een werkprocesbeschrijving aanwezig voor het borgen van het aspect externe veiligheid in zowel Wm-procedures als in WRO-procedures. Bij 3 gemeenten is dit alleen voor Wm-procedures vastgesteld en bij 2 gemeenten alleen voor WRO-procedures. Bij 8 van de 30 gemeenten zijn geen werkprocessenbeschrijvingen vastgesteld die borgen dat externe veiligheid in de procedure wordt meegenomen. In alle categorieën (groot, middelgroot en klein) zitten gemeenten zonder borging van externe veiligheid in de werkprocessen.

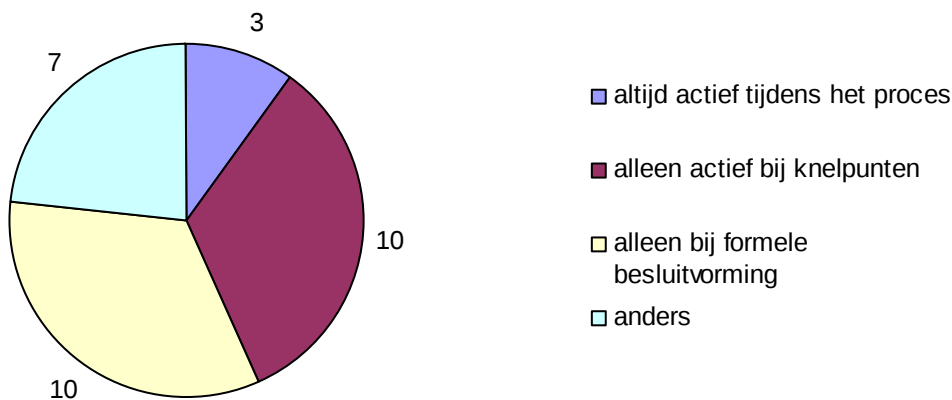


Figuur 4.2 Procedurele borging Externe Veiligheid bij werkprocessen

Niet in alle onderzochte casussen zijn deze procedures en werkprocessen gevolgd. Op welke punt(en) van de procedure dan is afgeweken is niet nader onderzocht.

Betrokkenheid van het College van B&W

Het college van Burgemeester en Wethouders wordt in 3 gemeenten altijd (actief) betrokken indien een besluit wordt genomen waarbij externe veiligheid een rol speelt. In de overige gemeenten wordt het college betrokken indien er knelpunten zijn, bij de formele besluitvorming of op een andere wijze (bijvoorbeeld via bilateraal overleg).



Figuur 4.3 De betrokkenheid van het college van B&W

Vaak is de besluitvorming over ontwerpbeschikkingen en/of ontwerp plannen gemandateerd aan afdelingshoofden. Het college heeft in die gevallen geen direct inzicht in de omgang met externe veiligheid binnen haar gemeente.



Basiskennis

19 Van de 30 gemeenten geven aan over voldoende basiskennis op het gebied van externe veiligheid te beschikken en 7 gedeeltelijk (niet op alle onderwerpen). Er zijn 4 gemeenten die aangeven over onvoldoende basiskennis te beschikken. Dit kan worden veroorzaakt doordat alles met inhuur wordt geregeld en de kennis niet daadwerkelijk aanwezig is bij de gemeente, dan wel dat bijvoorbeeld slechts 1 medewerker zich parttime bezig houdt met het onderwerp externe veiligheid.

Ervaring en op peil houden van kennis

20 Gemeenten geven aan dat de medewerkers voldoende ervaringsjaren hebben en 23 gemeenten zeggen dat voldoende mogelijkheden aanwezig zijn om het kennisniveau op peil te houden (tijd, cursussen etc.). 16 Gemeenten geven aan te beschikken over voldoende casussen om het kennisniveau op peil te houden.

Gebruik van externe partijen

17 Gemeenten maken gebruik van een milieudienst en 23 van een externe adviseur. De meeste gemeenten ervaren de kennis van de milieudienst of de externe adviseur als goed. 13 Gemeenten vragen wel eens advies aan het RIVM.

Aantal medewerkers in relatie tot de werkvoorraad

18 Gemeenten geven aan voldoende medewerkers met kennis en ervaring in relatie tot de werkvoorraad te hebben, maar 10 daarvan niet op alle externe veiligheidsonderwerpen en -taken. Bovendien geven 5 van de 18 gemeenten aan wel over voldoende medewerkers te beschikken maar dat een knelpunt ontstaat bij ziekte of uitdiensttreding. 12 Gemeenten geven aan onvoldoende medewerkers te hebben in relatie tot de werkvoorraad.

Structurele middelen

In totaal 25 gemeenten geven aan dat er voldoende structurele financiële middelen beschikbaar zijn om de taken op een goede manier uit te kunnen voeren.

4.3 Inzicht in risicovolle situaties

Inzicht in de aanwezigheid van risicovolle situaties

Bijna alle gemeenten geven aan voldoende inzicht te hebben in de eigen risicovolle situaties.

Bij 3 gemeenten is aangegeven onvoldoende te weten welke risicobronnen aanwezig zijn. Het gaat dan met name om onvoldoende inzicht in de aanwezigheid van buisleidingen en transport (ieder 2 gemeenten) of de aanwezigheid van risicovolle inrichtingen (1 gemeente).

Voor de risico's afkomstig van activiteiten buiten de gemeentegrenzen wordt door 23 gemeente aangegeven over voldoende informatie te beschikken, en dan voornamelijk op basis van de informatie op de provinciale risicokaart.

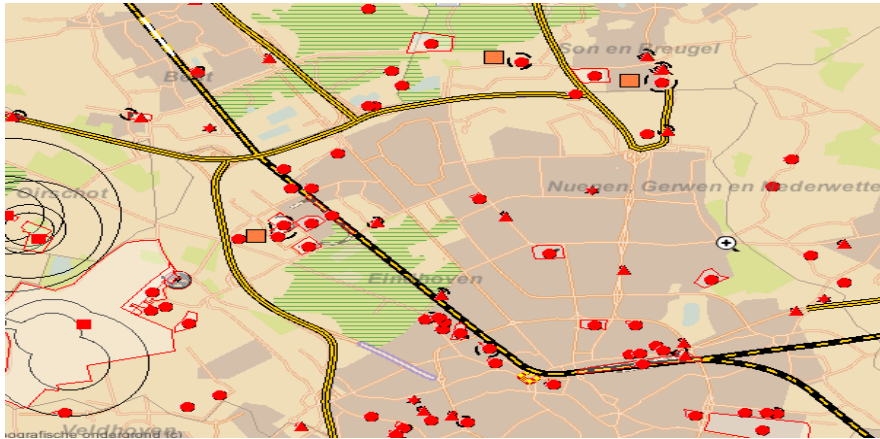
Actualiteit en volledigheid van de risicokaart

Gemeenten gebruiken de risicokaart dus vaak voor het inzicht in risicovolle situaties. Maar in lang niet alle gemeenten is gewaarborgd dat de informatie op de risicokaart wordt ingevuld, ondanks de wettelijke verplichting die hiervoor geldt. In 11 gemeenten zijn geen afspraken gemaakt of is niet procedureel vastgelegd wie de informatie op de risicokaart bijhoudt. In de gemeenten waar dit wel geborgd is, bijvoorbeeld door middel van een procedure, is hier ook tijd en geld voor gereserveerd binnen de gemeentelijke organisatie.



Inzicht in saneringssituaties

In totaal 26 gemeenten geven aan dat er voldoende zicht is op de urgente en niet-urgente saneringssituaties. 10 van de onderzochte gemeenten hebben hier een saneringsprogramma voor opgesteld. Overigens is een saneringsprogramma niet altijd nodig bij voorbeeld als een gemeente slechts een of enkele saneringsgevallen heeft.



Figuur 4.4 Uitsnede van de landelijke risicokaart (www.risicokaart.nl)

4.4 Risicocommunicatie

Bij 7 gemeenten is een communicatieplan aanwezig met betrekking tot externe communicatie over externe veiligheid (al dan niet als onderdeel van het gemeentelijke communicatieplan). De overige gemeenten hebben geen communicatieplan met specifieke aandacht voor externe veiligheid. Bij enkele gemeenten is een communicatieplan, met als onderdeel externe veiligheid, in ontwikkeling. Enkele malen is als reden om geen communicatieplan over externe veiligheid op te stellen aangegeven dat dit voor (onnodige) onrust kan zorgen.

Vier gemeenten communiceren (in meer of mindere mate actief) met potentiële kopers van woningen over eventuele risico's. De andere gemeenten geven aan dat dit een eigen verantwoordelijkheid is van de koper. Zij verwijzen naar openbare informatiebronnen, zoals de risicokaart.

4.5 Ervaren knelpunten

Naar eigen zeggen kunnen gemeenten beter uit de voeten met het PR dan met de verantwoordingsplicht van het GR. 2 gemeenten geven aan niet met het begrip PR uit de voeten te kunnen, de complexiteit wordt door hen als voornaamste knelpunt beschouwd. In totaal 11 gemeenten geven aan niet goed met het GR-instrument uit de voeten kunnen. Gemeenten vinden het GR te ingewikkeld en ervaren het zachte karakter als knelpunt en worstelen met de verantwoordingsplicht.

Genoemde knelpunten (genoemd door 18 gemeenten) in de uitvoering zijn:

- De voortdurende wijzigingen van en veelheid aan regels zorgen ervoor dat het niet meer uit te leggen is aan bestuurders en burgers. De onduidelijkheid met betrekking tot het Basisnet en de komst van het Besluit voor buisleidingen wordt vaak als voorbeeld genoemd;
- De wet- en regelgeving is erg complex, waardoor het veel tijd en moeite kost om het te doorgronden;
- Het is moeilijk om tijdig aan de juiste gegevens te komen, vooral wat betreft transportintensiteiten en buisleidingen;
- Het juist vaststellen van personendichtheden;
- Externe veiligheid is één van meerdere milieuaspecten, waardoor het moeilijk is al deze aspecten in een ruimtelijk besluit te combineren.



5 Beschouwing van de resultaten

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten met name op een drietal onderdelen moeite hebben met de uitvoering van de wet- en regelgeving op het gebied van externe veiligheid:

- Het correct bepalen van de omvang van de optredende risico's en de registratie daarvan;
- Het afleggen van verantwoording over de optredende risico's;
- De borging van maatregelen voor de beperking van de risico's dan wel het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties.

Bij het bepalen van zowel het plaatsgebonden risico als het groepsrisico en bij het bepalen en aanhouden van de toets- en bebouwingsafstanden bij buisleidingen worden regelmatig fouten gemaakt. Verder blijkt dat regelmatig niet alle relevante risicobronnen bij de procedure in beschouwing worden genomen of dat door verkeerde voorschriften nieuwe risicovolle situaties kunnen ontstaan. Opvallend is dat in enkele gevallen geconstateerd is dat de Regeling externe veiligheid inrichtingen niet goed is toegepast terwijl deze Regeling juist bedoeld was om de bepaling van het plaatsgebonden en het invloedsgebied ten behoeve van het groepsrisico bij categoriale inrichtingen makkelijker te maken.

Deze bevindingen zijn zorgelijk omdat gemeenten hierdoor niet altijd een juist beeld hebben van de (omvang) van de externe veiligheidsrisico's binnen hun gemeenten.

Ook het registreren van de risicovolle situaties is een probleem. Lang niet alle gemeenten hebben een volledige en juiste registratie van hun eigen risicovolle situaties. Daar komt bij dat veel gemeenten ook niet hebben geregeld dat de informatie in het risicoregister wordt bijgehouden. Andere gebruikers van het risicoregister krijgen daardoor niet de juiste informatie.

Het is van belang dat (bestuurders van) gemeenten zich (gaan) realiseren dat zij vaak geen juist beeld hebben van de risico's die binnen hun grondgebied optreden. De gemeenten geven in de achtergrondgesprekken namelijk zelf aan dat zij van mening zijn dat zij de optredende risico's wel goed in beeld hebben. Er worden door het bestuur van de gemeenten dus onbewust externe veiligheidsrisico's gelopen.

Bewust omgaan met risico's is ook aan de orde bij het afleggen van verantwoording door het college van Burgemeester en Wethouders over de risico's die bij ruimtelijke ontwikkelingen en bij Wm-inrichtingen worden toegestaan. Deze verantwoordingsplicht is in het leven geroepen om te bewerkstelligen dat de verantwoordelijke bestuurder bij de besluitvorming bewust met risico's omgaat en redeneert vanuit het besef dat grote groepen mensen aan risico's worden blootgesteld. Dit onderzoek toont aan dat lang niet alle elementen van de verantwoordingsplicht aan bod komen bij de besluitvorming. Door bepaalde onderdelen van de verantwoordingsplicht niet bij de besluitvorming te betrekken laten gemeenten mogelijkheden liggen om de externe veiligheid in hun gemeente te verbeteren.



Ook blijkt in maar ongeveer de helft van de gevallen uit het genomen besluit dat het college van Burgemeester en Wethouders actief betrokken is bij de afweging van de risico's. Vaak is externe veiligheid wel onderdeel van de stukken die bij de procedure horen maar komt het onderwerp in het besluit zelf niet aan bod. Dat roept twijfels op of het college inderdaad bewust omgaat met de risico's en beseft dat het te nemen besluit invloed heeft op de veiligheid van grote groepen mensen.

In de achtergrondgesprekken is aangegeven dat de bestuurders op verschillende manieren betrokken worden bij de besluitvorming. Gezien het feit dat vaak delen van de verantwoording bij de stukken ontbreekt valt te betwijfelen of het bestuur daarbij volledig geïnformeerd wordt. Vaak is de besluitvorming over ontwerpbeschikkingen en/of ontwerp plannen gemandateerd aan afdelingshoofden. In de gevallen waarbij het college maar beperkt bij de besluitvorming wordt betrokken, is externe veiligheid een onderwerp waarbij vooral een ambtelijke afweging wordt gemaakt.

Het derde onderdeel waar gemeenten bij de uitvoering veel moeite mee hebben is de borging van maatregelen. Het onderzoek heeft maar een gering aantal voorbeelden van borging van maatregelen opgeleverd en dan vooral bij Wm-casussen over maatregelen voor het bestrijden van een calamiteit. Deels kan dit worden toegeschreven aan de constatering dat in de besluitvorming geen aandacht is geschonken aan het borgen van bronmaatregelen en maatregelen om de zelfredzaamheid te verhogen en de bestrijding te verbeteren. Uit de onderzochte casussen hebben de onderzoekers de indruk overgehouden dat een deel van de, vaak door de brandweer geadviseerde, borgingsmaatregelen niet door middel van de betreffende procedure in voorschriften vertaald kunnen worden en dus niet worden overgenomen. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om via een WRO-procedure sms-alert voor te schrijven. Zelfredzaamheid speelt vaak buiten de inrichtingsgrenzen, wat de directe borging van maatregelen in een Wm-procedure moeilijk maakt. Hetgeen op grond van de verantwoordingsplicht van gemeenten verlangt wordt over de borging van maatregelen, lijkt niet altijd te passen bij de wettelijke mogelijkheden die een gemeente bij de betreffende procedure heeft. Bij de beleidsevaluatie van de verantwoordingsplicht GR zou dit aspect meegenomen moeten worden.

Vaak is niet duidelijk of dan wel waar deze maatregelen dan wel een plek krijgen hetgeen voor de verbetering van de veiligheid geen gewenste situatie is.

Naast de feitelijk geconstateerde knelpunten in de uitvoering is ook nagegaan welke knelpunten de gemeenten zelf ervaren bij de uitvoering. Deskundigheid, ervaring en beschikbare formatie worden door gemeenten vaak als knelpunt gezien.

Bij de uitvoering ervaren gemeenten de voortdurende wijzigingen en de complexiteit van het beleid en onzekerheid omtrent het beleid over het Basisnet en buisleidingen als knelpunt. Verder vinden zij het lastig om de juiste gegevens te verkrijgen om een goede risicobeoordeling uit te kunnen voeren. Tot slot is aangegeven dat het steeds lastiger is om alle milieuaspecten die aan de orde zijn te combineren bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Een deel van de geconstateerde feitelijke uitvoeringsknelpunten is hieraan te relateren. Van belang is om ook te constateren dat gemeenten vaak externe ondersteuning inhuren bij de uitvoering van externe veiligheidstaken. Hoewel niet expliciet is onderzocht in hoeverre gemeenten die ondersteuning inhuren het beter doen dan gemeenten die dat niet doen, speelt het aspect deskundigheid en ervaring niet alleen bij ambtenaren van gemeenten maar ook bij de ingehuurde ondersteuning.

Omdat gemeenten niet alle elementen van de verantwoordingsplicht meenemen en moeite hebben met het borgen van maatregelen betekent dat mogelijkheden om risico's te verminderen of om maatregelen te borgen niet ten volle worden benut.



De uitvoeringsknelpunten komen voor bij alle onderzochte gemeenten. Hierbij blijkt wel dat naarmate de omvang van de gemeente groter is, de onderzochte casussen beter aan wet- en regelgeving voldoen. Uit de achtergrondgesprekken blijkt dat binnen gemeenten de verankering van externe veiligheid in de werkprocessen, ontwikkeling van kennis en ervaring en uitbreiden van formatie verbeterd kan worden. Hoewel in dit onderzoek de relatie tussen de uitvoering en deze punten niet is onderzocht is het voorstelbaar dat deze zaken bij kleine gemeenten eerder aan de orde zullen zijn.

De geconstateerde knelpunten in de uitvoering door gemeenten zijn niet nieuw. De gemeenten ervaren, zo blijkt uit de achtergrondgesprekken, het externe veiligheidsbeleid als complex. Nadat naar aanleiding van enkele incidenten het externe veiligheidsbeleid is ontwikkeld, is vanuit het Ministerie van VROM een intensief voorlichtings- en opleidingstraject gestart om gemeenten in staat te stellen haar taken op het gebied van externe veiligheid goed uit te voeren. De Handreiking verantwoordingsplicht GR, de Programmafinanciering Uitvoering Externe Veiligheid en de handreiking "Naar een veilige bestemming" zijn daar voorbeelden van. Ook de Regeling externe veiligheid inrichtingen, waarin voor categoriale inrichtingen 'standaard' veiligheidsafstanden zijn vastgelegd draagt daar aan bij.

Ondanks deze en andere initiatieven om de uitvoering te verbeteren loopt de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid nog steeds tegen een aantal knelpunten aan. Deze knelpunten komen vaker bij WRO-procedures voor dan bij Wm-procedures. Kennelijk is men binnen de systematiek van de Wm ten opzichte van systematiek binnen de WRO meer en beter vertrouwd met de wijze waarop VROM haar externe veiligheidsbeleid heeft geformuleerd en heeft vertaald in wet- en regelgeving.

De gehanteerde systematiek (kaderstellend) komt inderdaad overeen met andere Wm-regelgeving en is voor bestuurders en voor medewerkers die werken op het terrein van ruimtelijke ordening anders dan zij gewend zijn (ontwikkelingsgerichte opstelling).

De bevindingen tijdens het onderzoek geven overigens een negatiever beeld van de uiteindelijke besluiten die door de gemeenten zijn genomen. Volgens de destijds geldende procedures in het kader van de WRO zijn onder andere de VROM-Inspectie en provincies als beoordelaar betrokken bij de besluitvorming over de bij dit onderzoek betrokken ruimtelijke plannen. Eventuele tekortkomingen kunnen door hen gesignaleerd zijn, waarna de gemeente de kans krijgt om verbeteringen aan te brengen.

Dit verbeteraspect is in dit onderzoek verder niet beoordeeld.

Door de inwerkingtreding van de Wro is de beoordelende rol van de provincie veranderd, waardoor gemeenten veel meer eindverantwoordelijkheid krijgen. Het belang van de conclusies en aanbevelingen over de uitvoering door gemeenten die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen, is daardoor toegenomen.



6 Conclusies

6.1 Conclusies themaonderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten bij de uitvoering moeite hebben met het juist en volledig bepalen van de optredende risico's, vaak geen volledige verantwoording van het risico afleggen en moeite hebben met het borgen van bronmaatregelen of maatregelen om de zelfredzaamheid of bestrijdbaarheid te bevorderen.

Het is van belang dat (bestuurders van) gemeenten zich (gaan) realiseren dat zij vaak geen juist beeld hebben van de risico's die binnen hun grondgebied optreden. De gemeenten geven in de achtergrondgesprekken aan dat zij van mening zijn dat zij de optredende risico's wel goed in beeld hebben terwijl uit het onderzoek blijkt dat in de praktijk het bepalen van het risico niet goed of niet volledig gebeurt. Bestuurders van gemeenten lopen daardoor dus onbewust externe veiligheidsrisico's. Dit leidt tot de volgende hoofdconclusie.

Hoofdconclusie:

De onderzochte gemeenten hebben geen juist beeld van de (omvang van de) externe veiligheidsrisico's binnen hun grondgebied en mogelijkheden voor verbetering en borging van de externe veiligheid worden niet ten volle benut.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende conclusies uit het themaonderzoek:

- Gemeenten hebben met name op een drietal onderdelen moeite met de uitvoering van de wet- en regelgeving op het gebied van externe veiligheid:
 - Het correct bepalen van de omvang van de optredende risico's en de registratie daarvan;
 - Het afleggen van verantwoording over de optredende risico's;
 - De borging van maatregelen voor de beperking van de risico's dan wel het voorkomen van nieuwe risicovolle situaties.
- Uitvoeringsproblemen komen voor bij zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten.
- De helft van de onderzochte gemeenten voldoet bij de uitvoering van de externe veiligheidstaken grotendeels aan de wet- en regelgeving. De overige gemeenten voldoen slechts gedeeltelijk of matig tot slecht aan de wet- en regelgeving.
- Bij grote gemeenten voldoen de casussen over het algemeen beter aan wet- en regelgeving.
- Externe Veiligheid komt over het algemeen bij Wm-procedures inhoudelijk beter en meer aan bod dan bij WRO-procedures.



- Er zijn enkele situaties aangetroffen die niet in overeenstemming met de wet- en regelgeving zijn. Ondanks de uitvoeringsproblemen zijn er bij deze steekproef geen ernstige risicovolle situaties aangetroffen.
- Wettelijke regelingen worden niet altijd goed uitgevoerd. Gemeenten ervaren het externe veiligheidsbeleid en dan met name het groepsrisicobeleid als complex.
- De wettelijke mogelijkheden van gemeenten in het kader van Wm en WRO sluiten niet altijd aan bij de eisen die vanuit externe veiligheidsbeleid in het kader van het groepsrisico aan gemeenten worden gesteld. Met name het voorschrijven van bronmaatregelen en maatregelen om de zelfredzaamheid te verhogen en de bestrijding te verbeteren (veelal het brandweeradvies) is niet altijd mogelijk.

6.2 Conclusies uitvoeringspraktijk verantwoording groepsrisico

Dit themaonderzoek fungeert tevens als onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van het groepsrisico en de daarbij behorende verantwoordingsplicht. Uit dit deel van het onderzoek blijkt dat lang niet alle elementen van de verantwoordingsplicht aan bod komen bij de besluitvorming. Door bepaalde onderdelen van de verantwoordingsplicht niet bij de besluitvorming te betrekken laten gemeenten mogelijkheden liggen om de externe veiligheid in hun gemeente te verbeteren omdat deze bij de besluitvorming niet verkend zijn. Ook gebeurt het maar zelden dat uit het genomen besluit blijkt dat het college van Burgemeester en Wethouders actief betrokken is bij de afweging van de risico's. Vaak is externe veiligheid wel onderdeel van de stukken die bij de procedure horen maar komt het onderwerp in het besluit zelf niet aan bod. Dat roept twijfels op of het college inderdaad bewust omgaat met de risico's en beseft dat het te nemen besluit invloed heeft op de veiligheid van grote groepen mensen.

In de achtergrondgesprekken is aangegeven dat het college wel op verschillende manieren betrokken wordt bij de besluitvorming. Gezien het feit dat vaak delen van de verantwoording bij de stukken ontbreekt valt te betwijfelen of het college daarbij volledig geïnformeerd wordt. In de gevallen waarbij het college maar beperkt bij de besluitvorming wordt betrokken, is externe veiligheid een onderwerp waarbij vooral een ambtelijke afweging wordt gemaakt. Dit leidt tot de volgende hoofdconclusie.

Hoofdconclusie:

Het besef bij bestuurders van onderzochte gemeenten dat ongelukken met veel slachtoffers kunnen gebeuren, komt bij de verantwoording van het groepsrisico in de besluitvorming nog niet voldoende aan de orde. Bestuurders van gemeenten laten mogelijkheden liggen om bij de verantwoording van het groepsrisico de externe veiligheid in hun gemeente te verbeteren of beter te borgen.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende conclusies uit de uitvoeringspraktijk van het groepsrisico:

- De onderzochte gemeenten voeren de verantwoordingsplicht maar ten dele uit.
- Aanvullende maatregelen om de veiligheid te verhogen worden vaak niet in de verantwoording overwogen of geborgd.
- In ongeveer de helft van de gevallen blijkt niet uit het besluit dat het bestuur van de gemeente het groepsrisico bewust heeft afgewogen. Bij de besluitvorming is externe veiligheid vaak niet meer dan een van de onderdelen van de achterliggende stukken en is de besluitvorming over ontwerpbeslikkingen en/of ontwerp plannen vaak gemandateerd aan afdelingshoofden. Bestuurders van gemeenten worden door hun ambtenaren zeer wisselend betrokken bij casussen waarbij externe veiligheid aan de orde is en bij de verantwoording van het groepsrisico.



7 Aanbevelingen voor een betere uitvoering

7.1 Verbetering van de uitvoering

Gemeenten zijn er bij gebaat als de volgende initiatieven worden genomen om een betere uitvoering van externe veiligheidstaken te bevorderen.

Kennisontwikkeling en kennisuitwisseling over de uitvoering

Facilitaire voorzieningen:

- Kennisbank met praktijkvoorbeelden.
Richt deze kennisbank op voor gemeenten maar ook voor andere partijen zoals brandweer en adviesbureaus die gemeenten ondersteunen. Van belang is om daarbij onderscheid te maken tussen procedures in het kader van de Wet milieubeheer en Wet ruimtelijke ordening;
- Opleiding en trainingen;
Van belang is om daarbij aan te sluiten bij bestaande informatiebronnen en om daarbij onderscheid te maken tussen procedures in het kader van de Wet milieubeheer en Wet ruimtelijke ordening. Betrek ook nieuwe regelgeving daarbij;
- Aanpassen van de handreiking 'Naar een veilige bestemming' door in de handreiking uitgebreider in te gaan op de optredende uitvoeringsknelpunten.

Organisatorische verbeteringen:

Doorvoeren van organisatorische verbeteringen die gericht zijn op de volgende onderwerpen:

- Opschaling/clustering van werkzaamheden zodat de uitvoerders meer expertise opbouwen;
- Verbetering van de samenwerking tussen de afdelingen die zijn belast met Wm-taken en Wro-taken.
Betrek daarbij ook de adviserende diensten met name de brandweer;
- Verankering van externe veiligheid in de werkprocessen in het kader van Wm en Wro

Verhoging bewustzijn externe veiligheid bij bestuurders van gemeenten

Bestuurders en medewerkers van gemeenten moeten zich er van bewust worden dat zij vaak geen juist inzicht gepresenteerd krijgen van de externe veiligheidsrisico's binnen hun gemeenten en dat mogelijkheden om de (omvang van) externe veiligheidsrisico's te beperken en te borgen niet ten volle worden benut. (Bestuurders van) gemeenten moeten gestimuleerd te worden om in de besluiten daadwerkelijk en zichtbaar een bestuurlijke verantwoording af te leggen.



7.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de beleidsdirecties van VROM:

- Stimuleer de (verdere) ontwikkeling van de aanbevolen facilitaire voorzieningen.
Er zijn verschillende partijen die thans nauw betrokken zijn bij de (verbetering van de) uitvoering van het externe veiligheidsbeleid zoals de Commissie Verantwoording Groepsrisico, de kennistafel Groepsrisico van Relevant en de VNG. Stem de ontwikkeling met hen af;
- Stel een communicatieplan op over de resultaten dat is gericht op het verhogen van bewustzijn over externe veiligheid bij de bestuurders van gemeenten en hen te stimuleren de genoemde organisatorische verbeteringsmogelijkheden door te laten voeren.

Overige aanbevelingen:

Aan directie Risicobeleid VROM

- Betrek bij de eindevaluatie van het groepsrisicobeleid de volgende punten:
 - De mate waarin de wettelijke mogelijkheden van gemeenten in het kader van Wm en Wro aansluiten bij de eisen die vanuit externe veiligheidsbeleid in het kader van het groepsrisico aan gemeenten worden gesteld. Met name het voorschrijven van bronmaatregelen en maatregelen om de zelfredzaamheid te verhogen en de bestrijding te verbeteren (brandweeraadvies) lijken niet altijd mogelijk te zijn;
 - De mate waarin de uitvoeringskwaliteit bepaald wordt door kennis en ervaring van gemeenten. Met andere woorden is de omvang van de werklast (casuïstiek) van een gemeente bepalend voor de uitvoeringskwaliteit (maatlatcriteria);
 - De beschikbaarheid van juiste gegevens voor gemeenten om hun taken goed uit te voeren.
- Geef, zodra het beleid over Basisnet en buisleidingen is opgesteld, zo snel als mogelijk uitleg over de uitvoering van deze nieuwe regelgeving.
- Onderzoek of de vertaling van het externe veiligheidsbeleid naar wet- en regelgeving qua systematiek beter kan aansluiten bij Wm-procedures en Wro-procedures van gemeenten.

Aan de VROM-Inspectie:

- Continueer bij de Planbeoordeling Wro de beoordeling op alle wettelijke verplichte onderdelen van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico en spreek gemeenten daar eventueel op aan.
- Breng de resultaten van dit themaonderzoek via de accounts van gemeenten onder de aandacht van de bestuurders van gemeenten.
- Informeer de onderzochte gemeenten over de uitkomsten van dit onderzoek.



Bijlage 1 Lijst met onderzochte gemeenten

Aalsmeer
Alphen aan den Rijn
Arnhem
Bergen op Zoom
Bolsward
Cromstrijen
Dordrecht
Geertruidenberg
Groningen
Haarlemmermeer
Harderwijk
Helmond
Hilvarenbeek
Houten
Hulst
Kampen
Kapelle
Koggenland
Maarssen
Middelburg
Noordoostpolder
Ommen
Rheden
's-Hertogenbosch
Tytsjerksteradiel
Uden
Vlaardingen
Winschoten
Woerden
Woudrichem