



provincie Limburg

Veilig vooruitzicht

evaluatie en perspectief externe veiligheid

Colofon

Ons kenmerk	<i>10141</i>
Datum	<i>27 september 2010</i>
Auteur	<i>John Smits</i>
Bijdrage	<i>Sjoerd Swinkels</i>
Versie	<i>1.41</i>
Status	<i>concept</i>

Samenvatting

De Limburgse gemeenten, de provincie, de brandweer en de veiligheidsregio's werken samen op het gebied van externe veiligheid. Daartoe zijn de afgelopen jaren programma's opgesteld met doelstellingen die moeten bijdragen aan een veiliger Limburg.

De evaluatie van de stand van zaken laat zien dat er de afgelopen jaren veel is bereikt. Vooral de risicosituaties rond bedrijven zijn goed in kaart gebracht en qua vergunnings situatie en toezicht en handhaving onder controle. Daarnaast is de kwaliteit van het brandweeradvies en de borging van externe veiligheid in "nieuwe" bestemmingsplannen sterk verbeterd. Het model waarbij de deskundigheid op het gebied van externe veiligheid via de centrumgemeenten wordt georganiseerd, levert sinds 2010 daaraan een belangrijke bijdrage.

De grootste inhoudelijke opgaven liggen de komende jaren desalniettemin vooral in het ruimtelijke vlak. Meer in het bijzonder het omgaan met externe veiligheid bij stedelijke inbreiding en –herontwikkeling. Daarnaast is de actualiteit van de bestemmingsplannen en het voorkomen van toekomstige saneringssituaties een belangrijk aandachtspunt.

Organisatorisch gezien zal moeten worden geïnvesteerd in het goed borgen van de inbreng van externe veiligheid in de werkprocessen en in de basiskennis op EV-gebied. Daarnaast moet structureel worden geborgd wat nu reeds goed is georganiseerd.

Het geheel moet ook bijdragen een verhoogd bestuurlijk kennisniveau en bestuurlijk bewustzijn. De complexiteit van vraagstukken rond externe veiligheid – of in geval de communicatie daarover – is nu nog vaak een drempel in de besluitvorming. Niet eens zozeer uit onwil, maar het voor bestuurders vaak nog te ondoorgrondelijk zijn van de ratio achter risicoberekeningen.

Het voorstel is in het samenwerkingsprogramma rond externe veiligheid in de periode 2011-2014 vier programmalijnen te onderscheiden:

- Borgen dat hanteerbare bestuurlijke kaders beschikbaar zijn voor de besluitvorming rond externe veiligheid
- Borgen dat de externe veiligheid voldoende is verankerd in de werkprocessen en de (lokale) organisatie; specialistische kennis wordt daarbij geborgd via samenwerking
- Het verbeteren van de digitale infrastructuur
- Het feitelijk oplossen van EV-dilemma's rond herontwikkeling

Het voorliggende rapport is de basis voor de invulling van het programma 2011-2014.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Evaluatie en verkenning	4
1.3	Status document	4
1.4	Leeswijzer	4
2	Terugblik: Successen en open eindjes	5
2.1	Samengevat resultaat van de afgelopen jaren.....	5
2.2	Inzicht: digitale uitdaging	6
2.3	Kaders: praktische modus vinden	6
2.4	Organisatie: borgen van wat is bereikt	6
2.5	Werkwijze: structurele borging niet optimaal	7
2.6	Prestaties: slag in bestemmingsplannen.....	8
3	Blik vooruit: nieuwe ontwikkelingen	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Inhoudelijke vraagstukken	9
3.3	Bestuurlijke vraagstukken	10
3.4	Organisatorische vraagstukken.....	12
3.5	Conclusies	13
4	Bouwstenen samenwerkingsprogramma 2011-2014.....	14
4.1	Inleiding	14
4.2	Programmalijn 1: borgen van hanteerbare bestuurlijke kaders.....	15
4.3	Programmalijn 2: borging externe veiligheid in processen en organisatie....	16
4.4	Programmalijn 3: verbeteren digitale infrastructuur	18
4.5	Programmalijn 4: doorbreken EV-dilemma's bij herontwikkeling.....	19
	BIJLAGE 1: geïnterviewde personen en paneldeelnemers.....	21
	BIJLAGE 2: samenvatting respons enquête	22

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Limburgse gemeenten, provincie en brandweer hebben sinds 2004 een gezamenlijk programma voor de verbetering van het beleid, de organisatie en de uitvoering van taken op het gebied van externe veiligheid. Het programma dient als katalysator om de grip op externe veiligheid te vergroten. Het uitvoeringsprogramma 2006-2010 loopt ten einde. In het project 'Veilig vooruitzicht' is via een evaluatie en een vooruitblik verkend wat de samenwerkingsagenda in de periode 2011-2014 zou kunnen zijn. Daarbij zowel aanhakend op programmaonderdelen die nog niet zijn gerealiseerd als op nieuwe ontwikkelingen.

1.2 Evaluatie en verkenning

De evaluatie en verkenning zijn uitgevoerd in de periode juni-september 2010. Daarbij zijn gesprekken gevoerd met bestuurders van een aantal gemeenten en zijn er drie paneldiscussies georganiseerd met respectievelijk inhoudsdeskundigen, RO-medewerkers en managers. Daarnaast is een digitale vragenlijst uitgezet onder alle instanties. Het onderzoek is niet direct bedoeld de resultaten van de verschillende projecten uit het uitvoeringsprogramma 2006-2010 in beeld te brengen. Dit gebeurt al in de daarvoor bedoelde jaarverslagen. De evaluatie/verkenning heeft juist als doel de *effecten* van het uitvoeringsprogramma in beeld te brengen. Ofwel, waar heeft het programma tot dusver daadwerkelijk toe geleid in termen van onder meer beleid, organisaties, werkprocessen en prestaties van gemeenten rond het thema externe veiligheid.

1.3 Status document

Het voorliggend document is het verslag van de evaluatie en verkenning. Het heeft primair de status van onderlegger voor de discussie rond de vraag waarop het programma 2011-2014 zich moet richten. Deze discussie zal in het najaar van 2010 ambtelijk en bestuurlijk worden gevoerd en moet leiden tot het nieuwe samenwerkingsprogramma. Kortom, het verslag van de evaluatie en verkenning geeft input voor het toekomstige programma en zal ook als bijlage aan het uiteindelijke samenwerkingsprogramma worden toegevoegd.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een samenvatting van de resultaten van de enquête ('waar staan we met externe veiligheid in 2010?'). Op basis daarvan wordt geschetst waar nog losse eindjes zitten die mogelijk in het programma 2011-2014 aandacht moeten krijgen. Hoofdstuk 3 blikt wat meer naar de toekomst: wat zijn volgens bestuurders de (te verwachten) ontwikkelingen die de komende jaren extra aandacht vragen of die een 'omschakeling' vragen in het denken over externe veiligheid. Hoofdstuk 4 tenslotte bevat een aantal eerste gedachten over de inhoud van het programma 2011-2014.

2 Terugblik: Successen en open eindjes

Sinds de vuurwerkramp in Enschede in 2000, inmiddels ruim 10 jaar geleden, is er veel veranderd in de aandacht voor externe veiligheid. Niet alleen in wet- en regelgeving, maar ook in de wijze waarop externe veiligheid wordt meegenomen in bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening en de wijze waarop deskundigheid is georganiseerd. De samenwerking op het gebied van externe veiligheid in Limburg was en is gericht op het zo goed mogelijk borgen van de aandacht voor externe veiligheid.

Via een digitale enquête is aan alle bij de samenwerking betrokken instanties (gemeenten, brandweer en provincie) gevraagd hoe de borging van de aandacht voor externe veiligheid er voor staat. Naast de provincie hebben 25 van de 34 gemeenten (ruim 70%) de vragenlijst (grotendeels) ingevuld.

In dit hoofdstuk en in bijlage 2 zijn de uitkomsten van deze enquête samengevat. Daarnaast gaat dit hoofdstuk uitvoeriger in op de open eindjes: de zaken die mogelijk in de volgende programmaperiode moeten worden opgepakt.

2.1 Samengevat resultaat van de afgelopen jaren

De conclusie is dat er in Limburg een goede basis ligt voor het voorkomen en beheersen van risico's in de leefomgeving. De belangrijkste successen en winstpunten van de afgelopen jaren zijn samengevat:

- De organisatie en de uitvoering van de veiligheidsaspecten bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving
- De betere verankering van de inzet van EV-deskundigheid in de werkprocessen op het gebied van ruimtelijke ordening
- De organisatie van deskundigheid via de inzet van de centrumgemeenten
- Het wegwerken van de achterstanden in de vergunningverlening en de urgente saneringen

Aan de andere kant zijn er ook nog zaken nog niet volledig en bij alle gemeenten zijn geregeld. Zo is de aandacht voor de inbreng van externe veiligheid bij verkeersbesluiten een duidelijk aandachtspunt. Dit geldt ook voor het borgen van de gerealiseerde voorzieningen.

In bijlage 2 is per onderdeel van de enquête meer gedetailleerd beschreven wat is bereikt en waar nog open eindjes zijn.

2.2 Inzicht: digitale uitdaging

Veiligheid begint met inzicht. We kunnen gelukkig vaststellen dat het aantal gemeenten dat niet of nauwelijks zicht heeft op de eigen veiligheidssituatie op één hand te tellen is. Maar van volledig inzicht is geen sprake. Bovendien is nog wel een slag te maken in de (digitale) voorzieningen. Integratie van risico-informatie (zoals contouren) in de digitale bestemmingsplannen en toegankelijkheid daarvan voor RO- en verkeersmedewerkers zou eigenlijk de gangbare praktijk moeten zijn. De ontwikkeling in die richting is er wel, maar op dit punt is nog veel winst te boeken.

2.3 Kaders: praktische modus vinden

Gemeenten lijken duidelijk te worstelen met de vraag wanneer bijvoorbeeld een beleidskader externe veiligheid zinvol is en wanneer niet. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan niet veel in zo'n kader te zien omdat de risico's beperkt zijn. Het zelfde beeld zien we bij het beleid ten aanzien van risicocommunicatie.

De praktijk is dan dat bijvoorbeeld bij de afweging van het groepsrisico van geval tot geval afwegingen worden gemaakt. De vraag is in hoeverre de gemeente dan een risico loopt als bijvoorbeeld een stedenbouwkundige die wordt ingehuurd niet met een duidelijke instructie aan het werk wordt gezet? Een mogelijk groter zorgpunt is het nog niet systematisch verankeren van externe veiligheid in de bestemmingsplannen. Op dit punt zijn er nog de nodige achterstanden. De plannen worden weliswaar geactualiseerd op grond van de Wro, maar er is niet de volledige geruststelling dat externe veiligheid daarbij altijd wordt meegenomen.

Als het gaat om de uitvoering van de VTH-taken lijkt externe veiligheid in vrijwel alle gevallen voldoende verankerd in de kaders. Dit geldt met name voor de risico-analyses en prioriteringen in het kader van het toezicht. De doelstellingen van de samenwerking zijn op dit punt in grote lijnen gerealiseerd.

2.4 Organisatie: borgen van wat is bereikt

De inbreng van externe veiligheid in de werkprocessen stelt eisen aan de organisatie. Zowel wat de beschikbare capaciteit en middelen betreft als de deskundigheid (en competenties). Op basis van de enquête is de conclusie dat ongeveer eendertig van de gemeenten niet over voldoende capaciteit en middelen beschikt en dat het kennisniveau ontoereikend is. Dit betekent dat niet altijd (voldoende) tijd en geld kan worden gestoken in dossiers waar externe veiligheid om aandacht vraagt. Ook van de gemeenten die aangeven dat er op zichzelf voldoende capaciteit is, geeft ongeveer de helft aan dat het kennisniveau onvoldoende is. Het gebrek aan deskundigheid betreft met name de

advisering (en afweging) in het kader van de ruimtelijke ordening (bepaling groepsrisico's) en de beoordeling van QRA's.

Een deel van het gebrek aan eigen kennis wordt ondervangen door de inhuur van adviesbureaus en/of de ondersteuning van de centrumgemeenten. Dit betekent dat alhoewel gemeenten niet zelf over de deskundigheid beschikken, ze wel (nood)voorzieningen treffen op het moment dat het nodig is.

Voor zover de deskundigheid er is, zijn er bij de meeste gemeente ook voorzieningen om deze op peil te houden. Daarbij spelen naast zelfstudie en opleidingen ook collegiale aanspreekpunten ('second opinion') een belangrijke rol.

Dit lijkt minder te gelden voor de basiskennis van externe veiligheid die bijvoorbeeld medewerkers RO of verkeer moeten hebben om tot integrale afwegingen te komen. Voor zestig tot tachtig proces van de medewerkers geldt dat er geen structurele aandacht is voor het bijhouden van de kennis- en ontwikkelingen op het gebied van externe veiligheid.

De continuïteit en borging van de kennis en deskundigheid lijken nog wel aandachtspunten. Zo heeft bijna de helft van de gemeenten geen backup voor degene die binnen de organisatie verantwoordelijk is voor externe veiligheid. Bij eventueel personeel verloop moet vaak niet alleen de inhoudelijke kennis opnieuw worden opgebouwd, maar ook de kennis van de lokale situatie én van het netwerk van collega's die met externe veiligheid van doen (moeten) hebben.

Al met al zijn zowel het op peil brengen van de deskundigheid (en deels capaciteit) én het borgen van het behoud daarvan, nog belangrijke aandachtspunten de komende jaren.

2.5 Werkwijze: structurele borging niet optimaal

Zeker zo belangrijk als het hebben van voldoende middelen en deskundigheid, is het op de juiste wijze en tijdig inbrengen van de deskundigheid op veiligheidsgebied in de diverse werkprocessen. Maar ook daar is de aandacht voor externe veiligheid in de processen nog niet altijd vanzelfsprekend. Het blijkt dat afspraken over betrokkenheid vaak alleen mondeling zijn vastgelegd. Dit kan bij verloop van personeel tot miscommunicatie leiden, waardoor de inbreng van externe veiligheid in relevante processen onder druk kan komen te staan. De structurele borging van de inbreng van externe veiligheid is dan ook nog een aandachtspunt.

Ook willen we op dit thema de situatie rond verkeersbesluiten aanstippen. De inbreng van externe veiligheid is daarin zeer beperkt vergeleken met bijvoorbeeld de betrokkenheid bij ruimtelijke plannen. Dit moet echter enigszins genuanceerd worden. Wettelijk gezien dient EV in verkeersbesluiten meegenomen te worden bij wegreconstructies en verleggingen. In feite is in dergelijke situaties weinig extra winst te boeken met betrekking tot EV. Dit laatste is niet het geval bij tijdelijke blokkades of wegomleggingen. Bij deze gevallen is het echter niet wettelijk verplicht externe veiligheid in het proces te betrekken. Dit gegeven kan (deels) verklaren waarom EV niet altijd betrokken bij verkeersbesluiten.

2.6 Prestaties: slag in bestemmingsplannen

Of de inspanningen leiden tot een daadwerkelijke verbetering van de veiligheid in Limburg, kunnen we slechts aannemen. We kunnen wel iets zeggen over de prestaties waar deze inspanningen toe hebben geleid.

In de eerste plaats stellen we vast dat er zeer grote verschillen zijn in bijvoorbeeld het aantal adviezen dat wordt uitgebracht (gevraagd) of het aantal QRA's dat wordt beoordeeld. Dit is ook niet verrassend aangezien sommige (vooral grotere) gemeenten hier meer mee te maken hebben dan kleinere gemeenten. Toch is dit wel een belangrijk aandachtspunt en mogelijk bevestiging van de juistheid van de keuze om centrumgemeenten in te zetten voor de specialistische advisering. Indien zaken als QRA's of RBM-berekeningen weinig voorkomen, kan een gemeente hier ook weinig routine in opbouwen. Door deze rol bij de centrumgemeenten onder te brengen snijdt het mes aan twee kanten: kleinere gemeenten kunnen toch over de juiste expertise beschikken (bij medewerkers die de integrale gemeentelijke praktijk kennen) en de specialisten bij de grotere gemeenten kunnen hun vakgebied (nog) beter op peil houden door de grotere werkvoorraad die ze nu hebben.

Wat betreft de actualiteit van de bestemmingsplannen hebben we al eerder geconstateerd dat hier nog een behoorlijke (inhaal)slag moet worden gemaakt. Voor zover dat uit de enquête blijkt, moeten er gemiddeld nog 8 bestemmingsplannen worden geactualiseerd wat betreft risico's. Bij bijna een kwart van de gemeenten is de helft of minder van de plannen op dit punt actueel. Hetzelfde geldt voor het actualiseren van bestemmingsplannen om toekomstige saneringssituaties te voorkomen. 70% van de gemeenten heeft dit nog niet voor elkaar. 25% van de gemeenten moeten zelfs nog 5 of meer bestemmingsplannen actualiseren op het gebied van saneringssituaties.

3 Blik vooruit: nieuwe ontwikkelingen

3.1 Inleiding

Externe veiligheid is langzaam maar zeker een structureel aandachtspunt geworden in de gemeentelijk processen. Uit de terugblik in de vorige hoofdstukken blijkt dat er nog het nodige is te verbeteren. Deels moet een aantal zaken dat is bereikt nog worden geborgd (het resultaat is nog kwetsbaar). Deels zijn er ook nog inhaalslagen te maken.

Naast een terugblik is deze verkenning met name ook bedoeld het vizier op de toekomst te richten. De 'open eindjes' die aan het licht zijn gekomen zijn bij uitstek punten die in het uitvoeringsprogramma externe veiligheid 2011-2014 een plek moeten krijgen. Dat is echter niet alles. De afgelopen periode zijn, aanvullend op de enquête, bestuurlijke gesprekken gevoerd en enkele paneldiscussies gehouden met mensen die betrokken zijn bij het thema externe veiligheid. Deze bijeenkomsten hadden een open karakter met als doel te pijlen welke relevante ontwikkelingen bij de gemeenten spelen die van belang kunnen zijn voor het toekomstige uitvoeringsprogramma.

Naast de 'open eindjes' uit het vorige hoofdstuk zijn ook in de bijeenkomsten enkele inzichten naar voren gekomen die gebruikt kunnen worden voor de agenda van de komende jaren. Hieronder een toelichting op deze aanvullende inzichten.

3.2 Inhoudelijke vraagstukken

Het borgen van de inbreng van externe veiligheid is bedoeld om feitelijke risicosituaties te voorkomen en waar nodig beheersbaar te houden. Daarbij is vooral veel aandacht geweest voor de beperking van risico's rond bedrijven (mede ook naar aanleiding van incidenten zoals in Enschede) en het voorkomen van toekomstige risicosituaties bij bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid of de ontwikkeling van nieuwe woningen en kantoren langs verkeersroutes. Het algemene beeld – blijkt ook uit de inventarisatie – is dat deze risico's ondertussen redelijk onder controle zijn.

Uit de bestuurlijke en ambtelijke verkenningen komen twee inhoudelijke thema's naar voren die de komende jaren mogelijk wat meer aandacht eisen of die wat onderbelicht zijn gebleven.

Externe veiligheid en herontwikkeling

Naar verwachting zal herontwikkeling de komende jaren steeds belangrijker worden. Vanuit een oogpunt van duurzaam ruimtegebruik en vanuit een oogpunt van vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit (waaronder tegengaan van verloedering). Wat betreft externe veiligheid is daarbij van belang dat in de wet- en regelgeving een onderscheid wordt

gemaakt tussen bestaande situaties en nieuwe situaties. Voor nieuwe situatie gelden strengere regels dan bestaande situaties. Een herontwikkeling wordt daarbij gezien als een nieuwe situatie.

Bestuurlijk wordt dit als lastig ervaren op het moment dat er een herontwikkeling van een gebied (bijvoorbeeld naast het spoor) plaatsvindt. In theorie kan het zo zijn dat een situatie objectief gezien veiliger wordt ten opzichte van de oude situatie (b.v. door een andere inrichting of maatregelen) maar dat de ontwikkeling mogelijk toch op bezwaren stuit omdat deze niet voldoet aan de eisen die gelden voor een nieuwe situatie. Er is bestuurlijk (en ambtelijk) duidelijk behoefte op dit punt nader te verkennen hoe met situaties om te gaan en ervaringen uit te wisselen.

Grensoverschrijdende samenwerking

Samenwerking bij het veiliger maken van Limburg heeft de afgelopen jaren veel aandacht gehad. Daarbij ging het vooral ook om het samen beter organiseren. Bijvoorbeeld door de centrumgemeenten in te zetten voor specifieke deskundigheid. Ook is geïnvesteerd in de samenwerking met en via de Veiligheidsregio's en de brandweer.

Samenwerking is echter ook juist van belang als risico's niet ophouden bij de gemeente (en lands)grens. Dit is vooral bij transportrisico's aan de orde. Maar de aanleg van een nieuw bedrijfsterrein kan echter ook leiden tot verschuivingen in het transport van gevaarlijke stoffen over het grondgebied van andere gemeenten. Er is nu weinig zicht op de bovenlokale impact van risicovolle ontwikkelingen. Maar ook bestaande situaties vragen soms nog om aandacht. Denk bijvoorbeeld aan de risicobeleving rond de Napoleonsbaan of de samenhang tussen verkeersveiligheid (bijvoorbeeld in de kleine kernen) en mogelijke veiligheidsrisico's.

Nieuwe thema's?

Qua thema's is de afgelopen jaren al veel in beeld gebracht. Toch zullen er ook de komende jaren nieuwe thema's op de agenda komen (of juist verdwijnen). Zo is het algemene beeld dat de aandacht voor externe veiligheid steeds meer zal verschuiven van vergunningverlening en toezicht bij bedrijven naar ruimtelijke ordening. Daarbij zullen ook accenten verschuiven. We gaven al aan dat herontwikkeling een belangrijk thema zal worden. Door veranderende regelgeving zullen bijvoorbeeld ook buisleidingen de komende jaren aandacht vragen.

3.3 Bestuurlijke vraagstukken

Bestuurlijk gezien is een belangrijk vraagpunt waar de grenzen van de verantwoordelijk liggen en wat de rol van het bestuur is, kan en moet zijn als het gaat om het garanderen

van veiligheid. Maar bovenal ook: wat kun je als bestuur redelijkerwijs garanderen? Ook gelet op de kosten van veiligheidszorg?

Herbezinning op verantwoordelijkheid

Tot hoever reikt de verantwoordelijkheid van het bestuur (de gemeente) als het gaat om externe veiligheid? "Mag van bedrijven en burgers ook een eigen verantwoordelijkheid (en aansprakelijkheid) worden verwacht?". "Ja, je mag ook zelfsturing verwachten!". Maar wat betekent dat voor de prioriteiten, maatregelen en inzet van de overheid? En wat betekent dat voor risicocommunicatie (als burgers weten welke risico's ze lopen en veroorzaken, kunnen ze daar ook eigen keuzes in maken).

Integrale afweging

Een aspect dat daarbij steeds belangrijker wordt is de integrale afweging bij het ontwerpen, inrichten en beheren van de openbare ruimte. Een integrale afweging houdt in dat externe veiligheid (in de meeste gevallen) niet allesbepalend is, maar moet worden afgewogen tegen bijvoorbeeld economische belangen en ruimtelijke behoeften. Een bestuurlijke afweging vereist echter wel een goede onderbouwing. En daarbij is het van belang dat risicoanalyses (zoals RBM-berekeningen of QRA's) ook worden vertaald in bestuurlijke en ruimtelijke begrippen. De verbetering van de communicatie tussen bestuur en R.O. enerzijds en de veiligheidsspecialisten (waaronder brandweer) anderzijds lijkt daarbij nog altijd een belangrijk aandachtspunt. Te meer daar misverstanden daarin waarschijnlijk mogelijkheden voor ontwikkeling soms onbenut laten (er kan meer dan bestuurders mogelijk denken en specialisten misschien suggereren). In het verleden zijn al inspanningen gedaan hier verbeteringen in aan te brengen. Het blijkt lastig dit daadwerkelijk te bewerkstelligen. Desalniettemin blijft het thema aandacht verdienen.

Kosten en innovatie

Een factor die de komende jaren zeer bepalend gaat worden, betreft de kosten. Bij vele afwegingen zal de vraag zijn of het goedkoper (soberder) of in elk geval efficiënter kan. Alhoewel het contrair lijkt te streven naar meer veiligheid en gelijktijdig aan te sturen op minder kosten, kan hier wel een uitdaging liggen. Juist andere manieren van organiseren, verantwoordelijkheden op de juiste plaats leggen, scherper prioriteiten stellen en gebruik maken van moderne communicatie- en informatiemiddelen kunnen bijdragen aan een verhoging van de doelmatigheid. Het verlagen van de (uitvoerings)kosten door innovatie in aanpak en organisatie, kan ook een onderdeel zijn van de missie op veiligheidsgebied de komende jaren.

Toekomstagenda bestuur en organisatie

Een thema dat wat los staat van externe veiligheid als zodanig is de aandacht voor de bestuurlijke en ambtelijke opvolging van de huidige generatie. De wijze waarop zaken worden georganiseerd moeten ook interessant blijven voor een nieuwe generatie ambtenaren (en dus niet het interessante werk, integraal werken etc.) op afstand plaatsen; maar hoe hou je als kleinere gemeente jonge mensen vast? Kun je (regionaal) misschien meer samenwerken bij het vasthouden van goede jonge mensen in de regio? Bestuurlijk zou de vraag – ook qua omgaan met externe veiligheid – meer moeten zijn: wat zijn de opgaven waar de bestuurders over 10 jaar voor staan? Hoe staat het dan met de kleine kernen (stimuleren bedrijvigheid en risico's)? Wat is de demografische opbouw (zelfredzaamheid?) etc.

3.4 Organisatorische vraagstukken

De kwaliteit van de organisatie van de VROM-taken staat op dit moment hoog op de agenda. Denk bijvoorbeeld aan het in werking treden van de Wabo (integraal werken), de discussie rond de vorming van uitvoeringsdiensten en het ontwikkelen van kwaliteitscriteria waaraan de organisatie kan worden getoetst. Los van de vraag wat daarin de wenselijke koers is, is het evident dat er organisatorisch nog het nodige te winnen is.

Bestuurlijk inzicht in risico's

Een belangrijk aandachtspunt – en dat kwam ook al uit de enquête naar voren – is het zorgen voor een goed inzicht in risico's. Dit inzicht is de basis voor de vraag of en waar prioriteiten moeten worden gelegd en wat dat betekent voor de organisatie. Dit inzicht is er nog niet volledig en/of voldoende transparant. Met name voor bestuurders (en RO-medewerkers). De discrepantie tussen de technische-taal en de bestuurlijke/RO-taal is (te) groot. Hoe kan deze overbrugd worden, zonder afbreuk te doen aan het belang van berekeningen? Kan de visie die in Limburg Noord wordt ontwikkeld daarbij een rol spelen voor Limburg als geheel? In hoeverre is het slim samen te werken (provinciale investering) in het realiseren van een GIS-applicatie met risicobronnen/contouren die ook voor RO-medewerkers/bestuurders én voor bijvoorbeeld ontwikkelaars en stedenbouwkundigen het risicoplaatje vooraf inzichtelijk maakt.

Borgen continuïteit en kwaliteit

Wat betreft het organiseren van expertise is ervoor gekozen de centrumgemeenten hier een belangrijke rol te geven. Dit model lijkt vooralsnog naar tevredenheid te werken. In elk geval voor zover feitelijk gebruik wordt gemaakt van de voorziening. Naast het feit dat op deze wijze ook voor kleinere gemeenten de expertise is gewaarborgd, heeft dit model nog twee andere voordelen boven bijvoorbeeld de inhuur van een adviesbureau. Aan de ene kant betekent dit dat de centrumgemeenten met deze 'extra uren' beter in staat blijven de

expertise te waarborgen. Aan de andere kant kunnen kleinere gemeenten specialisten inzetten die vertrouwd zijn met de gemeentelijke organisatie en het integraal denken.

De vraag naar de borging van externe veiligheid in de organisatie kan niet los worden gezien van een aantal andere discussies en ontwikkelingen. Bijvoorbeeld als het gaat om de mogelijke vorming van regionale uitvoeringsdiensten? Hoe verhoudt dit zich tot het bereikte resultaat bij externe veiligheid? En kunnen de ervaringen en inzichten rond de organisatie van externe veiligheid niet ook model staan voor de vorming van RUD (misschien meer als virtuele organisatie dan als 'één organisatie in een gebouw'?

Bij gemeenten speelt ook meer fundamenteel de vraag wat ze zelf moeten organiseren en wat extern moet worden georganiseerd. Dit gaat veel breder dan externe veiligheid. Een trend kan zijn dat echte specialistische kennis van buiten de organisatie wordt gehaald en dat de gemeente meer en meer regie voert over de processen. Als het gaat om externe veiligheid betekent het wel dat er binnen de gemeente iemand moet zijn met voldoende kennis van externe veiligheid om specialisten te kunnen aansturen. Maar ook met voldoende kennis van bijvoorbeeld RO, verkeer en bedrijven om specialistische adviezen te kunnen vertalen in besluitvorming.

Dit is zowel van belang voor de effectiviteit als de efficiëntie van de inzet van de EV-deskundigen. Voor de centrumgemeenten (als basis voor de expertise) én voor de gemeenten die van deze expertise gebruik maken. Als gemeenten zelf niet over voldoende basiskennis beschikken, zal meer en mogelijk herhaalde tekst en uitleg nodig zijn van de specialisten of neemt de kans op misverstanden toe. Voldoende deskundige en competente EV-adviseurs en voldoende basiskennis op het vlak van externe veiligheid kunnen niet los van elkaar worden gezien.

3.5 Conclusies

De belangrijkste conclusie is dat er naast verbetering en consolidatie van wat is ingezet (wegwerken achterstanden, borgen expertise, aandacht voor bestemmingsplannen etc. etc.) ook nieuwe uitdagingen zijn rond externe veiligheid. Het gaat daarbij niet per definitie om 'meer' maar om 'anders' of 'andere speerpunten'. Een rode draad is de (nog verdergaande) integratie van externe veiligheid in vooral de ruimtelijke processen en vooral het beter in staat zijn om bestuurlijk tot een afgewogen besluitvorming te komen in complexe (herontwikkelings)situaties.

4 Bouwstenen samenwerkingsprogramma 2011-2014

4.1 Inleiding

Wat kan het voorgaande betekenen voor het samenwerkingsprogramma 2011-2014? Aan de ene kant is er nog een aantal 'open eindjes': agendapunten van de jaren waar het nodige is bereikt, maar waar nog wel een slag in is te maken. Hierin zitten bijvoorbeeld zaken als de actualisering van bestemmingsplannen, het meer structureel borgen van de (basis)kennis en expertise in de processen (met als onderdeel het continueren van de huidige samenwerking via het centrumgemeente-model) en het optimaliseren van de digitale informatievoorziening.

Aan de andere kant is er ook behoefte en ruimte voor innovatie en nieuwe thema's. Omdat er op een aantal onderdelen een duidelijke (bestuurlijke) behoefte ligt. Bijvoorbeeld als het gaat om het omgaan met externe veiligheid (of milieuaspecten in het algemeen) op herontwikkelingslocaties. En ook omdat er kansen liggen door ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en denken over organisatieontwikkeling bij gemeenten (betere dienstverlening, verlaging bestuurlijke en maatschappelijke kosten etc.).

Het is verleidelijk om alle 'open eindjes' en 'innovaties' in het nieuwe programma op te nemen. Dit is om meerdere redenen niet verstandig en ook niet nodig. Om te beginnen zijn op een aantal punten nog wel open eindjes, maar lopen er andere (gezamenlijke of lokale processen) waarop deze verbeteringen kunnen meeliften. Bijvoorbeeld als het gaat om de actualisering van bestemmingsplannen op het punt van externe veiligheid. Dit is een actiepoint dat door de betreffende RO-afdelingen moet worden opgepakt. Vanuit de samenwerking kan wel worden ondersteund dat deze RO-afdelingen de juiste kennis en informatie beschikbaar hebben om deze actualisering goed door te voeren. Er kan ook worden gedacht aan vormen van ervaringsuitwisseling.

In de tweede plaats is er een praktische aanleiding om te programmeren met focus: de beschikbare middelen zijn bij lange na niet voldoende om de uitvoering van *alle* EV-taken van Limburgse overheden uit te financieren. Dit betekent dat er duidelijke keuzes moeten worden gemaakt: gemeenten, regionale brandweer en provincie zullen de reguliere uitvoering van EV-taken zelf en voor eigen rekening moeten organiseren. De samenwerking kan zich vervolgens richten op de meest relevante verbeteringen en innovaties in beleid, in standhouding van het basis kennisniveau en organisatie van samenwerking om specialistische deskundigheid te delen. Daarbij speelt in het achterhoofd mee dat ook de 'co-financiering' (waaronder ook tijdbesteding) door gemeenten de komende jaren mogelijk

wat lastiger zal zijn dan de afgelopen periode. Dit betekent dus dat ook vanuit de doelmatigheid van het samenwerkingsprogramma, duidelijke keuzes moeten worden gemaakt.

In de derde plaats is – mede vanwege de vorige twee punten – een belangrijk aandachtspunt de samenhang in het programma. Alleen door voldoende samenhang kan ook voldoende continuïteit worden gegarandeerd. Dit pleit voor een beperkt aantal 'programmalijnen' waarbinnen in de periode 2011-2014 in samenhang actiepunten en projecten worden opgepakt. Zowel wat betreft 'open eindjes' uit de voorgaande programmaperiode, het borgen van wat is bereikt als wat betreft de nieuwe agenda.

Op grond van de evaluatie en verkenning is het voorstel om vier programma-lijnen te onderscheiden:

1. Borgen van goede bestuurlijke kaders
2. Borging externe veiligheid in processen en organisatie
3. Verbeteren digitale infrastructuur
4. Doorbreken EV-dilemma's bij herontwikkeling

4.2 Programmalijn 1: borgen van hanteerbare bestuurlijke kaders

De relevantie van externe veiligheid kan voor gemeenten sterk uiteen lopen. Deze hangt onder meer af van het aantal risicovolle objecten, de aanwezig van transportassen waar gevaarlijke stoffen overheen gaan én het karakter van de ruimtelijke inrichting en ruimtelijke ontwikkelingen.

Om op een evenwichtige en doordachte wijze besluiten te nemen waarin externe veiligheid een belangrijke factor is, heeft de gemeente een aantal kaders nodig. Daartoe behoren in elk geval a) actuele bestemmingsplannen met heldere ontwikkel- en bouwkaders vanuit EV-oogpunt en b) bestuurlijk/beleidsmatig kader voor de wijze waarop afwegingen worden gemaakt.

Het eerste is een algemeen aandachtspunt bij nog veel gemeenten. De actualiseringsprogramma's lopen de komende jaren en moeten (wettelijke gezien) in 2013/2015 zijn afgerond. Los van de vraag of alle gemeenten deze termijn halen, is een zorgpunt dat externe veiligheid niet altijd voldoende wordt meegenomen. Vooral wat betreft het voorkomen van toekomstige saneringssituaties. Zonder adequaat bestemmingsplan ontbreekt het het gemeentebestuur aan een belangrijk instrument om (preventief) te kunnen sturen in de externe veiligheid.

Gemeenten die veel met externe veiligheid te maken hebben, zijn er de afgelopen jaren toe overgegaan om een beleidsvisie externe veiligheid op te stellen. Of ze zijn daar nu mee bezig. Een beleidsvisie beschrijft welke ambities een gemeente heeft qua externe veiligheid, wat de uitgangspunten daarbij zijn en hoe de gemeente afwegingen maakt, name rond het groepsrisico. Voor kleinere gemeenten en gemeenten waar externe veiligheid niet of nauwelijks speelt, lijkt zo'n kader over het algemeen minder doelmatig. Toch kan juist voor gemeenten die slechts incidenteel met afwegingen te maken hebben waarin externe veiligheidsrisico's spelen, een dergelijk kader een interessant hulpmiddel zijn: het is ook een meerwaarde om de *afwezigheid* van risicobronnen te borgen zodat een gemeenten in de toekomst niet onverwacht en onbedoeld geconfronteerd wordt met risico's. Daarnaast is het interessant voor het bestuur als het gaat om de bandbreedtes van de afweging en de communicatie daarover naar buiten. Voor de ambtelijke organisatie voor de regie over de inbreng van EV in de diverse processen én bijvoorbeeld het geven van de juiste opdracht stedenbouwkundige bureaus. Overigens wijst de praktijk uit dat het proces om een dergelijke visie op te stellen voor de organisatie zeker zo waardevol is als de visie zelf. Het maken van een visie brengt namelijk een stuk ambtelijke en vooral ook bestuurlijke bewustwording met zich mee. Voor bestuurders wordt, naast de beperkingen, ook zichtbaar wat juist wél mogelijk is in relatie tot externe veiligheid.

Programmaliijn 1 is gericht op het binnen vier jaar bij alle gemeenten geborgd hebben van de genoemde kaders.

Mogelijke elementen in programmaliijn 1:

- Specifiekere inventarisatie stand van zaken actualisering bestemmingsplannen inzake externe veiligheid
- Organiseren ervaringsuitwisseling en waar nodig ondersteuning bij de uitvoering van het actualiseringsprogramma
- Inventariseren feitelijk aanwezige beleidskaders externe veiligheid en peiling bestuurlijke en ambtelijke behoefte aan zo'n kader. Daarbij vooral uitgaand van een bij de omvang van de opgaven passende vorm.
- Organiseren van ervaringsuitwisseling en uitwisseling van voorbeelden en methodieken. Bijvoorbeeld op basis van het in 2009/2010 opgestelde afwegingskader in de veiligheidsregio Noord-Limburg.

4.3 Programmaliijn 2: borging externe veiligheid in processen en organisatie

Het borgen van externe veiligheid in de processen en de organisatie is een van de belangrijkste opgaven in de komende jaren. Is het mogelijk om via samenwerking tot een meer robuuste organisatie van externe veiligheid te komen? Hoe kun je zorgen dat elke

organisatie aan een aantal randvoorwaarden – zoals continuïteit, vroegtijdige betrokkenheid in processen, verankering in de lokale organisatie etc. - voldoet, ongeacht hoe het precies is georganiseerd?

Naast de kwalitatieve kant (organisatie, processen, resultaten) zal de komende jaren ook de financiële kant van veiligheidszorg veel aandacht vragen. Kosten zullen naar verwachting in elk geval een belangrijke bepalende factor worden voor wat mogelijk is. Het kan echter ook een uitdaging zijn om de veiligheidszorg slimmer te organiseren: beter (of op het huidige niveau geborgd) én goedkoper.

Qua expertise is er in Limburg een goede basis gelegd met het centrumgemeenten model; basisdeskundigheid is lokaal beschikbaar en wordt wanneer nodig via centrumgemeenten met specialistische deskundigheid aangevuld. Het model staat en zal worden gecontinueerd. Daarbij wordt ook bekeken op welke punten het model nog kan worden versterkt. Aangezien dit model de spil is waarom heen de samenwerking op het gebied van externe veiligheid in belangrijke mate draait, zal de provincie de komende programmaperiode de beschikbare gelden voor een groot direct beschikbaar stellen aan de centrumgemeenten om deze expertise te kunnen blijven garanderen.

Het model kan echter alleen goed functioneren als ook binnen de gemeenten aan een aantal condities wordt voldaan. Zo moet er binnen elke gemeente een 'verbindende schakel' aanwezig zijn: een medewerker die de relatie kan leggen tussen de specialistische kennis enerzijds en werkvelden RO en verkeer anderzijds. Zo'n medewerker moet ook voldoende basiskennis hebben van externe veiligheid. Dit is een belangrijke voorwaarde om ervoor te zorgen dat aan de specialisten 'de juiste vragen worden gesteld' en dat de adviezen van de specialisten voldoende aanhaken bij de integrale afwegingen die moeten worden gemaakt.

Bij de meeste gemeenten is wel zo'n 'verbindende schakel' aanwezig, maar het ontbreekt soms nog aan voldoende basiskennis. Deze moet niet alleen op peil worden gebracht, maar ook op peil blijven. Het is essentieel voortdurend aan de basisdeskundigheid te werken. Nieuwe ontwikkelingen in het beleidsveld moeten gevolgd worden evenals de ontwikkeling in lokale/regionale kaders. Dit is noodzakelijk 'onderhoud' om een organisatie gezond te houden. Met name personeel verloop kan deskundigheid doen verwateren. Dit betekent dat, naast nieuwe initiatieven, ook de successen uit het eerdere programma gecontinueerd en geborgd moeten worden. Voorbeelden om de basisdeskundigheid structureel op peil te houden zijn onder meer het organiseren van opleidingen, kennisuitwisseling via themabijeenkomsten en het voortzetten van het EV platform.

Naast de aanwezigheid van een verbindende schakel en het op peil houden van de basiskennis is ook het borgen van de inbreng van EV in de werkprocessen essentieel. Daarbij gaat het vooral om het tijdig en op de juiste wijze inbrengen van externe veiligheid. Niet alleen in nieuwe situaties, maar met name ook bij herontwikkelingen. Het borgen kan daarbij overigens op verschillende manieren vorm krijgen. Voor grotere organisaties kan het nuttig zijn om de processen te beschrijven. Voor kleinere organisaties is het mogelijk voldoende als e.e.a. maar 'goed tussen de oren zit'.

Programmalijn 2 is gericht op het in de organisatie borgen van wat de afgelopen jaren is bereikt en het waar nodig beter borgen van de inbreng van externe veiligheid in de diverse werkprocessen.

Mogelijke elementen programmalijn 2:

- Het borgen van de continuïteit in de huidige samenwerking (via het centrumgemeentemodel)
- Bijdragen aan het verbeteren van de basiskennis bij gemeenten (scholing en opleiding continu aanbieden) en stimuleren dat elke gemeente – voor zover nog niet aanwezig – een verbindende schakel binnen de organisatie heeft.
- Borgen dat ontwikkelde (basis)kennis ook op peil blijft, bijvoorbeeld door het in samenwerking zelf organiseren van opleidingen en intervisie. Niet alleen voor EV- en milieu-medewerkers, maar ook voor RO- en verkeersmedewerkers, nieuwe medewerkers bij gemeenten en eventueel bestuurders.
- Verbetering van de werkprocessen en het borgen daarvan. Met name op het punt van de vroegtijdige en juiste inbreng van EV in planprocessen. Daarbij gaat het niet alleen om het doordénken en eventueel beschrijven van de werkprocessen maar ook om de competenties die zijn gevraagd in de verschillende fasen van een planproces.
- Via zelfevaluatie of visitatie (bij elkaar in de keuken kijken) beoordelen op welke onderdelen de organisatie rond externe veiligheid mogelijk kritisch is.

Externe veiligheid zou bijvoorbeeld ook als een pilot kunnen fungeren om te verkennen of het samenwerkingsmodel ook voor andere expertisegebieden perspectieven kan bieden.

4.4 Programmalijn 3: verbeteren digitale infrastructuur

Het andere aspect is inzicht. Hier gaat het vooral om de vraag waar welke risico's spelen. Daarbij gaat het in toenemende mate om de relatie tussen risico's en ruimtelijke (her)ontwikkeling en ruimtelijk beheer. Digitalisering van dit inzicht en het integreren in de digitale bestemmingsplannen ligt daarbij voor de hand. Een deel van de Limburgse

gemeenten heeft dit ook al gerealiseerd. Een deel echter ook nog niet. Bovendien is het samenspel in de ontwikkeling en gebruik nog beperkt.

Programmaliijn 3 is gericht op het verbeteren van de (digitale) informatievoorziening.

Mogelijke elementen programmalijn 3

- Kwaliteitsbewaking van de RRGs-invoer
- Zorgen dat alle gemeenten een (zelfde) GIS-applicatie hebben waarin risico's zijn ondergebracht
- Zorgen dat alle RO- en verkeersmedewerkers toegang hebben tot die informatie (en dat ze zo nodig hiervoor opleiding hebben gehad, inclusief het bijbrengen van basiskennis)

4.5 Programmalijn 4: doorbreken EV-dilemma's bij herontwikkeling

Er zijn globaal vier typen situaties waarin bestuurders keuzes moeten maken als het gaat om externe veiligheid:

1. Bedrijfsgebonden situaties waar een afweging moet worden gemaakt rond bijvoorbeeld een nieuwe vergunningaanvraag
2. Nieuwe ontwikkelingslocaties voor bijvoorbeeld bedrijfsterreinen of woongebieden
3. Bestaande situaties waar herontwikkeling gewenst is, bijvoorbeeld langs een spoorzone
4. Bestaande situaties met veranderend risicoprofiel door externe ontwikkelingen, zoals toenemende transportdichtheden of veranderingen in wet- en regelgeving (bijvoorbeeld rond buisleidingen)

In algemene zin hebben gemeenten (en de provincie) de eerste type situatie – zo blijkt ook uit de enquête – goed onder controle. Vergunningen van de meeste risicovolle bedrijven zijn de afgelopen jaren getoetst aan de regelgeving en waar nodig geactualiseerd. Er is nog wel een aantal 'complexe dossiers', maar dat betreft in de regel bedrijven die in feite op een verkeerde locatie liggen en waarbij in meer algemene zin aandacht is voor bijvoorbeeld verplaatsing. Door schade en schande wijs geworden, komt het ook steeds minder voor dat bij nieuwe ontwikkelingslocaties geen of onvoldoende rekening meer wordt gehouden met de (integrale) milieueisen. Zij het dat niet alle bestemmingsplannen al op orde zijn en potentiële nieuwe saneringssituaties niet geheel zijn uitgesloten. Dit is daarom ook een belangrijk onderdeel van programmalijn 1.

De belangrijkste problemen doen zich voor bij bestaande situaties waar het bestuur te maken krijgt met nieuwe regelgeving (bijvoorbeeld rond buisleidingen) of waar herontwikkeling nodig en/of wenselijk is. Dit betreft meestal binnenstedelijke gebieden die

om diverse redenen aan herontwikkeling toe zijn. Naast een beperking van de ruimtelijke ambities ('nieuwe economie', geen uitbreidingsmogelijkheden buiten het bebouwde gebied) speelt ook vaak bittere noodzaak een rol. Verloedering, leegstand, verouderde stedenbouwkundige inrichting en constructie, verslechterde luchtkwaliteit door toenemende verkeerstromen etc. maken een ingreep noodzakelijk. Niet alleen de grotere maar ook de middelgrote gemeenten in Limburg hebben met deze herontwikkelingsopgaven te maken. Daarbij kan een lastig punt zijn dat bij een herontwikkeling de risiconormen gelden voor een nieuwe situatie. In principe lijkt er niets mis met dat uitgangspunt: de doelstelling zou immers moeten zijn dat de nieuwe situatie veiliger is (wordt) dan de bestaande situatie.

Alhoewel er overgangstermijnen gelden, maakt het voldoen aan de eisen de bestuurlijke afweging lastig. Er moet een integrale afweging worden gemaakt. Dat kan betekenen dat een locatie na herontwikkeling op vele fronten beter scoort, maar niet kan voldoen (ook niet in het licht van overgangstermijnen) aan de eisen op het vlak van externe veiligheid. Alhoewel herontwikkeling in dat geval een enorme verbetering van de ruimtelijke kwaliteit kan betekenen, zou deze toch 'gefrustreerd' kunnen worden door de eisen vanuit externe veiligheid. Zelfs als de veiligheidssituatie beter wordt dan in de bestaande situatie. Los van het juridische probleem is het voor bestuurders ook lastig om dit uit te leggen aan burgers, politiek en potentiële ontwikkelaars.

Programmalijn 4 is gericht op het verbeteren van het bestuurlijke en ambtelijke vermogen om in concrete situaties een oplossing te vinden voor (ogenschijnlijke) dilemma's bij herontwikkeling van milieubelaste gebieden.

Dit wil overigens niet zeggen dat vanuit het programma feitelijke oplossingen worden aangedragen voor specifieke situaties, maar dat vanuit het programma handreikingen aan gemeenten worden gedaan om zelf oplossingen te vinden. Elementen van programmalijn 4 kunnen zijn:

- Verzorgen van informatiebijeenkomsten, specifieke training en opleiding als het gaat om herontwikkeling en externe veiligheid.
- Organiseren van bestuurlijke en ambtelijke intervisie rond specifieke knelpuntsituaties
- Inbreng casuïstiek in initiatieven om basiskennis bij gemeenten te vergroten (aanhaken bij programmalijn 2)
- Mogelijk in bijzondere gevallen verlenen van inhoudelijke bijstand aan een gemeente als dit het vooruitzicht biedt dat de organisatie hier voldoende van leert voor de toekomst.

BIJLAGE 1: geïnterviewde personen en paneldeelnemers

Deelnemers bestuurlijke gespreksronde:

Gemeente Roerdalen

- Wethouder C.T.G. Wolfhagen

Gemeente Weert

- Wethouder A.W.P. Kirkels
- Mw. A. Cramers (medewerker RO/milieu)

Gemeente Peel en Maas

- Burgemeester M.J.H. Vestjens
- J. Plompen (afdelingshoofd Ruimte & Samenleving)

Gemeente Maasgouw

- Wethouder T. Forschelen
- P. Janssen (medewerker milieu en EV)

Gemeente Nuth

- Burgemeester H.G. Vos

Deelnemers paneldiscussies EV specialisten / RO medewerkers:

- S. Göttgens (gemeente Heerlen)
- E. Pirson (gemeente Sittard-Geleen)
- E. Verbugt (Regiobureau Brandweer Limburg-Noord)
- M. Houtappels (gemeente Nederweert)
- J. Kusters (gemeente Margraten)
- L. Driessen (gemeente Horst aan de Maas)
- M. Roebroek (SKP)
- Rachel Damoiseaux (gemeente Maastricht)

Deelnemers paneldiscussie managers:

- J. Pletsers (gemeente Heerlen)
- J. Janssens (gemeente Sittard-Geleen)
- T. Keizers (gemeente Venlo)
- R. Juurlink (gemeente Venlo)
- E. Verbugt (Regiobureau Brandweer Limburg-Noord)
- J. Diphoorn (provincie Limburg)
- B. Kleijnen (provincie Limburg)

BIJLAGE 2: samenvatting respons enquête

Inleiding

Sinds de vuurwerkramp in Enschede in 2000, inmiddels ruim 10 jaar geleden, is er veel veranderd in de aandacht voor externe veiligheid. Niet alleen in wet- en regelgeving, maar ook in de wijze waarop externe veiligheid wordt meegenomen in bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening en de wijze waarop deskundigheid is georganiseerd. De samenwerking op het gebied van externe veiligheid in Limburg was en is gericht op het zo goed mogelijk borgen van de aandacht voor externe veiligheid.

Via een digitale enquête is aan alle bij de samenwerking betrokken instanties (gemeenten, brandweer en provincie) gevraagd hoe de borging van de aandacht voor externe veiligheid er voor staat. Wat is er met andere woorden de afgelopen jaren bereikt?

Naast de provincie hebben 25 van de 34 gemeenten (ruim 70%) de vragenlijst (grotendeels) ingevuld. In deze bijlage worden de belangrijkste uitkomsten samengevat.

Inzicht in risico's

Grip op (externe) veiligheid begint met het hebben van goed inzicht in de risico's. Daarmee kan bijvoorbeeld vroegtijdig in een ontwikkelingsproces worden afgewogen of externe veiligheid een kritische factor is. Of kunnen prioriteiten worden gesteld in sanerings- of handhavingsprogramma's.

Inzicht in risico's is enerzijds een kwestie van 'je gebied kennen'. Anderzijds moet je ook kunnen vertrouwen op meer systematische en koppelbare informatie. Bijvoorbeeld in de vorm van risicokaarten die gekoppeld zijn aan de bestemmingsplannen. Of inzicht in kwetsbare objecten. Via de vragenlijst is geïnventariseerd hoe het inzicht is op de volgende punten:

- Registratie van gevaarlijke stoffen bij bedrijven in landelijk register (RRGS)
- De aanwezigheid van niet urgente saneringssituaties qua externe veiligheid
- Mogelijke saneringssituaties rond LPG-tankstations
- Aanwezigheid van kwetsbare objecten
- Risico's langs transportassen (weg, water en rail)
- De verlading van gevaarlijke stoffen
- De aanwezigheid van buisleidingen

De enquête levert daarbij een volgende beeld op.

Hebben betrokken instanties inzicht in	
Opslag gevaarlijke stoffen (in RRGs)	
Niet urgente saneringen	
Mogelijk saneringssituaties LPG	Vraag slechts door 2 instanties beantwoord
Aanwezigheid kwetsbare objecten	
Risico's langs transportassen	
Verlading van gevaarlijke stoffen	
Aanwezigheid van buisleidingen	

Het algemene beeld is dat instanties een redelijk, maar geen volledig inzicht hebben in de risico's op hun grondgebied. Dit geldt met name voor de koppeling tussen de aanwezigheid van kwetsbare objecten en mogelijke risicobronnen.

Heldere kaders

De eisen die (moeten) worden gesteld aan risicovolle activiteiten en aan bouwwerken zijn voor een belangrijk deel wettelijk bepaald. Het (lokale) bestuur heeft aan de andere kant ook veel ruimte om zelf afwegingen te maken. Bijvoorbeeld waar het gaat om het ruimtegebruik, hoe risico's worden afgewogen of welke prioriteiten worden gesteld bij het toezicht op risicovolle situaties.

Beleidsvisie externe veiligheid

Een document om uitgangspunten en de wijze van afweging rond risico's vast te leggen, is een beleidsvisie externe veiligheid. Hierin kan bijvoorbeeld ook zijn aangegeven waar in de gemeente welke risico's aanvaardbaar worden geacht en welke niet. Een dergelijke beleidsvisie is dan een belangrijk document voor bijvoorbeeld de ruimtelijke ontwikkeling.

Uit de enquête blijkt dat circa 20% over zo'n beleidskader beschikt en circa 30% bezig is met het opstellen ervan. De helft van de instanties geeft aan zo'n beleidskader weinig zinvol te vinden omdat de risico's te beperkt zijn. Afwegingen worden dan van geval tot geval gemaakt.

Groepsrisico

Een belangrijke bestuurlijke afweging is de vraag hoe met het zogenaamde groepsrisico wordt omgegaan. Het groepsrisico geeft aan hoeveel slachtoffers potentieel kunnen vallen als zich een calamiteit voltrekt. De feitelijke afweging die wordt gemaakt, kan van situatie tot situatie verschillen. Aan de andere kant is het waarschijnlijk wel doelmatig als het bestuur (en de ondersteunende ambtelijke organisatie) een zekere vaste benadering / methodiek heeft om tot een afweging te komen.

Uit de enquête blijkt dat ongeveer 30% van de instanties een min of meer eenduidig beleid hanteert in het omgaan met groepsrisico's. Bijna 70% van de instanties bepaalt per situatie wat de uitgangspunten zijn.

Externe veiligheid in bestemmingsplannen

Risico's rond externe veiligheid kunnen beheerst worden door verankering in het bestemmingsplan. Zo kan het groepsrisico ongemerkt stijgen wanneer het niet in een bestemmingsplan wordt geborgd. Het is daarom zinvol extra aandacht te besteden aan het groepsrisico. Bijvoorbeeld door vast te leggen hoe met personendichtheden wordt omgegaan. Dit kan door middel van directe (max. personendichtheden vastleggen) of indirecte verankering (maximale bebouwingsdichtheden e.d.).

Uit de enquête blijkt dat 50% van de gemeenten geen speciale aandacht besteedt aan het groepsrisico middels verankering in het bestemmingsplan en dat in ruim 40% van de gemeenten dan ook niet is vastgelegd hoe wordt omgegaan met personendichtheden. Hier tegenover heeft bijna 30% de personendichtheden wel in het bestemmingsplan verankerd.

Routering gevaarlijke stoffen

Het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor kan een groot knelpunt zijn. De problemen doen zich voor, indien bebouwing (zoals woningen) dicht op het water, de weg of het spoor staan. Indien een ongeluk met gevaarlijke stoffen plaatsvindt, kan dit vele slachtoffers tot gevolg hebben. Een routering van het transport van gevaarlijke stoffen zorgt ervoor dat het vervoer van dergelijke stoffen zich afwikkelt over de daartoe meest geschikte routes.

Uit de enquête blijkt dat 25% van de gemeenten een routering voor gevaarlijke stoffen heeft ingesteld. Voor 54% van de gemeente is dit niet het geval. Van deze laatste groep is 7% dit in de toekomst wel van plan. Gemeenten zonder routering noemen de geringe hoeveelheid aan transport van gevaarlijke stoffen als belangrijkste argument om geen routering in te stellen.

Externe veiligheid bij vergunningverlening, toezicht en handhaving

In het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving dient externe veiligheid een rol te hebben. Denk hierbij aan de risico-analyse en prioriteitstelling waarbij externe veiligheid, net als andere relevante onderdelen, betrokken moet zijn. Logischerwijs kan het ontbreken van EV bij dergelijke analyses leiden tot verhoogde risico's.

De enquête levert de volgende uitkomsten op.

Is EV onderdeel van de 'VTH-processen'?	
EV is wel onderdeel van 'VTH-processen'	79.2%
EV is slechts onderdeel 'vergunningen-proces'	8.3%
EV is slechts onderdeel van 'toezicht-proces'	8.3%
EV is geen onderdeel van 'VTH-processen'	4.2%

Programmatistische aanpak saneringen

In het Bevi is een gefaseerde saneringsverplichting opgenomen. Gemeenten en provincie moeten ervoor zorgen dat bedrijven die onder deze verplichting vallen worden gesaneerd. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen urgente- en niet urgente gevallen. Urgente saneringen vallen onder het Bevi. Voor de niet-urgente situaties moeten gemeenten zelf een aanpak vaststellen.

Uit de enquête blijkt dat 50% van de gemeenten te maken heeft met niet-urgente saneringen. Van deze 50% heeft een kwart nog geen plan van aanpak opgesteld. Ruim 20% van de gemeente is hier inmiddels mee gestart. Slechts 4% heeft wel een saneringsprogramma vastgesteld.

Communicatie

Ingevolge de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding is communicatie met burgers over risico's en veiligheid een taak van gemeenten. Openheid, inzichtelijkheid, juistheid en vertrouwen vormen een randvoorwaarde voor actieve betrokkenheid en acceptatie door burgers en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Een risicocommunicatieplan bevat een plan van aanpak om op een open, transparante en juiste wijze te communiceren met betrokkenen (zoals omwonenden) over de risico's die binnen een gemeente aanwezig zijn.

De enquête geeft de volgende resultaten weer.

Heeft uw gemeente een risicocommunicatieplan opgesteld?	
Ja, er is een risicocommunicatieplan opgesteld	29.2%
Nee, maar momenteel wordt een risicocommunicatieplan opgesteld	16.7%
Nee, het is overwogen maar er is besloten geen plan op te stellen	4.2%
Nee, en er is niet overwogen een risicocommunicatieplan op te stellen	50.0%

De organisatie

Gemeenten hebben een aantal belangrijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van externe veiligheid. Hierbij valt onder meer te denken aan het opstellen van beleid, het verlenen van vergunningen en het houden van toezicht. Het doel is mogelijke risico's tot een minimum te beperken. De gemeentelijke organisatie is daarom van groot belang voor het goed uitvoeren van deze werkzaamheden. De 'kritieke massa' van de organisatie bepaalt in grote mate of de gemeente daar toe instaat is. Naast de beschikbare capaciteit, is ook het expertiseniveau, in relatie met de werkvoorraad binnen de gemeente, van belang. De organisatie moet in staat zijn haar taken op het gebied van externe veiligheid goed uit te voeren. Zowel kwantitatief als kwalitatief.

Beschikbare structurele middelen (capaciteit en geld)

Een eerste vereiste voor een organisatie zijn voldoende structurele middelen. Genoeg geld en capaciteit beschikbaar hebben is noodzakelijk voor het optimaal uitvoeren van de gemeentelijke taken op het gebied van externe veiligheid. Dit is onder meer nodig om ervoor te zorgen dat er voldoende expertise aanwezig is binnen de organisatie.

Uit de enquête blijkt dat 50% van de gemeenten voldoende structurele middelen ter beschikking hebben. Daarentegen geeft ruim 30% aan dat juist te weinig geld en capaciteit beschikbaar is. Een kleine 20% van de gemeenten heeft niet inzichtelijk of er al dan niet een tekort is aan structurele middelen ten behoeve van externe veiligheid.

Taakstelling

Om het vereiste expertiseniveau van de EV-medewerkers binnen de organisatie te bepalen, dienen de taken en verantwoordelijkheden duidelijk omschreven te worden. Wanneer dit niet gebeurt wordt niet helder welke kennis voor een bepaalde functie benodigd is.

De enquête geeft onderstaande uitkomsten weer op de vraag of voor EV-medewerkers binnen de gemeentene taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn omschreven.

Is het 'takenpakket' van EV-medewerkers duidelijk omschreven?	
Ja, volledig	12.5%
Ja, gedeeltelijk	20.8%
Nee, bijna niet	33.3%
Nee, totaal niet	20.8%
Weet niet	12.8%

Deskundigheid en werkervaring

De 'kritieke massa' van een organisatie is naast de capaciteit ook afhankelijk van de deskundigheid en werkervaring van de medewerkers. Ofwel, om gemeentelijke taken rondom externe veiligheid goed uit te oefenen dient de organisatie over voldoende capaciteit te beschikken en moeten de medewerkers, in relatie tot de werkvoorraad, over de juiste expertise bezitten. In onderstaande frequentietabellen vindt u informatie uit de enquête over het aantal 'EV-adviseurs' en FTE dat in de gemeenten

Hoeveel medewerkers in uw organisatie kwalificeert u als 'EV-adviseur'?

Aantal EV deskundigen	Frequentie
1	6
2	8
3	5
4	2
(5-7)	3

Wat is uitgedrukt in fte 's de totale capaciteit van deze medewerkers?

Aantal FTE	Frequentie
<1	12
1	4
>1-2	6
>2-3	1
>3	1

De inschatting of de organisatie voldoende capaciteit in expertise in huis heeft levert de volgende uitkomsten op:

Voldoende capaciteit en kennisniveau is toereikend	25.0%
Wel voldoende capaciteit, maar kennisniveau niet toereikend	29.2%
Kennisniveau toereikend, maar te weinig capaciteit	8.3%
Te weinig capaciteit en kennisniveau ontoereikend	29.2%
Niet van toepassing	4.2%
Weet niet	4.2%

Uiteraard is het van belang te weten waar een tekort aan deskundigheid zich bevindt binnen de organisaties. Uit de enquête blijkt dat met name op het gebied van de ruimtelijke ordening, het beoordelen van QRA's en het bepalen van groepsrisico's te weinig expertise aanwezig is.

Waar bevindt zich een tekort aan EV-expertise?	
Ruimtelijke Ordening	41.7%
Transport van gevaarlijke stoffen	29.2%
Wetgeving op externe veiligheid	29.2%
Vergunningverlening en handhaving	29.2%
Risico-communicatie	29.2%
Risico-inventarisatie	16.7%
Sanering	18.3%
Beoordeling QRA's	41.7%
Advisering bepaling groepsrisico's	41.7%

Inhuur

Een tekort aan capaciteit of expertise kan opgevangen worden door inhuur. In sommige gevallen kunnen gemeenten er zelfs voor kiezen bepaalde expertise altijd in te huren. Dit is bijvoorbeeld een logische keuze wanneer een vraagstuk slechts af en toe voorkomt in de gemeente en het daarom niet zinvol is deze kennis structureel in huis te halen. Een voorbeeld hiervan zijn specialistische QRA-beoordelingen.

Aantal uur inhuur	Frequentie
0	9
>0-100	10
>100-200	0
>200-300	2
>300-500	3

Uit de enquête blijkt verder gemeenten met name inhuren op de onderdelen ruimtelijke ordening, beoordeling QRA's en advisering rondom groepsrisico's. Dit komt overeen met de gebieden waarop is aangegeven dat de eigen organisatie deskundigheid tekort komt.

Borging organisatie

De wereld rondom externe veiligheid is voortdurend in beweging. Denk maar aan veranderende wetgeving. Het is dan ook essentieel voor organisaties deskundigheid en capaciteit structureel te borgen. Voor de continuïteit van de organisatie zijn een aantal zaken van belang. Uiteraard dient vervanging met voldoende expertiseniveau geregeld te zijn indien een medewerker EV door omstandigheden wegvalt. Daarnaast is bijvoorbeeld informatiebeheer belangrijk. Relevante gegevens moeten te allen tijde beschikbaar zijn en blijven binnen de organisatie. Kennis en informatie mag niet samen met een medewerker 'verdwijnen'.

Uit de enquête blijkt dat in 45% van de gemeenten geen back up voorhanden is met betrekking tot externe veiligheid. Voor 20% van de gemeente is vervanging geregeld. Nog eens 20% van de gemeenten heeft wel een back up, maar dient deze eerst ingewerkt te worden indien vervanging aan de orde is.

Kennismanagement

Het hebben van genoeg expertise binnen een organisatie is belangrijk. Dit betekent dat medewerkers hun kennisniveau op het gebied van externe veiligheid op peil moeten houden. Dit geldt niet alleen voor EV-specialisten, maar bijvoorbeeld ook voor vergunningverleners, toezichthouders en RO-medewerkers. Bovendien is het van belang dat EV-medewerkers een vast aanspreekpunt hebben bij wie advies kan worden gevraagd. Gemeenten dienen dan ook voorzieningen te treffen zodat het voor medewerkers mogelijk is hun kennis up to date te krijgen en te houden. Bovendien is het van belang dat de mensen ook daadwerkelijk gebruik maken van deze voorzieningen.

Uit de enquête blijkt dat gemeenten medewerkers allerlei initiatieven en mogelijkheden bieden om hun kennis te verbeteren. Als voorzieningen werden onder meer cursussen, opleidingsplannen, intervisie, het provinciale EV platform, (structureel) opleidingsbudget en -tijd en voorlichting genoemd.

Daarnaast geven de resultaten uit de enquête weer dat EV-medewerkers vooral gebruik maken van zelfstudie (75%) en opleiding/cursus (70%)¹ om hun kennis op peil te houden. Bovendien heeft 70% een vast aanspreekpunt voor collegiaal advies of toetsing. In bijna 60% van de gevallen gaat het om een collega binnen de eigen organisatie en in 53% om een collega van een andere gemeente. Collegiale toetsing vindt ook plaats via adviesbureaus (12%), milieudiensten (12%) en internet (30%).

Uit de enquête blijkt ook of er mogelijkheden zijn voor vergunningverleners, toezichthouders en handhavers en RO- en verkeers-medewerkers om hun kennis omtrent EV up to date te houden:

	Ja, structureel	Ja, incidenteel	Nee, vrijwel nooit	Nee, nooit	N.v.t.
Vergunningverleners	16.7%	62.5%	8.3%	4.2%	8.3%
Toezichthouders/Handhavers	16.7%	62.5%	8.3%	0.0%	16.7%
RO-/Verkeer-medewerkers	8.3%	79.2%	8.3%	4.2%	0.0%

Informatiemanagement

Informatiemanagement vormt een belangrijk aspect rondom externe veiligheid. Het in beeld hebben van risicobronnen binnen de gemeentegrenzen is een eerste vereiste. Het is vervolgens ook zaak dat deze informatie volledig, systematisch geordend, toegankelijk en koppelbaar is. Hierbij valt te denken aan een GIS-applicatie waarin gedetailleerd externe veiligheidsrisico's zijn ingevoerd. Deze applicatie kan gekoppeld worden aan bestemmingsplannen en dient raadpleegbaar te zijn voor collega's van andere afdelingen/diensten.

Uit de enquête blijkt dat 12,5% van de gemeente een dergelijke GIS-applicatie beschikbaar heeft. Ruim 20% heeft wel een papieren versie beschikbaar. Een kleine 40% heeft niet een dergelijke applicatie voorhanden.

¹ Uit de deelnemerslijsten van de Provincie Limburg omtrent cursussen en deelname aan het provinciale EV platform blijkt dat hier veelvuldig gebruik van wordt gemaakt.

Van de gemeenten die wel een GIS-applicatie hebben (digitaal of papier) geeft 27% aan dat deze toegankelijk is voor collega's en dermate gebruiksvriendelijk dat deze zonder problemen geraadpleegd kan worden. In 45% van de gevallen is de applicatie wel toegankelijk, maar hebben collega's hulp nodig bij het gebruik.

Een ander onderdeel van informatiemanagement is het verkrijgen van de juiste specialistische EV informatie indien deze niet beschikbaar is binnen de organisatie. In de enquête is gevraagd waar gemeenten dergelijke informatie vandaan halen indien deze benodigd is.

Uit de enquête blijkt dat specifieke informatie over EV met name bij adviesbureaus, milieudiensten of centrumgemeenten wordt verkregen. Maar liefst 95% van de gemeenten maakt hier gebruik van. Andere mogelijkheden zijn het internet (66%), collega's (42%) en vakliteratuur (50%).

De werkwijze

Uiteraard is het hebben van voldoende kritieke massa binnen de organisatie niet de enige variabele die bepaalt of de gemeentelijke werkzaamheden rondom externe veiligheid goed worden uitgevoerd. De werkwijze, ofwel de werkprocessen, zijn minstens zo belangrijk. Kernpunt hierbij is het tijdig betrekken van EV in de verschillende processen. Een goed voorbeeld hiervan is het proces van ruimtelijke planvorming. In het verleden is meermaals gebleken dat het te laat betrekken van EV een plan danig in de war kan sturen. Hetzelfde geldt voor de betrokkenheid van de brandweer. Tijdige betrokkenheid van EV verzekert dat mogelijke obstakels goed in beeld zijn. Deze werkwijze is dusdanig belangrijk dat dit geborgd moet zijn in de werkprocessen, bijvoorbeeld via formele protocollen. Op deze manier wordt de continuïteit van de werkwijze verzekert in de organisatie.

Betrokkenheid EV in de werkprocessen

Onderstaand schema geeft aan dat uit de enquête blijkt dat EV nog niet altijd wordt betrokken in de werkprocessen waarbij het wel een relevant onderdeel kan zijn. Met name bij verkeersbesluiten is (tijdige) betrokkenheid van EV niet evident. Groen betekent dat EV altijd wordt betrokken in het proces. Geel staat voor 'meestal betrokken' en rood wil zeggen dat EV soms wel en soms niet, of helemaal niet wordt meegenomen in het proces.

Wordt een EV deskundige betrokken bij..			
Ruimtelijke planvorming			
Verkeersbesluiten			
Vergunningverlening en toezicht			

Moment van betrokkenheid

Naast de vraag óf EV wordt betrokken bij de verschillende werkprocessen is het moment ook van belang. Tijdige betrokkenheid kan veel problemen voorkomen. Onderstaand schema geeft de resultaten uit de enquête weer.

Wordt EV tijdig betrokken bij..			
Ruimtelijke planvorming			
Verkeersbesluiten			
Vergunningverlening en toezicht			

Borging betrokkenheid

De (tijdige) betrokkenheid van EV in de werkprocessen moet geborgd worden. Dit kan op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door de betrokkenheid vast te leggen in beleidskaders middels algemene uitgangspunten. Een andere optie is een (gedetailleerde) beschrijving van de processen vast te leggen in protocollen. Deze formele methoden van borging garanderen de continuïteit van deze werkwijze. Immers, wanneer medewerkers wegvallen blijven de protocollen bestaan. Indien borging op informele wijze (middels mondelinge afspraken) wordt geregeld, bestaat de kans dat de werkwijze verandert wanneer het personeelsbestand wijzigt. Uit onderstaand overzicht blijkt dat de meeste gemeenten deze laatste vorm hanteren om ervoor te zorgen dat EV betrokken wordt in de werkprocessen.

Betrokkenheid EV wordt geborgd door..	Algemene uitgangspunten/ Beleidskader	Beschrijving in Protocollen	Mondelinge afspraken	Anders
Ruimtelijke ordening	4.2%	33.3%	50.0%	12.5%
Verkeersbesluiten	4.2%	8.3%	70.8%	16.7%
Vergunningverlening/ Toezicht	12.5%	33.3%	41.7%	12.5%

Afwikkeling adviezen Brandweer

In werkprocessen waarbij EV een relevant onderdeel speelt heeft de (regionale) Brandweer meestal een adviserende rol. Hierbij valt te denken aan de verantwoording van het groepsrisico, de actualisering van bestemmingsplannen of in het kader van een bouwplan.

Uit de enquête blijkt dat 70% van de gemeente altijd advies vraagt aan de brandweer met betrekking tot de verantwoording van het groepsrisico. 25% van de gemeenten doet dit meestal en 5% af en toe.

Met betrekking tot adviezen van de brandweer rondom bestemmingsplannen en bouwplannen blijkt uit de enquête dat ruim 80% van de gemeenten het advies altijd geheel of grotendeels overneemt.

Risicocommunicatie

Risicocommunicatie is een belangrijk aspect om ervoor te zorgen dat (mogelijke) risico's bij alle betrokken partijen inzichtelijk zijn. Afspraken maken over het beheer van het RRGs en ISOR en het toegankelijk maken van professionele risicokaart van Limburg voor medewerkers is daarom van belang.

Uit de enquête blijkt dat de meeste gemeenten afspraken hebben gemaakt over het beheren van het RRGs (75%) en ISOR (62,5%). Verder is de professionele risicokaart bekend en toegankelijk voor de medewerkers van ruim 40% van de gemeenten in Limburg.

Naast het maken van afspraken binnen de eigen gemeente over de risicocommunicatie dient dit ook te worden afgestemd met de veiligheidsregio. Met name het verdelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is van belang bij de uitvoering van de risicocommunicatie.

De resultaten van de enquête geven weer dat 30% van de gemeenten afspraken heeft gemaakt met de veiligheidsregio over de risicocommunicatie. 25% van de gemeenten heeft dit vooralsnog niet gedaan. De overige 45% weet momenteel niet of er reeds afspraken gemaakt zijn met de veiligheidsregio.

De prestaties

De prestaties van de gemeentelijke organisatie met betrekking tot externe veiligheid komen tot uitdrukking in de 'output'. De output is waar een organisatie op wordt afgerekend. Het daadwerkelijk verminderen en/of beheersen van risico's geschiedt alleen door bijvoorbeeld urgente saneringssituaties op te lossen of door bestemmingsplannen en vergunningen actueel te hebben. Voldoende kritieke massa en goede werkprocessen zijn

organisatorische voorwaarden om dergelijke prestaties te behalen. Door middel van de enquête zijn de prestaties van de gemeenten rondom EV in beeld gebracht.

Beoordeling QRA's

Het externe veiligheidsbeleid beoogt het beheersen van de risico's voor de bevolking van gevaarlijke stoffen tijdens productie, bewerking, gebruik of transport. Het risico van vrijkomen van gevaarlijke stoffen en van de kans op gevolgen voor de bevolking kan, met beperkte nauwkeurigheid, met behulp van QRA worden berekend.

QRA's worden door 46% van de gemeenten zelf beoordeeld. Eveneens 46% laat dit doen door externe adviseurs. In 8% van de gevallen wordt een centrumgemeenten gevraagd de QRA's te beoordelen. In onderstaande frequentietabel staan de gegevens over de aantallen QRA's die op jaarbasis beoordeeld worden.

Aantal QRA's	Frequentie
0	12
1	9
2	0
3	1
4	1
5	1

RBM-berekeningen

De RBM wordt gebruikt bij de berekening van risico's van transport met gevaarlijke stoffen. Op deze wijze kunnen onder meer het plaatsgebonden risico en het groepsrisico berekend worden. Het RBM betreft een gestandaardiseerde rekenmethode en kan met name toegepast worden bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Uit de enquête blijkt dat bijna 40% van de gemeenten in 2009 een RBM-berekening heeft uitgevoerd ten behoeve van een ruimtelijke plan. Daartegenover staat ruim 40% van de gemeenten die dit niet heeft gedaan. Bij de overige 20% is niet bekend of dit gebeurd is.

Deze RBM-berekeningen zijn in 78% van de gevallen door een externe adviseur uitgevoerd. 22% van de gemeenten doet de berekening zelf. In onderstaande frequentietabel staan de gegevens over de aantallen RBM-berekeningen die op jaarbasis gedaan worden.

Aantal RBM	Frequentie
0	10
1	3
2	3
3	0
4	1
5	2

Uitbrengen adviezen

Zoals eerder gemeld is het van belang EV (tijdig) te betrekken in de werkprocessen rondom ruimtelijke ordening, verkeer en vergunningverlening en toezicht. Indien het werkproces op die wijze is ingericht leidt dit tot EV adviezen bij ruimtelijke plannen, verkeersbesluiten en vergunningen. De output uit zich dus in dergelijke adviezen.

Uit onderstaand schema blijkt dat met name bij verkeersbesluiten door veel gemeenten geen advies wordt gevraagd/verstrekkt met betrekking tot EV. Dit sluit aan bij de resultaten over de werkprocessen waaruit eerder bleek dat het betrekken van EV bij verkeer te weinig is geborgd.

Is in 2009 'EV-advies' geleverd bij..	
Ruimtelijke planvorming	
Verkeersbesluiten	
Vergunningverlening	

In het geval van ruimtelijke planvorming brengen 85% van de gemeenten zelf het EV-advies uit. In 48% van de gemeenten gebeurt dit ook door externe adviseurs. Gemiddeld werd in 2009 per gemeente bij zeven tot acht ruimtelijke procedures een EV-advies gevraagd.

Actualiteit bestemmingsplannen

Het bestemmingsplan is een belangrijk beleidskader voor planologische ontwikkelingen. EV kan een relevante rol hebben bij dergelijke ontwikkelingen. Voor gemeenten is het daarom van belang actuele bestemmingsplannen te hebben waarin risicobronnen, zoals transportroutes, kwetsbare objecten en risicocontouren, vermeld staan. Indien dit het geval is kunnen EV gerelateerde risico's vroegtijdig gesignaleerd worden bij een mogelijke ruimtelijke ontwikkeling. Bovendien kan het bestemmingsplan ervoor zorgen dat

toekomstige saneringssituaties worden voorkomen. Bijvoorbeeld door kwetsbare objecten niet binnen risicocontouren toe te staan en risicovolle bedrijven uit te sluiten of slechts onder voorwaarden toe te staan.

Uit de enquête blijkt:

Zijn de bestemmingsplannen actueel met betrekking tot EV?	
Alle plannen	8.3%
Nagenoeg alle plannen	16.7%
Grootste deel van de plannen	16.7%
De helft van de plannen	8.3%
Minder dan de helft van de plannen	12.5%
Vrijwel geen enkel plan	8.3%

Uit de enquête blijkt verder dat bijna 70% van de gemeenten nog niet alle bestemmingsplannen heeft aangepast om toekomstige saneringssituaties te vermijden. In 8% van de gemeenten is dit wel het geval. In onderstaande frequentietabel staat hoeveel bestemmingsplannen per gemeenten nog geactualiseerd moeten worden met betrekking tot saneringssituaties.

Aantal BP	Frequentie
0-1	7
>1-5	8
>5-10	5
>10	1

Routing gevaarlijke stoffen

Een routing van het transport van gevaarlijke stoffen moet ervoor zorgen dat het vervoer van deze stoffen plaatsvindt over de daarvoor meest geschikte routes. Het alleen vaststellen van een dergelijke routing is niet voldoende. Een gemeente moet bijvoorbeeld zorgen voor goede bewegwijzering en op toezicht en handhaving van de transportroute.

Uit de enquête blijkt dat 16% van de gemeenten de routing heeft voorzien van voldoende bebording. 20% van de gemeenten weet dit niet zeker. De overige gemeenten hebben geen routing vastgesteld. Van de gemeenten met een routing geeft 20% aan dat altijd handhavend wordt opgetreden. Ruim 60% stelt dat dit vrijwel nooit of nooit gebeurt.

Actualiteit vergunningen risicovolle bedrijven

Met de inwerkingtreding van het Bevi zijn nieuwe wettelijke eisen gaan gelden voor het externe veiligheidsdeel in milieuvergunningen. Een actueel en compleet vergunningenbestand zorgt voor een meer overzichtelijke situatie. De gemeente is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de vergunningen en moet daarop sturen. Het actueel houden van de vergunningen is hierin essentieel.

Uit de enquête blijkt dat bij gemiddeld één op de acht BEVI bedrijven de vergunning nog niet actueel is (zie onderstaande tabel). Dit betekent dat ongeveer 12% van de BEVI bedrijven geen actuele vergunning heeft. Ten opzicht van vier jaar geleden is dat een forse verbetering. Destijds was, naar schatting, 90% van de vergunningen niet actueel.

% vergunningen actueel	Frequentie
100%	6
80-90%	8
50-90%	2
0-50%	4
Nvt (geen BEVI bedr.)	3

Optreden bij overtredingen op het gebied van externe veiligheid

In het verlengde van de vergunningverlening ligt toezicht en handhaving. Het is zaak de BEVI bedrijven te controleren en bij overtredingen handhavend op te treden.

Uit de enquête blijkt dat gemeenten in 2009 in gemiddeld één keer een overtreding hebben geconstateerd. In vrijwel alle gevallen is daarbij handhavend opgetreden.

Oplossen urgente saneringssituaties

Een belangrijke wijze om risico's met betrekking tot externe veiligheid te beperken is het oplossen van urgente saneringssituaties. De meeste urgente saneringssituaties hebben betrekking op LPG en BRZO-bedrijven. De enquête resulteerde in onderstaand beeld.

Zijn de urgente saneringssituaties opgelost binnen uw gemeente?	
Ja, volledig	37.5%
Ja, gedeeltelijk	12.5%
Nee, bijna niet	4.2%
Nee, totaal niet	4.2%
Weet niet	0%
N.v.t.	41.7%