



Rapportage van project:

**Effectiviteit en efficiëntie van
het externe veiligheidsbeleid
van de gemeente Enschede**

*Een evaluatiestudie naar de uitvoering en resultaten
van de beleidsmaatregelen op het gebied van externe
veiligheid zoals die zijn ingezet naar aanleiding van
de vuurwerkramp*

**Frans Coenen, Hans Bressers, Theo de Bruijn en
Annemieke Boeren**

CSTM Universiteit Twente

Enschede, juli 2005

Een publikatie in de reeks **CSTM Studies en Rapporten**

ISSN 1381-6357

CSTM-SR nr. 243

**Rapportage van het project:
Effectiviteit en efficiëntie van het externe veiligheidsbeleid van de
gemeente Enschede**

Frans Coenen, Hans Bressers, Theo de Bruijn en Annemieke Boeren

Enschede, juli 2005

De Universiteit Twente is een universiteit voor technische en maatschappijwetenschappen.

Het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM) is binnen de Universiteit Twente het interfacultair instituut voor milieuvraagstukken. Onderzoek, onderwijs en advisering van het CSTM zijn gericht op de ontwikkeling van nieuwe strategieën voor overheidsbeleid, technologie en management als condities voor een verantwoord milieubeheer.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
0. Samenvatting conclusies en verbetermogelijkheden	5
1. Inleiding	9
2. Inventarisatie van het Enschedese externe veiligheidsbeleid	11
3. De uitvoering van het beleid	17
4. De resultaten van het beleid	25
5. De efficiëntie van het beleid	31
6. De verbetermogelijkheden	35
Bijlagen	
1. Definitie van efficiëntie en effectiviteit	1
2. Inhoud van het Enschedese externe veiligheidsbeleid	5
3. Inhoud van het landelijke externe veiligheidsbeleid	11
4. Inhoud van het externe veiligheidsbeleid van andere gemeenten	17
5. Procesveranderingen	53
6. Beleidsprestaties Enschedese externe veiligheidsbeleid	61
7. Voorbeelden van beleidsprestaties van het beleid van andere gemeenten	69
8. Bereikte effecten in de gemeente Enschede	71
9. Bereikte effecten in andere gemeenten	73
10. Kosten van het Enschedese externe veiligheidsbeleid	75
11. Baten van het Enschedese externe veiligheidsbeleid	87
12. Voorbeelden van de kosten van het beleid van andere gemeenten	95
13. Voorbeelden van de baten van het beleid van andere gemeenten	105
14. Inhoud van het Enschedese risicocommunicatiebeleid	113
15. Beleidsprestaties van het Enschedese risicocommunicatiebeleid	117
16. Bereikte effecten van het Enschedese risicocommunicatiebeleid	121
17. Risicoprofiel	123
18. Literatuur	127
19. Respondenten	133

Voorwoord

Het onderzoek waarop dit rapport is gebaseerd heeft plaatsgevonden in de periode februari tot en met mei 2005. Het onderzoek had niet kunnen plaatsvinden zonder de bereidwillige en positieve medewerking van de respondenten binnen en buiten de Enschedese organisatie (zie bijlage 19).

Voor de opzet en de rapportage over het onderzoek waren de leden van de Enschedese Rekenkamer, haar externe deskundigen en het ambtelijke secretariaat van onschatbare waarde. De commissie bestond uit:

Extern voorzitter:
mw. R. Holsheimer

Interne leden:
Dhr. J. van der Graaf
Dhr. A. Enklaar
Dhr. G. Oude Egberink
Dhr. T. Windmulder
Mevr. Y. Cegerek

Externe leden:
Dhr. R. Hoppe
Dhr. H. Oosterwijk

Externe deskundige:
Dhr. J. Gutteling

Ambtelijke ondersteuning:
mw. M. Luttjan
mw. G. Renes

Enschede, juli 2005,

Frans Coenen
Hans Bressers
Theo de Bruijn
Annemieke Boeren

0. Samenvatting conclusies en verbetermogelijkheden

Dit rapport is geschreven in opdracht van de Enschedese Rekenkamer. Het feit dat het in mei 2005 vijf jaar geleden is dat de vuurwerkcramp plaatsvond vormde voor de Rekenkamer de aanleiding het CSTM van de Universiteit Twente een evaluatiestudie te laten uitvoeren naar de uitvoering en resultaten van de beleidsmaatregelen op het gebied van externe veiligheid zoals die zijn ingezet naar aanleiding van de ramp. Centraal staat daarbij de effectiviteit en efficiëntie van het externe veiligheidsbeleid van de gemeente Enschede. Hieronder volgt een korte puntsgewijze samenvatting.

- Enschede liep en loopt met een aantal beleidsinitiatieven (onder ander risico-inventarisatie, sanering risicosituaties specifiek LPG-tankstations, regulering consumentenvuurwerk en normering plaatsgebonden en groepsrisico's) voor op het landelijke beleid.
- Enschede is objectief veiliger geworden door vermindering van het aantal risicovolle situaties en vermindering van het aantal inwoners binnen risicocirkels, en subjectief in de ogen van haar burgers door het afnemen van onveiligheidsgevoelens.
- De doelen die de gemeente Enschede zich in 2001 heeft gesteld ten aanzien van haar extern veiligheidsbeleid zijn grotendeels bereikt of worden op korte termijn grotendeels bereikt.
- Volgens externe deskundigen is de gemeente Enschede een duidelijk landelijk voorloper bij de interne afstemming en coördinatie tussen RO-bouw-WMvergunningverlening-handhaving-brandweer.
- Het bereiken van deze doelen is deels te danken aan eigen beleid (effectiviteit). Voor beleidsinspanningen van de gemeente zelf zoals het aantal verleende vergunningen of handhavingsacties, uitgekochte bedrijven, gesaneerde LPG-stations, etc. zijn de (beleids)prestaties rechtstreeks toe te rekenen aan het handelen van de gemeente. Als de gemeente niet had gehandeld dan was dit niet tot stand gebracht. Overigens vindt dit handelen wel vaak plaats binnen de context van landelijk beleid zoals bijvoorbeeld een saneringsregeling. Een ander deel van het beleid is in wisselende mate beïnvloed door, in mate van belangrijkheid landelijk beleid, autonome ontwikkelingen, reeds ingezet Enschedees beleid, provinciaal beleid en regionaal beleid.
- Risicocommunicatie is in Nederland nog niet goed uit de verf gekomen. Dit geldt ook voor Enschede, hoewel de gemeente niet uit de pas loopt met het landelijke beeld. De nazorgcommunicatie wordt als goed beoordeeld.
- Voorzichtige inschatting is dat Enschede in ieder geval bijna 9 miljoen extra heeft besteed aan extern veiligheidsbeleid, exclusief de intensivering van vergunningverlening, handhaving, het ruimtelijke ordening spoor en de capaciteitsuitbreiding bij de brandweer. Met extra wordt hier bedoeld ten opzichte van de bestedingen voor de vuurwerkcramp. Als men de geplande capaciteitsuitbreidingen op grond van 'Oosting in uitvoering' (ruim 20 fte plus 9 fte repressie brandweer) meerekent dan komt hier zeker nog twee miljoen bij. De gehanteerde administratieve systemen laten het niet toe om een onderscheid te maken tussen algemene milieuhandavings- en vergunningverleningscapaciteit en capaciteit expliciet ingezet voor externe veiligheidsaspecten van vergunningverlening en handhaving.

- Is er gegeven het budget nu het maximale gepresteerd? De onderuitputting van het budget voor het project externe veiligheid laat zien dat met het budget zuinig is omgegaan. Daarbij moet bedacht worden dat geld slechts een van de belemmeringen is voor het realiseren van de doelen van het externe veiligheidsbeleid. Als er geen budgettaire belemmeringen zijn, dan zijn er nog steeds andere belemmeringen zoals deskundigheid, samenwerking en informatie.
- Het is praktisch onmogelijk om de efficiëntievraag per taak te beantwoorden. Het is zeer onwaarschijnlijk dat taken als vergunningverlening, handhaving en controle efficiënter, dat wil zeggen in minder uren, konden worden verricht dan nu is gebeurd. Het is ook moeilijk te stellen dat teveel aan bedrijfssaneringen is uitgegeven omdat men de baten (risicovermindering, onrustgevoelens bij de bevolking wegnemen, reputatie van Enschede herstellen) niet kan kwantificeren.
- Had dezelfde output bereikt kunnen worden tegen minder kosten? Geen enkele gemeente geeft relatief tot hun gemeentegrootte en risicoprofiel zoveel geld uit aan externe veiligheid, maar ook geen enkele gemeente haalt het (relatieve) uitvoeringsniveau van Enschede. Door de pro-actieve opstelling bij het formuleren van het externe veiligheidsbeleid en bij de sanering van bedrijven heeft de beleidsformulering meer gekost dan in andere gemeenten. Door voor te lopen op het landelijke beleid moest Enschede regelmatig het wiel uitvinden. Anderzijds heeft Enschede ook geprofiteerd van de urgentie kort na de ramp en zijn er juist extra landelijke middelen ingezet.
- In termen van allocatieve efficiëntie, de vraag naar zuinigheid in relatie tot alternatieve bestedingen van externe veiligheid: heeft er bestuurlijk en ambtelijk een zorgvuldige afweging plaats gevonden wat wel en niet te doen? De onderuitputting van het project laat zien dat men zuinig met het gemeenschapsgeld is omgesprongen

Verbetermogelijkheden

1. Bestuurlijke en politieke aandacht vasthouden door het formuleren van veiligheidsvisies.
2. Het formuleren van expliciete, integrale en transparante veiligheidsvisies op ruimtelijk planniveau.
3. Het verbeteren van de toegang van de brandweer tot bestuurlijke processen.
4. Het opzoeken en aanpakken van illegale situaties.
5. Het verhogen van het risicobewustzijn.
6. Het transparant houden van externe veiligheidseffecten van beleidskeuzen en het strikte en consequente beleid niet laten verwateren.
7. Zorgvuldig omgaan met multifunctioneel ruimtegebruik in relatie tot externe veiligheid.
8. Het verbeteren van de mogelijkheden voor burgers om zich actief te informeren over risico's gerelateerd aan een object in hun omgeving.
9. Het betrekken van sociale veiligheid bij verbeteringen in de afstemming fysieke veiligheid (bijvoorbeeld VROM-vergunning).
10. Verdere verbeteringen in de communicatie in plaats van organisatorische veranderingen.
11. Capaciteit en deskundigheid behouden.
12. Het optimaliseren van de informatieafstemming.

1. *Inleiding*

Dit rapport is geschreven in opdracht van de Enschedese rekenkamer. Op 13 mei 2000 vond in Enschede een vuurwerkramp plaats. Zowel naar aanleiding van de conclusies van de onafhankelijke Commissie onderzoek vuurwerkramp (Commissie Oosting, februari 2001) als op eigen initiatief heeft de gemeente Enschede een groot aantal maatregelen genomen om de externe veiligheid van haar burgers te verbeteren. Het feit dat het in mei 2005 vijf jaar geleden was dat de ramp plaatsvond vormde voor de Rekenkamer de aanleiding het CSTM van de Universiteit Twente een evaluatiestudie te laten uitvoeren naar de uitvoering en resultaten van de beleidsmaatregelen op het gebied van externe veiligheid, zoals die zijn ingezet naar aanleiding van de vuurwerkramp. Centraal staat daarbij de effectiviteit en efficiëntie van het externe veiligheidsbeleid van de gemeente Enschede.

In overleg met de begeleidingscommissie is er voor gekozen een samenvattend en concluderend rapport te schrijven met uitgebreide bijlagen waarop we onze conclusies baseren. Voordat we ingaan op de conclusies willen we eerst een paar relativerende opmerkingen maken. Evaluatieonderzoek is per definitie beoordelen. De criteria waarmee we het Enschedese veiligheidsbeleid beoordelen zijn de doelen van dit beleid. De gemeente Enschede heeft in 2001 een hoog ambitieniveau verwoord in haar externe veiligheidsbeleid. We geven in dit rapport geen oordeel over de aard en de hoogte van deze doelen. Ook hebben we niet onderzocht waarom deze doelen in Enschede ambitieuzer zijn dan andere gemeenten. We wijzen er slechts op dat dit hoge ambitieniveau ten aanzien van het beheersen van risico's en waar nodig het saneren van risicovolle situaties snel tot misverstanden zou kunnen leiden over wat er in Enschede daadwerkelijk ten aanzien van de doelen is bereikt.

Ten eerste moeten we ons realiseren dat een risicovrije Enschedese samenleving onmogelijk en bovendien onbetaalbaar is. Zoals een van de door ons geraadpleegde externe experts stelt: het probleem van externe veiligheid is de afgelopen decennia gegroeid in heel Nederland en het huidige beleid haalt daar slechts de scherpe kanten vanaf. LPG-tankstations worden gesaneerd maar veel bestaande situaties bijvoorbeeld rond het vervoer van gevaarlijke stoffen of bestaande risico's bij grote industriële installaties, zijn hardnekkig en lastig aan te pakken.

Ten tweede was Enschede voor de vuurwerkramp niet onveiligere dan andere (Nederlandse) steden. Uit Inspectiegegevens van voor de Vuurwerkramp mag worden geconcludeerd dat de uitvoering van het Enschedese externe veiligheidsbeleid voor 2000 onvoldoende was maar tenminste van hetzelfde niveau als in andere vergelijkbare steden. Bovendien was en is het risicoprofiel van Enschede relatief ten opzichte van haar inwoneraantal beperkt in vergelijking met andere gemeenten (bijlage 17). Dit geldt met name ten aanzien van het aantal risicovolle inrichtingen en het ontbreken van zware categorie BRZO bedrijven (zg. VR-plichtige bedrijven) en het ontbreken van belangrijke doorgaande transportassen (weg, spoor of water) met significante transporten van gevaarlijke stoffen. Anderzijds is de historisch gegroeide functiemenging een typisch Enschedese factor die mogelijk bijdraagt aan een 'hoger risicoprofiel'.

In de derde plaats kan een Nederlandse gemeente zoals Enschede slechts in beperkte mate zelf handelen en is vaak afhankelijk van het beleid van andere overheden en samenwerking met maatschappelijk actoren. Zowel bij (1) het verbieden of vermijden van risicovolle activiteiten, het (2) voorwaarden verbinden aan

risicovolle activiteiten als bij (3) het afstand creëren tussen risicovolle activiteiten en andere activiteiten is de gemeente gebonden aan wetgeving en algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Bij het beantwoorden van de vraag of het Enschedese beleid efficiënt en effectief was maken we daarom veel gebruik van een vergelijking met andere gemeenten en een vergelijking met het landelijke beleid. De vergelijking van het Enschedese beleid met het beleid van de gemeenten en overheden plaatst het ambitieniveau van Enschede ten opzichte van haar risicoprofiel in een haalbaarheidsperspectief. Het geeft inzicht in de factoren die de realisatie van het Enschedese beleid hebben beïnvloed (effectiviteitsvraag) en geeft de mogelijkheid de kosten en de resultaten met andere gemeenten te vergelijken (efficiëntievraag).

De afgelopen jaren zijn reeds veel gegevens verzameld over de resultaten van het Enschedese veiligheidsbeleid. Wat vooral ontbreekt is een systematisch overzicht en een vergelijking met andere gemeenten. Onze dataverzameling bestond vooral uit het systematisch in beeld brengen van bestaande bronnen en uit interviews met betrokkenen van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie en landelijke deskundigen.

Het rapport valt uiteen in vijf onderdelen:

- een schets van het Enschedese beleid in vergelijking met landelijk beleid en beleid van andere gemeenten;
- een analyse van de uitvoering van het beleid;
- een beoordeling van de resultaten van het beleid;
- een analyse van de kosten van het beleid;
- een analyse van de verbeteringsmogelijkheden van het beleid.

Binnen deze vijf paragrafen is het rapport gestructureerd op basis van een twintigtal evaluatievragen die het onderzoek inperken en die in overleg met de begeleidingscommissie zijn vastgesteld.

2. Inventarisatie van het Enschedese externe veiligheidsbeleid

(1) Wat valt er onder het Enschedese externe veiligheidsbeleid?

Het nieuwe Enschedese externe veiligheidsbeleid is reeds kort na de vuurwerkcramp geformuleerd. In 2001 zijn een aantal beleidsuitgangspunten vastgesteld, in latere stukken hoofddoelstellingen genoemd. Aanvullend beleid is neergelegd in voortgangsrapportages en specifieke beleidsnota's. Deze doelstellingen zijn de hoofdcriteria voor deze beleidsevaluatie. Ten aanzien van deze doelstellingen kunnen we een onderscheid maken in beoogde effecten van het beleid, dat wil zeggen datgene wat het beleid daadwerkelijk in de maatschappij teweeg wilde brengen, en de beoogde activiteiten van de gemeente. Hoewel externe veiligheid niet ophoudt bij enkel pro-actief denken, preventie en risico-inventarisatie hebben we ander beleid zoals het Enschedese rampenbestrijdingsbeleid, het repressieve brandweerbeleid en regionaal veiligheidsbeleid alleen in de beschouwing betrokken voor zover het ging om risicobeheersing, pro-actie en preventie en niet om ongevals- en rampenbestrijding. De beoogde effecten van een verbeterende ongevallen- en rampenbestrijding zijn nog niet te beoordelen en een beoordeling zou een expertoordeel over de inhoud en processen van dit beleid vergen.

Kort samengevat waren in 2001 de beoogde gemeentelijke prestaties en de beoogde effecten van het Enschede beleid:

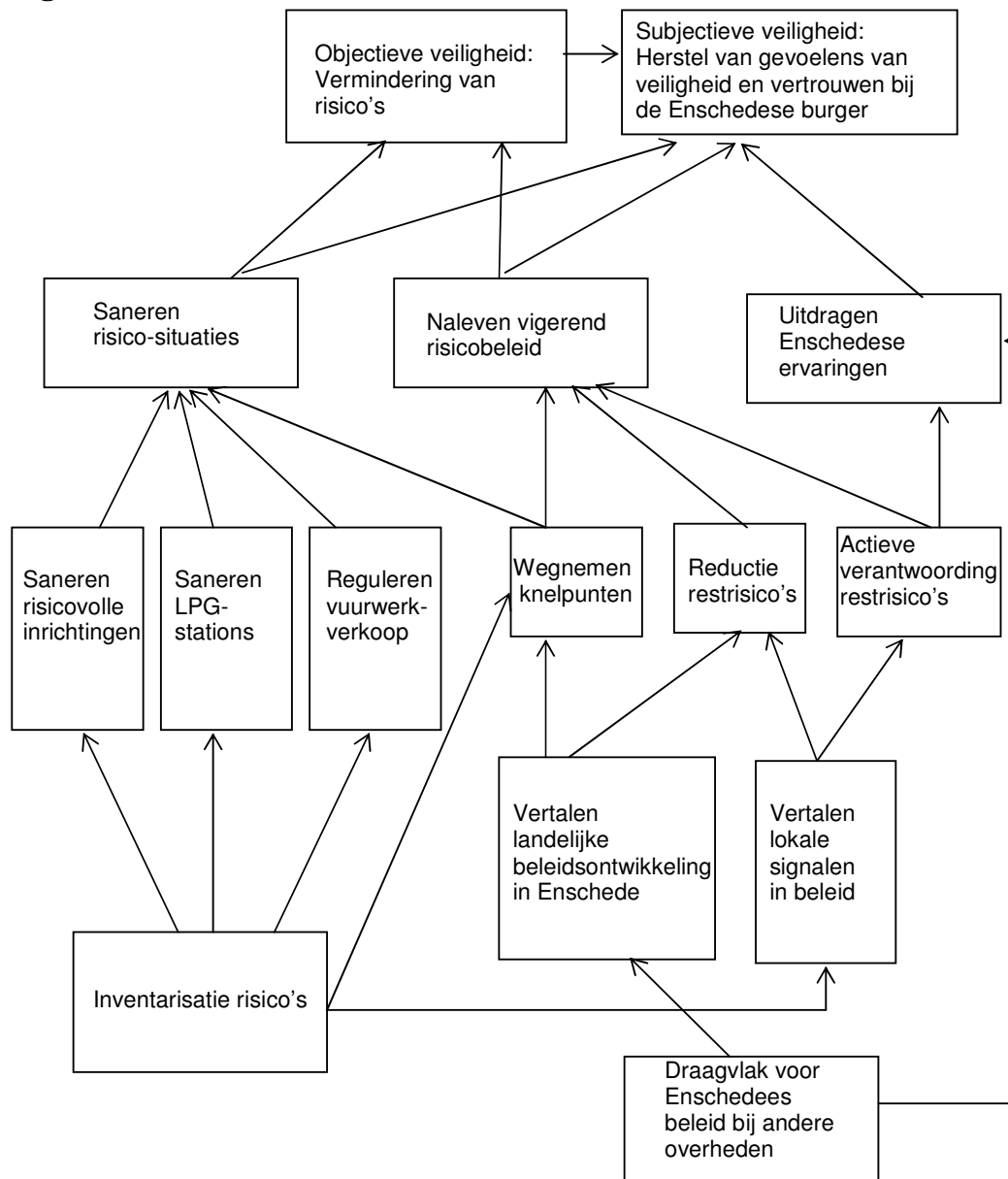
1. In beeld brengen en hebben van risicovolle bedrijfsactiviteiten in Enschede.
2. Alle LPG-tankstations ten minste laten voldoen aan de afstandsvereisten voor nieuwe inrichtingen, met prioriteit voor LPG-tankstations met relatief veel woningen binnen de veiligheidsafstanden.
3. Voor opslagen en verkooppunten van consumentenvuurwerk per einde 2002 een veiligheidsniveau conform (het beoogde) landelijk beleid realiseren.
4. Voor overige bedrijven naleving van vigerend landelijk risicobeleid door het wegnemen van knelpunten en een reductie en actieve verantwoording naar bevolking en betrokken bedrijven ten aanzien van de restrisico's.
5. Herstel van gevoelens van veiligheid en vertrouwen bij de Enschedese bevolking.
6. Actief werken aan versterking draagvlak voor het voorgestane beleid in de regio en met provinciale en rijksoverheid.
7. Het uitdragen van in Enschede opgedane ervaringen naar andere gemeentelijke overheden.

Verder waren er een aantal doelstellingen die betrekking hadden op het formuleren van nieuw beleid:

8. Specifiek beleid ontwikkelen voor inrichtingen die vallen onder de Besluiten Open en Overslagbedrijven en Bouw- en Houtbedrijven.
9. Vertalen landelijke beleidsontwikkelingen en lokale signalen ten aanzien van alle relevante activiteiten vanuit externe veiligheid.

De belangrijkste procesdoelstelling van de gemeente Enschede is het stimuleren van de doorwerking van het externe veiligheidsbeleid in vergunningverlening, handhaving, RO en samenwerking met de brandweer.

Figuur1. Doelboom beleid



Uit onze analyse van het gemeentelijke beleid blijkt dat aan de formele doelstellingen een aantal bredere uitgangspunten ten grondslag liggen die voortkomen uit de lessen en conclusies uit de vuurwerkcramp:

- het streven naar procesmatige en organisatorische veranderingen, vooral gericht op de kwaliteit van de aanpak van veiligheidsrisico's, zoals de juiste prioriteiten stellen, beter samenwerken, achterstanden inhalen, opheffen gedoogcultuur;
- het ontwikkelen van duidelijke prioriteiten in het beleid (risico analyses, nieuw beleid voor niet-aangepakte risicosituaties);
- het neerzetten van een aantal gemeentelijke prestaties (zoals actuele vergunningen, handhavingsacties, actuele bestemmingsplannen, gesaneerde risicosituaties);

- het teweeg brengen van een aantal fysieke (wegnemen risicovolle situaties, verminderen risico's) en maatschappelijke (verminderen onveiligheidsgevoelens burgers, herstellen vertrouwen) veranderingen in de Enschedese samenleving.

Deze kernelementen zijn niet zo verwonderlijk omdat juist in Enschede de vuurwerkramp plaatsvond. Als consequentie heeft het externe veiligheidsbeleid in Enschede prioriteit in de gemeentelijke werkzaamheden, is er sprake van systematische aanpak in een projectorganisatie, heeft men bij onderdelen van het beleid niet willen wachten op het landelijk beleid en kreeg het beleid ook prioriteit in financiële zin. Voor het Enschedese beleid kon een groot beroep worden gedaan op eigen gemeentelijke middelen. Het hoge Enschedese ambitieniveau kan niet los worden gezien van de politieke behoefte tot het herstellen van het vertrouwen bij de burger en van de reputatie van de gemeente Enschede.

(2) Hoe verhoudt zich het Enschedese externe veiligheidsbeleid tot het landelijke beleid in inhoud en tijd?

Ook landelijk heeft externe veiligheid veel aandacht gekregen na de vuurwerkramp en de brand in Volendam. Waar externe veiligheid voorheen vaak bestond uit vrijwillige activiteiten is er nu veel meer (Europese) regelgeving. Wel bestaat er volgens de door ons geraadpleegde experts veel verschil in de mate waarin gemeenten het beleidsterrein oppakken. Zoals hiervoor geconcludeerd was voorlopen op landelijk beleid ten opzichte van andere gemeenten een expliciet uitgangspunt van het Enschedese beleid.

(2a) Waar liep of loopt het Enschedese externe veiligheidsbeleid voorop? Om deze vraag te beantwoorden hebben we in bijlage 3 alle belangrijke Enschedese beleidsinitiatieven op een tijdslijn geplaatst ten opzichte van het moment waarop deze initiatieven landelijk vorm kregen. En hebben we op één moment in de tijd het landelijke beleid vergeleken met het Enschedese beleid.

De gemeente Enschede liep voor op het landelijke beleid voor gemeenten op de volgende onderdelen (zie bijlage 3):

- *Inventarisatie risico's bedrijven.* Met het project 'Risico's van bedrijven' waarin de risicobedrijven in Enschede werden geïnventariseerd, dat liep van september 2000 tot december 2001, heeft de gemeente eerder dan wettelijk verplicht was, gehoor gegeven aan de vereiste inventarisatie van risicosituaties. De provincie Overijssel stelt dat gemeenten voor 31 december 2005 hun inventarisatie van (100%) relevante inrichtingen afronden.
- *Inwerkingtreding van het BEVI.* Op 27 oktober 2004 is het BEVI (Besluit externe veiligheid inrichtingen) in werking getreden (zie bijlage 3). In Enschede is in 2001 al begonnen met een programma om op de inwerkintreding van het BEVI te anticiperen en met name met de sanering van LPG-tankstations die op minder dan 80m afstand van woonbebouwing liggen. VROM heeft de gemeenten in april 2002 ook nadrukkelijk opgeroepen om te beginnen met het saneren van LPG-tankstations die voor urgente sanering in aanmerking komen (VROM, brief d.d. 22 mei 2003). De gemeente Enschede is daarom niet de enige gemeente die op dit aspect voorloopt op het landelijke beleid. Uit de Eindrapportage Beleid en realisatie externe veiligheid blijkt dat het Enschedese beleid over de sanering van LPG-tankstations in 2006 nog doorloopt. Hierdoor lijkt het erop dat Enschede

- eerder is begonnen met deze sanering dan landelijk het geval was, maar de afronding vindt, net als de landelijke verplichting, in 2006 plaats.
- *Inwerkingtreding van het Vuurwerkbesluit*: De gemeente Enschede stelde eind 2002 al een subsidieregeling vast, waarmee vuurwerkbedrijven werden gestimuleerd om eerder aan de regels van het Vuurwerkbesluit te voldoen dan wettelijk verplicht was. Omdat er sprake was van onduidelijkheden in de wetgeving wegens bijstelling van het Vuurwerkbesluit, die pas in het najaar van 2003 werden opgeheven, kon de gemeentelijke ambitie om voorop te lopen met de invoering van nieuwe vuurwerkregels slechts beperkt wordt gerealiseerd. Door deze onduidelijkheden in de wetgeving voldeed slechts een kwart van de ruim twintig consumentenvuurwerk-verkooppunten voor de jaarwisseling 2003-2004 aan de nieuwe eisen.
 - *Plaatsgebonden en groepsrisico's*: In de Nota Integraal Veiligheidsbeleid (september 2003) presenteerde de gemeente reeds haar voornemen om de normen voor plaatsgebonden en groepsrisico's zo snel mogelijk, binnen enkele jaren, gelijk te trekken. Landelijk wordt dit pas in 2010 verplicht.
 - *Voorloperrol*. Daarnaast was de gemeente nauw betrokken bij kennisoverdracht naar andere gemeenten en partners onder andere door het organiseren van een congres en de betrokkenheid bij provinciale projecten, landelijke commissies, etc.

Enschede liep met een aantal initiatieven voor op het landelijke beleid. Dit beeld van een pro-actief beleid van de gemeente wordt bevestigd door landelijke deskundigen. Sommige experts geven aan dat deze voorloperfunctie landelijk vooral opvalt ten aanzien van vuurwerk. Daarnaast wordt door experts gewezen op de bestuurlijke prioriteit die in Enschede de afgelopen jaren is gegeven aan externe veiligheid. Dit uit zich in het sneller en zorgvuldiger oppakken van zaken. Hierna geven we daar een aantal voorbeelden van.

De vraag is wel in hoeverre deze bestuurlijke prioriteit op langere termijn blijvend is. Landelijke deskundigen constateren dat in Nederland in toenemende mate een moeheid optreedt ten aanzien van externe veiligheid. Dan wordt er eerder gezocht naar mogelijkheden om bijvoorbeeld bouwplannen toch te realiseren ondanks problemen met externe veiligheid. De verankering moet dan komen vanuit Europese regelgeving die na de vuurwerkcramp en de ramp in Toulouse tot ontwikkeling is gekomen (zie verder paragraaf 5).

(2b) Waar heeft het Enschedese beleid lacunes of achterstanden ten opzichte van het landelijke beleid?

Hoewel het Enschedese externe veiligheidsbeleid breed inzet lagen de prioriteiten bij de risico's van bedrijven. Bij het uitvoeren van beleidsvoornemens met betrekking tot de opslag- en transportbedrijven, transport gevaarlijke stoffen en hoge druk aardgasleidingen volgt Enschede het landelijke beleid. Ten aanzien van de opslag- en transportbedrijven was de gemeente Enschede actief betrokken bij de landelijke discussies en zijn de bedrijven voorafgaand aan de aanpassing van de AMvB's in 2004 al gecontroleerd.

Uit het overzicht van beleidsprestaties van de gemeente Enschede in bijlage 6 blijkt dat op het moment van schrijven in Enschede nog geringe algemene achterstanden bestaan ten aanzien van het aantal verleende milieuvergunningen, de actualisatie van milieuvergunningen, de actualisering van bestemmingsplannen en de handhaving van milieuvergunningen (percentage 1e controles). Tevens zijn er geringe algemene achterstanden ten aanzien van de gebruiksvergunningen (afdeling preventie

Brandweer), de bereikbaarheidskaarten en de aanvalsplannen van de Brandweer. Volgens planning zouden deze achterstanden allen voor eind 2006 moeten zijn ingelopen.

Het betreft algemene achterstanden, die nauwelijks betrekking hebben op risicovolle inrichtingen. Achterstand betekent hier het achterblijven ten aanzien van de planning c.q. werk dat nog op afwerking wacht. De planning van het aantal te verlenen vergunningen en handhavingsacties is gebaseerd op de eigen gemeentelijke prioriteiten die zich op hun beurt weer baseren op landelijke normen van VNG en VROM (zie paragraaf 3, onderzoeksvraag 5). De achterstanden bestaan vooral ten aanzien van minder zware inrichtingen.

We hebben geen detailinformatie verzameld over de aard van de gevonden overtredingen bij de eerste controles en eventuele trends hierin.

Op grond van de bevoegdheden die de gemeente heeft in het kader van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, kan de gemeente voorkeursroutes voor het transport van gevaarlijke stoffen aangegeven. Bij de ruimtelijke plannen die in een gemeente worden ontwikkeld moet met eventueel transport van gevaarlijke stoffen en met het aanwijzen van een voorkeursroute rekening worden gehouden. De gemeente moet ook in overleg treden met haar buurgemeenten en de provincies om te bezien of zij bij het aanwijzen van (een) voorkeursroute(s) aansluit bij de activiteiten van de andere overheden in of nabij haar gebied (buurgemeenten, provincies, Rijkswaterstaat).

De gemeente Enschede heeft tot nu toe nog geen routes vastgesteld met als argument dat het vaststellen van een gemeentelijke route niet leidt tot een verbetering van het huidige veiligheidsniveau. Niet routeren was dus een bewuste keuze.

Doordat Enschede niet routeert is er sprake van een aantal nadelen (Meerenburgh 2004; Regio Twente 2005):

- de regio beschikt niet over doorgaande routes voor routeplichtig verkeer;
- sluipverkeer wordt in de hand gewerkt als een gemeente wel en een ander geen routeringsbeleid heeft;
- zonder routing is er minder zicht op het transport van de routeplichtige stoffen over het grondgebied van de gemeente Enschede. Hierdoor kan de afstemming met de ruimtelijke ordening worden belemmerd;
- vanuit de vervoerder is de incongruentie van beleid verwarrend;
- er is sprake van rechtsongelijkheid omdat in de ene gemeente wel ontheffing moet worden aangevraagd en in een andere niet.

Op zich brengt het routeringsbeleid een zekere werklast mee door het verlenen van ontheffingen. Deze werklast is echter volgens berekeningen van de regio Twente gering en heeft in de Enschedese overwegingen geen rol gespeeld.

Eind 2004 heeft de gemeente Enschede besloten deel te nemen in het provinciale project rond routing van gevaarlijke stoffen. Dit project loopt in 2005 en is gericht op in regionaal verband implementeren van een stelsel van routes per januari 2006.

Inmiddels ligt er een voorstel van de regio voor een uniforme routing.

Tenslotte bestaat er nog een achterstand door het nog ontbreken van rampenbestrijdingsplannen voor sommige objecten. Deze rampenbestrijdingsplannen zullen eind 2005 gereed zijn.

3. De uitvoering van het beleid

Bij de analyse van de uitvoering van het beleid hebben we ons vooral geconcentreerd op afstemmingsprocessen en handhaving en vergunningverlening inclusief bestemmingsplanactualisatie.

De volgende hoofdvraag luidt:

(3) Zijn de vergunningverlenings- en handhavinginspanningen in het externe veiligheidsbeleid verbeterd ten opzichte van de uitgangssituatie voor de vuurwerkramp?

We beperken ons hier tot een bespreking van de vergunnings- en handhavinginspanningen van de gemeente Enschede zelf. De provincie is bevoegd gezag voor een beperkt aantal inrichtingen, bijvoorbeeld Vredestein, afvaldepots en dergelijke. Het BRZO gaat voornamelijk over veiligheidszaken die het bevoegd gezag Wm heeft te regelen met het bedrijf, de Arbeidsinspectie en de Brandweer. In Enschede zijn twee BRZO bedrijven waarvoor de gemeente BG is, en er zijn geen BRZO-bedrijven waarvoor de provincie BG is. Er is dus geen directe bemoeienis of afhankelijkheid van de provincie ten aanzien van Enschedese BRZO-bedrijven. De gemeente Enschede probeert zoveel mogelijk op de hoogte te blijven wat het provinciaal bevoegd gezag controleert, wat ze constateren en wat ze er mee doen.

(3a) Zijn de processen verbeterd?

De belangrijkste procesdoelstelling van de gemeente Enschede is het stimuleren van de doorwerking van het externe veiligheidsbeleid in vergunningverlening, handhaving, RO en samenwerking met de brandweer.

Landelijk zijn er initiatieven genomen om de processen van vergunningverlening en handhaving te verbeteren naar aanleiding van de vuurwerkramp en de cafébrand in Volendam. Zo dienen alle gemeenten tot een betere afstemming te komen tussen ruimtelijke ordening en milieuregelgeving, dient de Brandweer als adviseur te worden betrokken bij de verlening en handhaving van milieuvergunningen en dienen er stappenprocedures voor de vergunningverlening en handhaving te worden ingevoerd. Hoever Enschede is met de uitvoering van deze en andere aanbevelingen van de commissies Oosting en Alders, is weergegeven in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages 'Oosting in uitvoering'. Daarnaast heeft Enschede ook zelf initiatieven ondernomen om de processen van vergunningverlening, handhaving en bestemmingsplanactualisaties te verbeteren naar aanleiding van de vuurwerkramp.

Door de VROM-Inspectie is in de periode 2000-2001 een onderzoek gehouden in Enschede (bijlage 4b) dat behalve op de gemeentelijke milieuproducten ook ingaat op organisatie en processen. In het onderzoek werden zoals hiervoor al aangegeven een aantal achterstanden in vergunningverlening, handhaving en bestemmingsplanactualisatie geconstateerd. De VROM-Inspectie concludeerde tevens dat de administratieve organisatie van de afdeling Bouwbeheer en Milieu op het moment van onderzoek (2001) nog niet helemaal in orde was. In 2002 bestond er ook nog geen scheiding van taken tussen vergunningverlening en -handhaving, deze scheiding is pas per 1 januari 2003 doorgevoerd.

Met betrekking tot externe veiligheid concludeert de VROM-Inspectie overigens dat de gemeente haar taken goed uitvoert. Tijdens het onderzoek werden geen grote fouten geconstateerd in de verleende vergunningen, maar de kwaliteit van milieuproducten hangt niet alleen samen met capaciteitstekorten (zie hierna) maar ook met de organisatie van processen. Wel had Enschede mede een grote achterstand in de vergunningverlening vanwege de invoering van een kwaliteitstraject dat leidde tot een groter tijdsbeslag per vergunning. De achterstanden belemmerden de uitvoering van processen. Bijvoorbeeld door de verouderde bestemmingsplannen is het moeilijk te toetsen of verlening van ruimtelijke ordening-vergunningen adequaat wordt uitgevoerd.

De VROM-Inspectie deed naar aanleiding van haar onderzoek ook aanbevelingen die betrekking hadden op het verbeteren van de gemeentelijke organisatie. De gemeentelijke reactie is vastgelegd in de nota 'Verbeterplan VROM-taken' (20-05-2003). De uitkomsten van het rapport van de VROM-Inspectie en de aanbevelingen van de commissie Oosting waren mede aanleiding voor de gemeente om acties te ondernemen om processen van vergunningverlening en -handhaving te verbeteren.

Er is sprake van een aantal duidelijk zichtbare verbeteringen in de organisatie en processen:

- Er is sprake van zorgvuldige en systematische aandacht voor externe veiligheid van bedrijven bij vergunningverlening en handhaving. De bestaande risicobedrijven zijn in beeld, krijgen prioriteit in de handhaving en nieuwe inrichtingen worden systematisch op hun externe veiligheidsaspecten beoordeeld. De prioritering is verankerd in het handavingsprogramma en de werkwijze is verankerd in het kwaliteitsborging-systeem en de registratiesystemen van het Cluster Bouwen en Milieu.
- Het aantal afgehandelde vergunningen per jaar is bijna verdubbeld. Dit heeft niet alleen te maken met de vergroting van de personele capaciteit (zie hierna) maar ook met de procesmatige aanpak. In het kader van de inhaalslag en de aanpak van de prioritaire bedrijven vanuit extern veiligheidsperspectief zijn de moeilijke bedrijven het eerste aangepakt. Deze moeilijkerere bedrijven kosten relatief meer tijd van de vergunningverleners. Direct na de vuurwerkcramp was er bovendien sprake van een grote mate van voorzichtigheid bij de vergunningverleners en een uitgebreide parafencultuur. Procedures werden hierdoor overdreven uitgevoerd en vergunningverlening kostte daardoor meer tijd. Door de introductie van de nieuwe afstemmingsprocedures en checklisten is er nu sprake van goede afspraken en staan de afstemmingsmomenten op papier, zodat afstemming uiteindelijk ook minder tijd kost.
- De handhavingprogramma's zijn op hoofdlijnen gerealiseerd. De hoogste prioriteiten van het programma zijn uitgevoerd (zoals controles bij categorie 4 bedrijven en prioritaire bedrijven).
- De gemeente is erin geslaagd nieuwe deskundige ambtenaren aan te trekken en heeft veel geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering van haar ambtenaren. Dit beeld wordt bevestigd door externe deskundigen.
- Niet alleen zijn de processen verbeterd door uniformiteit maar ook is de taakopvatting gewijzigd. Er is een duidelijke ambitie om optimaal te presteren. Daarbij is sprake van een intensivering van het takenpakket door de verantwoordbaarheid van taken en vernieuwing van systemen. Hierbij is sprake

- van het meer expliciet en transparant maken van keuzen welke taken er wel en welke er niet gedaan worden.
- De ontvlechting van vergunningverlening en handhaving leidde in eerste instantie tot nieuwe afstemmingsproblemen. Direct na de vuurwerkramp was er sprake van een overdreven neiging tot het afstemmen. Men creëerde afstemmingsproblemen door te veel te willen afstemmen, bijvoorbeeld door voortdurend de handhaafbaarheid aan de orde te blijven stellen. Inmiddels is dit in balans, met name door vastgestelde procedures.

Volgens externe deskundigen is de gemeente Enschede duidelijk een voorloper bij de interne afstemming en coördinatie tussen RO-bouw-WMvergunningverlening-handhaving-brandweer.

Sinds 2002 maakt advisering door de brandweer standaard deel uit van het verstrekken van milieuvergunningen door de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer. Het streven naar procesverbeteringen heeft geleid tot het opstellen van een checklist over hoe om te gaan met risicovolle bedrijven door de afdelingen Handhaving en Vergunningen van het Cluster Bouwen en Milieu (DSOB) en de afdeling Preventie van de Brandweer. Ook de afdeling Techniek en Advies (Bouwen en Milieu, DSOB) heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de checklist. Deze bevat criteria voor de aanwijzing van prioritaire bedrijven (zwaar accent op veiligheid) en aandachtsbedrijven (licht accent op veiligheid). Aan de checklist zijn werkwijzen gekoppeld voor de onderlinge afstemming tussen vergunningverlening, handhaving en brandweer.

Met betrekking tot preventie wordt er voor ieder prioritair bedrijf minimaal een aanvalsplan en voor ieder aandachtsbedrijf minimaal een bereikbaarheidskaart opgesteld. De checklist wordt ook gebruikt tijdens controles van bedrijven. Door het gebruik van de checklist bij handhaving wordt de lijst van prioritaire en aandachtsbedrijven up to date gehouden. Bij vergunningverlening aan prioritaire bedrijven moet bij de aanvraag of wijziging van de inrichting advies worden gevraagd over de kwantitatieve risicobeoordeling, ofwel specifiek voor dat bedrijf, ofwel gebaseerd op generieke beschrijvingen. Voor prioritaire bedrijven wordt tevens advies gevraagd aan de brandweer en wordt de afdeling Preventie betrokken bij eventuele voorbesprekingen indien het Cluster Bouwen en Milieu en Preventie dit als een meerwaarde ziet. Ook voor de vergunningverlening aan een aandachtsbedrijf kan advies worden gevraagd aan de brandweer (Eindrapportage Beleid en realisatie externe veiligheid, Checklist prioritaire en aandachtsbedrijven versie 1.0). Deze checklist is in de praktijk in gebruik vanaf eind 2003. De formele vaststelling heeft plaatsgevonden nadat het BEVI (oktober 2004) van kracht geworden is, om de criteria voor aanwijzing van prioritaire inrichtingen naadloos te laten aansluiten bij het landelijk beleid.

De interne afstemming en coördinatie tussen RO-bouw-WMvergunningverlening-handhaving-brandweer is aangestuurd vanaf directieniveau en heeft bestuurlijke prioriteit. Geraadpleegde deskundigen zien een dergelijke afstemming ook als een noodzakelijke voorwaarde om effectief beleid te kunnen voeren ten aanzien van een integraal probleem als externe veiligheid. In die zin zijn in Enschede inmiddels stappen gezet waar veel andere gemeenten nog niet aan toe zijn. Lang niet alle gemeenten pakken de afstemming en coördinatie serieus op. Soms ligt de nadruk meer op het zoeken naar mogelijkheden om plannen toch te kunnen doorzetten, ondanks

problemen met externe veiligheid. Dit gevaar bestaat in de nabije toekomst ook in Enschede, zie verder paragraaf 6.

(3b) Is er meer capaciteit (tijd) besteed door het ambtelijk apparaat?

Ten opzichte van de situatie van voor de vuurwerkcramp is er sprake van een duidelijke toename van capaciteit. Om het project 'Externe veiligheid' uit te kunnen voeren was er sprake van een capaciteitstoename voor apparaatskosten voor beleid, coördinatie en technische ondersteuning. Voor de uitvoering van de specifieke actiepunten van het rapport 'Oosting in uitvoering' was er sprake van een geplande capaciteitstoename van ruim 20 fte voor een breed pakket aan ruimtelijke, bouw, milieu- en brandweertaken (zie bijlage 6).

In de Eindrapportage Oosting in uitvoering (april 2004) staat vermeld dat de capaciteit voor handhaving Bouw en Milieu met 5 fte is toegenomen. Er zijn nu 10 handhavers voor de 3000 bedrijven in Enschede die onder de Wet milieubeheer vallen.

Bij de Brandweer zijn er 21,5 fte bijgekomen, waarvan er 9 worden gebruikt voor repressie. De Brandweer is in 2004 nog verder uitgebreid met 5 fte, waarvoor structureel 400.000 euro beschikbaar wordt gesteld en eenmalig een bedrag van 500.000 euro aan de Brandweer toekwam.

Om een aantal redenen is het moeilijk te achterhalen of de geplande capaciteitstoenames helemaal zijn gehaald:

- De gehanteerde administratieve systemen laten het niet toe om een onderscheid te maken tussen algemene milieuhandhavings- en vergunningverleningscapaciteit en capaciteit expliciet ingezet voor externe veiligheidsaspecten van vergunningverlening en handhaving. Het is zelfs de vraag of dit principieel mogelijk zou zijn, want wat behoort precies tot vergunningverlening en handhaving ten aanzien van externe veiligheid en wat niet. Alleen over 2004 is specifiek tijdgeschreven op in ieder geval handhavingstaken.
- Een deel van de capaciteitstoename voor externe veiligheid kan gelegen zijn in een prioritering van externe veiligheid binnen bestaande taken. Uit de voortgangsrapportages 'Oosting in uitvoering' zou men kunnen concluderen dat een deel van deze capaciteit weggehaald wordt uit de capaciteit voor andere taken, bijvoorbeeld door handhaving te prioriteren voor zwaardere categorieën bedrijven c.q. risicovolle bedrijven. In de voortgangsrapportage 'Oosting in uitvoering' is sprake van een structurele capaciteitstoename met vijf personen voor de handhaving.
- Naast structurele capaciteitstoename is er ook sprake van incidentele capaciteitstoename, deels ingehuurd. Het is niet altijd eenvoudig om structureel en incidenteel te onderscheiden.
- Er is sprake van een autonome ontwikkeling in de capaciteitsbehoefte aan vergunningverlening en handhaving door een stijging van het aantal WM-inrichtingen in Nederland (zie hierna).

Externe deskundigen wijzen erop dat intensivering van het externe veiligheidsbeleid bijna altijd gepaard gaat met een extra inzet gedurende een beperkte periode. Na verloop van tijd is de organisatie omgevormd en neemt deze extra formatieruimte weer af. Enschede zit volgens deskundigen nu op dit punt: de piek is achter de rug. Dat maakt een vergelijking met andere gemeenten, die veelal nog aan de vooravond van de extra inzet staan, ook lastig.

(4) Welke rol speelt het Enschedese externe veiligheidsbeleid in het totaal van vergunningverlening en handhaving (activiteiten, prioriteit en tijdsbesteding)?

Bij uitspraken over achterstanden moet men zich realiseren dat algemene achterstanden ten opzichte van vergunningverlening en handhaving nog niet betekenen dat er ook een achterstand is in vergunningverlening en handhaving die specifiek betrekking hebben op risicovolle bedrijven. Risicobedrijven kregen en krijgen sinds 2000 voorrang in de vergunningverlening en handhaving.

(5) Voldoet het Enschedese beleid aan de landelijke normen van VROM?

In principe moeten alle bedrijven over een actuele milieuvergunning en/of gebruiksvergunning beschikken, moeten klachten in behandeling worden genomen, moeten bestemmingsplannen actueel zijn en dient de brandweer te beschikken over bereikbaarheidskaarten en aanvalsplannen.

Op het moment van onderzoek bestaan ten aanzien van al deze verplichtingen nog achterstanden (bijlage 6). Volgens planning zullen al deze achterstanden eind 2006 zijn opgelost.

Ten aanzien van de handhaving voldoet Enschede niet aan de door VROM en VNG aanbevolen controlefrequenties. Ten aanzien van het capaciteitstekort past hier een relativisering. Uit de ECWM evaluatie 'Capaciteit voor de uitvoering van de milieuregelgeving (ECWM 2003/20) blijkt dat:

- de kwantitatieve resultaten bij de meeste gemeenten onder de VROM-norm liggen;
- het aantal WM-inrichtingen en daardoor de werkvoorraad sinds 1990 enorm is toegenomen, met 40% bij gemeenten;
- de kwaliteit van de vergunningverlening over de hele linie sterk positief is toegenomen.

In het kader van het (landelijke) project professionalisering handhaving zijn gezamenlijke kwaliteitscriteria voor de handhaving afgesproken. De stand van zaken wordt onderzocht middels een aantal metingen. In april 2005 heeft Enschede de beleidsregel professioneel handhaven vastgesteld waarin op basis van risico-analyses een toezicht-, sanctie- en communicatiestrategie zijn opgenomen. Ten aanzien van het provinciale project professioneel handhaven is de eindmeting door GS van de provincie vastgesteld op 31 mei 2005, waarbij door Enschede een score van 100% op de beoordelingscriteria is bereikt.

(7) Hoe verhouden de Enschedese inspanningen zich tot de inspanningen bij andere gemeenten? In hoeverre en bij wat is Enschede een voorloper?

In Enschede is sprake van een pro-actieve anticipatie op het landelijke beleid. In bijlage 4 zijn gegevens van een aantal andere vergelijkbare gemeenten opgenomen. Ook andere gemeenten zijn soms op onderdelen pro-actief ten opzichte van het landelijke beleid, maar niet over de volle breedte van het beleid. Ook gebeurt dit zelden in het verband van een aparte projectorganisatie voor externe veiligheid, wel soms in het kader van een project integrale veiligheid.

In bijlage 7 is geprobeerd om op basis van gemeentelijke websites en documenten enig inzicht te verkrijgen in de beleidsprestaties van andere gemeenten. Dit leverde weinig vergelijkbare gegevens op. Daarnaast is in bijlage 4 van een aantal

gemeenten het VROM-inspectierapport ten aanzien van de VROM taken bekeken en vergeleken met het rapport van Enschede. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat Enschede een relatief laag risicovol profiel kent en dat het adequate niveau van uitvoering vergelijkbaar is tussen de gemeenten. De meeste gemeenten laten wel op een onderdeel een steekje vallen. Enschede wordt genoemd als een gemeente die haar zaken op orde heeft en over grote deskundigheid beschikt.

Bij een vergelijking van Enschede met deze andere gemeenten vallen met name een aantal eigen initiatieven op. Bij de uitvoering van landelijk beleid zien we weinig verschillen. Voorbeelden waarin wél verschillen werden aangetroffen:

- vroegtijdige sanering van concrete situaties met eigen middelen (voorafgaand aan medefinanciering vanuit andere fondsen);
- stimuleringsregeling vuurwerkbedrijven (20 november 2002);
- het actief delen van ervaringen met andere gemeenten (vervulling voorlopersrol);
- de actieve omgang met bedrijven met restrisico's;
- de versterkte communicatie-inspanning.

(8) Hoe verhouden zich de bereikte effecten in de gemeente Enschede tot de effecten in andere gemeenten?

De belangrijkste beoogde effecten in de Enschedese samenleving van het Enschedese externe veiligheidsbeleid waren de sanering van risico's bij bedrijven en de vermindering van de onveiligheidsgevoelens van de bevolking. *Is Enschede objectief veiliger of ervaren burgers subjectief dat het veiliger is in Enschede dan in andere gemeenten?*

De objectieve veiligheid in een gemeente wordt beïnvloed door het risicoprofiel in de gemeente en het gemeentelijke beleid. Het risicoprofiel wordt bepaald door het aantal risicovolle inrichtingen, risicovolle transportroutes, spoorwegemplacements, etc.

In deze zin heeft Enschede zowel absoluut als relatief ten opzichte van haar inwoneraantal een beperkt risicoprofiel. Zo zijn er geen grote risicovolle installaties, slechts 2 BRO-bedrijven, geen doorgaande gevaarlijke stoffenroutes en een beperkt aantal risicovolle bedrijven ten opzichte van het inwoneraantal. Dat de landelijke normen van 2010 reeds bereikt zijn in Enschede is deels te danken aan dit risicoprofiel maar ook aan saneringen van risicovolle situaties.

In absolute zin is het aantal risicovolle situaties afgenomen. Een indicator voor de verbetering van de objectieve veiligheid is het aantal bewoners in risicocirkels of veiligheidsafstanden van risicovolle inrichtingen.

Externe deskundigen stellen dat de sanering van LPG-stations in Enschede stringenter en voortvarender ter hand is genomen dan in sommige andere gemeenten. Waar andere gemeenten soms proberen door kleine ingrepen LPG-stations net binnen de eisen te laten vallen (bijvoorbeeld door het verplaatsen van het LPG-vulpunt), is in Enschede het beleidsuitgangspunt gekozen dat er geen risicovolle stations binnen de bebouwde kom moeten zijn. En vervolgens is dit beleid ook met snelheid uitgevoerd. Vooruitlopend op de landelijke regeling zijn in Enschede ook de urgentste gevallen reeds uitgekocht. Daarin behoorde Enschede tot de voorlopers in Nederland.

Enschede is niet alleen objectief veiliger geworden, ook de subjectieve veiligheid is verbeterd. De onveiligheidsgevoelens bij Enschedese burgers ten aanzien van bedrijven is gedaald. Voor een deel heeft dit te maken met de nazorgcommunicatie na de vuurwerkrampe. De algemene communicatie over risicovolle situaties heeft hier op

meegelift. Juist de unieke startsituatie maakt een vergelijking met andere gemeenten erg lastig. Bovendien is risicobeleving van veel verschillende factoren afhankelijk, wat een objectief en helder oordeel over de risicocommunicatie ook bemoeilijkt. In paragraaf 5 gaan we nader in op de resultaten van het Enschedese risicocommunicatie beleid.

4. De resultaten van het beleid

Onderdeel van de onderzoeksopdracht was om een operationele omschrijving van de concepten effectiviteit en efficiëntie te formuleren (zie bijlage 1). Bij het in dit onderzoek gehanteerde concept van effectiviteit (zie bijlage 1) gaat het om de vraag in hoeverre de bereikte effecten van het gemeentelijke beleid te danken zijn aan de inspanningen van de gemeenten of aan andere factoren. Voorafgaande vraag is dan of en welke effecten er zijn bereikt in relatie tot de doelstellingen (doelbereiking). Bij het hier gehanteerde begrip efficiëntie staan we stil in de volgende paragraaf.

Is het beleid effectief geweest vanuit het hier gehanteerde perspectief?

Doelbereiking

In het algemeen hebben we voor de beantwoording van de vraag naar doelbereiking een richting, kwantiteit en tijdsperiode nodig. Alle in paragraaf 2 gereconstrueerde doelstellingen van het beleid hebben een richting. Vaak is er ook sprake van een specifieke datum waarop de doelstelling bereikt moet zijn, bij een aantal doelstellingen ontbreekt een omvang. Per doelstelling kunnen we stellen:

- De bestaande risicobedrijven zijn in beeld, dit was eerder bereikt dan landelijk noodzakelijk.
- Het doel om de LPG tankstations te saneren zal in Enschede in 2006 zijn afgerond. Alle LPG-tankstations ten minste laten voldoen aan de afstandsvereisten voor nieuwe inrichtingen. De subdoelstelling het met prioriteit saneren van LPG-tankstations met relatief veel woningen binnen de veiligheidsafstanden, is wel gelukt. In het algemeen geldt dat het aantal woningen binnen risicocontouren fors is gereduceerd, de landelijke doelstellingen voor 2010 zijn in Enschede in 2004 al grotendeels bereikt. Zoals eerder gemeld wordt Enschede door externe experts hierin als voorloper gezien door haar stringente aanpak.
- Het reguleren van de Enschedese vuurwerkbedrijven voor eind 2002 is niet helemaal gelukt, maar inmiddels wel.
- De voorloperrol van Enschede ten aanzien van vuurwerkregulering en procesorganisatie wordt erkend door externe experts. Voorlopersrol ten aanzien van andere taken is minder duidelijk zichtbaar. Externe experts geven aan dat op symposia over deze onderwerpen vaak juist andere gemeenten als voorbeeld worden gesteld. Enschede is actief geweest in landelijk fora bij het ontwikkelen van extern veiligheidsbeleid en bij het opzetten van provinciale initiatieven.
- De gemeente Enschede is actief geweest in regionaal en provinciaal verband. Dit betrof vooral kennisoverdracht en in mindere mate afstemming. De verschillen tussen gemeenten in omvang en risicoprofiel zijn groot. Bij andere gemeenten was er ook geen extra capaciteit voor externe veiligheid, in ieder geval niet in die mate als in Enschede.
- Een groot aantal knelpunten ten aanzien van de risico's van (overige) bedrijven is opgelost. Niet alle knelpunten zijn opgelost, maar ze zijn of gepland voor de komende jaren of ze gaan het huidige ambitieniveau te boven. Verhogen van dit ambitieniveau zou een onevenredig hoge inzet van middelen vragen.
- Bij de bevolking van Enschede zijn de gevoelens van onveiligheid omtrent de aanwezigheid van bedrijven in de leefomgeving sterk afgenomen.
- De doelstellingen ten opzichte van het formuleren van nieuw beleid zijn gerealiseerd. Er is een beleid ten aanzien van de opslag- en transportbedrijven

gerealiseerd. En er is beleid geformuleerd ten aanzien van hoge druk aardgasleidingen, terwijl het beleid ten aanzien van het transport van gevaarlijke stoffen is heroverwogen.

De resultaten van de procesveranderingen zijn hiervoor aangegeven. Risicovolle bedrijfsmatige activiteiten hebben prioriteit in de handhaving en in de vergunningverlening. Nieuwe inrichtingen worden systematisch op hun externe veiligheidsaspecten beoordeeld. De samenwerking van vergunningverleners en handhavers met de brandweer bij de bouw- en milieuregelgeving is geregeld.

Effectiviteit

Wat is te danken aan het Enschedese beleid en wat aan andere factoren, met name het landelijke beleid? Voor beleidsinspanningen van de gemeente zelf zoals het aantal verleende vergunningen of handhavingsacties, uitgekochte bedrijven, gesaneerde LPG-stations, etc. zijn de (beleids)prestaties rechtstreeks toe te rekenen aan het handelen van de gemeente. Als de gemeente niet had gehandeld dan was dit niet tot stand gebracht. Overigens vindt dit handelen wel vaak plaats binnen de context van landelijk beleid zoals bijvoorbeeld een saneringsregeling.

Op de gewenste (beleids)effecten kunnen ook andere factoren van invloed zijn. Er is dan aanvullende informatie nodig om het al of niet behalen van effecten te kunnen toerekenen aan het gemeentelijke beleid. We hebben daarom gekeken wat in andere gemeenten is bereikt of wat landelijk is gerealiseerd, en welk deel van de doelbereiking is toe te schrijven aan de Enschedese inspanningen. Problemen bij een dergelijke vergelijking zijn:

- Het verschil in beginniveau. In Enschede zullen bijvoorbeeld de onrustgevoelens hoger zijn geweest dan elders vlak na de vuurwerkramp.
- De vergelijkbaarheid van gemeenten wat betreft risicoprofiel en andere factoren.

Bij de vergelijking tussen gemeenten hebben we ons vooral laten leiden door de beschikbaarheid van materiaal.

Allereerst een aantal algemene opmerkingen over factoren die het Enschedese beleid beïnvloeden:

1. Landelijke beleid. In hoeverre heeft het landelijk beleid de resultaten van het Enschedese beleid beïnvloed? Als er landelijk niets was gebeurd was er in Enschede nog steeds de politieke prioriteit. In Enschede stond alles op scherp. Ook landelijk was na Enschede (en Volendam) alles in beweging, maar de AMvB's BEVI en het Vuurwerkbesluit laten zien dat na processen die reeds in de jaren negentig startten en reeds 10-12 jaar liepen, na de ramp ineens verschillende departementen en maatschappelijke actoren zich met externe veiligheid begonnen te bemoeien. Voorbeelden zijn de genoemde AMvB's en de risico-kaart. De consequentie was dat het landelijk beleid lang op zich laat wachten of nog steeds niet gereed is en dat de normstelling zwalkte, zoals bij de afstandsvereisten. De uiteindelijke invloed van het landelijke beleid moeten we per doelstelling bekijken (zie hierna).
2. Provinciaal beleid. De provincie Overijssel heeft een aantal initiatieven genomen om zaken in beweging te krijgen, zoals de Leidraad externe veiligheid gemeenten van de provincies Overijssel en Gelderland. De gemeente Enschede was hier nauw bij betrokken.

3. Regionaal beleid Het regionale beleid is niet van invloed geweest op de vergunningverlenings- en handhavingpraktijk. Wel is er invloed van de regio op het brandweer-, ongevallen en rampenbestrijdingsbeleid.
4. Ander of reeds ingezet Enschedees beleid. De inhaalslag van de actualisatie van de bestemmingsplannen is in opdracht van de raad al ingezet in 1996. Reden waren de witte vlekken in de Enschedese bestemmingsplannen in het binnenstedelijk gebied, de lappendeken van bestemmingsplannen en het grote aantal vrijstellingen. Doel van deze actie was om uiteindelijk op 1 januari 2006 alle bestemmingsplannen te actualiseren en bestemmingsplannen samen te voegen. Hiermee loopt Enschede voor op het convenant met de provincie dat tot doel heeft dat in 2012 alle bestemmingsplannen actueel zijn.
5. Autonome maatschappelijke ontwikkelingen. Op basis van landelijke en Europese opiniecijfers kan worden geconcludeerd dat de afnemende onrust in Enschede aansluit bij de landelijke en Europese trend.

Onze conclusies met betrekking tot de effectiviteit van het beleid ten aanzien van de Enschedese doelen:

- Het vroegtijdig in beeld hebben van de bestaande risicobedrijven is aan het Enschedese beleid te danken. Zonder de specifieke Enschedese inspanningen was dit later bereikt. De eigen risico-inventarisatie had echter een beperkte ambitie.
- Ook een aantal saneringen is aan de eigen inspanningen te danken, en was anders later gerealiseerd. De snellere reductie van het aantal woningen binnen risicocontouren is aan de Enschedese inspanningen te danken. De reductie zou waarschijnlijk ook zonder extra Enschedese inspanningen zijn bereikt maar dan pas in 2010. Externe deskundigen wijzen erop dat andere gemeenten soms proberen om knelpunten rond LPG-tankstations net binnen aanvaardbare grenzen te krijgen. Dat is in Enschede niet aan de orde. Bovendien neemt het verzet vanuit de branche landelijk toe. Enschede is dit vóór geweest door de sanering voortvarend aan te pakken.
- Het reguleren van de Enschedese vuurwerkbedrijven vóór eind 2002 is niet gelukt, mede door onduidelijkheid van het landelijke beleid. Als gevolg was ook de Enschedese subsidieregeling in eerste instantie niet effectief.
- Het oplossen van een aantal knelpunten ten aanzien van de risico's van (overige) bedrijven die verder gaan dan het strikt toepassen van de regelgeving, zoals het uitkopen van bedrijfsactiviteiten op vrijwillige basis zijn aan de Enschedese inspanningen toe te schrijven.
- De landelijke risiconormen van 2010 zijn reeds bereikt in Enschede in 2004. Dit is deels te danken aan anticipatie op landelijk beleid en aan het Enschedese risicoprofiel. Uiteindelijk is er voor het individueel risico (nu plaatsgebonden risico geheten) niet veel veranderd aan het kader anders dan dat het nu wettelijk is vastgelegd. Ook nieuw is dat uiteindelijk de verschillen tussen bestaande en nieuwe situaties zullen verdwijnen. Voor Enschede betekende dit dat voorlopen op het landelijk beleid geen grote juridische problemen opleverde.
- Het BEVI vraagt om het oplossen van knelpunten, waarbij de inzet van het instrument bestemmingsplan een middel is. Aan de procedure rond de actualisatie van bestemmingsplannen in Enschede heeft dit weinig veranderd. Er wordt een deelproduct gevraagd van de afdeling vergunningverlening: welke bedrijven en in welke vergunningcategorieën bevinden zich in het bestemmingsplangebied. Nieuw is wel het hanteren van specifieke bestemmingen waardoor bestemmingen van bedrijven die worden opgeheven middels een procedure van het

- bestemmingsplan kunnen worden verwijderd (zie verder paragraaf 6 over de efficiëntie van bedrijfssaneringen).
- In het onderzoek is niet op detailniveau gekeken of achterstanden in bestemmingsplanactualisaties consequenties hebben voor de aanpak van risicovolle situaties. We constateren dat de actualisatie van bestemmingsplannen vaak afhankelijk is van het regelen van een aantal zaken, waarmee materiële en planschade voorkomen kunnen worden.
 - Dat bij de bevolking van Enschede de gevoelens van onveiligheid omtrent de aanwezigheid van bedrijven in de leefomgeving sterk zijn afgenomen, heeft ook te maken met de landelijke ontwikkelingen. Ook in andere gemeenten wordt door burgers bij onveiligheid steeds minder het risico van bedrijven genoemd ten opzichte van onder meer criminaliteit en verkeer.

Het is niet mogelijk om de bereikte objectieve en subjectieve veiligheid in Enschede te vergelijken met andere gemeenten. In theorie zou de risicovermindering ten aanzien van de indicator “aantal inwoners binnen veiligheidsafstanden” kunnen worden vergeleken met het landelijke beeld. Landelijke cijfers geven aan dat in 2003 12000 á 13000 woningen te dicht bij ongeveer de helft van 22000 LPG-tankstations stonden. Hierdoor valt niet af te leiden of Enschede door het saneren van LPG-stations nu meer of minder risicovermindering bereikt dan landelijk. In ieder geval kan worden gesteld dat Enschede vooroploopt bij de risicovermindering.

Wat betreft de subjectieve veiligheid. De onrustgevoelens over de risico's van bedrijven onder de Enschedese bevolking zijn sterk gedaald, maar dit is ook een landelijke trend (zie hiervoor). De vergelijking met andere gemeenten is erg moeilijk (zie bijlage 18), veiligheidsindicatoren zitten vaak opgesloten in integrale veiligheid (bijvoorbeeld de GSB-monitor). Het beginniveau van onrustgevoelens was bovendien in Enschede veel hoger.

Risicocommunicatie

Waaruit bestaat het Enschedese risicocommunicatiebeleid?

In bijlage 14 is de inhoud van het Enschedese risicocommunicatiebeleid beschreven. De communicatiestrategie is geformuleerd in een vastgesteld communicatieplan. In bijlage 15 zijn de gemeentelijke communicatieactiviteiten als beleidsprestatie beschreven met als belangrijke elementen de gemeentelijke website, de risicokaart inclusief de mogelijkheid om onveiligheidsgevoelens via verschillende kanalen kenbaar te maken, de calamiteitengids, overleg met wijkraden, branche-organisaties en bedrijven, informatiebijeenkomsten met burgers, een veiligheidsdag, een symposium ‘Omgaan met risicovolle situaties’, publieksversies, factsheets voor burger en bedrijven, voortgangsrapportages en ad-hoc informatievoorziening via de pers. Deze activiteiten zijn specifiek ontwikkeld rond het project ‘Risico's van bedrijven’. Daarnaast is er sprake geweest van nazorg rondom de getroffen en van de vuurwerkramp.

De vuurwerkramp, haar impact en de nazorg van de vuurwerkramp in Enschede maakt een vergelijking met andere gemeenten lastig. Externe deskundigen zijn positief over de communicatie in het kader van de nazorg en constateren ook dat de ‘normale’ risicocommunicatie daarop meelift en zich dus ook positief onderscheidt. Veel minder aandacht is er, maar dat is een landelijk beeld, voor pro-actieve communicatie, dat wil zeggen communicatie waarbij het doel veel meer het leren omgaan met risico's is.

Wat zijn de effecten van het Enschedese risicocommunicatiebeleid?

Door risicocommunicatie heeft Enschede haar bevolking geïnformeerd over de mogelijke gevaren in de gemeente. Door de vroegtijdige inventarisatie van risico's in Enschede en de breedte van de communicatiestrategie is de gemiddelde Enschedese burger waarschijnlijk meer op de hoogte van risico's. In het voorjaar van 2003 gaf een derde van de respondenten in Enschede nog aan dat zij meer behoefte heeft aan informatie van de gemeente over de ligging van risicobedrijven en de aard van de risico's. Recent heeft de provincie Overijssel en haar gemeenten de eerste risicokaart in Nederland gemaakt volgens een landelijk afgesproken model, met als doel het uniform informeren van burgers over risico's in de woon- en leefomgeving. Daarnaast dient de risicokaart ook als informatiebron voor beleidsmakers, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van een nieuwe woonwijk. De onrustgevoelens over de risico's van bedrijven onder de Enschedese bevolking zijn sterk gedaald, maar dit is ook een landelijke trend en het beginniveau van onrustgevoelens was in Enschede hoger.

Een indicatie voor het hogere beginniveau van onrustgevoelens is het aantal burgers dat zich via het belangrijkste communicatie-instrument, de website, op de hoogte stelde van het externe veiligheidsbeleid.

Risicocommunicatie is geen eenzijdige communicatie. Het biedt burgers ook de mogelijkheid om onrustgevoelens te uiten. Ten aanzien van de communicatie van de burger richting gemeente (aantal klachten, verzoeken om informatie, webhits, etc.) hebben we geen cijfers geanalyseerd.

Hoe verhoudt zich het Enschedese risicocommunicatiebeleid tot het landelijke beleid en/of het beleid van andere (vooroplopende) gemeenten?

Risicocommunicatie is in Nederland begin jaren 90 opgezet naar aanleiding van een aantal rampen die hadden plaatsgevonden. In tegenstelling tot andere Europese landen is in Nederland de overheid benoemd als trekker. Dit is echter nooit goed van de grond gekomen, ook door onvoldoende kennis bij de overheden. In het algemeen wordt er erg terughoudend gecommuniceerd over risico's en externe veiligheid. Na de vuurwerkramp en Volendam is er hernieuwde aandacht voor risicocommunicatie, maar er is nog een lange weg te gaan. Nog steeds wordt erg terughoudend gecommuniceerd over externe veiligheid en risico's. Externe deskundigen wijzen op het belang van pro-actief beleid op dit punt. Juist door mensen bewust te maken, kunnen ze hun gedrag aanpassen en zo zelf bijdragen aan risicobeheersing. Onderzoeken wijzen op een grote behoefte aan transparantie en bruikbare informatie.

Het beeld dat er nog veel kan gebeuren op het terrein van communicatie geldt ook voor Enschede. Enschede loopt echter niet uit de pas met andere gemeenten. Juist het Enschedese beleid rondom nazorg bij de vuurwerkramp en alle communicatie daaromheen heeft positieve effecten gehad op risicocommunicatie in het algemeen. Toch is risicocommunicatie een terrein dat meer aandacht verdient.

5. De efficiëntie van het beleid

Wat zijn kosten en wat zijn baten van het Enschedese beleid?

Bijlage 10 bevat een overzicht van de begrote en gerealiseerde kosten van de gemeente Enschede voor haar extern veiligheidsbeleid. De precieze omvang van deze kosten is enerzijds lastig te bepalen en bovendien lastig te vergelijken met andere gemeenten vanwege drie redenen:

1. De kosten van het externe veiligheidsbeleid hangen af van welke beleidsonderdelen men tot het externe veiligheidsbeleid rekent. Dit maakt ook een kostenvergelijking met andere gemeenten bijzonder moeilijk.
2. Het is vaak onduidelijk welk onderdeel van een activiteit en dus kosten tot het externe veiligheidsbeleid moet worden gerekend. We geven een aantal voorbeelden. De gemeente Enschede heeft gelden gereserveerd voor een inhaalslag om de achterstanden in actuele bestemmingsplannen in te lopen. Hoewel actuele bestemmingsplannen belangrijk zijn voor het externe veiligheidsbeleid om afstanden ten opzichte van risicovolle inrichtingen vast te leggen kan men moeilijk alle actualisatiekosten toerekenen aan het externe veiligheidsbeleid. Verder hadden controles van vergunningplichtige bedrijven ook plaatsgevonden als er geen prioriteit was gegeven aan externe veiligheid. En wat zijn precies extra kosten bij de actualisatie van een vergunning voor een risicobedrijf?
3. Zoals in de vorige paragraaf al aangegeven is het door de Enschedese administratieve en tijdschrijfsystemen en autonome ontwikkelingen zoals de groei van het aantal inrichtingen bijna onmogelijk om de capaciteitsuitbreiding en daarmee een belangrijk deel van de kosten te bepalen.

Tot 2005 was er een project 'Beleid en realisatie externe veiligheid' dat drie jaar lang operationeel is geweest en inmiddels is opgegaan in het reguliere beleid en de reguliere organisatie. De realisatie over de jaren 2001-2004 en de begroting 2005 met uitloop 2006 bedraagt 3.715.000 euro. Dit is de helft van het begrote bedrag in 2001. Het budget voor het project bevatte niet alle kosten voor bedrijfssaneringen. Buiten de projectorganisatie bleef de uitkoop van het bedrijf Haarman die al liep ten tijde van het opstellen van de projectorganisatie.

Daarnaast zijn er kosten behorende bij het Enschedese externe veiligheidsbeleid opgenomen die niet betaald zijn uit de bovenstaande begroting van het project 'Beleid en realisatie externe veiligheid'.

Een grote kostenpost die niet in het bovenstaande overzicht is weergegeven (omdat die niet van het budget maar uit de Perspectiefnota is betaald) betreft de sanering van Haarman Vuurwerk. De kosten hiervan bedroegen 5.500.000 euro.

Toekomstige kosten / kosten die deels toe te rekenen zijn aan (de intensivering van) het externe veiligheidsbeleid:

- *Inhaalslag bestemmingsplannen.* De gemeente heeft in haar meerjarenbegroting 2000-2004 in het totaal 227.000 euro beschikbaar gesteld voor de actualisatie van bestemmingsplannen.
- *Wm-vergunningen.* Voor milieuvergunningverlening zijn in de Programmabegroting 2004-2007 in het totaal 4.311.000 euro beschikbaar. Dit

- budget wordt echter niet alleen gebruikt voor vergunningverleningstaken die betrekking hebben op externe veiligheid.
- *Milieuhandhaving.* Voor de handhaving van het milieubeleid is voor de periode 2004-2007 een totaalbedrag van 5.476.000 euro beschikbaar. Het is echter onbekend welk percentage hiervan gebruikt wordt voor beleid omtrent externe veiligheid.
 - Dit laatste geldt ook voor andere producten uit de Programmabegroting 2004-2007 (ruimtelijk beleid, ruimtelijke regelgeving, bouwvergunningen, strategisch milieubeleid, preventie, repressie) waarin de uitvoering van bepaalde actiepunten van de Commissie Oosting is opgenomen.

Voorzichtige conclusie is dat Enschede in ieder geval bijna 9 miljoen extra heeft besteed aan extern veiligheidsbeleid, exclusief de intensivering van vergunningverlening, handhaving, het ruimtelijke ordening spoor en de capaciteitsuitbreiding bij de brandweer. Met extra wordt hier bedoeld ten opzichte van de bestedingen voor de vuurwerkramp. Als men de geplande capaciteitsuitbreidingen op grond van Oosting (ruim 20 fte plus 9 fte repressie brandweer) in uitvoering meerekent dan komen hier extra middelen in de orde van grootte van 2 ml per jaar structureel bij (voor een capaciteitsuitbreiding van circa 30 fte structureel).

Welke manieren om naar efficiëntie (en effectiviteit) te kijken spelen een rol in het externe veiligheidsbeleid van Enschede?

We onderscheiden in bijlage 1 drie manieren om naar de efficiëntie van het externe veiligheidsbeleid te kijken:

1. Het perspectief van het streven naar maximale prestaties. Hebben we zoveel mogelijk gekregen voor het geld dat we wilden besteden? Oftewel de vraag: hebben we gegeven de middelen beschikbaar voor extern veiligheidsbeleid als gemeente het maximale gepresteerd?
2. Het perspectief van het streven naar minimale kosten. Hebben we niet teveel besteed voor wat we hebben gekregen? Oftewel de vraag: hebben we datgene wat we hebben bereikt met ons externe veiligheidsbeleid bereikt met zo weinig mogelijk kosten?
3. Het perspectief van allocatieve efficiëntie. Hebben we niet teveel besteed voor wat we hebben gekregen gegeven de alternatieve dingen die we niet kunnen doen als gemeente? Dit is de vraag naar zuinigheid: hebben we datgene wat we hebben bereikt met ons externe veiligheidsbeleid niet bereikt ten koste van andere gemeentelijke en maatschappelijke activiteiten, hadden we niet genoeg moeten nemen met minder prestaties of minder geld voor extern veiligheidsbeleid?

Ad 1. Is er gegeven het budget nu het maximale gepresteerd?

- Geld is maar tot op zekere hoogte een belemmering voor het realiseren van de doelen van het externe veiligheidsbeleid. Als er geen budgettaire belemmeringen zijn, dan zijn er nog steeds andere belemmeringen zoals deskundigheid, samenwerking en informatie;
- Had met dezelfde inzet van middelen meer gepresteerd kunnen worden? Hierbij spelen twee vragen. In de eerste plaats de vraag of het budget per taak efficiënt is besteed. Het is praktisch onmogelijk om de efficiëntievraag per taak te beantwoorden. Gegeven de ervaring die inmiddels is opgedaan met productgericht werken is het zeer onwaarschijnlijk dat taken als vergunningverlening,

handhaving en controle efficiënter, dat wil zeggen in minder uren, konden worden verricht dan nu is gebeurd. Wel geven respondenten aan dat er direct na de vuurwerkcramp sprake was van een overmatige afstemming en parafencultuur. In deze periode was er sprake van inefficiënter werken;

- Men kan zich afvragen of het saneren van bedrijven efficiënt was. We concluderen dat er in ieder geval sprake was van een zorgvuldige stapsgewijze en transparante afweging welke bedrijven te saneren. De meest urgente gevallen zijn het eerst aangepakt;
- Aan de casus Haarman is ruim 5 miljoen uitgegeven. In vergelijking met andere landelijke cases van uitkoop van vuurwerkbedrijven lijkt dit veel. Bij een dergelijke conclusie kijkt men dan echter alleen naar de kostenkant. De baten tussen de casus Haarman en de andere cases zijn onvergelijkbaar. In de Enschedese casus ging het niet alleen om woningbouw mogelijk te maken maar ook om het herstellen van het vertrouwen van de burger en de reputatie van Enschede. Gegeven de geheel andere beginsituatie bij de sanering van Haarman kan men niet zonder meer vergelijken met cases in andere gemeenten;
- Enschede liep voorop op het landelijke beleid en dit heeft uiteraard meer gekost dan elders.

In de tweede plaats is het een efficiëntievraag of de kosten juist zijn verdeeld over de belangrijkste onderdelen van het beleid namelijk:

- (1) de sanering van risico's bij bedrijven;
- (2) de ontwikkeling van deskundigheid en versterking van samenwerking binnen de gemeentelijke dienstonderdelen; en
- (3) de verbetering van de kwaliteit van handhaving en vergunningverlening.

Uit de kostenoverzichten blijkt dat een relatief groot deel van het budget is besteed aan de sanering van bedrijven. Dan is de vraag of met minder bedrijfssanering meer had kunnen worden bereikt binnen de andere onderdelen. Wat tegen deze stelling spreekt is de onderuitputting van het totale budget.

Ad 2. Hadden deze prestaties ook kunnen worden bereikt met minder kosten?

Het is niet duidelijk wat een goed extern veiligheidsbeleid moet kosten. Een quickscan van het rijk maakt een inschatting van de bronmaatregelen en saneringen die voortkomen uit de landelijke beleidsvernieuwingen op het gebied van externe veiligheid. Het gaat landelijk om tientallen miljarden euro's.

Geen enkele gemeente geeft relatief zoveel geld uit aan externe veiligheid, maar relatief tot hun risicoprofiel haalt ook geen enkele gemeente het uitvoeringsniveau van Enschede.

Had dezelfde output bereikt kunnen worden tegen minder kosten? We kunnen een aantal kritische opmerkingen maken ten aanzien van een aantal kostenposten:

1. De kosten van de sanering van bedrijven. Men kan zich afvragen of er niet gesaneerd is tegen te hoge kosten. Maar deze conclusie kan men alleen trekken, zoals hiervoor al aangeven, als men de verschillende baten niet in de discussie betreft. Er heeft een zorgvuldige afweging plaatsgevonden wat wel en niet te saneren.
2. Door de pro-actieve opstelling bij het formuleren van het externe veiligheidsbeleid heeft de beleidsformulering meer gekost dan noodzakelijk. Door voorop te lopen op het landelijke beleid moest Enschede regelmatig het wiel

uitvinden. Anderzijds heeft Enschede ook geprofiteerd van de urgentie kort na de ramp en zijn er juist meer middelen ingezet.

3. Uit onze analyse in bijlage 18 van de verdeling van landelijke middelen voor de projecten 'risico-inventarisatie' en 'actualisatie vergunningen' blijkt niet dat Enschede door haar pro-actieve opstelling bij de sanering uit eigen financiële middelen betaald heeft, wat elders met landelijke middelen is gefinancierd. Ook hier geldt dat Enschede heeft geprofiteerd van extra landelijke middelen.

Ad 3. Het perspectief van allocatieve efficiëntie

Hoewel er een groot budget beschikbaar is gesteld door de gemeenteraad voor het externe veiligheidsbeleid, speelt het argument van zuinigheid en alternatieve besteding wel degelijk een rol. Direct naar de ramp was het politieke klimaat rijp voor een budget van 40 tot 50 miljoen waarmee bijna alle risicovolle bedrijven zouden worden uitgekocht. Het uiteindelijke budget was vervolgens veel lager. Vervolgens heeft er bestuurlijk en ambtelijk een zorgvuldige afweging plaats gevonden wat wel en niet te doen. De onderuitputting van het project laat zien dat men zuinig met het gemeenschapsgeld is omgesprongen. Het oplossen van een aantal resterende knelpunten zou het verhogen van het ambitieniveau ten aanzien van de risico's van bedrijven zijn, die volgens de gemeente een onevenredig hoge inzet van middelen zou vragen. Ook tijdens de discussies over het verhogen van de structurele gemeentelijke capaciteit voor vergunningverlening en handhaving is er bewust voor gekozen bepaalde achterstanden langer te laten bestaan en niet door een maximale inzet achterstanden direct op te heffen.

6. De verbetermogelijkheden

Het tweede deel van het onderzoek betrof een inventarisatie van mogelijke verbeterpunten van de huidige praktijk, een inventarisatie van blinde vlekken en een inventarisatie van additioneel en alternatief beleid om externe veiligheid te bevorderen.

Blinde vlekken zijn zaken die door de gemeenten op een of andere manier nog niet zijn waargenomen als onderdeel of verbetering van het Enschedese veiligheidsbeleid. Daarbij hebben we ons gericht op mogelijke blinde vlekken in het Enschedese beleid en dan met name in het begin van de veiligheidsketen. We hebben gekeken wat er mogelijk nog ontbreekt in de risicobeheersing en -inventarisatie, pro-actie en preventie en niet naar witte vlekken in de ongevals- en rampenbestrijding. Verder hebben we ons geconcentreerd op risico's in de omgeving waarvoor Enschede pro-actief en preventief beleid formuleert. Enschede heeft weinig invloed op kerninrichtingen over de grens, risicovolle inrichtingen in buurgemeenten (AKZO) of inrichtingen onder het bevoegd gezag van de gemeente anders dan door overleg of bij elkaar brengen van partijen.

Ook risico's in de woning zelf, zoals het actuele probleem met leidingen in woningen, hebben we niet in onze beschouwing betrokken.

Witte vlekken of lacunes zijn zaken die wel zijn gesignaleerd als onderdeel of verbetering van het Enschedese veiligheidsbeleid maar nog om een verdere aanpak vragen. In paragraaf 2 hebben we twee lacunes in het beleid geconstateerd: de routing van gevaarlijke stoffen en rampenbestrijdingsplannen op het niveau van individuele objecten. Aan deze twee lacunes wordt door de gemeente Enschede gewerkt. Daarnaast is geconstateerd dat de praktijk van risicocommunicatie in Nederland nog veel aandacht zal vergen.

Witte vlekken zijn vaak niet alleen witte vlekken binnen het Enschedese beleid maar ook op landelijk niveau. Het is verstandig om bij zaken die op nationaal niveau nog niet zijn uitgekristalliseerd de discussie ook vooral op dit nationale niveau te laten.

Op grond van onze analyse stellen we 12 verbetermogelijkheden c.q. aandachtspunten voor:

1. Bestuurlijke en politieke aandacht vasthouden door het formuleren van veiligheidsvisies.
2. Het formuleren van expliciete, integrale en transparante veiligheidsvisies op ruimtelijk planniveau.
3. Het verbeteren van de toegang van de brandweer tot bestuurlijke processen.
4. Het opzoeken en aanpakken van illegale situaties.
5. Het verhogen van het risicobewustzijn.
6. Het transparant houden van externe veiligheidseffecten van beleidskeuzen en het strikte en consequente beleid niet laten verwateren.
7. Het zorgvuldig blijven omgaan met multifunctioneel ruimtegebruik.
8. Het verbeteren van de mogelijkheden voor burgers om zich actief te informeren over risico's gerelateerd aan een object in zijn omgeving.
9. Het betrekken van sociale veiligheid bij verbeteringen in de afstemming fysieke veiligheid (bijvoorbeeld VROM-vergunning).
10. Verdere verbeteringen in de communicatie in plaats van organisatorische veranderingen.

11. Capaciteit en deskundigheid behouden.
12. Het optimaliseren van de informatieafstemming.

Ad 1. Door het BEVI is het belang externe veiligheid expliciet ingebracht bij de bestemmingsplanvorming. Ook de in ontwikkeling zijnde nieuwe WRO zal in de praktijk vereisen dat een bestuurlijke visie op externe veiligheid voor handen is, om bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening mee te houden. Er is nu in Enschede geen duidelijk toetsingskader, dat de afzonderlijke veiligheidsparagrafen overstijgt. Een dergelijke beleidsvisie zou (op basis van de risico-inventarisatie) voor een gebied de gewenste ontwikkelingsrichting moeten vastleggen, met duidelijke grenzen aan de voor dat gebied acceptabele risico's. Hoewel dit geen wettelijke verplichting betreft kan op deze wijze de bestuurlijke en politieke aandacht voor externe veiligheid worden vastgehouden. Zoals aangegeven neemt de landelijke, de politieke en de maatschappelijke aandacht voor externe veiligheid af.

Ad 2. In Enschede is in het verleden wel een visie voor de fysieke veiligheid vastgelegd, maar de gemeente beschikt niet over een actuele en geïntegreerde veiligheidsvisie waarbij ook de afstemming met de sociale veiligheid wordt betrokken. Een verdere afstemming tussen fysieke en sociale veiligheid levert een meerwaarde op voor beide componenten van veiligheid.

Ad 3. In tegenstelling tot de DSOB zit de brandweer niet regulier om tafel met andere portefeuillehouders dan de burgemeester. De afstemming van pro-actieve brandweertaken en bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, onderwijs en sociale veiligheid zou hierdoor verbeterd kunnen worden. Een tweede aandachtspunt ten aanzien van de afstemming van pro-actieve brandweertaken is de verdere regionalisering hulpverleningsdiensten, brandweer en politie.

Ad 4. Hoeveel de gemeente zich ook inspant er zullen altijd illegale situaties zijn. Als er iets mis gaat met een illegale situatie dan zal toch de gemeente erop aangekeken worden. Als er iets mis gaat met een illegale spuiterij of als er een grote hoeveelheid illegaal vuurwerk gevonden wordt elders in het land dan leidt dit tot een krantenberichtje. In Enschede zijn de bestuurlijke en politieke gevolgen ongetwijfeld groter. Extra inspanningen om illegale situaties op te sporen en transparantie over het bestaan van illegale situaties zijn dan ook in Enschede op hun plaats. Melding door burgers kan hier een belangrijke rol spelen.

Ad 5. In Enschede is ondanks de vuurwerkcramp net als landelijk sprake van een laag risicobewustzijn onder de bevolking. Een vergroting van dit risicobewustzijn past in het landelijke streven naar een vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Verbetering van het risicobewustzijn kan worden bereikt door een andere vorm van risicocommunicatie. Meer aandacht en nadruk moeten er daarbij komen voor het bewust maken van mensen van risico's, meer informatie over de aard van de risico's en hoe deze zo goed mogelijk te beheersen zijn. De risicokaart is daarbij slechts een eerste stap. Deze verbetering van het risicobewustzijn kan overigens niet door de gemeente alleen worden opgepakt.

Ad 6. Honderd procent veilig kan nooit, er moeten keuzen worden gemaakt. Keuzen hebben consequenties die eerlijk en transparant moeten worden gecommuniceerd.

Het gevaar bestaat dat in de loop van de tijd de aandacht verwatert, maar juist deze aandacht die tot in de top van de gemeente bestaat, leidt tot de relatief positieve oordelen in deze evaluatie.

Ad 7. Er zijn ideeën geopperd in de gemeente Enschede om risicovolle activiteiten samen te brengen op een bedrijventerrein. Deskundigen zien hier een aantal problemen. In de eerste plaats zou er sprake kunnen zijn van een cumulatie van risico's. In de tweede plaats kunnen transportproblemen toenemen. In de derde plaats is dit alleen een oplossing op langere termijn om bedrijven en hun opgebouwde rechten daadwerkelijk te kunnen verplaatsen. Dit hangt direct samen met de hoge kosten van bedrijfsverplaatsingen.

Beter is om de huidige scheiding tussen activiteiten strikt te handhaven. In onze analyse hebben we al geconstateerd dat er een landelijke trend is om te schuiven met de normen om ruimtelijke plannen te kunnen realiseren. Deze trend wordt met name in economisch slechtere tijden nog versterkt. We hebben nog geen voorbeelden gevonden in Enschede direct gerelateerd aan externe veiligheid, maar ook Enschede loopt het risico zich te begeven op deze glijdende schaal van het zoeken naar mogelijkheden om plannen toch te kunnen doorzetten, ondanks problemen met externe veiligheid. Een voorbeeld uit Enschede dat deze glijdende schaal illustreert, hoewel niet betrekking hebbend op externe veiligheid, is het toestaan van een sportschool in een winkelpand, hoewel dit volgens het bestemmingsplan niet mogelijk is. Voorkomen moet worden dat externe veiligheid onderhandelbaar wordt om ontwikkelingen toch te kunnen doorzetten.

Ad 8. Enschede beschikt over een goede risicokaart. Hierdoor kan de burger op eenvoudige wijze kennis nemen van de risicovolle objecten in de stad en hun ligging. De kennis die kan worden ontleend aan een risicokaart is beperkt. De mogelijkheden om de informatie van een risicokaart uit te breiden met aard en omvang van de risico's roepen landelijk veel discussie op. Minder bezwaar bestaat er tegen de mogelijkheid voor een burger om zichzelf actief te laten informeren. Een burger die hier om vraagt krijgt dan informatie over de oorzaken, aard, omvang van een risico en inzicht in de effecten en zijn eigen handelen in relatie tot het risico en een mogelijk ongeluk. Landelijk wordt informatie verzameld op het niveau van inrichtingen die in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Amerikaanse Toxic Release Inventories systeem, niet direct voor burgers toegankelijk is. Een andere optie waarmee in andere gemeenten ervaringen zijn opgedaan, is om de maatschappelijke verantwoordelijkheid van risicovolle bedrijven te stimuleren.

Ad 9. Er is een trend om veiligheidsvraagstukken enerzijds meer te gaan bezien op wijk- en buurtniveau en anderzijds meer integraal en fysieke en sociale veiligheid samen te bezien. Dit betekent dat bij verbeteringen in de afstemming fysieke veiligheid (bijvoorbeeld VROM-vergunning) het goed is om ook een verbetering van de afstemming met sociale veiligheid te betrekken.

Ad 10. In sommige gemeenten wordt gesproken over een reorganisatie van gemeentelijke diensten vanwege de invoering van de VROM-vergunning. We waarschuwen hier voor te snelle organisatorische veranderingen maar pleiten voor een verdere verbetering van de communicatie van diensten en afdelingen betrokken bij een dergelijke VROM-vergunning.

Ad 11. Een gemeente die voorop loopt, loopt ook het risico om deskundige mensen aan andere organisaties te verliezen. Dit is een belangrijk aandachtspunt. Door externe deskundigen is ook gewezen op de relatie capaciteit en prioriteit van externe veiligheid op de politieke agenda. Voorkomen moet worden dat capaciteit niet langzaam maar zeker weer gaat wegvloeien omdat andere politieke issues voorrang krijgen.

Ad 12. Bij sommige gemeenten (o.a. Breda) is men verder met de borging van verschillende vormen van risico-informatie en andere voor extern veiligheidsbeleid relevante informatie over objecten door middel van een digitaal systeem. Op grond van ervaringen daar zou bekeken kunnen worden of hier ook in Enschede verdere winst valt te behalen.