

Vergaderjaar 2004–2005

27 628

Registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen

Nr. 22

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2005

Recent heeft de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen het advies «Ruimte voor Expertise» uitgebracht. In deze brief geef ik, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Verkeer en Waterstaat, mijn reactie op het advies.

Inhoud van het advies

De raad geeft naar aanleiding van het verschijnen van de Nota Ruimte aan dat er op het domein van gevaarlijke stoffen consequenties verbonden zijn aan de aangekondigde decentralisatie van verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke ordening. Deze decentralisatie heeft onder andere gevolgen voor het gewenste niveau van kennis en kunde bij provincies en gemeenten, op het vlak van planvorming in de ruimtelijke ordening, vergunningverlening, handhaving en rampenbestrijding. In zijn advies «Ruimte voor Expertise» geeft de raad aan hoe de departementen worstelen met het vraagstuk van voldoende expertise bij gemeenten en provincies. Deze expertise is noodzakelijk om te komen tot een adequate uitvoering van de regelgeving op het terrein van externe veiligheid.

De raad komt tot zijn advies op basis van de verschillende analyses die in de afgelopen twee jaar zijn verschenen over onderdelen van het externe veiligheidsbeleid.

De raad geeft aan dat:

- veel van de benodigde specialistische kennis wel aanwezig is maar verspreid is over kennisinstituten met verschillende missies en aandachtsgebieden. Deze versplintering ontstaat doordat formele samenwerking en afstemming tussen de verschillende kennisinstituten ontbreken;
- bundeling van specialistische kennis noodzakelijk is om vragen van provincies en gemeenten adequaat te kunnen beantwoorden;

- het ontbreekt aan een integrale visie op de problematiek, alsmede aan samenhang tussen de initiatieven die reeds ondernomen zijn om het niveau van kennis bij de uitvoering verhogen en de toegankelijkheid van kennis te vergroten;
- het overheidsbeleid ten aanzien van kennisontwikkeling voor gevaarlijke stoffen weinig coherent is.

De raad richt zich met zijn advies primair op de kennisvraag van provincies en gemeenten.

In het advies doet de raad drie aanbevelingen:

1. Het versterken van kennis in de uitvoering door het stellen van kwaliteitseisen aan:
 - a. de competenties van de betreffende functionarissen;
 - b. aan de procesgang bij besluitvorming, zoals bij de planvorming in de ruimtelijke ordening, vergunningverlening, handhaving en rampenbestrijding;
2. De benodigde specialistische kennis aan te reiken via één expertisecentrum aan gemeenten en provincies. Hiervoor stelt de raad een georganiseerde samenwerking tussen de relevante kennisinstituten voor. Bestaande kennisinstituten op het gebied van gevaarlijke stoffen en planvorming in de ruimtelijke ordening, vergunningverlening, handhaving en rampenbestrijding kunnen in de visie van de raad in georganiseerd verband samen te werken in één expertisecentrum gevaarlijke stoffen. Dit expertisecentrum zal door middel van één ingang bereikbaar zijn voor gemeenten en provincies. Deze samenwerking dient te worden gerealiseerd door een financiële stimulans door de rijksoverheid;
3. Meer aandacht voor zowel toepassingsgericht als fundamenteel onderzoek voor het bevorderen van het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen.

Reactie op het advies

De probleeminventarisatie en -analyse van de raad wordt gedeeld. De door de raad voorgestelde oplossingsrichting wil ik niet zondermeer overnemen. Bij de uitvoering en handhaving van regelgeving op het terrein van de externe veiligheid doen zich belangrijke knelpunten voor bij de beschikbaarheid van daarvoor benodigde expertise en competenties. De vraag naar en het aanbod van expertise sluiten onvoldoende op elkaar aan en de noodzakelijke competenties zijn bij kleinere overheidsorganisaties onvoldoende voorhanden. Of de uiteindelijke oplossing voor de geconstateerde problematiek moet worden gezocht in het oprichten van een landelijk expertisecentrum (waarmee versnippering van kennis en dubbel werk kan worden vermeden) of in een goed functionerend landelijke expertisenetwerk (dat aansluiting biedt op de bestaande publieke en private structuren) zal door middel van nader onderzoek uitgewerkt moeten worden. De ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk met de Health & Safety Executive Authority (HSE) worden hierbij betrokken. Tegen deze achtergrond merk ik over de aanbevelingen het volgende op;

Ad. 1 In aansluiting op deze aanbeveling van de raad merk ik voorts op dat voor de uitvoering van de externe veiligheidsregelgeving een goede en afgestemde samenwerking van functionarissen op verschillende terreinen noodzakelijk is: milieuvergunningverlening, ruimtelijke ordening en rampenbestrijding. In het kader van de programmafinanciering Externe Veiligheid werken gemeenten en provincies samen om ondermeer kwaliteitseisen, opleidingsbehoefte en opleidingsmogelijkheden in beeld te brengen en waarnodig te versterken. Daarmee geven ze naar mijn oordeel invulling aan het eerste deel van deze aanbeveling.

Daarnaast is het voor onderhavige vraagstukken niet eenvoudig om de gevraagde deskundigheid op te bouwen omdat deze vaak slechts in een beperkt aantal situaties nodig is bij een gemeente of provincie. Voorbeelden hiervan zijn de beoordeling van veiligheidsrapporten van BRZO-bedrijven of de uitvoering van de urgente sanering van LPG-stations. Thans lopen er dan ook verschillende activiteiten in het kader van het verbeterplan BRZO en de programmafinanciering Externe Veiligheid om een beter inzicht in deze problematiek te krijgen. Op basis van dit verkregen inzicht wordt gewerkt aan verdere oplossingen. Op de procesgang bij planvorming en vergunningverlening is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Daarnaast wordt in het te ontwikkelen beoordelingskader voor het groepsrisico gezien welke aanvullende waarborgen nodig zijn. De besluitvorming over vergunningen en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen wordt hiermee van voldoende proceswaarborgen voorzien.

Ad. 2. In mijn reactie op de aanbeveling om te komen tot één expertisecentrum wil ik onderscheid maken in:

- a) het beschikbaar stellen van geautoriseerde kwantitatieve risico-modellen voor EV;
- b) het toegankelijk maken van brede kennis op het vlak van gevaarlijke stoffen.

Ad a) Met de raad ben ik van mening dat het van belang is om de grote variatie in uitwerkingen van risicoberekeningen en de onzekerheden die dit in de uitvoering tot gevolg heeft in te dammen. Op het vlak van de kwantitatieve risicoanalyses op het terrein van externe veiligheid zijn mijn collega van Verkeer en Waterstaat en ik voornemens de geautoriseerde programma's, methodieken, ongevalkansen en andere relevante data voor zowel transport en inrichtingen via één loket bij het Centrum voor Externe Veiligheid van het RIVM beschikbaar te maken voor gemeenten en provincies. Via dit loket kan een beroep worden gedaan op de kennis die bij Adviesdienst Vervoer en Verkeer, de bouwdienst van Rijkswaterstaat en ProRail beschikbaar is ten aanzien van de risico's bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. De gebruikte methoden en protocollen voor het maken van risicoanalyses zullen overigens altijd, na afweging van de beleidsconsequenties door de overheid, worden geautoriseerd.

Ad b) Waar het gaat om het toegankelijk maken van de brede kennis op het vlak van gevaarlijke stoffen wil ik het volgende opmerken. In de huidige situatie in Nederland is de kennis samengebracht binnen de domeinen milieu, arbeidsveiligheid, brandveiligheid en hulpverlening en ruimtelijke ordening. In al deze domeinen zijn delen van specialistische kennis over gevaarlijke stoffen en risicoanalyses van belang. De vraag is of juist de noodzakelijke uitwisseling van ervaringen en kennis tussen deze domeinen het meest gebaat is bij dit nieuw op te richten nationale expertisecentrum of juist bij het actief stimuleren van de samenwerking tussen de kennisinstituten in de verschillende domeinen. Dit actief stimuleren zou dan moeten gebeuren op basis van vragen uit de uitvoeringspraktijk bij gemeenten en provincies en ook door die partijen gefinancierd moeten worden, eventueel via de middelen uit de programmafinanciering.

Vanuit de innovatie- en onderzoekshoek is het overigens reeds jaren bekend dat het beschikbaar hebben van kennis niet automatisch leidt tot toepassing van deze kennis. Daarbij zijn factoren als ervaringen, vaardigheden en attitude van de gebruiker van invloed op de feitelijke toepassing van deze kennis. Vooralsnog is niet duidelijk in hoeverre deze factoren meer nog dan het beschikbaar zijn van feitelijke kennis over gegevens,

technieken en systemen een goede uitvoering van het externe veiligheidsbeleid in de weg staan. Bovendien wordt ook in de uitvoeringspraktijk bij bedrijven, gemeenten en provincies kennis ontwikkeld en spelen adviesbureaus een grote rol in het begeleiden van provincies en gemeenten bij de uitvoering. Het advies van de raad roept voorts de vraag op hoe binnen één expertisecentrum de belangen van commerciële adviesbureaus, taak- en marktorganisaties zoals AVIV, Oranjewoud/SAVE en TNO en publiek gefinancierde instellingen zoals Infomil, de Bouwdienst Verkeer en Vervoer, het NIBRA alsmede RIVM worden behartigd. Door de één-loketgedachte (die logischerwijze dan bij de publiek gefinancierde instellingen zou moeten liggen) zou afscherming plaats kunnen vinden van de markt van de afzonderlijke partijen. Alle hier genoemde kennisinstituten hebben op deze terreinen reeds vele contacten met gemeenten en provincies. In het kader van de programmafinanciering Externe Veiligheid wordt door gemeenten en provincies reeds gewerkt aan regionale kenniscommunities waarbij relevante kennis en ervaringen met elkaar wordt gedeeld. Het gaat daarbij steeds om een integrale benadering van de veiligheidsketen. De relaties tussen deze communities en de bestaande publieke gefinancierde kennisinstituten en marktpartijen zoals hiervoor genoemd zullen verder worden uitgewerkt. In het kader van de financiering van het externe veiligheidsbeleid bij gemeenten en provincies zal ik de bundeling van kennis binnen samenwerkingsverbanden, zoals bijvoorbeeld de DCMR, verder bevorderen.

Ik acht het van groot belang om in overleg met gemeenten en provincies een gedegen analyse te maken van de behoefte aan kennis en de belemmeringen in de praktijk. Op basis hiervan wil ik komen tot nadere afspraken en voorstellen voor een kennisnetwerk c.q. een landelijk centrum. Overdracht van verantwoordelijkheden dient, naar mijn mening, echter gekoppeld te zijn aan een overdracht van de financiële middelen alsmede aan de toegang tot informatie- en kennisstructuren. In dit verband ben ik van mening dat de keuze voor de wijze van organiseren van kennis en expertise mede gemaakt moet worden door de uitvoerende partijen. De kennis die binnen rijksdiensten en nationale kenniscentra aanwezig is moet dan ook goed toegankelijk worden gemaakt voor gemeenten en provincies.

Ad. 3. Ik onderschrijf het belang van kennis over het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen. In het kader van de arbeidsveiligheid en de veiligheid voor de omgeving wordt hier al veel aandacht aan gegeven bij het RIVM, terwijl ook bijvoorbeeld TNO op dit kennisterrein opereert.

Het programmeren van fundamenteel onderzoek zal echter dienen te geschieden op basis van beleidsopgaven voor de lange termijn. Deze beleidsopgaven zullen vervolgens een aantal kennisvragen oproepen, waarop uiteindelijk een besluit over het opzet en inhoud van het gewenste onderzoek kan worden genomen. Bestaande publieke middelen (2e geldstroom en doelfinanciering) ten behoeve van veiligheid gerelateerde en fundamenteel onderzoek kunnen ingezet worden om deze kennisvragen te beantwoorden. Extra middelen voor bedoelde taken heb ik binnen mijn begroting niet beschikbaar. Ik ben voornemens om bedoelde kennisvragen te ontwikkelen en wil, naast de RMNO, daarbij de raad betrekken.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
P. L. B. A van Geel