

Statenvoorstel 10/14 A

Voorgestelde behandeling

Statencommissie : Ecologie en Ruimte, 21 maart 2014

PS-vergadering : 11 april 2014

Onderwerp

Kaderstellende nota “Risicobeleid externe veiligheid 2014-2018: naar een maatschappelijke afweging van belangen” (herziening Beleidsvisie externe veiligheid)

Datum

10 februari 2014

Documentnummer

3545498

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant

Samenvatting

Het huidige Brabantse risicobeleid heeft uitsluitend tot doel de risico's van bedrijfsmatige activiteiten met gevaarlijke stoffen te verminderen. Hierdoor is het mogelijk dat er maatregelen worden getroffen die onevenredig veel geld kosten in verhouding tot de risicoreductie die ze opleveren. GS stellen daarom voor een rationeler risicobeleid te gaan hanteren. Wij stellen een nieuw beleid voor waarbij na een zorgvuldig afwegingsproces, de risico's in balans zijn met maatschappelijke baten. Hiertoe is de nota “Risicobeleid externe veiligheid 2014-2018: naar een maatschappelijke afweging van belangen” opgesteld. De nota bevat provinciaal beleid, aanvullend op de landelijke regelgeving en geeft aan in welke gevallen de provincie een rol als verbinder of regisseur vervult.

Het voorstel

1. Vaststellen van de nota “Risicobeleid externe veiligheid 2014-2018: naar een maatschappelijke afweging van belangen” (bijlage) en daarmee te kiezen voor:
 - a. het betrekken van alle relevante maatschappelijke belangen bij de bestuurlijke beoordeling van de aanvaardbaarheid van risico's als gevolg van het gebruik van gevaarlijke stoffen voor de omgeving (brede belangen afweging)
 - b. veiligheid vanaf het begin integraal meenemen bij besluitvorming;

- c. het blijven stimuleren en ondersteunen van de samenwerking tussen de Brabantse veiligheidspartners, ook na afloop van het programma Brabant Veiliger;
 - d. daarbij primair de rol van verbinder te vervullen, o.a. bij:
 - transport gevaarlijke stoffen;
 - risicocommunicatie;
 - ‘nieuwe’ risico’s;
 - handhaving.
 - e. en uitsluitend een regisserende rol te vervullen bij industrieterrein Moerdijk.
2. De nota “Beleidsvisie externe veiligheid: De keuzes van de provincie Noord-Brabant 2008-2012” in te trekken.

Datum

10 februari 2014

Documentnummer

3545498

Aanleiding

Ongevallen met gevaarlijke stoffen kunnen leiden tot dodelijke slachtoffers in de omgeving. Externe veiligheid gaat over het beheersen van deze risico’s. Het huidige externe veiligheidsbeleid van de provincie is vastgelegd in de ‘Beleidsvisie externe veiligheid - de keuzes van de provincie Noord-Brabant 2008-2012’. Ambitie hierin is het verminderen van risico's van gevaarlijke stoffen voor de omgeving. Negatief effect van deze ambitie kan zijn dat maatregelen in verhouding tot de risicoreductie onevenredig veel geld kosten of andere belangen schaden.

Om dit te voorkomen is een andere, rationelere wijze van omgaan met risico's gewenst. Daartoe is op 26 april 2013 een startnotitie aan de Commissie Ecologie en Ruimte aangeboden. De Commissie heeft gekozen voor het scenario waarbij de beleidsruimte die wet- en regelgeving biedt, wordt ingevuld en waarbij in de nota wordt aangegeven in welke gevallen de provincie een aanvullende rol neemt bovenop de wettelijke taken. Het door de Commissie gekozen scenario is in deze nota uitgewerkt.

Bevoegdheid

Vaststellen kaderstellende beleidsnota: PS

Vaststellen uitvoeringsprogramma op basis van kaderstellende nota: GS

Op basis van de nota zal GS in een aantal gevallen (zie paragraaf 2.4 van de nota) een bestuurlijk besluit moeten nemen op basis van een brede belangenafweging. Kijkend naar situaties uit de afgelopen jaren die zich lenen voor een integrale afweging door het bestuur, zal dat naar verwachting maximaal 5 keer per jaar voor komen.



Doel

De burger ondervindt geen onaanvaardbaar risico en voelt zich niet onveilig door gevaarlijke stoffen, luchtvaart en windmolens in zijn omgeving. Deze nota heeft tot doel een betere afweging te maken tussen de risico's van gevaarlijke stoffen en andere belangen, waardoor bewust besloten wordt of een risico aanvaardbaar is of niet.

Datum

10 februari 2014

Documentnummer

3545498

Argumenten en kanttekeningen

Voorstel 1: vaststellen kaderstellende nota

Argumenten:

1.1 maakt een rationeler risico-afweging mogelijk

Zowel het interdepartementale programma Risico's en Verantwoordelijkheden als het essay 'Risico's in de Polder' benadrukken het belang van een bestuurlijke afweging van belangen. Hierbij moet zichtbaar zijn welke afwegingen zijn gemaakt, welke prioriteiten worden gesteld en welke risico's aanvaardbaar worden geacht. Dit kan betekenen dat in bepaalde ruimtelijke gebieden de risico's gaan toenemen. Bijvoorbeeld doordat ruimte wordt gegeven aan de ontwikkeling van risicovolle activiteiten. Het kan ook betekenen dat in bepaalde ruimtelijke gebieden de risico's gaan afnemen. Bijvoorbeeld door de herrotering van het (spoor)vervoer van gevaarlijke stoffen, waardoor minder transporten in dichtbevolkte gebieden plaatsvinden.

Uitgangspunt hierbij is dat als de maatschappelijke baten van een risicovolle activiteit groot zijn, de bijbehorende risico's eerder aanvaardbaar zijn dan wanneer die gering zijn. Deze benadering sluit aan op het Provinciaal Milieuplan, waarin is aangegeven dat risico's op het terrein van externe veiligheid bewust worden afgewogen tegen bestuurlijke en maatschappelijke belangen. Door een goede en transparante belangenafweging kunnen rationelere besluiten worden genomen die ook voor de burger inzichtelijk zijn. Zie ook de beslispunten 1a en 1b en hoofdstuk 2 in de notatekst.

1.2. draagt maximaal bij aan de realisatie van de Agenda van Brabant

Het nieuwe risicobeleid biedt – uitsluitend waar zinvol én aanvaardbaar – meer ruimte aan het bedrijfsleven voor vestiging en uitbreiding. Hierdoor wordt de groei van de economie gestimuleerd en wordt bijgedragen aan realisatie van de Agenda van Brabant: het behoren tot de Europese top van kennis- en innovatieregio's. Uiteraard wordt hierbij het belang van een gezonde en veilige leefomgeving niet uit het oog verloren.



Want – zoals ook in de Agenda van Brabant is aangegeven – een gezonde en veilige leefomgeving staat aan de basis van een goed leef- en vestigingsklimaat en is daarmee essentieel om de ambitie van de Agenda van Brabant te bereiken. Te allen tijde moet dan ook voldaan worden aan de wettelijke veiligheidsnormen (zoals de grenswaarde voor plaatsgebonden risico).

Datum

10 februari 2014

Documentnummer

3545498

1.3 legt de provinciale rol voor de periode 2014-2018 vast

De provincie heeft een aantal wettelijke taken op het gebied van externe veiligheid.

Deze liggen vooral op het gebied het verlenen en handhaven van milieuvergunningen, het beheer van de risicokaart en ruimtelijke ordening. In bepaalde gevallen is het wenselijk dat de provincie ook de verantwoordelijkheid op zich neemt waarbij zij geen wettelijke taak heeft, maar wel meerwaarde heeft voor de Brabantse samenleving. In deze nota wordt vastgelegd in welke gevallen de provincie zo'n aanvullende rol vervult (zie ook de beslispunten 1c, 1d en 1e en hoofdstuk 3 van de nota).

Met de termijn tot 2018 wordt ook aangesloten op de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet, die ook op het gebied van externe veiligheid belangrijke gevolgen zal hebben en meer ruimte voor belangenafweging biedt. Het is daarom gewenst het beleid tegen die tijd opnieuw tegen het licht te houden.

1.4 realiseerbaar met huidige bezetting

In de beleidsnota wordt aangegeven dat gestreefd wordt naar een brede afweging van risico's en belangen. Het systematisch uitvoeren van een integrale afweging lijkt veel tijd en werk te kosten. Dat is echter niet het geval. In de eerste plaats vindt deze brede belangenafweging slechts bij een beperkt aantal besluiten plaats (zie paragraaf 2.4 van de nota): bij vergunningen gaat het alleen om de vestiging van een risicobedrijf of wijziging van de bedrijfsactiviteiten waarbij het plaatsgebonden risico toeneemt (dit komt weinig voor). Bij ruimtelijke besluiten gaat het vooral om inpassingsplannen. En bij gebiedsgerichte samenwerkingsprojecten streeft de provincie al langer naar een integralere aanpak.

Daarnaast kan het merendeel van de bekende risico's worden geanalyseerd op basis van een relatief eenvoudig format dat voldoende basis biedt voor afweging en besluitvorming (zie paragraaf 2.3 en bijlage 4 van de nota).

Ook de voortzetting van de samenwerking (voorstel 1c), kan binnen de huidige bezetting. Al zal afhankelijk van de mate waarin een rijksbijdrage beschikbaar blijft, herprioritering van taken en/of temporisering van activiteiten in het uitvoeringsprogramma nodig zijn.



Voorstel 1a:

het betrekken van andere maatschappelijke belangen bij de bestuurlijke beoordeling van de aanvaardbaarheid van risico's als gevolg van het gebruik van gevaarlijke stoffen voor de omgeving

Datum

10 februari 2014

Documentnummer

3545498

Argumenten:

1a.1 de wet biedt beleidsruimte m.b.t. de aanvaardbaarheid van risico's

De normen (grens-, richt- en oriëntatiewaarden) van het risicobeleid ten aanzien van gevaarlijke stoffen liggen voor een belangrijk deel vast in wet- en regelgeving.

Onderscheid wordt gemaakt tussen het plaatsgebonden risico en groepsrisico (zie afkortingen- en begrippenlijst in de nota). Voor zowel het plaatsgebonden risico als het groepsrisico is er sprake van beleidsruimte.

Zo biedt de wet de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van de richtwaarde voor het plaatsgebonden risico m.b.t. *beperkt* kwetsbare objecten. Met betrekking tot het groepsrisico biedt de wet de mogelijkheid om af te wijken van de oriëntatiewaarde. Het uitvoeren van een brede belangen afweging is een middel voor een goede onderbouwing en is dan ook niet 'boven of buiten wettelijk'. In paragraaf 2.4 van de nota wordt beschreven in welke gevallen deze aanpak toegepast zal worden.

1a.2 Een lager risico kan toch de moeite waard zijn om aan te pakken

Een berekend risico beneden de richtwaarde of oriënterende waarde kan toch de moeite van het aanpakken waard zijn. Bijvoorbeeld als met een eenvoudige en goedkope maatregel veel veiligheidswinst te behalen is. Dit is extra belangrijk als hulpdiensten er niet goed bij kunnen of als er veel ouderen en kinderen in de omgeving verblijven, die zichzelf niet zo snel uit een benarde situatie kunnen redden.

1a.3 Omgekeerd, een groter risico hoeft niet altijd erg te zijn

Ook al wordt de richtwaarde of oriënterende waarde overschreden, dit hoeft niet zo erg te zijn. Onze veiligheid wordt niet uitsluitend bepaald door risico's van gevaarlijke stoffen. Zo is bekend dat het verlies van een baan vijf jaar kan kosten ten opzichte van de verwachte gezonde levensduur. De vestiging van een risicovol bedrijf kan zodoende een financiële en sociale impuls geven omdat dit met een beperkt extra fysiek risico, veel mensen werk en daarmee economische veiligheid biedt. Zie ook paragraaf 1.2 en 2.2 van de nota.



Kanttekeningen:

1a.1 de burger verwacht veiligheid van de overheid

De “Rijksbrede Trendverkenning” (BZK, 2013) constateert dat mensen in afnemende mate accepteren dat ze risico’s lopen. ‘Pech moet weg’ lijkt de leidende gedachte te worden. Daarbij past dat mensen druk uitoefenen op de overheid om maatregelen te nemen om risico’s te verminderen. Maar een risicoloze maatschappij bestaat niet.

Burgers blijken overigens de mogelijkheden voor risicobeheersing (al dan niet door de overheid) realistisch in te schatten. Zo bleek uit een opinie-onderzoek dat 76% van de respondenten vond dat risico’s bij het leven horen en nooit helemaal uit te sluiten zijn.

Slechts 12% van de respondenten vond (daarom ook) dat grote ongelukken bewijzen dat de overheid faalt (vermeld in Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico’s en verantwoordelijkheden, ministerie BZK, november 2012). In Brabant voelt 13% van de burgers zich gespannen of angstig wanneer ze aan risicobronnen denken (Risicobeleving van Brabantse burgers, 2010).

Juist door risico’s als gevolg van gevaarlijke stoffen beter af te wegen tegen allerlei maatschappelijke baten, is de burger uiteindelijk beter af. Hierbij dient uiteraard wel rekening gehouden te worden met de verdeling van de baten en de lasten.

1a.2. weinig praktijkervaring

Met het betrekken van andere maatschappelijke belangen bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van risico’s als gevolg van het gebruik van gevaarlijke stoffen is nog weinig praktijkervaring opgedaan. Onder meer is niet bekend in hoeverre andere instanties bereid zijn mee te werken aan het verzamelen van de benodigde gegevens. Maar vooral: kan met een beperkte inspanning de informatie geleverd worden op basis waarvan het bestuur zich in staat voelt hierover een verantwoord besluit te nemen?

Onbekendheid hiermee kan echter geen reden zijn om dit niet in de praktijk uit te proberen. De provincie streeft immers naar meer integraliteit. Ervaringen die met de eerste brede belangen afweging op dit gebied worden opgedaan, kunnen leiden tot aanpassing van de werkwijze.

Voorstel 1b:

veiligheid vanaf het begin integraal meenemen bij besluitvorming

Datum

10 februari 2014

Documentnummer

3545498

Argumenten:

1b.1. meerwaarde mogelijk

Externe veiligheid speelt bij veel beleidsvelden een rol. Binnen de provincie vindt dan ook veel samenwerking tussen de verschillende beleidsafdelingen plaats. Maar vaak beperkt dit zich tot nu toe tot de toets of een bepaald beleidsvoornemen vanuit het oogpunt van externe veiligheid is toegestaan, in plaats van cocreatie van beleid en gezamenlijke aanpak van projecten, waarbij door actief meedenken aan de voorkant gezocht wordt naar de mogelijkheden waar ook vanuit de andere beleidsvelden veiligheidswinst te behalen is.

Zodat niet alleen bij externe veiligheid vraagstukken de andere belangen meegewogen worden, maar ook de mogelijkheden om de veiligheid voor de Brabantse burgers te verbeteren, integraal meegewogen wordt bij andere beleidsdossiers.

Datum

10 februari 2014

Documentnummer

3545498

Daarom zal externe veiligheid:

- vanaf het begin meegenomen worden bij de beeldvorming over ‘nieuwe’ risico’s, d.w.z. onderwerpen die wel een extern veiligheidsaspect hebben, maar nog niet expliciet zijn verankerd in de landelijke externe veiligheidswetgeving. Denk hierbij aan schaliegas, mestvergisting en windmolens (zie paragraaf 3.3 van de nota).
- het aspect veiligheid expliciet besproken worden bij elk voorstel daarover waarop PS een besluit neemt (zie paragraaf 3.3 van de nota; het voorstel hiertoe is gedaan tijdens de beeldvormingsdag voor de Commissie d.d. 14 november 2013)
- vanaf het begin af aan integraal betrokken worden bij de negen gebiedsontwikkelingen zoals genoemd in de structuurvisie (zie paragraaf 3.4 van de nota).

Kanttekeningen:

b1.1. andere belangen vaak doorslaggevend

Bij dergelijke dossiers spelen veel belangen een rol en is veiligheid slechts één van de aspecten. Andere belangen zullen dan ook vaak doorslaggevend zijn. Dit is echter geen probleem. Het gaat juist om een zorgvuldige afweging en bewuste keuzes. Zodat voorkómen wordt dat eenvoudige maatregelen met grote veiligheidswinst niet doorgevoerd worden, simpelweg omdat er niet tijdig aan gedacht is.



Voorstel 1c:

blijven stimuleren en ondersteunen van de samenwerking tussen de Brabantse veiligheidspartners, ook na afloop van het programma Brabant Veiliger, én

Datum

10 februari 2014

Documentnummer

3545498

Voorstel 1d:

daarbij primair de rol van verbinder vervullen, o.a. t.a.v. vervoer gevaarlijke stoffen, risicocommunicatie, 'nieuwe' risico's en handhaving

Argumenten bij deze twee voorstellen:

1cd.1. meerwaarde samenwerking is gebleken uit programma Brabant Veiliger

In de periode 2004-2010 werd door het rijk het opstellen en uitvoeren van het externe veiligheidsbeleid gestimuleerd via de "Subsidieregeling programmafinanciering EV-beleid voor andere overheden".

Deze subsidieregeling is met ingang van 2011 overgegaan in een decentralisatie-uitkering via het provinciefonds voor een periode van vier jaar. De provincie Noord-Brabant heeft haar regierol voortgezet, in samenspraak en samenwerking met de Brabantse overheidspartners (alle gemeenten, drie regionale samenwerkingsverbanden/omgevingsdiensten en drie veiligheidsregio's). De afgelopen jaren heeft deze samenwerking vruchten afgeworpen.

Via het programma Brabant Veiliger zijn veel projecten uitgevoerd. Eén van de behaalde resultaten is een uniforme registratie van gegevens op de risicokaart. Het programma eindigt eind 2014.

1cd.2 samenwerking blijft gewenst

Samenwerking tussen de Brabantse veiligheidsorganisaties blijft om verschillende redenen gewenst:

1. bepaalde onderwerpen zijn gemeentegrens overstijgend, zoals vervoer gevaarlijke stoffen;
2. efficiëntie is mogelijk door uitwisselen kennis, ervaring en best practises, bijvoorbeeld op het gebied van risicocommunicatie;
3. bij 'nieuwe' risico's, die nog niet in landelijk externe veiligheidsbeleid/-regelgeving verankerd zijn, kan de provincie samen met de veiligheidspartners de aanpak verkennen;
4. verder is afstemming noodzakelijk omdat bij externe veiligheid veel verschillende partijen zijn betrokken, bijvoorbeeld bij handhaving;
5. tot slot kan samenwerking gewenst zijn t.a.v. locatiekeuze voor de vestiging of verplaatsing van risicovolle bedrijven.

In paragraaf 3.1.1 tot en met 3.1.5 van de nota is dit nader uitgewerkt. Primair zal dit een rol van verbinder zijn, waarbij de provincie één van de partners is, maar ook stimuleert, initieert en partijen bij elkaar brengt.



1cd.3 Brabantse veiligheidspartners stellen deze rol van de provincie op prijs

Alle partijen in Brabant Veiliger zijn van mening dat Brabant Veiliger een effectief en succesvol kader is. Daarnaast zijn de afgelopen maanden gesprekken gevoerd met de betrokken portefeuillehouders in de colleges van burgemeesters en wethouders van enkele grote en kleinere Brabantse gemeenten. Naast waardevolle kritiek en welkome aanvullingen kwam uit deze gesprekken vooral steun naar voren voor de uitgangspunten en de grote lijnen van het beleid. Wel bleek de behoefte aan samenwerking bij kleinere gemeenten groter dan bij grotere gemeenten.

Datum

10 februari 2014

Documentnummer

3545498

Kanttekeningen:

1cd.1. vergt (beperkte) inzet van middelen

Uiteraard is hiervoor inzet van middelen (menskracht en geld) noodzakelijk. Met betrekking tot menskracht wordt verwezen naar de argumenten bij voorstel 1.

Met betrekking tot geld wordt tot en met 2014 via een decentralisatie-uitkering rijksmiddelen toegevoegd aan het provinciefonds (Programmafinanciering externe veiligheid). In 2014 zullen in overleg met IPO, VNG, Rijk en NVBR afspraken worden gemaakt worden over een eventueel vervolg op de programma-financiering. Op dit moment is onduidelijk hoeveel geld vanuit het rijk, voor welke doelstellingen beschikbaar blijft.

1cd.2 het programma Brabant Veiliger was bedoeld als tijdelijke stimulans

Dat klopt en er is al veel bereikt. Maar omdat er zoveel verschillende partijen een rol spelen bij externe veiligheid, blijft samenwerking noodzakelijk. De samenwerkingsstructuur van Brabant Veiliger is effectief gebleken. Het is efficiënt om de al opgebouwde structuur ook in de toekomst te benutten in plaats van nieuwe samenwerkingsverbanden te organiseren. Uiteraard is het noodzakelijk de consequenties van de gewijzigde financiering te bezien. Voortzetting zal dan ook waarschijnlijk beperkt van aard zijn. Maar het is zonde om te verliezen wat nu bereikt is!

Voorstel 1e:

uitsluitend een regisserende rol te vervullen bij industrieterrein Moerdijk

Argumenten:

1e.1 dit industrieterrein voor Brabant van groot belang is

Wij kennen het industrieterrein Moerdijk een belangrijke rol toe binnen de provincie. Uit het oogpunt van duurzaamheid zien wij onder meer mogelijkheden om Brabantse bedrijven op het industrieterrein Moerdijk te vestigen, wanneer zij een te groot veiligheidsrisico veroorzaken op de huidige vestigingslocatie.



Een dergelijke verplaatsing kan weliswaar de beste oplossing voor Brabant als geheel zijn, maar heeft uiteraard ook consequenties voor de gemeente Moerdijk (meer risico's, maar ook bijvoorbeeld meer werkgelegenheid). Wij willen dan ook onze verantwoordelijkheid nemen voor alle positieve en negatieve gevolgen van onze keuzes. Tijdens de beeldvormingsdag voor de Commissie d.d. 14 november 2013 hebben de daar aanwezige commissieleden aangegeven een regierol t.a.v. industrieterrein Moerdijk belangrijk te vinden.

Datum

10 februari 2014

Documentnummer

3545498

1e.2 de gemeente Moerdijk hier positief tegenover staat

Uit gesprekken die wij bij de voorbereiding van deze nota hebben gevoerd, blijkt dat de gemeente Moerdijk hier graag aan wil meewerken.

Financiën

De werkzaamheden uit het vastgestelde kader kunnen met de bestaande formatie en beschikbare middelen worden uitgevoerd.

Europese en internationale zaken

De Europese wet- en regelgeving (Seveso-richtlijn) is uitgewerkt in nationale wet- en regelgeving en is randvoorwaarde voor de kaderstellende nota.

Planning

In 2014 stellen GS het uitvoeringsprogramma vast. PS worden via de algemene begrotingscyclus geïnformeerd over de voortgang.

Bijlagen

Nota "Risicobeleid externe veiligheid 2014-2018: naar een maatschappelijke afweging van belangen"

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
de voorzitter de secretaris

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk mw. ir. A.M. Burger

Auteur: D.A.M. van de Ven, MvdVen@brabant.nl,
toestel (073) 681 28 55, Natuur en Milieu/Bureau Milieubeheer

