



Risicobeleid Externe Veiligheid 2014 – 2018

Naar een maatschappelijke afweging van belangen

Provincie Noord-Brabant

Risicobeleid externe veiligheid 2014 – 2018

Naar een maatschappelijke afweging van belangen

Voorwoord

Een samenleving zonder risico's bestaat niet. Sterker nog, we hebben iedere dag te maken met risico's: thuis, op weg naar het werk, tijdens het sporten of op vakantie. We zijn ons vaak wel bewust van de risico's die we daarbij nemen en de gevolgen daarvan, maar accepteren deze risico's omdat we een ander doel voor ogen hebben. We stappen in de auto om een dagje naar het strand te gaan. We weten dat de kans bestaat dat we onderweg bij een aanrijding betrokken raken, maar omdat de kans dat dat daadwerkelijk gebeurt gering is, stappen we toch in. We willen immers met het hele gezin kunnen genieten van zon en zee.

Deze redenering hanteren wij ook in ons risicobeleid. We wegen belangen tegen elkaar af en nemen dan een besluit waarvan we vinden dat het acceptabel is. Uiteraard doen we dit met de wet in de hand, want er moet nog steeds voldaan worden aan de wettelijke bepalingen die er zijn met betrekking tot veiligheid. Een afgebakend kader voor de belangenafweging is lastig te maken en eigenlijk willen we dat ook niet want dat staat een brede belangenafweging juist in de weg. Wat we wel kunnen aangeven is dat we niet alleen maar kijken naar de risico's maar ook naar de kansen die er liggen. Mogelijk speelt natuurbehoud wel een rol in de afweging of het aantal banen wat een bedrijf voor de regio kan opleveren of mogelijkheden voor het opwekken van duurzame energie.

Ons beleid sluit aan bij het Rijksprogramma Risico's en verantwoordelijkheden waarin een visie is ontwikkeld voor het verantwoord omgaan met risico's. Het rijk geeft aan dat de overheid geen risico-vangnet is en risico's niet kan uitsluiten door steeds maar nieuwe maatregelen te nemen. Het overreageren op risico's wordt risico-regelreflex genoemd. Dit kan onder andere leiden tot dure maatregelen die nauwelijks het gewenste effect hebben. Ze kunnen bovendien andere ontwikkelingen in de weg staan. Dit willen we met een brede belangenafweging voorkomen.

Transparantie en duidelijke informatie richting burgers zorgt ervoor dat Brabanders weten waarom welke keuze is gemaakt, welke risico's er in hun buurt spelen en welke handelingsperspectieven zij hebben.

Johan van den Hout
Gedeputeerde Ecologie en Handhaving

INHOUD

Bestuurlijke samenvatting	5
1 INLEIDING	7
1.1 Beleidsevaluatie	7
1.2 Nieuwe inzichten over omgaan met risico's	8
1.3 Om welke risico's gaat het?	8
1.4 Totstandkoming van deze visie	9
2 AFWEGING VAN BELANGEN	11
2.1 Risico's blijven	11
2.2 Naar een maatschappelijke afweging van belangen	11
2.3 Vaststellen van de maatschappelijke meerwaarde	14
2.4 Bij welke besluiten passen wij dit toe?	15
2.4.1 Plaatsgebonden risico	15
2.4.2 Groepsrisico	16
3 ROL VAN DE PROVINCIE	17
3.1 Samenwerken en verbinden: Brabant veiliger	17
3.1.1 Gemeentegrens overstijgende activiteiten	18
3.1.2 Benutten van elkaars kennis en ervaring	20
3.1.3 Gezamenlijk nieuwe risico's verkennen	21
3.1.4 Afstemming bij uitvoering wettelijke taken	22
3.1.5 Intermediaire rol bij vestiging en verplaatsing van risicovolle bedrijven	22
3.2 Bij uitzondering een regierol	23
3.3 Integrale aanpak vanaf het begin	24
3.4 Relatie met gebiedsgerichte aanpak	24
4 MONITORING	25
4.1 Monitoring van de effecten van het risicobeleid	25
4.2 Monitoring van de uitvoering van externe veiligheidstaken	25
4.3 Monitoring van de leefomgeving	26
Bijlage 1: Afkortingen en begrippen	27
Bijlage 2: Relevante wet- en regelgeving	34
Bijlage 3: Uitvoering wettelijke taken	39
Bijlage 4: Format brede belangenafweging risicovolle activiteit	41

Bestuurlijke samenvatting

Verantwoord risicobeleid

Risico's horen bij onze samenleving. Wij lopen risico's thuis, op het werk, op straat, in de trein en in het vliegtuig. Sommige risico's gaan we uit vrije wil of zelfs moedwillig aan. Op andere risico's hebben we veel minder invloed, omdat ze ons van buitenaf (extern) bedreigen. Dan vertrouwen we erop dat anderen maatregelen treffen om ons te vrijwaren van ongelukken of rampen.

Zo leeft het moderne en welvarende Brabant sinds jaar en dag met uiteenlopende risico's die samenhangen met onder meer de opslag, de productie, het gebruik en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het provinciale beleid op dit terrein van 'externe veiligheid' is tot nu toe gericht geweest op het minimaliseren van de kansen op een ongeval. Nu moet worden vastgesteld dat dit beleidsdoel niet langer houdbaar is. De nota Risicobeleid externe veiligheid 2014-2018 presenteert daarom een andere manier van omgaan met risico's, gebaseerd op een weging van belangen en een transparante bestuurlijke verantwoording van dit proces.

Risico's en ambities

De provincie richt zich in haar externe veiligheidsbeleid van oudsher op de risico's die samenhangen met de opslag, de productie, het gebruik en het vervoer van gevaarlijke stoffen, maar ook op de risico's van het vliegverkeer in de omgeving van een luchthaven. Het voornaamste doel van dat beleid is deze risico's zoveel mogelijk in te perken. Bijvoorbeeld door aan de bron van het risico adequate maatregelen te nemen of door in de omgeving van de bron ontwikkelingen tegen te gaan, die het risico zouden verhogen. Het is gebleken dat dit beleid altijd heel succesvol is geweest. In Brabant zijn de risico's duidelijk afgenomen en de bevolking is overwegend positief over de veiligheidssituatie. Wij moeten echter vaststellen dat een op risicoreductie gericht beleid zijn grenzen nadert. Dat komt onder meer doordat het steeds moeilijker en kostbaarder wordt om de toch al relatief kleine kans op ongelukken nog verder te minimaliseren. Maar er is nog iets anders. Het steeds verder terugdringen van risico's staat op gespannen voet met andere essentiële provinciale ambities. Met name onze doelstelling om Brabant in de top van Europese kennis- en innovatieregio's te houden, kan worden afgeremd doordat het beleid aan de andere kant is gericht op uitsluitend risicoreductie.

Bestuurlijke afweging

Tegen de achtergrond van de Agenda van Brabant en de ambities die daaruit voortvloeien, pleit de nota Risicobeleid externe veiligheid 2014 - 2018 voor een andere manier van omgaan met risico's op het terrein van externe veiligheid. Behalve de eerder genoemde risico's rekenen wij daar vanaf nu ook natuurbranden, aardbevingen en overstromingen onder. Het gaat ons daarbij niet om de risico's van deze natuurverschijnselen zelf. Het gaat daarbij vooral om de gevolgen die zij kunnen hebben voor risicovolle activiteiten en installaties, in de omgeving waar zo'n verschijnsel zich voordoet. Uitgangspunt van ons nieuwe risicobeleid is niet langer het streven om op voorhand alle gevaren in te dammen. Onze eerste stap in de beoordeling van een risico is een bestuurlijke afweging van alle belangen die in het geding zijn. Wij letten daarbij op de mogelijke schade die een risicovolle activiteit kan toebrengen aan mens en samenleving. Even serieus kijken wij echter naar de mogelijke opbrengsten van de activiteit in termen van bijvoorbeeld economische ontwikkeling, aantal arbeidsplaatsen en de bereikbaarheid en aantrekkelijkheid van een stad of regio. Over deze afweging en het daaruit voortvloeiende besluit leggen wij transparant en publiekelijk verantwoording af.

Benutten van beleidsruimte

Als gevolg van de bestuurlijke belangenafweging kunnen zich situaties voordoen waarin wij het verstandig achten de risico's te beperken dan wettelijk verplicht. Denk bijvoorbeeld aan situaties waarin met betrekkelijk eenvoudige maatregelen de risico's kunnen worden beperkt voor kwetsbare groepen als ouderen en kinderen. Ook als wij daar wettelijk niet toe verplicht zijn, nemen wij op basis van onze afweging onze eigen verantwoordelijkheid. Omgekeerd kan de brede belangenafweging zo uitpakken dat wij het verantwoord achten een zeker risico te accepteren, uiteraard nemen wij daarbij de geldende regelgeving in acht. Intussen benutten wij alle ruimte die de wet ons laat om op een andere manier om te gaan met de risico's van externe veiligheid. Zo zullen wij de komende periode een brede belangenafweging uitvoeren in situaties waarin rond bedrijvigheid en transport – om welke reden dan ook – de risico's toenemen. Hetzelfde doen wij bij inpassingsplannen waarbij sprake is van een Brabants belang. Ten slotte zullen we belangen afwegen bij de (her)ontwikkeling van grote bedrijventerreinen, al dan niet in samenwerkingsprojecten met gemeenten.

Samenwerken en verbinden

Op andere thema's hebben wij geen wettelijke taak, maar vanuit een Brabants belang willen wij er wel verantwoordelijkheid voor nemen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de samenwerking en afstemming met gemeenten bij activiteiten die de gemeentegrenzen overschrijden. In lijn met het Provinciaal Milieuplan kiezen wij dan bij voorkeur voor een verbindende, op samenwerking gerichte rol. De samenwerking in het reeds bestaande programma Brabant Veiliger is daarvoor een geschikt kader, wat we graag voortzetten. Samen met gemeenten, veiligheidsregio's en omgevingsdiensten buigen wij ons over ontwikkelingen op bijvoorbeeld het terrein van het (spoor)vervoer van gevaarlijke stoffen, de omgeving van luchthavens en ontwikkelingen op het terrein van kernenergie en radioactieve stoffen. Samen overleggen we over de vestiging en verplaatsing van risicovolle bedrijven en stemmen we wettelijke taken af op het gebied van vergunningverlening, handhaving en toezicht. Met onze partners geven wij bovendien een impuls aan het ontwikkelen van risicocommunicatie. Immers, geheel in lijn met onze andere kijk op risico's, is het van belang dat burgers weten welke afweging de overheid maakt en welke gevolgen die voor hun veiligheid kan hebben. Transparante communicatie over risico's moet eraan bijdragen dat ook burgers hun verantwoordelijkheid kunnen nemen en hun eigen afwegingen kunnen maken ten aanzien van de situatie waarin zich (gaan) bevinden. En in het geval van een ongeluk of calamiteit moeten burgers ook weten wat hen te doen staat. Door middel van risicocommunicatie vertelt het bevoegd gezag dus niet alleen in heldere bewoordingen wat in een bepaalde situatie de risico's zijn en wat er mis kan gaan, maar ook wat burgers in zo'n geval het beste kunnen doen.

Regie nemen

In uitzonderlijke gevallen zullen wij als provincie de regie nemen in bepaalde ontwikkelingen. Dat is het geval als de provincie in belang van heel Brabant besluiten neemt en wanneer afzonderlijke regio's of gemeenten daardoor meer of minder risico lopen. Tegen die achtergrond gaan wij de komende jaren vanuit onze nieuwe visie op risico's aan de slag op bedrijventerrein Moerdijk, met het doel economische activiteiten te stimuleren, de duurzaamheid van het terrein te bevorderen en tegelijk de veiligheid voor de omgeving te verbeteren. Doordat wij als provincie regie nemen, committeren wij ons voor een langere periode aan de ontwikkelingen op dit bedrijventerrein en nemen wij in alle opzichten verantwoordelijkheid voor de gevolgen van onze keuzes.

1 INLEIDING

Brabant is een van de meest dynamische regio's van Nederland. Die positie willen we graag vasthouden en versterken. In de Agenda van Brabant spreken wij als onze ambitie uit, dat deze provincie ook in de toekomst tot de Europese top van kennis- en innovatieregio's behoort. Als we de Brabantse economie op die hoogte willen zien, moeten we ook nadenken over de vraag hoe we om zullen gaan met de veiligheidsrisico's die bestaande en nieuwe activiteiten met zich meebrengen voor hun omgeving. Maar ook hoe we kunnen zorgen voor een gezonde en veilige leefomgeving. Want volgens diezelfde Agenda van Brabant staat een gezonde en veilige leefomgeving aan de basis van een goed leef- en vestigingsklimaat en daarmee dus ook aan de basis van onze verdere ambities.

1.1 Beleidsevaluatie

Het provinciale beleid ten aanzien van veiligheid richt zich op de risico's van de opslag, productie en het vervoer van gevaarlijke stoffen en op de risico's van luchthavenverkeer in relatie tot de omgeving. Tot op heden is het beleid uitsluitend gericht op de reductie van deze risico's. Dat kan in beginsel op twee manieren. Enerzijds door maatregelen te treffen die het risico zelf inperken (maatregelen aan de bron) en aan de andere kant door in de omgeving van risico's geen andere ontwikkelingen toe te staan (maatregelen in de omgeving). Deze aanpak is in het verleden zeer succesvol geweest. Dat blijkt onder meer uit de 'Toestand van het Brabantse Milieu 2012 - Nulmeting'. Situaties waarin kwetsbare objecten als scholen of verzorgingshuizen zich binnen de risicocontour van een bedrijf bevonden, zijn de afgelopen jaren gesaneerd. En in situaties waar dit probleem in beginsel nog zou kunnen optreden, hebben gemeenten het bestemmingsplan aangepast of zijn zij daarmee bezig. Ook zijn de risico's voor iedereen inzichtelijk via de risicokaart. Uit onderzoek blijkt verder dat slechts een klein deel van de Brabantse bevolking negatieve gevoelens koestert ten aanzien van de productie of het transport van gevaarlijke stoffen. Uit de tussenevaluatie van de vorige beleidsvisie externe veiligheid die eind 2010 is uitgevoerd, kan worden afgeleid dat de uitvoering van het risicobeleid de afgelopen jaren is verbeterd en heeft gezorgd voor een bewustere omgang met veiligheid.

Nu de meest urgente risicosituaties zijn opgelost, is het zaak vooruit te kijken en een risicobeleid te ontwikkelen dat rekening houdt met andere ambities. Daarbij kiezen we voor een aanpak die meer dan tot nu toe oog heeft voor nieuwe en vernieuwende activiteiten. Anders gezegd: we staan voor de uitdaging een risicobeleid te ontwikkelen dat ons - binnen de bestaande wet- en regelgeving - de ruimte geeft om uiteenlopende belangen te verbinden. Daarbij blijven we recht doen aan de behoefte van de Brabantse burgers aan veiligheid. Analoog aan de definitie van gezondheid die het Provinciaal Milieuplan hanteert, gaat het daarbij niet alleen om de afwezigheid van een directe bedreiging door risico's in de omgeving, maar ook om een toestand waarin mensen zich fysiek, mentaal en sociaal voldoende veilig voelen. Aan deze behoefte zal worden tegemoet gekomen door heldere informatie over de aard van de risico's en over de handelingsopties die burgers ter beschikking staan. Terwijl we aandacht hebben voor deze brede veiligheidsbehoefte van burgers, willen we aan de andere kant oog hebben voor economische ambities en andere gewenste maatschappelijke ontwikkelingen die bijdragen aan de doelstelling van deze provincie om zich te meten met andere Europese topregio's.

1.2 Nieuwe inzichten over omgaan met risico's

De afgelopen decennia zijn veel maatregelen getroffen om de samenleving veiliger te maken. Als we onze gemiddelde levensverwachting als maatstaf nemen, is onze veiligheid nog nooit zo hoog geweest als tegenwoordig. Tegelijk moet worden vastgesteld dat er geen eenduidige relatie bestaat tussen alle veiligheidsmaatregelen die zijn genomen om de risico's te reduceren en de toename van de gemiddelde levensverwachting. Uit de cijfers van het CBS blijkt een aantoonbare samenhang van de levensverwachting met opleidingsniveau en werkgelegenheid. Bekend is dat het verlies van een baan vijf jaar kan kosten ten opzichte van de verwachte gezonde levensduur. We weten sinds de jaren '90 ook dat een verschil in opleidingsniveau kan leiden tot een verschil in gezonde levensduur, oplopend tot ongeveer 16 jaar. Naast het beperken van een blootstelling aan fysieke risico's, hebben ook de opleiding en werkgelegenheid een belangrijke invloed op de toename in de gemiddelde levensduur.

Het is goed om te beseffen dat interventies ten behoeve van veiligheid soms negatief uitwerken op maatschappelijk gewenste activiteiten. Vandaar dat we er goed aan doen de discussie over de toelaatbaarheid van externe veiligheidsrisico's te voeren met een open oog voor het feitelijke saldo van positieve en negatieve effecten.

Deze benadering ligt in lijn met het Provinciaal Milieuplan. Daarin is vastgesteld dat risico's op het terrein van externe veiligheid bewust worden afgewogen ten opzichte van andere maatschappelijke belangen. De negen provinciale gebiedsontwikkelingen volgens de Structuurvisie ruimtelijke ontwikkeling bieden een kader om alle relevante aspecten in samenhang af te wegen en daar ervaring mee op te doen.

Het kabinetsvoorstel voor de Omgevingswet kiest voor dezelfde invalshoek. In het voorstel wordt een groot aantal bestaande wetten en regels op het terrein van omgevingsrecht geheel of gedeeltelijk ondergebracht in één nieuwe Omgevingswet. Om slagvaardig te kunnen werken aan een duurzame leefomgeving krijgen provincies en gemeenten meer ruimte om de verschillende aspecten die daarbij een rol spelen, bestuurlijk af te wegen.

1.3 Om welke risico's gaat het?

Ons beleid externe veiligheid beperkt zich tot nu toe tot de externe veiligheidsrisico's waarvoor veiligheidsnormen in wet- en regelgeving zijn opgenomen (Zie bijlage 2 voor een overzicht van relevante wet- en regelgeving). Het gaat dan om de risico's die traditioneel samenhangen met de opslag, de productie, het gebruik en het vervoer van gevaarlijke stoffen en de risico's van vliegverkeer in de omgeving van luchthavens.

In deze nota vatten we risico's breder op. Zo wordt ook aandacht besteed aan de risico's van natuurbranden, aardbevingen en overstromingen. Het gaat hierbij niet om de directe risico's van deze natuurverschijnselen op de omgeving, maar op het verhoogde risico dat optreedt indien risicovolle activiteiten aan deze natuurverschijnselen worden blootgesteld. Dat geldt ook voor de risico's van windturbines, waarvan bijvoorbeeld afbrekende onderdelen ook voor directe risico's op de omgeving kunnen zorgen.

Ten slotte hebben we oog voor activiteiten die risico's voor de omgeving met zich meebrengen, maar die betrekkelijk nieuw zijn en die (nog) niet in de wetgeving van externe veiligheid zijn vervat.

Het gaat hier om activiteiten als mestvergistingsinstallaties (biogas), tankstations voor waterstof en aardgas (CNG's), schaliegaswinning en zoönosen. In deze nota beschrijven wij op welke wijze wij al dan niet een rol willen spelen bij de aanpak van de genoemde veiligheidsrisico's.

Alle genoemde risico's onderscheiden zich overigens van zogenaamde risico's *interne veiligheid*. Bij risico's *interne veiligheid* gaat het immers om risico's die mensen lopen wanneer zij - bijvoorbeeld als werknemer - zelf betrokken zijn bij activiteiten met gevaarlijke stoffen. Het omgaan met risico's in deze situaties is in belangrijke mate geregeld in de Arbeidsomstandighedenwet en maakt geen deel uit van deze nota.

1.4 Totstandkoming van deze visie

Het beleid dat in deze nota is neergelegd, is het resultaat van uitvoerige bestuurlijke en ambtelijke discussie en consultatie. Het denken over andere manieren van omgaan met risico's is ook al een geruime tijd aan de gang, zowel in Brabant als op andere niveaus.

Op rijksniveau startte de discussie in 2004 met de nota 'Nuchter omgaan met risico's'. Diverse regeringsverklaringen hebben sindsdien opgeroepen 'redelijk' met risico's om te gaan. Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties loopt sinds 2011 het programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' dat zowel binnen het rijk als bij andere overheden het redelijk omgaan met risico's bepleit en op de kaart zet. In dat kader hebben ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad voor Openbaar Bestuur adviezen uitgebracht, die bij het opstellen van deze beleidsnota een rol hebben gespeeld. Behalve het afwegen van verschillende belangen komt in de discussie ook het thema aan de orde in hoeverre van burgers mag worden verwacht dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het risico waaraan zij zijn blootgesteld.

In eigen huis verscheen begin 2012 het essay 'Risico's in de polder', in opdracht van de gedeputeerden Van Heugten en Van den Hout. Ter voorbereiding daarvan zijn vanaf eind 2011 gesprekken gevoerd met de betrokken portefeuillehouders van provincie en gemeenten, medewerkers van IPO, VNG en Veiligheidsregio's, alsmede vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Het essay pleit voor een 'verantwoord risicobeleid': in plaats van besluitvorming op basis van statische normen en rekenmodellen, moeten de verschillende aspecten van risico's aan de bestuurstafel worden afgewogen en verantwoord. Tijdens een minisymposium in mei 2012 werd het gedachtegoed van het essay enthousiast ontvangen door Brabantse gemeentebestuurders.

Voor de totstandkoming van deze kadernota, zijn verschillende belanghebbenden betrokken in het proces. Hierna volgt een chronologisch overzicht van de activiteiten:

Op 30 november 2012 vond een themabijeenkomst plaats van de Statencommissie Ecologie en Handhaving. In de aanloop naar deze beleidsnota bespraken de Statenleden de contouren van een nieuw risicobeleid, alsmede de rollen en taken die de provincie daar naar hun mening in zou moeten vervullen.

Op 11 oktober 2013 kwamen deze commissieleden opnieuw bijeen, ditmaal voor een beeldvormend overleg. Nu lag de vraag voor hoe de leden van de commissie concreet wensten om te gaan met verschillende typen risico's, welke rol in specifieke situaties volgens hen voor de provincie is weggelegd en hoe deze zou kunnen worden ingevuld.

Op 3 juni 2013 kwamen experts van gemeenten, regionale milieudiensten, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties bijeen om hun visie te geven over de uitgangspunten van het beleid. Hun inbreng heeft een verdere inkleuring aan deze beleidsvisie gegeven en het draagvlak vergroot. In de periode juni tot en met september vonden gesprekken plaats 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.

Op 14 november 2013 heeft de Provinciale Omgevingscommissie haar advies over de beleidsvisie gegeven. Samen met de reacties vanuit gemeenten, veiligheidsregio's en het ministerie BZK heeft dit tot een aanscherping van de visie geleid.

Een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van het zowel het genoemde essay als deze beleidsvisie leverde ten slotte prof. dr. Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

2 AFWEGING VAN BELANGEN

Risico's horen bij de samenleving. Ze zijn er in alle soorten en maten en met uiteenlopende gevolgen. We lopen risico's thuis, op straat, op het werk, op de snelweg, in de trein en in het vliegtuig. Sommige risico's gaan we uit vrije wil of zelfs moedwillig aan. We treffen zelf maatregelen of vertrouwen op die van anderen, maar we realiseren ons ook dat het af en toe misgaat.

2.1 Risico's blijven

Een belangrijk verschil tussen de risico's die we dagelijks nemen en de risico's van gevaarlijke stoffen, is dat wij voor risico's in onze omgeving niet zelf hebben gekozen, althans niet bewust. Maar intussen kunnen we gewoon niet meer zonder de gevaarlijke stoffen die deze risico's veroorzaken. We maken gebruik van aardgas om ons huis te verwarmen. We tanken diesel, benzine of LPG om auto te rijden. Ook voor de productie van medicijnen, schoonmaakmiddelen en consumentengoederen zijn gevaarlijke stoffen nodig. Die worden niet alleen gebruikt bij de productie van goederen, ze moeten ook worden opgeslagen en vervoerd.

Om burgers te beschermen tegen deze gevaren in hun omgeving is de overheid een steeds belangrijker rol gaan vervullen. In het kader van externe veiligheid zijn in de loop der tijd tal van veiligheidsmaatregelen getroffen. En er worden voortdurend minder gevaarlijke alternatieven gezocht en gevonden. Maar door de groei van de bevolking, de technologische vooruitgang en de stijgende welvaart is het gebruik van gevaarlijke stoffen de laatste decennia per saldo alleen maar toegenomen. Een actueel voorbeeld daarvan is het gebruik van biogas dat immers ook geproduceerd en vervoerd moet worden. Zelfs initiatieven gericht op duurzame energie vergen en veroorzaken het gebruik van gevaarlijke stoffen.

Terwijl het gebruik van gevaarlijke stoffen toeneemt, zorgen technologische verbeteringen ervoor dat de kans op ongevallen per activiteit in het algemeen afneemt. Het overblijvende risico roept niettemin de vraag op: hoe gaan we daarmee om?

2.2 Naar een maatschappelijke afweging van belangen

Van uitsluitend risicoreductie...

Risico's volledig voorkomen of uitbannen is onmogelijk. Daarom is er altijd sprake van een 'restrisico'. In onze vorige 'Beleidsvisie externe veiligheid - de keuzes van de provincie Noord-Brabant 2008-2012' kozen wij ervoor de risico's die bedrijven en het vervoer van gevaarlijke stoffen opleveren voor de leefomgeving, zoveel mogelijk te verminderen. Deze ambitie loopt vanuit twee invalshoeken tegen grenzen aan.

Beleid dat zich uitsluitend richt op het verminderen van risico's, heeft niet expliciet oog voor andere aspecten en belangen die met risico's samenhangen. Het op reductie van externe veiligheidsrisico's gerichte handelen van de overheid kan daardoor andere maatschappelijke ontwikkelingen zo sterk belemmeren dat we economisch, sociaal of in het ons omringende milieu minder welvarend zijn.

Dit probleem vraagt om een nieuwe visie op het omgaan met risico's en de verantwoordelijkheden die daarbij aan de orde zijn. In de tweede plaats kan een uitsluitend op risicovermindering gericht beleid ertoe leiden dat er maatregelen worden getroffen die onevenredig veel geld kosten in verhouding tot de risicoreductie die ze opleveren. Hier is de wet van de verminderde opbrengst van toepassing; naarmate risico's dankzij allerlei maatregelen zijn teruggebracht, kost het steeds meer moeite en geld om ze nog verder terug te dringen.

Totdat er uiteindelijk sprake is van een buitenproportionele investering. In dat geval kunnen extra middelen beter op een ander maatschappelijk terrein worden ingezet om voor hetzelfde geld meer veiligheid of een andere maatschappelijke meerwaarde te verkrijgen.

... naar belangenafweging

In onze nieuwe visie kiezen we er bij het beoordelen van risico's niet op voorhand voor om alle gevaren in te dammen. Bij voorkeur maken we bij risico's vaker een brede, integrale belangenafweging. Dat wil zeggen dat we bij risico's niet langer uitsluitend kijken naar het potentiële gevaar en de schade die met een bepaalde activiteit gepaard gaat, maar ook naar de maatschappelijke opbrengsten van de betreffende activiteit. Denk aan de bijdrage aan de economie, het aantal arbeidsplaatsen, de bereikbaarheid van een stad of regio, maar ook de aantrekkelijkheid die ervan uitgaat in de vorm van beschikbare voorzieningen of toplocaties om te wonen.

Door alle relevante aspecten met elkaar in verband te brengen en tegen elkaar af te wegen voeren we een rationeler risicobeleid. Daarbij houden wij ons uiteraard aan de wet- en regelgeving.

Na weging van alle betrokken belangen en aspecten komt uiteindelijk een bestuurlijke keuze tot stand.

Soms meer, soms minder risico

Als gevolg van de integrale besluitvorming zullen zich situaties voordoen waarin wij ten behoeve van de veiligheid de risico's juist willen beperken. Daarbij denken we aan situaties waarbij met (eenvoudige) maatregelen de risico's kunnen worden verkleind voor bijvoorbeeld ouderen en/of kinderen die in de omgeving verblijven. Een beperking tot uitsluitend de voorgeschreven normen zou namelijk kunnen betekenen dat de echte veiligheid niet toeneemt of mogelijk zelfs afneemt.

Omgekeerd kan het zijn dat in bepaalde situaties in Brabant de externe veiligheid afneemt of minder sterk toeneemt. Dat is het geval wanneer wij bestuurlijk oordelen dat de vastgestelde maatschappelijke baten van een risicovolle activiteit groter zijn dan de mogelijke nadelen, zoals bijvoorbeeld in de vorm van schade voor de leefomgeving. In dat geval zullen we meer risico's accepteren ten gunste van bijvoorbeeld economische ontwikkelingen. Uiteraard doen we dit na een zorgvuldig afwegingsproces.

Voorbeeld van meer risicoreductie dan wettelijk vereist

Op 500 meter van een risicovol bedrijf, op ruime afstand buiten de risicocontour (PR 10^{-6}), ligt een sportcentrum. Om ouders met jonge kinderen de mogelijkheid te bieden om overdag te sporten wilde het sportcentrum haar faciliteiten uitbreiden met een kinderdagverblijf. In de plannen viel het kinderdagverblijf ruimschoots buiten de risicocontour van het bedrijf. Hoewel bij een catastrofe het geplande kinderdagverblijf zich binnen de invloedsfeer zou bevinden, lag het groepsrisico ruim onder de oriëntatiewaarde, doordat het een gebied betreft met een lage dichtheid van personen. Wettelijk gezien was er daardoor geen reden om de bouw van het kinderdagverblijf niet toe te staan. Omdat het een extra kwetsbare doelgroep betreft (jonge kinderen zijn niet zelfredzaam), is uit bestuurlijke overwegingen afgezien van het verlenen van een vergunning voor een dergelijke voorziening in de nabijheid van een risicovolbedrijf. De realisatie van het kinderdagverblijf is om deze reden uiteindelijk niet doorgezet. In deze beleidsvisie blijft voor extra kwetsbare doelgroepen het uitgangspunt en streven gericht op verdergaande risicoreductie, ook wanneer wordt voldaan aan de wettelijke normen.

Voorbeeld waarbij het bestuur meer risico toestaat (binnen de wettelijke kaders)

Vanuit het programma Brabant Veiliger worden duurzame, ruimtelijke ontwikkelingen gestimuleerd die passen bij de ambities van Brainport. Voor het ontwikkelen van de High Tech Campus in Eindhoven (HTCE) staat het concept van een innovatieve High Tech omgeving centraal; onderzoek naar en het ontwikkelen van kleinschalige productie van nieuwe ideeën, producten of processen. Uitbreiding van bestaande en nieuwe risicovolle bedrijven is mogelijk als het gaat om Research & Development bedrijven die passen bij het concept van de HTCE. Denk hierbij aan Laboratoria, cleanrooms en onderzoeksruimten waarbij proeven worden uitgevoerd en chemicaliën worden toegepast.

Naast risicovolle activiteiten bevinden zich op de HTCE ook niet-risicovolle bedrijfsactiviteiten en/of ondersteunende (kantoor)functies. Deze bedrijven worden vanuit de regelgeving aangeduid als (beperkt) kwetsbare objecten en dienen te worden beschermd tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen, tenzij er sprake is van een functionele verbinding is met de R&D-locatie. Door binnen de campus op een centrale plek verschillende, nauw aan elkaar gelieerde bedrijven te plaatsen en deze onder voorwaarden als één geheel te beschouwen (zoals het instellen van een veiligheidszone en een overkoepelende structuur met een bedrijfsbrandweer) is de mogelijkheid geboden voor uitbreiding van de risicovolle activiteiten. Daarmee kan de voor Brabant zo belangrijke R&D bedrijvigheid op de campus tot verdere bloei komen.

Keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid

Op basis van een transparante belangenafweging is het mogelijk rationele besluiten te nemen die ook voor de burger inzichtelijk zijn. Juist als burgers goed geïnformeerd zijn, kunnen zij zelf de nadelen afwegen tegen de voordelen en kiezen om daarvoor ook verantwoordelijkheid te nemen.

Voorbeeld: de wijk Lambrasse

Een voorbeeld van een situatie waarin dat gebeurt is de nieuwe wijk Lambrasse in het Gelderse Wijchen. Wie daar een woning koopt, verklaart bij het koopcontract ook ervan op de hoogte te zijn dat er een hogedrukgasleiding dwars door de woonwijk loopt. De kans op een ongeval is heel klein, maar als het zich voordoet kan de explosie grote schade aanrichten. Onderzoek heeft uitgewezen dat de bewoners zich inderdaad bewust zijn van dat relatief hoge risico en het ook aanvaardbaar vinden.

Ten aanzien van deze woonwijk oordeelde het gemeentebestuur dat het groepsrisico van de gasleiding niet alleen verantwoord is, maar communiceerde het ook actief dat mensen in de omgeving konden wonen mits zij zelf hun afweging maken.

Dit accent op 'eigen verantwoordelijkheid' ligt overigens geheel in lijn met de transformatie die het kabinet en de overheid in het algemeen wil bewerkstelligen van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. In die visie krijgen burgers niet alleen meer ruimte om zelf activiteiten te ondernemen, ze nemen daarvoor ook meer verantwoordelijkheid, voor zichzelf en voor elkaar. Ook op het terrein van veiligheid onderkent het kabinet de kracht van burgers en ondernemers wanneer zij zelf bijdragen aan hun eigen veiligheid en die van anderen. Al deze ontwikkelingen, die zich aftekenen in een netwerksamenleving, veronderstellen dat de overheid transparanter wordt, actief openheid van zaken geeft, en zich meer oriënteert op de behoeften en initiatieven uit de samenleving.

2.3 Vaststellen van de maatschappelijke meerwaarde

In onze integrale belangenafweging bij risicovolle activiteiten brengen wij de voor- en nadelen ervan in beeld op relevante terreinen als milieu, economie, sociale en fysieke veiligheid, maatschappelijke en landschappelijke aantrekkelijkheid. Ook de gezondheid van mensen speelt in deze afwegingen een rol. Daarbij hebben we in het bijzonder aandacht voor de cumulatie van positieve en negatieve effecten op de gezondheid.

Afwegingsproces

Voor het afwegingsproces in risicovolle situaties hebben wij ons laten leiden door de Notitie Bepalen Maatschappelijke Meerwaarde die in 2012 is opgesteld in het kader van de Verordening ruimte. Op basis van die notitie is een praktisch en inzichtelijk besluitvormingstraject uitgezet waarin vanuit de betrokken beleidsvelden een bepaalde situatie wordt beoordeeld. Deze procesbeschrijving hanteren wij als leidraad. Als laatste stap in het afwegingstraject neemt het bestuur op basis van alle voors en tegens een besluit.

Format

Bijlage 4 bevat het ontwerp van een format voor een integrale belangenafweging bij risico's. In het format komen alle eerder genoemde aspecten beknopt aan de orde. De komende periode zullen wij dit format uitwerken. Ons staat een 'analysemodel' voor ogen dat ons in staat stelt om een situatie - afhankelijk van de complexiteit ervan - snel of juist diepgaander te analyseren en de betrokken belangen te wegen. Voor deze analyse maken wij gebruik van verschillende soorten informatie en dus ook van objectieve maatstaven en kengetallen. Zo kan de hoeveelheid gezondheidsverlies die een risicovolle situatie in haar omgeving veroorzaakt, worden uitgedrukt in DALY's (Disability-Adjusted Life-Years); de economisch effecten kunnen zichtbaar worden gemaakt in werkgelegenheid, of preciezer in het aantal arbeidsplaatsen. Deze benadering gaat uit van meetbare gegevens en niet van ingewikkelde berekeningen op basis van theoretische modellen met onvoldoende objectieve data. In dat geval zouden wij slechts nauwkeurigheid suggereren, terwijl de analyse juist tot doel heeft transparante bestuurlijke besluitvorming mogelijk te maken. Feitelijke meetgegevens komen uiteraard niet in de plaats van een bestuurlijke afweging, maar zijn een betere ingrediënt dan theoretische berekeningen.

Voorbeeld: integrale belangenafweging

Windenergie is een duurzame energiebron die Nederland helpt de Europese doelstellingen van CO2-reductie te halen. Een windmolen heeft na drie tot zes maanden alle energie opgewekt die nodig is voor de productie, het transport en de installatie ervan. Daarnaast levert de installatie ervan een investeringsimpuls op van ongeveer 2 miljoen euro per windmolen, wat neerkomt op ongeveer 40 mensjaren werk. Deze economische kosten inclusief rente worden voor moderne windmolens in het algemeen binnen een periode van 7 tot 10 jaar terugverdiend. De maatschappelijke kosten van windmolens hangen samen met de overlast voor de directe woonomgeving, zoals geluid en flakkerende schaduwen.

Ook de horizonvervuiling die sommige mensen ervaren, valt onder de maatschappelijke kosten. Op lange termijn kunnen er maatschappelijke kosten ontstaan doordat windmolens risico's met zich meebrengen. Ze kunnen direct schade toebrengen als er onderdelen vanaf breken. De effecten van zo'n incident kunnen verder reiken naarmate afbrekende onderdelen elders de kans op ongevallen vergroten. De al genoemde overlast kan bovendien als een gezondheidsrisico worden gezien.

2.4 Bij welke besluiten passen wij dit toe?

Op het terrein van externe veiligheid zullen wij voortaan de ruimte benutten of creëren om bestuurlijk risico's af te wegen. Het uitvoeren van een integrale belangenafweging beschouwen wij als een noodzakelijke basis, niet alleen voor onze eigen besluitvorming, maar ook voor transparante communicatie daarover richting de Brabantse burger.

Voor ons nieuwe beleid ten aanzien van risico's en de besluitvorming daarover zijn de bestaande wettelijke bepalingen het kader.

De regels rond het *plaatsgebonden risico* hanteren wij als minimum voor de risico's waar dat wettelijk is voorgeschreven. Tegelijk zoeken wij ruimte voor eigen afweging en gaan we met het rijk in discussie over de strakke, theoretisch berekende normering in deze regelgeving. Van de wettelijke ruimte die de regels rond het *groepsrisico* ons bieden voor bestuurlijke afweging, maken wij maximaal gebruik. Wij zullen een brede belangenafweging uitvoeren in de volgende situaties:

- Bij bedrijven waar - om welke reden dan ook - een toename plaatsvindt van het plaatsgebonden risico en waar dus het groepsrisico opnieuw moet worden verantwoord.
- Bij door ons vast te stellen inpassingsplannen waarbij een Brabants belang aan de orde is.
- Bij (samenwerkings)projecten van provincie, gemeenten en andere partijen bij de (her)ontwikkeling van grote bedrijventerreinen.

2.4.1 Plaatsgebonden risico

Eén van de centrale doelstellingen van het nationale externe veiligheidsbeleid is om personen die zich bevinden in de nabijheid van een risicobron te beschermen tegen de kans op overlijden als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen of ten gevolge van een ongeval met een vliegtuig op of nabij een luchthaven. Voor het bereiken van deze doelstelling wordt het 'plaatsgebonden risico' gehanteerd. Hier gaat het om de kans dat iemand op een bepaalde locatie dodelijk wordt getroffen als direct gevolg van een incident aldaar. Op basis van berekeningen kan een contour rond de risicobron worden getrokken, waarbinnen de berekende kans per jaar op overlijden groter is dan eenmaal op de miljoen (10^{-6}). Binnen deze risicocontour mogen kwetsbare objecten, zoals woningen, zorginstellingen en scholen, zich niet vestigen. In situaties waarbij het bestemmingsplan de vestiging van kwetsbare objecten binnen de risicocontour toestaat is sprake van een latente sanerings situatie en verzoeken wij de betreffende gemeente het bestemmingsplan hierop aan te passen.

Schijnzekerheid

Het plaatsgebonden risico zorgt er weliswaar voor dat de activiteiten rond een risicobron worden gereguleerd, maar de risicocontour creëert tegelijk schijnzekerheid. Dat heeft alles te maken met de onzekerheden in de rekenexercitie die wordt uitgevoerd om het plaatsgebonden risico vast te stellen. Zo heeft de inmiddels opgeheven Adviesraad Gevaarlijke Stoffen in 2011 al aangegeven dat de gehanteerde faalkansen vaak zijn gebaseerd op verouderde casuïstiek en dat de berekeningen zijn gebaseerd op onverifieerbare uitgangspunten. Desondanks worden de resultaten van deze berekeningen in een harde norm uitgedrukt, met als gevolg dat bebouwing vaak oprukt tot aan de plaatsgebonden risicocontour, zonder dat hier een gedegen risicoafweging aan ten grondslag ligt. Omgekeerd worden in de gehanteerde methodiek veel veiligheidsmaatregelen, zoals voorzieningen aan installaties, preventief onderhoud, inspecties en controles niet in de berekening meegewogen.

Tegelijk suggereert een veiligheidscontour dat de situatie buiten de contour 'veilig' is en er binnen 'onveilig'. Dat wekt ten onrechte de indruk dat veiligheid een absoluut gegeven is en kan leiden tot misplaatste onrust over de grenzen van zo'n contour. Het berekende plaatsgebonden risico geeft zodoende geen inzicht in het effect van dergelijke maatregelen op de veiligheid en dus ook geen getrouw beeld van de veiligheid.

Ruimte voor afweging

Voor *kwetsbare* objecten zoals woningen, scholen en verzorgingstehuizen geldt het plaatsgebonden risico als een grenswaarde die in het hele land moet worden gehanteerd.

Voor *beperkt kwetsbare* objecten, zoals bedrijfsgebouwen en winkels, is er sprake van een richtwaarde, waarvan door andere overheden mag worden afgeweken als daar zwaarwegende redenen voor zijn. Wat deze zwaarwegende redenen zijn is echter niet nader ingevuld.

Met betrekking tot het toelaten van beperkt kwetsbare objecten binnen een plaatsgebonden risicocontour biedt de wetgeving ons dus beleidsruimte. Indien het plaatsgebonden risico toeneemt en er sprake is van aanwezigheid van beperkt kwetsbare objecten binnen de richtwaarde, zullen wij een integrale afweging maken. Ook voor de realisatie van gebouwen in de nabijheid van een luchthaven biedt de wetgeving (RBML) ons beleidsruimte. De invulling van deze beleidsruimte wordt nader uitgewerkt in een beleidsregel. Tegelijk willen wij samen met het rijk nadenken over de redelijkheid van het plaatsgebonden risico. Het gaat ons dan met name over de schijnzekerheid van de onderliggende rekensommen en de daarop gebaseerde strakke normen, maar ook over de mogelijkheid om ten aanzien van dit thema meer beleidsruimte voor overheden te bewerkstelligen. Ons uiteindelijke doel is om ruimte te creëren voor een door ons gewenste integrale afweging van belangen en een daarop gebaseerde verantwoorde besluitvorming over risico's.

2.4.2 Groepsrisico

De tweede centrale doelstelling van het nationale externe veiligheidsbeleid is de bescherming van de samenleving tegen het ontwrichtende effect van een ongeval met gevaarlijke stoffen of met een vliegtuig, waarbij een groot aantal slachtoffers valt. Voor het bereiken van deze doelstelling wordt het zogenaamde groepsrisico gehanteerd. Hier gaat het om de kans dat als gevolg van een dergelijk ongeval in één keer een groep personen in de directe omgeving overlijdt. Aan het groepsrisico zijn zogenaamde oriëntatiewaarden verbonden. Deze oriëntatiewaarden zijn geen 'harde normen', ofschoon ze wel vaak zo worden opgevat. In de regelgeving omtrent het groepsrisico schrijft de wetgever het bevoegd gezag juist expliciet voor om het risico integraal af te wegen tegen maatschappelijke en economische belangen. Bovendien biedt de wet de mogelijkheid om af te wijken van de oriëntatiewaarde.

Overigens kleeft aan het groepsrisico hetzelfde probleem als aan het plaatsgebonden risico: het zijn en blijven rekenkundige modellen, waarvan de uitkomst niet of slechts beperkt de werkelijkheid representeert en die ons dus niet van de verantwoordelijkheid ontslaat eigen afwegingen te maken en besluiten te nemen.

In de Wet luchtvaart is geen norm of richtwaarde voor het groepsrisico vastgesteld. Het staat provincies dus vrij om een eigen groepsrisicobeleid in te voeren. Omdat het beschermen van grote groepen mensen tegen ongevallen en rampen een provinciaal belang is, zullen wij de mogelijkheden voor groepsrisicobeleid rondom luchthavens in een later stadium beschouwen.

3 ROL VAN DE PROVINCIE

Wat gaan wij de komende jaren doen? Op welke ontwikkelingen en risico's gaan wij op basis van een verantwoord risicobeleid actie ondernemen? Waar bieden wettelijke taken ons een basis in actie te komen en wanneer handelen we in samenwerking met of op verzoek van gemeenten om activiteiten op elkaar af te stemmen of daar richting aan te geven? En welke rollen passen ons dan het beste om ons doel te realiseren?

Voor de uitvoering van het risicobeleid heeft de provincie enkele wettelijke taken. Die betreffen onder meer activiteiten op het terrein van vergunningverlening, handhaving en toezicht. Dat zijn stuk voor stuk belangrijke taken. Een overzicht van onze wettelijke taken is opgenomen in bijlage 3.

Er zijn echter ook thema's en terreinen waarop wij als provincie geen wettelijke taak hebben, maar wel verantwoordelijkheid wensen te nemen. Wij willen op die terreinen actief zijn, omdat wij zo meerwaarde denken te realiseren voor Brabant. In overeenstemming met het Provinciaal Milieuplan, maar toegespitst op risicobeleid, zien wij op die terreinen voor onszelf de volgende rollen:

- Een *verbindende* rol, waarbij de provincie samenwerking tussen partijen stimuleert en hun belangen, vragen en problemen bundelt richting met name het rijk.
- Een *regierol*, waarbij de provincie richting geeft aan gemeentelijk risicobeleid op basis van het eigen risicobeleid en haar wettelijke bevoegdheden op terrein van ruimtelijke ordening en interbestuurlijk toezicht.

Op basis van de geschetste rollen volgt hierna een overzicht van de acties die wij – naast uitvoering van onze wettelijke taken – de komende jaren ondernemen om aan verantwoord risicobeleid vorm te geven. De prioriteiten die wij daarmee tevens stellen, zijn in de voorbereiding van deze beleidsnota besproken met vertegenwoordigers van gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

3.1 Samenwerken en verbinden: Brabant veiliger

Sinds 2006 werken provincie, gemeenten, regionale milieudiensten (opgegaan in de omgevingsdiensten) en veiligheidsregio's samen in het programma Brabant Veiliger. Het programma maakt deel uit van de subsidieregeling Programmafinanciering Externe Veiligheid van het ministerie van I&M. In het kader van Brabant Veiliger zijn de afgelopen jaren diverse projecten uitgevoerd. Het programma eindigt in 2014. Vanuit onze oorspronkelijke regierol werken wij nu gezamenlijk naar het doel dat eind 2014 alle organisaties voldoen aan vastgestelde kwaliteitscriteria.

Toekomstige financiering onduidelijk

De invulling van de Programmafinanciering na 2014 is van belang voor de wijze waarop partijen in Brabant op het gebied van externe veiligheid samenwerken en welke rol de provincie hierbij vervult. In zijn reactie op het Odfjell-rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) en het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) gaat het kabinet in op het vervolg van de Programmafinanciering. Het is de bedoeling dat de gelden vanaf 2015 verdeeld worden over de veiligheidsregio's en over omgevingsdiensten met BRZO-bedrijven in hun regio. Over de invulling van de verdeling treedt het kabinet in overleg met IPO, VNG en het Veiligheidsberaad.

Ofschoon de Programmafinanciering op termijn eindigt zijn alle partijen van mening dat Brabant Veiliger een effectief en succesvol kader is. Het zou ook in de toekomst een platform moeten zijn om met elkaar kennis en ervaring uit te wisselen en elkaar te ondersteunen bij het vervullen van de taken. Om die reden zijn wij er voorstander van het bestaande samenwerkingsverband voort te zetten. Op dit moment is nog niet duidelijk tot wanneer het rijk blijft bijdragen in de kosten van dit platform. Wij zijn er hoe dan ook voorstander van om Brabant Veiliger voort te zetten.

In de nieuwe situatie past ons een verbindende rol, waarbij wij als één van de partners initiatieven nemen, andere partijen stimuleren en bij elkaar brengen. Binnen de bestaande samenwerkingsstructuur van Brabant Veiliger kan aandacht besteed worden aan afstemming bij de uitvoering van wettelijke taken en van activiteiten die gemeentegrenzen overschrijden, maar ook aan het benutten van elkaars kennis en ervaring en het gezamenlijk verkennen van de aanpak van 'nieuwe risico's'. Deze verschillende samenwerkingsactiviteiten, worden in de volgende paragrafen toegelicht.

3.1.1 Gemeentegrens overstijgende activiteiten

Samenwerking is gewenst bij activiteiten die de gemeentegrenzen overstijgen. Om risico's zo goed mogelijk over Brabant te spreiden kan het nodig zijn dat de provincie het initiatief tot samenwerking neemt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het vervoer van gevaarlijke stoffen, bij nieuwe ontwikkelingen nabij luchthavens en bij activiteiten die samenhangen met kernenergie en radioactieve stoffen. Een transportroute en een luchthaven vertegenwoordigen een economisch belang dat gemeenten overstijgt; bij kernenergie en radioactieve stoffen is het van belang dat de Brabantse overheden een gezamenlijk standpunt innemen richting het rijk. In beide gevallen kan de provincie de rol van intermediair op zich nemen, hetzij tussen de verschillende gemeenten hetzij tussen de gemeenten en het rijk (Nederland/België). Diezelfde rol van verbindende schakel past ons bij de afstemming van een tracé voor buisleidingen. Omdat vervoer van gevaarlijke stoffen navenant veel aandacht zal vergen, gaan we hier nader op in.

Mobiliteit

Het vervoer van gevaarlijke stoffen is één van de aandachtsvelden in het provinciaal mobiliteitsbeleid. Het beleid richt zich o.a. op het beperken van ongewenste neveneffecten van de mobiliteit op de leefkwaliteit. Eén van de 20 tactische doelstellingen in de Dynamische Beleidsagenda 2012-2016 is met name gericht op externe veiligheid. Het gaat er in dat verband om te 'zorgen voor de juiste balans tussen een veilig vervoer van gevaarlijke stoffen (externe veiligheid), de economie en de maatschappij'. Wat die juiste balans is, is op iedere locatie van een risicobron anders en moet daarom bestuurlijk worden verantwoord. Ten behoeve van die bestuurlijke verantwoording zullen wij op locatie het aantal passages van gevaarlijke stoffen langs woningen tellen. Dan wordt duidelijk voor welke locaties de genoemde balans moet worden gerealiseerd of hersteld.

Goederenvervoer

Wij beschikken over een Brabantse Visie Goederenvervoer (BSVG). Het risicobeleid externe veiligheid en de BSVG versterken elkaar over en weer bijvoorbeeld door goederenstromen met gevaarlijke stoffen duurzaam en multimodaal af te wikkelen, zoals vanaf mainports via Moerdijk naar het Brabants achterland.

In het kader van het Programma Versterkt Stedelijk Netwerk Brabant werken wij aan het versterken van Brabant als kennis- en innovatieregio. Daartoe worden economische toplocaties, hoogstedelijke zones en (multimodale) knooppunten ontwikkeld en met elkaar verbonden.

Zo'n netwerk kan hoogwaardige bedrijven en goed opgeleide werknemers aantrekken en vasthouden. Binnen deze ontwikkeling moeten ook ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen, afweging worden gemaakt.

Modal shift

Uit het oogpunt van duurzaamheid, milieu en externe veiligheid richten wij onze aandacht de komende jaren in het bijzonder op een modal shift, waarbij het wegtransport van gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk wordt verlegd naar het veiliger en minder milieubelastende vervoer over rails, water en door buisleidingen (in volgorde van afnemende risicobelasting). Om deze beweging te bevorderen is in de Structuurvisie opgenomen dat wij de ruimte rond multimodale goederenknooppunten zullen reserveren voor bedrijven die daarvan afhankelijk zijn. Het gaat hier om de volgende locaties: Bergen op Zoom, Moerdijk, Oosterhout, Waalwijk, Tilburg, 's-Hertogenbosch, Oss, Veghel, Cuijk en Eindhoven. Met de realisatie van een significante modal shift creëren wij in Brabant een structuur waarin we in de toekomst doortastend met risico's kunnen omgaan, op de wijze zoals ons die bestuurlijk voor ogen staat.

Spoorvervoer

Het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor is bij uitstek een bovenlokale activiteit. Als provincie Noord-Brabant vervullen wij al jaren een verbindende rol. Behalve het Brabantse belang behartigen wij er de belangen van de gemeenten en de provincies Zuid-Holland en Limburg en treden wij op als schakel tussen het rijk en de spoorgemeenten. Vanuit bovenregionaal perspectief is het bijvoorbeeld van belang zowel economische als veiligheidswinst te bereiken door het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen te herrouteren via de nog te realiseren spoorboog bij Meteren. Zo creëren we ook ruimte voor binnenstedelijke ontwikkelingen en meer capaciteit voor het goederen- en personenvervoer. Bovendien wordt de kans kleiner dat zich in West-Brabant op de Brabantroute incidenten voordoen met grote aantallen slachtoffers. Wij realiseren ons overigens dat door deze acties in sommige gemeenten de risico's enigszins zullen toenemen, terwijl ze elders flink afnemen. Wij zullen ons ten aanzien van het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen blijven inzetten voor de Brabantse economie én de veiligheid. Vanuit die doelstelling zoeken wij naar verdere verbeteringen, onder meer in de vorm van nieuwe beveiligingssystemen.

Brabantse Spooragenda 2030

Beslissingen over het spoornetwerk worden door de rijksoverheid genomen. De provincie heeft op dit terrein geen wettelijke opdracht of verplichting, maar is voor het rijk wel aanspreekpunt wanneer bovenlokale of bovenregionale belangen in het geding zijn. Het gaat dan doorgaans om beleidskeuzes over grote (financiële) opgaven voor de lange termijn. Door in samenspraak met de regio en op basis van samenhangend beleid te sturen kan de provincie toegevoegde waarde leveren aan de besluitvorming op rijksniveau. Hiervoor is de Brabantse Spooragenda 2030 opgesteld.

Externe veiligheid is een belangrijk element in de vijf speerpunten die deze agenda stelt:

1. De internationale verbindingen
2. Het programma hoogfrequent spoorvervoer (PHS)
3. Dedicated goederenverbindingen Zuid-Nederland
4. Spoorontsluiting bedrijventerreinen
5. Spoorse doorsnijdingen (Spodo)

Relatief nieuw is de Lange Termijn Spooragenda van het rijk. In het verdere traject daartoe en de uitwerking daarvan zullen wij vanuit onze rol externe veiligheid blijven positioneren.

3.1.2 Benutten van elkaars kennis en ervaring

Samenwerking kan ook leiden tot doelmatiger inzet van menskracht en middelen doordat niet iedere instantie het wiel hoeft uit te vinden. Een voorbeeld hiervan is risicocommunicatie, een activiteit waaraan we in het samenwerkingsverband Brabant Veiliger, de komende jaren de nodige energie willen besteden.

Risicocommunicatie

Deze vorm van communicatie beoogt burgers en bedrijven te informeren over de risico's in hun omgeving. Ondanks de aandacht die dit onderwerp de afgelopen jaren heeft gekregen in het kader van het programma Brabant Veiliger, heeft dat tot onvoldoende resultaat geleid. Vanuit onze verbindende rol zullen wij in de voortgezette samenwerking van Brabant Veiliger en in het kader van verantwoord risicobeleid het belang en de functie van risicocommunicatie opnieuw bespreken. Daarbij dient de Brabantse Risicokaart als basis en belangrijke informatiebron. Wij zien een directe relatie tussen risicocommunicatie en verantwoord risicobeleid. Wie verantwoord risicobeleid voert, moet zich daarvoor ook publiek durven verantwoorden. Van belang is dat het bestuur de afwegingen rond een bepaald risico verantwoordt en transparant communiceert met de bevolking. Bovendien moet deze communicatie vergezeld gaan van een handelingsperspectief voor het geval zich een ongeluk voordoet. Het gaat erom in heldere bewoordingen te vertellen wat in een bepaalde situatie de risico's zijn, wat er mis kan gaan en wat mensen dan kunnen doen. Van belang is vervolgens dat alle partijen op dit terrein initiatief nemen en elkaar ondersteunen.

Crisiscommunicatie

Terwijl risicocommunicatie burgers en bedrijven informeert over risico's, is crisiscommunicatie aan de orde wanneer zich daadwerkelijk een incident heeft voorgedaan. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor crisiscommunicatie, wanneer het incident zich tot het lokale niveau beperkt. Indien de effecten verder reiken is de Veiligheidsregio verantwoordelijk voor de communicatie. De provincie heeft hier dus een beperkte rol. Toch is het goed ook hierover afspraken te maken, zodat berichtgeving aansluit en de provincie effectief naar andere instanties kan doorverwijzen. Uiteindelijk mag er geen sprake zijn van rolverving en moet de burger weten waar hij moet zijn.

Heldere communicatie

Ter illustratie memoreren wij de situatie in Son en Breugel waar zich sinds de jaren '70 de grootste opslag van pesticiden in Europa bevindt. Bewoners liepen daar al vanaf het begin tegen te hoop, maar kregen als reactie slechts geruststellende woorden. Een nieuwe burgemeester gooide in de jaren '90 het roer om. Gecommuiceerd werd niet langer het kleine risico, maar juist het dodelijke gevaar als er iets mis zou gaan. Direct gevolgd door een helder advies: maak je zo snel mogelijk uit de voeten, weg van de rook. En help dorpsgenoten die minder redzaam zijn, hetzelfde te doen. Het gemeentebestuur vertelde ineens wat iedereen al wist. Daarmee verdampte ook het protest. Burgers accepteren kennelijk best een risico, maar willen geen verhullende communicatie en vooral serieus genomen worden.

3.1.3 Gezamenlijk nieuwe risico's verkennen

Samenwerking is verder gewenst bij risico's die (nog) niet in het (landelijke) externe veiligheidsbeleid zijn verankerd. Als voorbeelden noemen wij hier de risico's die verbonden zijn met grote en kleine mestvergistinginstallaties (biogas), autotankstations met aardgas en waterstof (CNG, LNG), dierziekten die op mensen kunnen overgaan (zoönosen), de winning van schaliegas, en de opslag van CO₂ en radioactief afval. Het beleid rondom zoönosen wordt uitgewerkt als onderdeel van de Transitie naar een zorgvuldige veehouderij 2020 en wordt in deze nota zodoende niet nader beschreven. De laatste drie voorbeelden betreffen risicovolle activiteiten in de diepe ondergrond. Daarvoor is het rijk bevoegd gezag. Op 20 september 2013 hebben Provinciale Staten het 'Beleid ondergrond-visie op het benutten van de potenties' vastgesteld en besloten deze visie over te brengen aan het rijk. Hiermee oefenen wij maximale invloed uit op de ordening van de ondergrond door het rijk. Dat is van belang omdat ingrepen in de diepe ondergrond provinciale belangen kunnen beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan de kwaliteit van grond- en drinkwater, maar ook aan de effecten op het vestigings- en leefklimaat. Bovendien vervult de provincie zo haar maatschappelijke rol als regionaal bestuur, waarop zij door burgers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en bedrijven wordt aangesproken. Bij deze nieuwe risico's is het wel van belang dat vanaf het begin af aandacht besteed wordt aan de rol van de provincie en andere partijen, zodat geen irreële verwachtingen worden gewekt over ieders rol en verantwoordelijkheid.

Oog voor riskante domino-effecten

Er kunnen zich gebeurtenissen voordoen waarvan de gevolgen ons risicobeleid kunnen raken. Dat geldt bijvoorbeeld voor overstromingen, aardbevingen en natuurbranden die immers effect kunnen hebben op risicovolle activiteiten. De relatie tussen deze gebeurtenissen en risicovolle activiteiten is nog niet in wet en regelgeving uitgewerkt.

De provincie is echter slechts voor een beperkt aantal van deze risicovolle activiteiten bevoegd gezag. Daarom is samenwerking met de veiligheidspartners nodig. Wij zullen in gezamenlijkheid een verkenning uitvoeren naar de wijze waarop we om willen gaan met de risico's van overstromingen en aardbevingen in Brabant in relatie tot risicovolle bedrijvigheid. Ten aanzien van natuurbranden zetten wij de al bestaande samenwerking in de Taskforce natuurbranden voort.

3.1.4 Afstemming bij uitvoering wettelijke taken

De provincie, gemeenten en de Veiligheidsregio hebben wettelijk taken op het terrein van externe veiligheid, met name ten aanzien van vergunningverlening, handhaving en toezicht. Het is van belang dat de verschillende partijen die bij externe veiligheid betrokken zijn, hun beleid op de uitvoering alsook de uitvoering van de taken zelf op elkaar afstemmen. Zo is voor de uitbreiding van activiteiten van een bedrijf waarvoor de provincie bevoegd gezag is, een advies van de veiligheidsregio nodig. Door afstemming is een meer uniforme aanpak mogelijk en kunnen de verschillende taken in samenhang worden uitgevoerd.

De vergunningverlenings-, handhavings- en toezichtstaken van gemeenten en provincie zijn bij de Omgevingsdiensten ondergebracht. Afstemming tussen de verschillende diensten onderling is van groot belang om ervoor te zorgen dat bedrijven in Brabant gelijk worden behandeld, ongeacht waar zij gevestigd zijn.

Gezamenlijke handhavingsstrategie voor Brabant

In Brabant werken we al langer actief samen met andere partijen die ook handhaven. Sinds 2007 is die samenwerking vastgelegd in de 'Bestuursovereenkomst Handhaving Omgevingsrecht Noord-Brabant'. Elk jaar stellen partijen een aantal provinciale en regionale prioriteiten vast, waar zij samen toezicht op houden. Een ander voorbeeld van de samenwerking is de provincie brede handhavingsstrategie 'Zo handhaven wij in Brabant' die verschillende overheden opvolgen bij de handhaving. De handhavingsstrategie geeft inzicht in de afspraken, handelwijzen, afstemming en informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties na de constatering van een overtreding. Het is daarmee een beschrijving over de wijze waarop sanctionerend wordt opgetreden. Vanaf 2013 hebben provincie en gemeenten de handhaving in het omgevingsrecht in belangrijke mate voortgezet in de Omgevingsdiensten. De Brabant brede samenwerking wordt voortgezet in een overkoepelend bestuurlijk platform.

3.1.5 Intermediaire rol bij vestiging en verplaatsing van risicovolle bedrijven

Wij willen een uitwisseling op gang brengen tussen gemeenten die een bedrijf om veiligheidsredenen liever zien vertrekken en andere die er juist ruimte voor hebben. In het Uitvoeringsprogramma (dat na de vaststelling van deze nota wordt opgesteld) ontwikkelen wij een overzicht van locaties met 'lastige' risicovolle bedrijven en de uitbreidingsgebieden waar zij naartoe kunnen.

Uit het oogpunt van duurzaamheid zien wij mogelijkheden om Brabantse bedrijven bijvoorbeeld op het bedrijventerrein Moerdijk te vestigen, wanneer zij een te groot veiligheidsrisico veroorzaken op de huidige vestigingslocatie. Inzet is dat wij binnen het Regionaal Ruimtelijk Overleg (RRO) in overleg met de betrokken partijen tot afspraken komen over een gewenste verplaatsing en de beoogde vestigingslocatie. Hoewel we voorzien dat een aanvullende maatregel voorlopig niet nodig is, kan - indien het overleg binnen het RRO niet tot afspraken leidt - de provincie de regie nemen ten aanzien van de vestigingsplaats van risicovolle activiteiten door hiervoor specifieke locaties c.q. bedrijventerreinen op te nemen in de Verordening.

3.2 Bij uitzondering een regierol

Op de tot nu toe genoemde thema's zien wij voor ons vooral een rol gelijkwaardig aan die van onze partners met wie wij in samenwerking bepaalde ontwikkelingen willen bevorderen of bijsturen, maar waarvoor de meest gunstige oplossing niet voor alle gemeenten even positief uitvalt. Er is met andere woorden sprake van ongelijke belangen. Omgekeerd zullen gemeenten soms meer of minder risico's ondervinden als gevolg van een provinciaal besluit dat genomen is ten gunste van heel Brabant. Dat kan het geval zijn in het kader van ruimtelijke ordening of bij de acceptatie van risico's op bijvoorbeeld de Brabantroute. Het spreekt vanzelf dat wij in die gevallen in gesprek gaan met de gemeenten en andere veiligheidspartners, met wie wij op dit terrein in de afgelopen beleidsperiode een vruchtbare samenwerking hebben opgebouwd.

Integrale aanpak Moerdijk

Mede op basis van de beleidsvrijheid die wij hebben in het kader van de regelgeving van het 'groepsrisico' gaan wij de komende jaren aan de slag op bedrijventerrein Moerdijk. Op deze omvangrijke en voor Brabant zo belangrijke werklocatie zijn wij niet alleen bevoegd gezag voor de vergunningverlening aan enkele grote risicovolle bedrijven. Er zijn 'op Moerdijk' diverse ontwikkelingen aan de gang of wenselijk om de duurzaamheid van het terrein te bevorderen en de veiligheid voor de omgeving te verbeteren. Wij zien daarin veel mogelijkheden om ervaring op te doen met een integrale belangenafweging als basis voor uiteenlopende besluiten. Uit gesprekken die wij in de voorbereiding van deze nota hebben gevoerd blijkt dat de gemeente Moerdijk daaraan graag wil meewerken.

Wanneer wij als provincie regie nemen op een locatie die economisch gezien voor Brabant van eminent belang is, doen wij dat voor een lange periode. Anders gezegd: wij committeren ons aan de ontwikkeling van bedrijventerrein Moerdijk en nemen verantwoordelijkheid voor alle positieve en negatieve gevolgen van onze keuzes. Daar hoort bij dat wij samen met de gemeente Moerdijk onze ideeën, plannen en acties in de vorm van transparante communicatie presenteren en verantwoorden aan bewoners en andere betrokkenen. Daar hoort ook bij dat wij ons inzetten om te zoeken naar vormen van risicocompensatie voor diegenen die door onze besluiten buiten proportioneel zwaar worden benadeeld.

Risicocompensatie

Een recent voorbeeld van (risico)compensatie betreft de bouw van de windturbines van Windpark Houten, die in juli 2013 is voltooid. Bij dit project is op drie manieren sprake geweest van burgerparticipatie en compensatie. Burgers en bedrijven in de omgeving van het windpark konden obligaties kopen en zo zelf financieel participeren in het windpark. De hoogte van de rente op de obligaties is afhankelijk van de hoeveelheid wind. Daarnaast is de betrokkenheid van de omgeving bij het windpark vergroot doordat iedereen Hollandse windstroom uit Houten kan kopen.

De derde vorm van burgerparticipatie betreft de oprichting van een duurzaamheidsfonds waarin Windpark Houten BV en de gemeente jaarlijks geld storten. Dit geld wordt gebruikt om duurzame initiatieven in Houten te ondersteunen. Hierbij gaat het niet alleen om financiële ondersteuning. Het fonds heeft ook tot doel mensen bij elkaar te brengen die goede ideeën hebben om Houten duurzamer te maken. De inwoners van Houten kunnen meebeslissen over de bestedingen.

3.3 Integrale aanpak vanaf het begin

Externe veiligheid speelt bij veel beleidsvelden een rol. Dat geldt in ieder geval voor thema's waarop de provincie al jarenlang beleid heeft ontwikkeld, zoals ruimtelijke ordening, mobiliteit, goederentransport en handhaving. Maar ook bij 'nieuwere' onderwerpen is externe veiligheid aan de orde, ook al wordt daar in de landelijke externe veiligheidswetgeving nog niet expliciet over gesproken. Denk in dit verband aan schaliegas, mestvergisting en windmolens; allemaal onderwerpen die sterk in de belangstelling staan. In plaats van alleen te toetsen of een bepaald beleidsvoornemen uit oogpunt van externe veiligheid is toegestaan, willen wij voortaan vanaf het begin actief zoeken naar mogelijkheden om binnen die beleidsvelden veiligheidswinst te behalen en deze af te wegen tegen andere belangen. Dit kan door bij elk voorstel daarover waarop Provinciale Staten een besluit nemen het aspect veiligheid expliciet te bespreken.

Zo worden niet alleen bij externe veiligheidsvraagstukken, maar ook in andere beleidsdossiers verschillende maatschappelijke belangen integraal meegewogen. Synergie ontstaat doordat het effect van samenwerking tussen beleidsvelden groter is dan het effect dat in elk afzonderlijk beleidsveld kan worden bereikt.

Op dit moment lopen er diverse grote projecten zoals Beleid Ondergrond, Energie-agenda 2010-2020, Transitie naar een zorgvuldige veehouderij 2020, etc.. In deze projecten zullen wij nagaan welke gevolgen gemaakte keuzes hebben voor de veiligheid. Dat helpt ons voorkomen dat achteraf dure maatregelen of aanpassingen nodig zijn om extra veiligheidswinst te behalen. Het in 2.3 geschetste format voor de bepaling van de maatschappelijke meerwaarde is daarbij een hulpmiddel.

3.4 Relatie met gebiedsgerichte aanpak

Een gebiedsgerichte aanpak is bij uitstek geschikt om alle belangen die binnen een bepaald gebied spelen, in beeld te brengen en onderling tegen elkaar af te wegen. In de nota 'De transitie van stad en platteland, een nieuwe koers' vervult de provincie de rol van regionale gebiedsautoriteit die partijen verbindt en aanspoort tot vernieuwende initiatieven die maatschappelijke meerwaarde leveren in de vorm van onder meer ecologische kwaliteit, de leefbaarheid en de cultuur van een lokale gemeenschap, en een gezonde leefomgeving. Ook in dit verband is het van belang het thema (externe) veiligheid zo vroeg mogelijk in beeld te brengen.

Daarom wordt (externe) veiligheid als thema ook ingebracht in de negen provinciale gebiedsontwikkelingen die worden genoemd in de Structuurvisie ruimtelijke ordening. Zo sluiten wij aan op het Provinciaal Milieuplan, waarin is vastgelegd dat duurzaamheid en gezondheid - ook in relatie tot externe veiligheid - van meet af aan worden betrokken bij deze gebiedsontwikkelingen. Anders gezegd: in deze gebieden zullen wij veiligheidsrisico's als een relevant aspect van gezondheid betrekken in onze integrale afweging van en besluitvorming over ontwikkelingen. Door een brede belangenafweging kunnen de middelen worden ingezet daar waar dit de meeste maatschappelijke meerwaarde opbrengt (meer veiligheid of een andere maatschappelijke meerwaarde).

4 MONITORING

Hoe veilig is Brabant? Hoe veilig voelen de Brabanders zich? Draagt onze manier van omgaan met risico's ertoe bij dat burgers zich veilig voelen? Maken we tegelijk mogelijk dat belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zich verantwoord kunnen voltrekken?

Om die vragen te beantwoorden ontwikkelen we in lijn met het PMP een manier van monitoring die ons inzicht geeft in de kwaliteit van de leefomgeving, de beleving van de veiligheid en de (gezondheids)effecten van ons risicobeleid.

In het Provinciaal Milieuplan speelt monitoring een belangrijke rol. Toegespitst op externe veiligheid is daarvoor informatie nodig over de feitelijke veiligheidssituatie in Brabant. Daartoe brengen we in beeld of de burger geen onaanvaardbaar risico loopt vanwege gevaarlijke stoffen in zijn omgeving. Ook interesseert ons hoe mensen zelf hun veiligheid beleven. Wij maken de veiligheidsbeleving zichtbaar door deze uit te drukken in het percentage Brabanders dat zorgen heeft over risico's van externe veiligheid.

Hieronder onderscheiden wij voor monitoring drie doelstellingen die wij vervolgens nader uitwerken.

4.1 Monitoring van de effecten van het risicobeleid

Voor de monitoring van de effecten van het risicobeleid zoeken wij aansluiting bij de indicatoren die door de IPO-projectgroep Veiligheid zijn opgesteld. Naast indicatoren voor het meten van de effectiviteit van het beleid, wordt ook gebruik gemaakt van indicatoren die betrekking hebben op het beleid zelf.

Ons specifieke risicobeleid vraagt daarnaast om aanvullende indicatoren. Zo zullen wij in beeld brengen wat de opbrengsten zijn van onze brede belangenafweging. Een rol daarbij speelt bijvoorbeeld het verband tussen het risico van een activiteit en de invloed van deze activiteit op de werkgelegenheid. Ook willen wij graag weten in hoeverre clustering van risicovolle bedrijven daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of er sprake is van verschuivingen in de wijzen van het transport van gevaarlijke stoffen.

Ten slotte willen we de opbrengsten in beeld brengen, die voortkomen uit de opgebouwde samenwerkingsstructuur. Leidt de samenwerking met onze partners er bijvoorbeeld toe dat actieve communicatie over risico's wordt gestimuleerd? De uitwerking van deze indicatoren wordt opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

4.2 Monitoring van de uitvoering van externe veiligheidstaken

Een ander doel van onze monitoring is vast te stellen of acties op basis van ons risicobeleid uiteindelijk tot het gewenste resultaat hebben geleid. We zullen daartoe de voortgang van projecten bewaken en de resultaten van de projecten uit het uitvoeringsprogramma evalueren. Zo zijn in het programma Brabant Veiliger (2011-2014) doelen, kwaliteitscriteria en prestatieafspraken vastgelegd.

Overeenkomstig de prestatieafpraak met de Brabantse gemeenten en veiligheidsregio's voeren wij jaarlijks een monitoring uit om te bepalen of aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan.

4.3 Monitoring van de leefomgeving

Door de taken uit het Provinciaal Milieuplan uit te voeren leveren we een bijdrage aan een gezonde leefomgeving. Voor de hele provincie worden gezondheidskaarten ontwikkeld. Deze kaarten maken het mogelijk gebieden te identificeren die als knelpunten voor de gezondheid kunnen worden beschouwd. Op het terrein van externe veiligheid lokaliseren we de gebieden waarin mensen worden blootgesteld aan het maximaal toelaatbaar risico of waarin sprake is van een verminderde kwaliteit van de gezondheid.

Risicobeleving

Ten aanzien van een gezonde leefomgeving richten wij de aandacht speciaal ook op de veiligheidsbeleving. De beleving van veiligheid is een subjectieve ervaring. Het gaat immers om het gevoel dat mensen hebben over hun veiligheid. De feiten kunnen anders zijn. Soms realiseren mensen zich niet aan welke risico's zij blootstaan. Het omgekeerde kan ook: mensen kunnen een onveilig gevoel hebben door activiteiten in hun omgeving, terwijl die feitelijk slechts een klein risico met zich meebrengen. Het gevoel van onveiligheid mag aan deze feiten voorbijgaan, maar het kan wel feitelijk van invloed zijn op de gezondheid. Om die reden willen wij de subjectieve beleving van mensen een plaats geven in ons beleid. Zoals ook aangekondigd in het Provinciaal Milieuplan zal in 2014 een onderzoek worden uitgevoerd naar de risicobeleving van Brabantse burgers. Dit is een vervolg op het belevingsonderzoek in 2010.

Bijlage 1: Afkortingen en begrippen

Afkortingen

Bevb	Besluit externe veiligheid buisleidingen
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
Brzo '99	Besluit risico's zware ongevallen 1999
Bevt	Besluit externe veiligheid transportroutes
CNG	Compressed natural gas
EV	Externe veiligheid
GES	Gezondheidseffectscreening
GGD	Gemeenschappelijke gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
GR	Groepsrisico
GS	Gedeputeerde Staten
IBT	Interbestuurlijk toezicht
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IPO	Interprovinciaal overleg
LNG	Liquid natural gas
PMP	Provinciaal Milieuplan 2012-2015
PR	Plaatsgebonden risico
Rbml	(wet) Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens
Rrgs	Register risicosituaties gevaarlijke stoffen
RUD	Regionale uitvoeringsdienst (omgevingsdienst)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Begrippen

Beperkt kwetsbaar object	<p>a. verspreid liggende woningen, woonschepen en woonwagens van derden met een dichtheid van maximaal 2 woningen, woonschepen en woonwagens per hectare;</p> <p>b. bedrijfswoningen van derden;</p> <p>c. kantoorgebouwen, waaronder begrepen bedrijfskantoren, met een bruto vloeroppervlak van maximaal 1.500 m² per object;</p> <p>d. hotels met een bruto vloeroppervlak van maximaal 1.500 m² per object; restaurants, waaronder begrepen bedrijfsrestaurants;</p> <p>e. winkels/winkelcomplexen die niet als kwetsbaar object zijn aangemerkt;</p> <p>f. sporthallen, sportterreinen, zwembaden en speeltuinen,</p> <p>g. kampeerterrainen en andere terreinen bestemd voor recreatieve doeleinden, voor zover zij niet bestemd zijn voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen;</p> <p>h. bedrijfsgebouwen voor zover het niet betreft:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. kantoorgebouwen en hotels met een bruto-oppervlak van meer dan 1.500 m² per object; 2. complexen, waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk vloeroppervlak meer dan 1.000 m² bedraagt, en winkels met een totaal oppervlak van meer dan 2.000 m² per object, voor zover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd; 3. andere objecten, zoals (delen van) gebouwen, waar 50 of meer personen aanwezig zijn en waarbij de personen-dichtheid groter is dan 1 persoon per 100 m² en waarbij deze personen 40 uur per week of meer aanwezig zijn; <p>i. objecten met een hoge infrastructurele waarde, te weten een telefoon- of elektriciteitscentrale of een gebouw met vluchtleidingsapparatuur.</p> <p>Objecten die behoren tot een inrichting die onder de werkingssfeer van het Bevi vallen maken hiervan geen onderdeel uit.</p>
Brabantse Spoor Agenda 2030	Opgesteld door de provincie Noord-Brabant, samen met de spoorgemeenten en andere partijen. De agenda sluit aan op de ambitie van Brabant om zich verder te ontwikkelen als een Europese topregio op het gebied van kennis en innovatie.
De Brabantse Strategische Visie Goederenvervoer	Heeft tot doel om een balans te vinden tussen economie en bereikbaarheid, het leefklimaat en het milieu.

Crisiscommunicatie	Communicatie die plaatsvindt tijdens of direct na een incident of ramp. Deze vorm van communicatie heeft als doel de ramp bestrijding zo goed mogelijk te laten verlopen en de gevolgen van de ramp voor de burgers te minimaliseren.
Disability-Adjusted-Life Years	Levensjaren gecorrigeerd voor beperkingen zijn een maat voor de totale last die ontstaat door ziektes. In maatschappelijke kosten-batenanalyses worden DALY's ook toegepast om de efficiëntie van milieubeleid vast te stellen.
Dynamische beleidsagenda	Deze agenda vervult op tactisch niveau een verbindende rol om de maatschappelijke doelen uit het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan te realiseren.
Externe veiligheid	In deze nota is het begrip externe veiligheid breed opgepakt, nl. beheersen van de risico's die mensen lopen als gevolg van het onvoorzien vrijkomen van gevaarlijke stoffen bij activiteiten waar zij zelf niet bewust voor gekozen hebben. Daarmee onderscheiden deze risico's zich zowel van interne veiligheid (zoals arbeidsveiligheid), risico's door continue blootstelling (zoals luchtverontreiniging door verkeer) en vrijwillige blootstelling (zoals roken). Externe veiligheid in 'klassieke' zin heeft betrekking op het beheersen van de risico's die ontstaan voor de directe omgeving bij de opslag, het gebruik en het transport van gevaarlijke stoffen, alsmede risico's die verbonden zijn aan het gebruik van luchthavens en windmolens. Het betreft met name risico's op brand, explosies en het vrijkomen van giftige stoffen.
GES-score	Deze score is ontwikkeld om bij ruimtelijke planvorming in beeld te brengen wat de werkelijke gezondheidsrisico's zijn rondom enkele milieufactoren, in aanvulling op wettelijke milieunormen of afspraken.
Gevaarlijke stoffen	Stoffen die door hun intrinsieke eigenschappen of de omstandigheden waaronder ze voorkomen gevaar, schade of ernstige hinder voor mens, dier of milieu kunnen veroorzaken.
Groepsrisico	Het groepsrisico is de kans dat als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen in één keer een groep personen in de directe omgeving overlijdt. Het berekende groepsrisico is dus een maat voor de maatschappelijke ontwrichting als onverhoopt een ramp met gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Het groepsrisico wordt weergegeven in een curve waarin het aantal dodelijke slachtoffers wordt afgezet tegen de kans op een ramp.

	Als oriënterende waarde voor bedrijven geldt dat de kans op 10 doden kleiner moet zijn dan 1x per 100.000 jaar, de kans op 100 doden kleiner dan 1x per 10 miljoen jaar en de kans op 1000 doden nog eens 100x kleiner. Voor transport wordt een andere norm gehanteerd en wordt een 10x zo grote kans toegestaan per kilometer route.
Handhaving	Handhaving is het door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en/of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd.
Inpassingsplan	Bestemmingsplan waarmee de provincie de bestemming van een bepaald gebied vastlegt. De provincie kan alleen een inpassingsplan vaststellen als er sprake is van een provinciaal belang.
Interbestuurlijk Toezicht	Toezicht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen onder meer op het gebied van het omgevingsrecht.
Kwetsbaar object	<ul style="list-style-type: none"> a. woningen, woonschepen en woonwagens, niet zijnde woningen, woonschepen en woonwagens van derden met een dichtheid van maximaal 2 woningen, woonschepen en woonwagens per hectare of bedrijfswoningen van derden; b. gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, te weten: <ul style="list-style-type: none"> 1. ziekenhuizen, bejaardenhuizen en verpleeghuizen; 2. scholen; 3. Gebouwen of gedeelten daarvan, bestemd voor dagopvang van minderjarigen; c. kantoorgebouwen waaronder begrepen bedrijfskantoren en hotels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1.500 m² per object. d. complexen waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk bruto vloeroppervlak meer dan 1.000 m² bedraagt, en winkels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 2.000 m² per winkel voor zover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd; e. andere objecten, zoals (delen van) gebouwen, waar 50 of meer personen aanwezig zijn en waarbij de personen-dichtheid groter is dan 1 persoon per 100 m² en waarbij deze personen 40 uur per week of meer aanwezig zijn;

	<p>f. kampeer- en andere recreatieterreinen bestemd voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen.</p> <p>Objecten die behoren tot een inrichting die onder de werkingssfeer van het Bevi vallen maken hiervan geen onderdeel uit.</p>
Latente saneringssituatie	Een situatie waarbij geen kwetsbare objecten fysiek aanwezig zijn binnen de gestelde grenswaarden voor het plaatsgebonden risico, maar het bestemmingsplan de vestiging van deze objecten binnen de grenswaarden niet uitsluit.
Manifeste saneringssituatie	Een situatie waarbij kwetsbare objecten fysiek aanwezig zijn binnen de gestelde grenswaarden voor het plaatsgebonden risico.
Medebewindstaken	De nauwkeurig omschreven verplichtingen tot medewerking van de gemeentebesturen aan de uitvoering van de regelen van hoger gezag.
Modal Shift	Veranderen van vervoerswijze van een deel van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg naar andere, veelal ook veiliger vormen van vervoer, met name via spoor, water en buisleidingen.
Omgevingsvergunning	De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor de deelaspecten: bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Deze vergunning kan nodig zijn als een burger of een bedrijf op een bepaalde plek iets wil gaan slopen, (ver)bouwen, oprichten of gaan gebruiken. De omgevingsvergunning vindt zijn wettelijk basis in de Wabo
Omgevingswet	Wetsvoorstel voor een nieuwe wet die straks hét integrale wettelijke kader biedt voor beheer en ontwikkeling in de fysieke leefomgeving.
Plaatsgebonden risico	Het plaatsgebonden risico (PR) is de kans dat iemand op een bepaalde plaats dodelijk wordt getroffen als direct gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen. Het PR kan zichtbaar worden gemaakt door een contour rond de risicobron te trekken.
Provinciaal Milieuplan	In het Provinciaal Milieuplan (PMP) staat welke ambities de provincie Noord-Brabant op het gebied van milieu wil waarmaken, en hoe zij dat wil doen. Het huidige PMP loopt van 2012 tot 2015. De verplichting tot het opstellen van het PMP staat de Wet Milieubeheer.

Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (2006-2020)	In 2006 vastgesteld door Provinciale Staten. Hiermee is het strategisch mobiliteitsbeleid vastgelegd. De Dynamische beleidsagenda (DBA) vervult op tactisch niveau een verbindende rol om de maatschappelijke doelen te realiseren.
Provinciale Omgevingscommissie	De provinciale omgevingscommissie beoogt de integrale externe advisering van het provinciaal bestuur bij de voorbereiding van provinciale visies, plannen en maatregelen inzake de fysieke leefomgeving te versterken. Het terrein waarover de commissie kan adviseren is zodanig ruim omschreven dat het brede integrale karakter van de commissie tot zijn recht kan komen. Denk hierbij aan strategische beleidsplannen van de provincie op het fysieke terrein, zoals het waterhuishoudingsplan, de structuurvisie, het milieubeleidsplan en ook onderliggende beleidsvisie.
Risicocommunicatie	Informereren van burgers over: de risicobronnen in hun omgeving, de kans dat zich een ramp voordoet, de gevolgen die een mogelijke ramp heeft voor hun gezondheid en welzijn, en welke acties zij zelf kunnen ondernemen (handelingsperspectief).
Risicocontour	De risicocontour geeft aan hoe groot in de omgeving de overlijdenskans is door een ongeval met een risicobron.
Risicokaart	De (provinciale) Risicokaart geeft een beeld van de risico's in woon- en leefomgeving. In provincies, gemeenten en regio's worden risico-inventarisaties en risicoanalyses uitgevoerd. Deze worden op de kaart gepresenteerd. Dit heeft tot doel een beter overzicht en inzicht van de risico's te geven.
Saneringssituatie	Een saneringssituatie is een situatie die niet voldoet aan de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico volgens de normen uit de generieke regelingen van het Rijk voor bedrijven op het gebied van externe veiligheid. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in manifeste en latente saneringssituaties.
Schaliegas	Schaliegas is aardgas dat opgesloten zit tussen de kleideeltjes in een schalielaag (kleisteenlaag).

Structuurvisie Ruimtelijke Ordening	In de structuurvisie wordt de visie op het ruimtelijk beleid door provincie voor (delen van) de provincie of voor bepaalde aspecten beschreven. Hierin staat bijvoorbeeld waar gebouwd mag worden, waar de natuur behouden blijft of waar de economische structuur versterkt moet worden. Op 1 januari 2011 is de huidige Structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant in werking getreden; zij is van kracht tot 2025.
Toezicht	Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.
Verantwoordingsplicht groepsrisico	Verplichting waarbij het bevoegd gezag de omvang van het groepsrisico, de zelfredzaamheid van aanwezigen, de bestrijdbaarheid en mogelijkheden voor de hulpverlening en eventuele maatregelen om het groepsrisico te verlagen bestuurlijk afweegt tegen het maatschappelijke nut en noodzaak van het besluit. Hierbij dient het bevoegd gezag de regionale brandweer te betrekken
Verordening ruimte	Regels, vastgesteld door Provinciale Staten, waarmee gemeenten rekening moeten houden bij het ontwikkelen van bestemmingsplannen.
Zoönose	een infectieziekte die kan worden overgedragen van dieren op mensen.

Bijlage 2: Relevante wet- en regelgeving

Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb)

Dit besluit regelt de taken en verantwoordelijkheden van de leidingexploitant en de gemeenten met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen. Het besluit (en bijbehorende regeling) zijn op 1 januari 2011 in werking getreden.

Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)

Dit besluit stelt veiligheidsnormen vast ten aanzien van bedrijven die een risico vormen voor personen buiten het bedrijfsterrein. Het verplicht gemeenten en provincies wettelijk vanaf 27 oktober 2004 bij het verlenen van milieuvergunningen en het maken en goedkeuren van ruimtelijke plannen rekening te houden met externe veiligheid. Dit betekent bijvoorbeeld dat woningen op een bepaalde afstand moeten staan van een bedrijf dat werkt met gevaarlijke stoffen. De provincie Noord-Brabant dient dit besluit toe te passen bij milieuvergunningverlening en ruimtelijke besluiten. Tevens moet de provincie op grond van het BEVI een saneringsprogramma opstellen.

Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt)

Dit besluit, gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer, regelt de ruimtelijke zijde van het Basisnet. Het besluit is op 1 januari 2014 in werking getreden. In het Bevt staan regels op het gebied van externe veiligheid voor de ruimtelijke inrichting rond wegen, waterwegen en spoorwegen met vervoer van gevaarlijke stoffen. Zo gelden er verplichte risicoafstanden tot deze transportroutes. Daarnaast bevat het Bevt regels voor het bevoegd gezag om het groepsrisico te verantwoorden. Ten slotte wordt in het Bevt een grondslag opgenomen voor de vaststelling van de zogenoemde plasbrandaandachtsgebieden (PAG). Binnen een PAG zullen namelijk aanvullende bouwvoorschriften gelden.

Besluit risico 's zware Ongevallen 1999 (BRZO '99)

Met het inwerkingtreden van het BRZO 1999 heeft Nederland het grootste deel van de Seveso-richtlijn in Nationale wetgeving vastgelegd. Het BRZO'99 stelt eisen aan het veiligheidsbeleid van bedrijven die op grote schaal met gevaarlijke stoffen werken. Dit besluit heeft als doel mens en milieu te beschermen tegen ernstige ongevallen met gevaarlijke stoffen door dergelijke ongevallen zoveel mogelijk te voorkomen en bij ongevallen de gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken. De provincie Noord-Brabant is in een aantal gevallen verantwoordelijk voor vergunningverlening en het toezicht bij dit type bedrijven. Hieronder valt eveneens: beoordeling veiligheidsrapporten, uitvoeren inspecties, opstellen bestuurlijk inspectieprogramma en aanwijzing domino-bedrijven.

BREF/BREF-documents

BREF of BREF-documents staat voor BAT Reference documents en is een uitwerking van de IPPC-richtlijn van de Europese Unie. 'BAT' staat dan weer voor Best Available Techniques oftewel Best Beschikbare Technieken. In een BREF-document staat beschreven wat de meest milieuvriendelijke technieken zijn die een bedrijf kan toepassen. De provincie gebruikt dit bij vergunningverlening.

Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik 2006

Deze circulaire geeft regels voor de opslag van munitie en kruit voor civiel gebruik. Het gaat hierbij specifiek om de veiligheidszones die dienen te worden gehanteerd. De provincie Noord-Brabant dient deze circulaire te gebruiken bij besluitvorming op het gebied van ruimtelijke ordening en in het kader van de Wet milieubeheer.

Circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke stoffen 2004 (C-RNVGS) (vervalt medio 2014)

De circulaire beschrijft het rijksbeleid voor veiligheidsbelangen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze circulaire dient door de provincie Noord-Brabant te worden gebruikt bij de uitvoering van haar taken als wegbeheerder en in relatie tot de ruimtelijke ordening. Hiermee worden de normen voor plaatsgebonden risico en groepsrisico van toepassing verklaard bij het nemen van bepaalde vervoersbesluiten en ruimtelijke besluiten.

(Bij het in werking treden van de Wet Basisnet zal deze circulaire worden ingetrokken).

Circulaire Van Houwelingen 1988

Deze circulaire geeft de regels voor de opslag van munitie en kruit voor militair gebruik (dus voor complexen van het ministerie van Defensie). Het gaat hierbij specifiek om de veiligheidszones die dienen te worden gehanteerd. De provincie Noord-Brabant dient deze circulaire te gebruiken bij besluitvorming op het gebied van ruimtelijke ordening.

Nota Risico Normering Vervoer Gevaarlijke Stoffen 1996 (RNVGS) (vervalt medio 2014)

In de nota is in algemene zin uiteengezet hoe de risicobenadering in besluitvormingsprocessen moet worden toegepast. Daarnaast bevat de nota een norm voor het plaatsgebonden risico en een oriënterende waarde voor het groepsrisico. De provincie Noord-Brabant dient deze nota toe te passen bij haar wettelijke rol in besluitvorming rondom het vervoer van gevaarlijke stoffen (als wegbeheerder en in het kader van de bovenlokale ruimtelijke ordening). Concrete voorbeelden zijn de inrichting en aanleg van provinciale wegen, het verlenen van ontheffingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over het water (zie ook Wvgs) en het beoordelen van bestemmingsplannen.

(Bij het in werking treden van de Wet Basisnet zal deze circulaire worden ingetrokken)

Maatlat externe veiligheid (Project andere overheid)

In 2006 is het advies van de commissie Hendriks in het kader van het Project andere overheid uitgebracht. De resultaten van dit project vormde voor VROM, IPO en VNG aanleiding om een maatlat externe veiligheid op te stellen voor door de minimaal benodigde deskundigheid van overheden (kennis, opleiding, ervaring en borging). Het gaat specifiek om de uitvoering van het BEVI, de Rnvgs, het registratiebesluit en de circulaire buisleidingen. De maatlat-EV is gereed en IPO en VNG hebben hiervoor een toepassingsplan opgesteld. Invoering van de maatlat-EV heeft mogelijk personele consequenties.

Nationaal milieubeleidsplan 4 (NMP4)

In dit nationale milieubeleidsplan is het algemene landelijke beleid ten aanzien van externe veiligheid vastgelegd en is tevens een hoofdstuk beleidsvernieuwing externe veiligheid opgenomen.

Publicatiereeks gevaarlijke stoffen 2005-2014 (PGS)

In dit nationale milieubeleidsplan is het algemene landelijke beleid ten aanzien van externe veiligheid vastgelegd en is tevens een hoofdstuk beleidsvernieuwing externe veiligheid opgenomen.

Registratiebesluit externe veiligheid

In het Registratiebesluit worden overheden verplicht om risicosituaties met gevaarlijke stoffen te melden in het landelijke Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen. De provincie Noord-Brabant is één van de instanties die dit systeem dient te vullen en actueel te houden. In het register is beschreven welke informatie in het landelijk register voor gevaarlijke situaties als gevolg van opslag en gebruik van gevaarlijke stoffen vermeld moeten worden. Het register heeft een directe link met de provinciale risicokaart welke eveneens wordt bijgehouden door de provincie Noord-Brabant.

(Wet) Regeling burgerluchthavens en militaire luchthavens (Rbml)

In deze wet, die een onderdeel is van Wet luchtvaart, staat dat provincies verantwoordelijk zijn voor de luchthavens van regionale betekenis. Provincies moeten onder meer besluiten hoeveel geluidsoverlast en vervuiling een luchthaven mag veroorzaken. Ook besluit de provincie over het toestaan van nachtluchten.

Regeling provinciale risicokaart

In de ministeriële regeling provinciale risicokaart staat omschreven welke verantwoordelijkheden gemeenten en provincie hebben bij het vullen en bijhouden van de risicokaart. Deze regeling heeft een directe relatie met de WVR en hangt nauw samen met het REV.

Seveso II-richtlijn

EU-richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Deze richtlijn is in Nederland geïmplementeerd via het Besluit risico's zware ongevallen, het Besluit externe veiligheid inrichtingen, de Regeling externe veiligheid inrichtingen en de Regeling beoordeling afstanden natuurgebieden. De provincie Noord-Brabant dient zowel bij vergunningverlening als ruimtelijke besluitvorming rekening te houden met deze besluiten en regelingen.

Verdrag van Helsinki

Verdrag inzake grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen

In dit besluit zijn de regels opgenomen rondom de opslag en het gebruik van consumenten en professioneel vuurwerk. De provincie Noord-Brabant dient deze regels zowel toe te passen bij vergunningverlening voor professioneel vuurwerk en grotere opslagen van consumentenvuurwerk en bij besluitvorming in het kader van de wet op de ruimtelijke ordening. Daarnaast is de provincie Noord-Brabant bevoegd gezag in het kader van vuurwerkevenementen.

Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu.

Wet basisnet vervoer gevaarlijke stoffen

Het Basisnet bestaat uit de onderdelen Basisnet Spoor, Basisnet Weg en Basisnet Water. Doel ervan is de minister van Infrastructuur & Milieu de mogelijkheid te bieden om op bepaalde vervoerstrajecten te sturen op risico's. De Wet Basisnet treedt naar verwachting medio 2014 in werking. Voor de invoering van het Basisnet is op twee terreinen regelgeving van toepassing. Voor de vervoerszijde via de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, voor de ruimtelijke zijde via de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer.

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De Wro verlangt van iedere gemeente en provincie en Rijk een structuurvisie, waarin het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld wordt beschreven. Daaraan moet men tevens een uitvoeringsstrategie verbinden die aangeeft op welke wijze men het beleid gaat realiseren; De juridische borging van de doorwerking van het beleid vindt plaats in bestemmingsplannen, inpassingsplannen en beheersverordeningen.

Wet revitalisering generiek toezicht

De Wet Revitalisering Generiek Toezicht is op 1 oktober 2012 in werking getreden, hierdoor is het interbestuurlijk toezicht sterk vereenvoudigd. Het verticale specifieke toezicht van het Rijk en provincies op gemeenten is in de praktijk aanzienlijk verminderd en beperkt tot één toezichthouder per domein (Rijk óf provincie).

Wet veiligheidsregio's (Wvr)

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's in werking getreden, daarmee is de Wet rampen en zware ongevallen komen te vervallen. De Wvr regelt dat de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, de rampenbestrijding en crisisbeheersing samen worden gebracht in één organisatie. De provincie heeft hier met name een toezichthoudende taak. De Wvr verplicht de provincie daarnaast tot het bijhouden van de provinciale risicokaart die wordt gevuld met informatie uit het RRGs.

Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs)

Wet in het kader van internationale vervoersvoorschriften (ADR/ADNR/RID). De Wvgs is een integrale kaderwet voor de routing van vervoer gevaarlijke stoffen. De minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd om spoorwegen en vaarwegen te sluiten voor vervoer gevaarlijke stoffen. De gemeenten zijn bevoegd om vervoer gevaarlijke stoffen over wegen binnen het gemeentelijk grondgebied te routeren. Daarmee worden transporteurs verplicht bepaalde routes te volgen. Hiertoe heeft het Rijk alle rijkswegen (enkele tunnels onder belangrijke vaarwegen daargelaten) vrijgegeven. De provincie kan als wegbeheerder bepalen welke provinciale wegen worden vrijgegeven voor het transport van gevaarlijke stoffen. De provincie Noord-Brabant heeft in 1998 als wegbeheerder alle provinciale wegen vrijgegeven voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. In verband met de herziening van de Wvgs dienen Provinciale Staten echter voor 1 januari 2015 de provinciale wegen waarover het vervoer van gevaarlijke stoffen is toegestaan opnieuw aan te wijzen. De Regeling Basisnet is gebaseerd op de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Hierin is de infrastructuur aangewezen die deel uitmaakt van het Basisnet en worden voor alle delen van die infrastructuur risicoplafonds vastgesteld.

Nieuwe wetgeving

Omgevingswet

Deze nieuwe wet beoogt een verregaande vereenvoudiging van het huidige stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving (omgevingsrecht), door tientallen wetten en honderden regels te bundelen in één nieuwe wet. Dit betekent een aanzienlijke inhoudelijke reductie van regels op het terrein van water, lucht, bodem, natuur, infrastructuur, gebouwen en cultureel erfgoed.

Dit betreft nog een wetsvoorstel, naar verwachting treedt de wet in 2018 in werking.

Bijlage 3: Uitvoering wettelijke taken

Op een aantal terreinen in het kader van externe veiligheid heeft de provincie uitvoerende taken op basis van wettelijke regelgeving. Sinds juni 2013 hebben provincie en gemeenten de uitvoering van enkele van deze taken ondergebracht bij regionale omgevingsdiensten. Het gaat dan om de voorbereiding van de vergunningverlening, het toezicht op vergunde activiteiten en de handhaving. Overigens geldt voor deze taken dat de provincie en gemeenten de rol van eigenaar/opdrachtgever behouden.

Vergunningverlening

Ten aanzien van risicovolle bedrijven heeft de provincie een rol als vergunningverlener op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Wat betreft vergunningverlening zijn met betrekking tot externe veiligheid normen vastgelegd in besluiten zoals het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo'99), het Vuurwerkbesluit en het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Deze besluiten hebben (indirecte) ruimtelijke effecten vanwege de bijbehorende externe veiligheidszones. Verder hebben wij op basis van het Verdrag van Helsinki de verplichting internationaal informatie uit te wisselen over risicovolle bedrijven waarvoor wij het bevoegde gezag zijn en die bij een ongeval of ramp effecten kunnen veroorzaken die de landsgrens overschrijden.

Toezicht en handhaving

In haar rol van bevoegd gezag heeft de provincie voor een aantal risicovolle inrichtingen op grond van de Wabo de taak om regels te handhaven. Deze taak is ondergebracht bij de omgevingsdiensten in Noord-Brabant. Het beleid voor toezicht en handhaving is vastgelegd in de kaderstellende nota Handhavingskoers 2013-2016.

Na incidenten, zoals bij Chemiepark in Moerdijk en Odfjell in Rotterdam, klinkt steevast de roep om meer regels en meer toezicht en handhaving. Het is echter niet altijd duidelijk of nieuwe regels ook daadwerkelijk bijdragen aan een veiligere samenleving. Terwijl aan nieuwe regels wel altijd kosten verbonden zijn.

De Handhavingskoers gaat ervan uit dat een betere naleving van regels niet wordt bereikt door méér toezicht. Het is namelijk niet mogelijk om voortdurend alles in de gaten te houden ook niet als je de toezichtcapaciteit zou verdubbelen. Bovendien moet voorkomen worden dat een goede naleving steeds meer als een verantwoordelijkheid van de overheid wordt beleefd. Primair hebben namelijk degenen waarop de regels van toepassing zijn die verantwoordelijkheid. Daarbij kan ook de omgeving die in belangrijke mate aan de risico's is blootgesteld, een positieve invloed uitoefenen. De provincie gaat bedrijven en omgeving daarbij faciliteren. Dat neemt niet weg dat de provincie onverminderd blijft toezien op de naleving van wet- en regelgeving en dat bij overtredingen de naleving wordt afgedwongen. De beschikbare toezichtcapaciteit wordt risicogericht verdeeld over de diverse bedrijven en activiteiten. Hoe groter het product van de kans op overtreding en effect van overtreding is, hoe meer toezicht er wordt gehouden.

Ruimtelijke ordening

Bij het opstellen van ruimtelijke plannen (inpassingsplannen) moet de provincie rekening houden met de normen die gelden voor risicovolle inrichtingen en het vervoer van gevaarlijke stoffen, voor zover deze normen betrekking hebben op ruimtelijke onderwerpen.

Voor ruimtelijke ontwikkelingen in algemene zin bepaalt de Wet ruimtelijke ordening (Wro) dat de provincie een wettelijke taak heeft als er sprake is van provinciaal belang.

Vervoer gevaarlijke stoffen

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg heeft de provincie geen andere wettelijke taak dan het aanwijzen van een daarvoor bestemd net van wegen en weggedeeltes (Wet vervoer gevaarlijke stoffen). Met betrekking tot het transport van gevaarlijke stoffen via spoor, water en buisleidingen heeft de provincie geen wettelijke taken.

Beheer van de risicokaart

De provincie is verantwoordelijk voor het beheer van de provinciale risicokaart. Dit betekent dat zij faciliteiten biedt om de gegevens die zijn ingevoerd in de databases, beschikbaar en zichtbaar te maken via internet. De risicokaart is een informatiebron voor burgers over de risico's in hun woon- en leefomgeving. Daarnaast wordt de risicokaart door diverse overheidsinstanties gebruikt bij (ruimtelijke) planvorming, pro-actie, preventie, preparatie, vergunningverlening en handhaving. Ten behoeve van de bruikbaarheid van de risicokaart is het van belang dat de gegevens die op de kaart worden weergegeven actueel zijn. Voor de risicovolle activiteiten waarvoor de provincie het bevoegd gezag is, dient zij er voor zorg te dragen dat relevante wijzigingen binnen de wettelijke termijnen worden doorgevoerd.

Interbestuurlijk toezicht

De Wet revitalisering generiek toezicht draagt de provincie op om vanuit het provinciaal belang de toezichthoudende taak richting gemeenten en waterschappen nader in te vullen. Dit zogenaamde interbestuurlijk toezicht heeft ook betrekking op externe veiligheid. Het doel is dan te bevorderen dat gemeenten en waterschappen hun wettelijke medebewindstaken op het gebied van externe veiligheid naleven. Basis voor de uitoefening van het toezicht is een risicoanalyse. Van interbestuurlijk toezicht is het uitgangspunt echter het vertrouwen in de gemeentelijke en waterschappelijke taakuitoefening. In het kader van interbestuurlijk toezicht verzamelt en registreert de provincie informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen. Als een taak niet goed wordt uitgevoerd kan de provincie ingrijpen via de instrumenten uit de Wet revitalisering generiek toezicht. Voor Brabant is de ambitie voor het IBT vastgelegd in het Beleidsplan 2013-2015 IBT.

Luchthavens

Brabant kent een aantal luchthavens waar luchtvaart met grote en kleine vliegtuigen mogelijk is. Voor deze luchthavens gelden op grond van de Wet Luchtvaart en de wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) normen en regels voor geluid en externe veiligheid. Het externe veiligheidsbeleid voor luchthavens heeft overigens alleen betrekking op personen die buiten het luchthavengebied overlijden ten gevolge van een neerstortend vliegtuig. Het gaat dus niet om personen die zich in een vliegtuig bevinden. Voor burgerluchthavens van regionale betekenis is de provincie bevoegd gezag en moet zij op basis van de RBML een luchthavenbesluit opstellen.

Bijlage 4: Format brede belangenafweging risicovolle activiteit

Dit miniformat integrale belangenafweging besluitvorming over risicovolle activiteiten geeft clusters aan waarin ambtelijk zo objectief mogelijk informatie moet worden verzameld.

In het algemeen zal de beschrijving 'appels en peren' opleveren die toch bestuurlijk moeten worden afgewogen. Soms is het echter wel mogelijk om aspecten te relateren aan de maatstaf euro's en/of gewonnen gezonde levensjaren (DALY's). In dat laatste geval dient dat ook te gebeuren om de bestuurlijke afweging te faciliteren en transparanter te maken.

Stap 1. Beschrijf al dan niet noodzaak tot besluitvorming door de provincie Noord-Brabant

- Is het risico een verantwoordelijkheid van de provincie Noord-Brabant?
- Is regulering door de provincie noodzakelijk of kan besluitvorming worden overgelaten aan direct betrokken actoren ?

Stap 2. Beschrijf de voor- en nadelen van een activiteit

Milieuwaarden

Wat zijn voordelen voor milieuwaarden?

Milieuwaarden zijn in het algemeen slecht uitdrukbaar in euro's maar met behulp van de willingness-to-pay methode kan wel een indicatief verband worden gegeven .



Wat zijn nadelen voor milieuwaarden?

Milieuwaarden zijn in het algemeen slecht uit te drukken in euro's maar met behulp van de willingness-to-pay methode kan wel een indicatief verband worden gegeven.



Economie

Wat zijn de voordelen voor economie?

Waar mogelijk dienen de voordelen te worden uitgedrukt in euro's of DALY's waarbij een werkgelegenheidsplek indicatief telt voor 5 DALY's.



Wat zijn de nadelen voor economie?

Waar mogelijk dienen de nadelen te worden uitgedrukt in euro's of DALY's waarbij een werkgelegenheidsplek indicatief telt voor 5 DALY's.



Fysieke veiligheid

Wat zijn de voordelen voor de fysieke veiligheid?

Waar mogelijk dienen de voordelen te worden uitgedrukt in DALY's.



Wat zijn de nadelen voor de fysieke veiligheid?

Waar mogelijk dienen de nadelen te worden uitgedrukt in DALY's.



Andere onderwerpen?

Zijn er andere voordelen?

Andere mogelijke voordelen zoals keuzevrijheid zijn i.h.a. moeilijk te kwantificeren.



Zijn er andere nadelen?

Andere mogelijke nadelen zoals minder keuzevrijheid zijn i.h.a. moeilijk te kwantificeren.



Stap 4. Beschrijf mogelijkheden tot regulering nadelen risicovolle activiteit

- Wat zijn mogelijkheden tot regulering?

Kosten/Baten

Wat zijn de baten van regulering?

Om regulering nuttig te maken moet er inzicht zijn in de baten ervan in termen van vermindering van het risico in termen van euro's of DALY's.



Wat zijn de kosten van regulering?

Kosten van regulering zijn soms in euro's uit te drukken maar voor aspecten als verlies van privacy of keuzevrijheid is dit lastig.





Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
Fax (073) 614 11 a15
provincie@noordbrabant.nl
www.brabant.nl