



Ruimte voor expertise

Expertisecentrum gevaarlijke stoffen voor provincies en gemeenten



Adviesraad Gevaarlijke Stoffen

Ruimte voor expertise

ADVIESRAAD GEVAARLIJKE STOFFEN

Voorwoord

De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen heeft naar aanleiding van het verschijnen van de Nota Ruimte aan de Minister van VROM kenbaar gemaakt dat er op het domein gevaarlijke stoffen consequenties verbonden zijn aan de in deze nota aangekondigde decentralisatie van verantwoordelijkheden voor ruimtelijke ordening. Deze decentralisatie heeft onder andere gevolgen voor het gewenste niveau van kennis en kunde bij provincies en gemeenten voor de planvorming in de ruimtelijke ordening, vergunningverlening, handhaving en rampenbestrijding. De Adviesraad acht het daarom wenselijk dat de rijksoverheid een expertisecentrum voor provincies en gemeenten opzet en in stand houdt.

De Minister heeft het aangekondigde advies bevestigd, met de kanttekening dat aansluiting bij bestaande kennisstructuren gericht op uitvoeringsorganisaties bij gemeenten en provincies haar voorkeur heeft. De Adviesraad heeft beide consequenties nader uitgewerkt. Ten aanzien van het gewenste niveau van kennis en kunde adviseert hij kwaliteitseisen te stellen aan competenties van functionarissen van provincies en gemeenten (basiskennis) en tevens vraagt hij aandacht voor kwaliteitsborging in de procesgang. Hij adviseert in het landelijk expertisecentrum specialistische kennis te bundelen en beter toegankelijk te maken. In de Nota Mobiliteit – waarmee eveneens een grotere verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij provincies en gemeenten – wordt een sterke groei voorspeld van het goederenvervoer, inclusief het vervoer en de internationale doorvoer van gevaarlijke stoffen.

De Adviesraad signaleert dat de complexiteit toeneemt, niet alleen vanwege groei van het transport en de productie van gevaarlijke stoffen, maar ook als gevolg van ingewikkelde regelgeving en ruimtelijke en bestuurlijke verdichting. Met de Nota Ruimte wordt – meer dan voorheen – provincies en gemeenten de mogelijkheid geboden om bij ruimtelijke ontwikkelingen (inclusief economische activiteiten) te bezien waar kansen liggen. Door de groeiende complexiteit en de aandacht voor ruimtelijke ontwikkeling neemt de noodzaak toe tot afstemming tussen beleidsterreinen bij provincies en gemeenten en tussen kennisgebieden. Zowel op het niveau van provincies en gemeenten als op landelijk niveau vereist dit kennis, interactie en samenhang.

De Adviesraad acht de ontwikkeling van kennis en kennisstroom essentieel om in te kunnen spelen op (toekomstige) vraagstukken. De Adviesraad pleit voor een dynamisch kennisnetwerk – waar een expertisecentrum deel van uitmaakt – dat haar wortels vindt in concrete maatschappelijke vraagstellingen en waarin elke deelnemer vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid de ander opzoekt en nodig heeft. Aandacht wordt gevraagd voor een financiering die de beoogde samenwerking stimuleert.

De voorzitter,

De algemeen secretaris,

De voorzitter van de raadswerkgroep,

Prof. dr ir J.G.M. Kerstens

N.H.W. van Xanten,
apotheker, toxicoloog, MPA

prof. dr F.A. de Wolff

Inhoudsopgave

2	Voorwoord
5	Samenvatting
7	1 Inleiding
9	2 Ontwikkeling van kennis: terugblik en vooruitzien
9	Historie
10	Heden
10	Initiatieven voor verbetering
11	Basiskennis en specialistische kennis: de juiste kennis op de juiste plaats
12	3 Basiskennis en besluitvormingsprocessen
12	Eisen aan functionarissen van provincies en gemeenten
12	Eisen aan besluitvormingsprocessen bij provincies en gemeenten
13	Aandachtspunten
14	4 Specialistische kennis
14	Specialistische kennis bundelen
14	Huidige situatie
16	Een expertisecentrum helpt
16	Contouren van het expertisecentrum
18	Meerwaarde van het expertisecentrum
18	Aandachtspunten bij het inrichten van het expertisecentrum
19	Aansturing en toezicht
20	5 Kritische succesfactoren
21	6 Aanbevelingen
23	Bronnenoverzicht
24	Bijlagen
24	Bijlage 1: Brief van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen d.d. 25 juni 2004
27	Bijlage 2: Brief van de Minister van VROM d.d. 20 september 2004
30	Bijlage 3: Adviesraad Gevaarlijke Stoffen
31	Bijlage 4: Samenstelling en werkwijze van de raads werkgroep Kennisinfrastructuur
32	Colofon

Samenvatting

De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen heeft zich gebogen over de mogelijke consequenties van de Nota Ruimte voor het beleid op het terrein van de externe veiligheid en het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen.¹ Provincies en gemeenten worden met het thema gevaarlijke stoffen geconfronteerd in het kader van taken bij planvorming in ruimtelijke ordening (onder andere veiligheidszoningering en vervoersvraagstukken), vergunningverlening, handhaving en rampenbestrijding. In al deze taken moet het thema gevaarlijke stoffen op consistente wijze worden behandeld. Een probleem daarbij is dat het thema gevaarlijke stoffen niet met één kennisgebied of in één beleidsterrein te omvatten is. De Adviesraad signaleert dat niet alle provincies en gemeenten over voldoende kennis en kunde op dit vlak beschikken.

Met de Nota Ruimte geeft het kabinet invulling aan beleid dat de kansen voor ruimtelijke ontwikkelingen (inclusief economische activiteiten) beter benut. Er is sprake van ruimtelijke en bestuurlijke verdichting, ingewikkelde regelgeving en toename van productie en van transport en internationale doorvoer van gevaarlijke stoffen. Hierdoor worden de vraagstukken met betrekking tot veiligheid steeds complexer en stijgt de noodzaak tot afstemming tussen kennisgebieden. Dit vereist diepgaande kennis op velerlei terreinen. Het gevolg is een groeiende behoefte aan ontsluiting en bundeling van kennis over gevaarlijke stoffen, die aansluit bij de taken van de overheid in al haar geledingen. De decentralisatie van bevoegdheden – zoals omschreven in de Nota Ruimte – versterkt het spanningsveld op deze terreinen voor provincies en gemeenten, omdat de diverse kennisgebieden nu meer expliciet met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht.

Ook door anderen wordt geconstateerd dat er een noodzaak is voor het verbeteren van het niveau en de toegankelijkheid van kennis op dit terrein. Vanuit de rijksoverheid zijn initiatieven ondernomen voor verbeteringen, waaronder diverse acties naar aanleiding van de evaluatie van het BRZO'99 en het Actieprogramma 'Versterking uitvoering en handhaving externe veiligheidsbeleid'. De Adviesraad mist daarbij evenwel een integrale visie op de problematiek en daarmee de samenhang tussen de initiatieven.

¹ Brief aan de Minister van VROM over de Nota Ruimte. Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, 25 juni 2004 (opgenomen in Bijlage 1). Brief van de Minister van VROM waarmee deze het Beleidsplan 2004 van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen aanbiedt aan de Tweede Kamer en tevens haar reactie geeft op de brief van de Adviesraad over de Nota Ruimte. Minister van VROM, 20 september 2004 (opgenomen in Bijlage 2).

De Adviesraad heeft bij het opstellen van dit advies de planvorming in de ruimtelijke ordening, de vergunningverlening, de handhaving en de rampenbestrijding als startpunt gekozen. Hierbij zijn met name de beleidsterreinen van de Ministeries van VROM, BZK, EZ, SZW, VenW en VWS betrokken.

Basiskennis

De Adviesraad adviseert kwaliteitseisen te stellen aan de competenties – in termen van kennis, vaardigheden, ervaring en houding – van de betreffende functionarissen bij provincies en gemeenten. Dit stelt ook eisen aan periodieke training en bijscholing.

Daarnaast acht de Adviesraad het van belang dat er kwaliteitsborging in de procesgang plaatsvindt (bijvoorbeeld bij vergunningverlening).

Specialistische kennis

De Adviesraad ziet het implementeren van de Nota Ruimte – vanwege de decentralisatie van bevoegdheden – tevens als het moment voor de rijksoverheid om specifieke kennis te bundelen en beter toegankelijk te maken door een expertisecentrum gevaarlijke stoffen in te stellen. Zo kan men de kwaliteit van de besluitvorming ondersteunen. Aandacht wordt gevraagd voor een financiering die de beoogde samenwerking stimuleert.

Aandacht voor onderzoek

De Adviesraad acht onderzoek ten behoeve van het bevorderen van het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen van belang. De ontwikkeling van kennis en kennisstroom zijn essentieel om in te kunnen spelen op (toekomstige) vraagstukken. De Adviesraad pleit voor een dynamisch kennisnetwerk waarin de relevante kennisinstellingen deelnemen. Dit netwerk is een stimulans voor vernieuwend multidisciplinair onderzoek. Aldus worden mogelijkheden gecreëerd om het maatschappelijk rendement te verhogen en institutionele belemmeringen weg te nemen. De Adviesraad zal voortdurend aandacht besteden aan kennisstroom op zijn domein.

1 Inleiding

Op 27 april 2004 is de Nota Ruimte als Kabinetsstandpunt door de Minister van VROM aangeboden aan de Tweede Kamer. Met deze nota geeft het kabinet richting aan het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening. In de nota wordt aangekondigd dat onder andere bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening naar provincies en gemeenten zullen worden gedecentraliseerd; in de nabije toekomst zal het kabinet aanvullend beleid formuleren. De nota gaat uit van het motto “decentraal wat kan, centraal wat moet”:

“Het accent verschuift met deze nota niet alleen van ‘ordering’ naar ‘ontwikkeling’, maar ook van gedetailleerde Haagse sturing met veel regels en voorschriften naar sturing op hoofdlijnen zodat anderen hun verantwoordelijkheid ook werkelijk kunnen nemen en waarmaken. [...] Het rijk zal niet alleen minder vanuit Den Haag regelen, maar ook meer dan voorheen een helpende hand bieden door bijvoorbeeld kennis aan te reiken waarmee anderen eigen beleid kunnen maken of beleid kunnen uitvoeren.”²

De Minister van VROM heeft de per 1 juni 2004 ingestelde Adviesraad Gevaarlijke Stoffen³ verzocht om de Nota Ruimte te toetsen op mogelijke consequenties voor het externe veiligheidsbeleid ten aanzien van gevaarlijke stoffen. De Adviesraad heeft eind juni aangegeven dat decentralisatie van verantwoordelijkheden voor ruimtelijke ordening consequenties heeft voor het gewenste niveau van kennis en kunde bij provincies en gemeenten: “Deze lagere overheden zijn niet in alle gevallen in staat – vanwege gebrek aan deskundigen en om financiële redenen – de vereiste kennis en kunde in eigen huis te onderhouden”.⁴ De Adviesraad acht het daarom wenselijk voor provincies en gemeenten een expertisecentrum op te zetten en in stand te houden. De Minister heeft per brief van 20 september 2004 het aangekondigde advies bevestigd met de volgende kanttekening: “Voor het eerstgenoemde advies⁵ acht ik het, vanuit het idee van een efficiënte en effectieve overheid, van belang aan te sluiten bij bestaande kennisstructuren gericht op uitvoeringsorganisaties bij gemeenten en provincies”.⁶ De Adviesraad onderschrijft deze kanttekening. Het thans voorliggende advies geeft een nadere invulling van de brief van de Adviesraad.

² Citaat uit de Sturingsfilosofie (paragraaf 1.3) van de Nota Ruimte. Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 27 april 2004.

³ Een korte beschrijving van de taken van de Adviesraad en de samenstelling is opgenomen in Bijlage 3.

⁴ Brief aan de Minister van VROM over de Nota Ruimte. Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, 25 juni 2004 (opgenomen in Bijlage 1).

⁵ Dit heeft betrekking op het onderhavige advies.

⁶ Brief van de Minister van VROM waarmee deze het Beleidsplan 2004 van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen aanbiedt aan de Tweede Kamer en tevens haar reactie geeft op de brief van de Adviesraad over de Nota Ruimte. Minister van VROM, 20 september 2004 (opgenomen in Bijlage 2).

Recent is de Nota Mobiliteit door de Ministers van VenW en VROM aan de Tweede Kamer aangeboden.⁷ Evenals in de Nota Ruimte, wordt ook in de Nota Mobiliteit een grotere verantwoordelijkheid neergelegd bij provincies en gemeenten, die eveneens nader zal worden uitgewerkt door het kabinet. In de Nota Mobiliteit wordt bovendien een sterke groei voorspeld van het goederenvervoer, inclusief het vervoer (en de internationale doorvoer) van gevaarlijke stoffen en wordt benadrukt dat innovatieve oplossingen en bronmaatregelen alle aandacht verdienen. Waar in dit advies wordt verwezen naar de Nota Ruimte, wordt waar van toepassing ook de Nota Mobiliteit bedoeld.

Provincies en gemeenten hebben steeds indringender te maken met ruimtelijke verdichting bij planvorming in ruimtelijke ordening (onder andere veiligheidszoning en vervoersvraagstukken), vergunningverlening, handhaving en rampenbestrijding. De decentralisatie van bevoegdheden, zoals omschreven in de Nota Ruimte, versterkt het spanningsveld op deze terreinen. De Adviesraad heeft onderzocht op welke manier provincies en gemeenten beter kunnen worden toegerust voor hun taken met betrekking tot gevaarlijke stoffen.

De Adviesraad heeft daarnaast ook de mogelijkheid beschouwd om relevante specialistische kennis te bundelen in een expertisecentrum dat provincies en gemeenten bij deze taken kan ondersteunen en zo de bestaande kennis beter toegankelijk kan maken. Waar van toepassing zouden regio's met hun bestuur (veiligheidsbestuur) – naast provincies en gemeenten – ook gebruik kunnen maken van het expertisecentrum. Het is aan het kabinet en aan participanten om in organisatorische zin invulling te geven aan de functionele specificatie op hoofdlijnen, die in dit advies is opgenomen.

⁷ Nota Mobiliteit. Ministerie van VenW en Ministerie van VROM, 30 september 2004.

2 Ontwikkeling van kennis: terugblik en vooruitzien

HISTORIE ● Na de Tweede Wereldoorlog heeft de chemische industrie in Nederland zich sterk ontwikkeld. Tevens vond een significante bevolkingstoename plaats. Door deze ontwikkelingen nam niet alleen de kans op ongevallen en rampen met gevaarlijke stoffen toe maar werden ook de consequenties groter, zowel voor werknemers van bedrijven, als voor de bevolking in de leefomgeving. Nederland ontwikkelde zich tot pionier op het gebied van industriële veiligheid en milieubeheer.

Begin jaren '70 werd risicoanalyse voor gevaarlijke stoffen een begrip en werd van overheidswege ontwikkeling en onderzoek sterk gestimuleerd. Zo ontwikkelde de industriële veiligheid zich verder als technische discipline en aan de medisch-biologische zijde kregen de toxicologie en medische milieukunde een impuls. In de jaren '80 kwam het eerste Nationale Milieu Beleidsplan tot stand. Deze decennia werden – op dit gebied – gekenmerkt door de ontwikkeling van wet- en regelgeving. De snelle groei van productie en handling, opslag, transport, gebruik en afval van gevaarlijke stoffen en de publieke onrust als gevolg van een aantal ongelukken met gevaarlijke stoffen hebben de ontwikkeling van wet- en regelgeving verder versterkt.

In de jaren '90 begon kostenbeheersing in de industrie een grotere rol te spelen. Ook de overheid slankte af en liet meer over aan marktpartijen. In de rijksdienst werd gestreefd naar een organisatievorm waarin meer plaats was voor generalistische beleidsambtenaren dan voor gespecialiseerde deskundigen.⁸ Dit heeft geleid tot een daling van de inhoudelijke slagkracht en afname van deskundigheid bij overheden. De commissie Oosting vroeg in haar rapport naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede⁹ al aandacht voor het belang van toereikende deskundigheid bij de verschillende overheidsinstanties die een taak hebben op het terrein van externe veiligheid. In meer algemene zin vermeldt de Ad hoc Commissie “Brugfunctie TNO en GTI's” (commissie Wijffels) hierover: “...dat de overheid – ook volgens TNO en de GTI's – steeds minder beschikt over inhoudelijke deskundigheid. In de eigen organisatie investeren de departementen vooral in procesdeskundigheid. Het inhoudelijk oordeelsvermogen van de overheid neemt hierdoor zienderogen af, waardoor de publieke kennisinfrastructuur onvoldoende inhoudelijk wordt gemanaged”.¹⁰ En ook in een recent advies van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid wordt in algemene zin geconstateerd dat de kwaliteit van het beleid onvoldoende is, onder andere ten gevolge van een falend kennisbeleid.¹¹

⁸ Risico's en Veiligheid, een historische schets. Prof. dr B.J.M. Ale, TU Delft, juni 2003.

⁹ De Vuurwerkcramp, eindrapport. Commissie onderzoek vuurwerkcramp, februari 2001.

¹⁰ De kracht van directe verbindingen. Ad hoc Commissie “Brugfunctie TNO en GTI's”, mei 2004.

¹¹ Kennisbeleid bij de Nederlandse overheid. Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, september 2004.

HEDEN ● De rijksoverheid heeft de laatste jaren nieuwe, meeromvattende regelgeving geïntroduceerd, onder andere op basis van Europese afspraken, of naar aanleiding van incidenten zoals in Nederland de vuurwerkcramp in Enschede op 13 mei 2000. De toename van de complexiteit van regelgeving en de ruimtelijke en bestuurlijke verdichting stellen steeds hogere eisen aan de deskundigheid bij provincies en gemeenten.

De benodigde kennis voor uitvoering van de regelgeving is slecht toegankelijk en zeer verspreid. Ook is het bouwwerk van wet- en regelgeving zelf ondoorzichtig, onder andere door de vele reparaties en door achterstallig onderhoud.¹² Bovendien is er onvoldoende interactie tussen verschillende kennisgebieden en beleidsterreinen voor gevaarlijke stoffen.

De kennisvraag bij gemeenten en provincies lijkt zich vooral toe te spitsen op het toepassen van recent geïntroduceerde en op stapel staande wet- en regelgeving. Daarnaast is er behoefte aan inzicht in de achtergronden van regelgeving, alsmede aan kennis waarmee verschillende risico's kunnen worden afgewogen.

De Adviesraad constateert ook leemten in het huidige kennisaanbod. Het gaat daarbij om een afstemming in het aanbod van de verschillende kennisinstituten, maar bijvoorbeeld ook om onzekerheden in modellen en over beschikbare gegevens voor het herkennen en beoordelen van risico's.

INITIATIEVEN VOOR VERBETERING ● De Adviesraad constateert dat er vele initiatieven lopen om de uitvoering van de regelgeving te verbeteren, maar mist daarbij een integrale visie op de problematiek en daarmee de samenhang tussen de initiatieven.

In de recente evaluatie van de werking van het BRZO'99 wordt aanbevolen de verzameling en borging van kennis te verbeteren door deze onder te brengen bij één of enkele grotere organisaties.¹³ De voorkeur gaat daarbij uit naar organisaties die praktijkgerichtheid van de kennis waarborgen, omdat ze dicht bij het veld staan. Ook zouden kennisopbouw en kennisuitwisseling bij decentrale uitvoerende diensten moeten worden gestimuleerd. Het lopende Actieprogramma 'Versterking uitvoering en handhaving externe veiligheidsbeleid' van het Ministerie van VROM streeft naar een structurele inbedding van het externe veiligheidsbeleid bij de uitvoerende en handhavende organisaties.¹⁴ Een afgeleide doelstelling van de hieraan gekoppelde programmafinanciering is de kwaliteit en de kosten te optimaliseren. Dit zou moeten worden bereikt door samenwerking tussen gemeenten en provincies te bewerkstelligen en door het opbouwen en behouden van de benodigde kennis en ervaring binnen deze overheden op het gewenste niveau.¹⁵ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten waardeert dit actieprogramma, maar stelt tevens vast dat het ontoereikend is. De VNG

¹² In het Herijkingsprogramma van het Ministerie van VROM (gestart in 2003), in de Clusteraanpak gevaarlijke stoffen als onderdeel van het programma Andere Overheid (gestart in 2004) en het Project gevaarlijke stoffen als uitwerking van de Nota Bruikbare Rechtsorde (gestart in 2004) wordt deze wet- en regelgeving momenteel onder de loep genomen.

¹³ Werk aan uitvoering, interdepartementale evaluatie BRZO '99. Cap Gemini Ernst & Young, februari 2004.

¹⁴ Actieprogramma 'Versterking uitvoering en handhaving externe veiligheidsbeleid'. Ministerie van VROM, februari 2004.

¹⁵ Programmafinanciering Uitvoeringskosten EV-beleid. Ministerie van VROM, december 2003.

**BASISKENNIS EN
SPECIALISTISCHE KENNIS:
DE JUISTE KENNIS
OP DE JUISTE PLAATS**

steekt daarbij de hand in eigen boezem: intern zouden gemeenten de interactie tussen de beleidsterreinen externe veiligheid, ruimtelijke ordening en rampenbestrijding moeten versterken. Tevens echter vraagt de VNG om bovengemeentelijke expertise.¹⁶

Op het gebied van externe veiligheid hebben de VROM-Raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat al eerder gepleit voor het organiseren van de kennis.¹⁷ SenterNovem heeft van het Ministerie van VROM een opdracht gekregen om een kennisplatform op te zetten, waarin publieke instituten en commerciële kennisinstellingen op vrijwillige basis contact hebben over externe veiligheid en gevaarlijke stoffen. Infomil – de door het Ministerie van VROM gesubsidieerde vraagbaak voor provincies en gemeenten over milieuwet- en regelgeving – adviseert onomwonden een nationaal kenniscentrum in te richten.¹⁸

In de handhaving zijn er problemen bij de afstemming tussen beleidsterreinen. Zo is bij de evaluatie van de BRZO naar voren gekomen dat, hoewel een integrale benadering wordt nagestreefd, door verbrokkeling van kennis en regelgeving de uitvoering niet aan de verwachting voldoet. Ook bij handhaving van de Wet milieubeheer zijn er in de praktijk problemen. Met een wijzigingsvoorstel met betrekking tot de handhaving in de Wet milieubeheer wordt beoogd de kwaliteit van de handhaving te verhogen en versnippering tegen te gaan.¹⁹

Deze initiatieven voor verbetering richten zich op afzonderlijke onderdelen van de problematiek, waarbij geen garanties worden ingebouwd voor een integrale benadering. De Nota Ruimte vereist meer concreet en coherent beleid op dit punt.

De Adviesraad signaleert dat niet alle provincies en gemeenten over voldoende kennis en kunde beschikken en dat er bovendien een gebrek is aan toegankelijkheid van de kennis. Als gevolg van ingewikkelde regelgeving, ruimtelijke en bestuurlijke verdichting en toename van productie en van transport van gevaarlijke stoffen neemt de complexiteit toe en stijgt de noodzaak tot afstemming tussen beleidsterreinen bij provincies en gemeenten en tussen kennisgebieden. De Adviesraad onderscheidt basiskennis die minimaal bij provincies en gemeenten aanwezig moet zijn. Daarnaast kan specialistische kennis (kennis over bijvoorbeeld complexe risicoanalyse en technische/organisatorische risicobeheersing) nodig zijn bij meer complexe vraagstukken. Deze kan beter landelijk worden opgebouwd en onderhouden. In de volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de overwegingen van de Adviesraad.

Ofschoon dit advies betrekking heeft op de kennis en kunde bij provincies en gemeenten, signaleert de Adviesraad ook een noodzaak voor het aanleggen en onderhouden van adequate kennis bij de rijksoverheid op het gebied van veiligheid en gevaarlijke stoffen.

¹⁶ VNG-visie op Externe Veiligheid. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, oktober 2004.

¹⁷ Verantwoorde risico's, veilige ruimte. Gezamenlijke uitgave van de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat, juni 2003.

¹⁸ Knelpuntenanalyse uitvoering en handhaving beleid externe veiligheid. Infomil, september 2003.

¹⁹ Wetsvoorstel voor 'Wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur)'. TK, vergaderjaar 2003-2004, nr 29 285.

3 Basiskennis en besluitvormingsprocessen

EISEN AAN FUNCTIONARISSEN VAN PROVINCIES EN GEMEENTEN

Naar mening van de Adviesraad moeten aan de competenties van de betreffende functionarissen bij provincies en gemeenten kwaliteitseisen worden gesteld in termen van kennis, vaardigheden, ervaring en houding. Ook moeten aan periodieke training en bijscholing eisen worden gesteld. Met het oogmerk dat functionarissen alle relevante aspecten meenemen bij het benaderen van de vraagstukken in relatie tot gevaarlijke stoffen vraagt de Adviesraad tevens aandacht voor multidisciplinaire samenwerking en interdisciplinaire training. De Adviesraad is in dit verband van mening dat een aantal scheidslijnen binnen het domein gevaarlijke stoffen kunstmatig is – bijvoorbeeld die tussen interne veiligheid en externe veiligheid – en mogelijk een veilig omgaan met gevaarlijke stoffen in de weg staat. Bovendien wordt hierdoor in sommige gevallen het gebruik van ruimte en economische mogelijkheden onnodig beperkt.

Functionarissen van provincies en gemeenten, betrokken bij planvorming in ruimtelijke ordening, vergunningverlening, handhaving en rampenbestrijding hebben basiskennis nodig op tenminste de volgende terreinen:

- > kennis van wet- en regelgeving;
- > herkennen van gevaren, risico- en scenariodenken, beoordelen van veiligheidsstudies;
- > praktische mogelijkheden voor bron- en effectmaatregelen en zonerings;
- > inschatten wanneer meer specialistische kennis ingeroepen moet worden (het zich bewust zijn van de grenzen van het eigen kunnen van professionals);
- > besluitvormingsprocessen en het ondersteunen hiervan, bijvoorbeeld bij het maken van multicriteria-afwegingen ('appels en peren kunnen vergelijken') of bij het maken van keuzen ten aanzien van de wenselijkheid c.q. haalbaarheid van interventiemogelijkheden in de veiligheidsketen (proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg).

EISEN AAN BESLUITVORMINGSPROCESSEN BIJ PROVINCIES EN GEMEENTEN

De Nota Ruimte biedt meer dan voorheen aan provincies en gemeenten de mogelijkheid om kansen te benutten voor ruimtelijke ontwikkelingen inclusief economische activiteiten. Tegelijkertijd doet de toenemende complexiteit van de vraagstukken in de ruimtelijke ordening, vergunningverlening, handhaving en rampenbestrijding de noodzaak tot afstemming tussen beleidsterreinen en kennisgebieden groeien.

De Adviesraad geeft in overweging ook aan de procesgang – zoals bij de besluitvorming over vergunningverlening – kwaliteitseisen te stellen. Een voorbeeld in dit verband is de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding.²⁰ Deze wet beoogt de kwaliteit van de organisatie van rampenbestrijding te verbeteren. Dit gebeurt onder

andere door in organisatieplannen per hulpverleningsdienst uit te werken wat de operationele prestaties moeten zijn en wat er moet worden gedaan om die te kunnen leveren. Het gaat per dienst om taken en maatregelen, om werkwijze, om personeels- en materieelsterkte en om kennis- en opleidingsniveau.

AANDACHTSPUNTEN

De Adviesraad waardeert reeds lopende initiatieven gericht op het versterken van deskundigheid bij provincies en gemeenten, zoals bijvoorbeeld scholingstrajecten in het kader van de Programmafinanciering Uitvoeringskosten EV-beleid. Hij vraagt daarbij aandacht voor het ontwikkelen van een integrale visie, die de samenhang tussen de initiatieven bevordert.

De Adviesraad wijst op de volgende aandachtspunten, die in onderlinge samenhang nader moeten worden uitgewerkt.

In relatie tot functionarissen van provincies en gemeenten:

- > organisatie:
 - > formuleren en stellen van competentie-eisen, met aandacht voor multidisciplinaire samenwerking;
 - > waarborgen van de beschikbaarheid van functionarissen;
- > functionarissen:
 - > verplichting tot basisscholing, bijscholing en training;
- > beschikbaarheid van scholing en training:
 - > bestaan van basisscholing, bijscholing en training op het gewenste niveau, met aandacht voor multidisciplinaire samenwerking;
 - > kwaliteitsborging door middel van accreditatie;
 - > op lange termijn gewaarborgde financiering.

In relatie tot de procesgang bij de besluitvorming:

- > organisatie:
 - > formuleren en stellen van kwaliteitseisen, met aandacht voor multidisciplinaire samenwerking en (tijdige) afstemming;
- > gemeenten en provincies:
 - > bereidheid tot het instellen van een systeem van kwaliteitsborging.

²⁰Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding. Staatsblad 2004, 184.

4 Specialistische kennis

SPECIALISTISCHE KENNIS BUNDELEN

Provincies en gemeenten hebben niet alleen behoefte aan basiskennis in eigen huis, maar ook aan goed toegankelijke specialistische kennis. Er bestaan vele kennisinstituten die door overheden kunnen worden geraadpleegd. De Minister van VROM noemt in haar brief aan de Adviesraad een aantal van deze kennisinstituten op het gebied van gevaarlijke stoffen.²¹ De Adviesraad signaleert evenwel dat er niet of nauwelijks sprake is van organisatie van de onderlinge samenwerking en afstemming. Ad hoc bestaat er wel samenwerking op deelterreinen, maar van structurele coördinatie is geen sprake. Bundeling van specialistische kennis is naar de mening van de Adviesraad noodzakelijk, om de vragen van provincies en gemeenten adequaat te kunnen beantwoorden, waarbij mogelijkheden voor economische ontwikkeling kunnen worden benut. In de huidige situatie is het maatschappelijk rendement van de investering in kennis niet optimaal en wordt een deel van de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling niet benut.

Ook ten aanzien van kennisontwikkeling zijn er vragen te stellen over samenwerking en sturing. De Adviesraad onderschrijft voor zijn domein de algemene constatering van de Ad hoc Commissie "Brugfuncties TNO en GTI's" over de aansturing van ontwikkeling van toegepaste kennis binnen deze instituten: *"Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het overheidsbeleid weinig coherent is. Er is onvoldoende coördinatie en een strategische visie op de inrichting van de toegepaste onderzoeksstructuur van Nederland is niet of nauwelijks aanwezig"*.²²

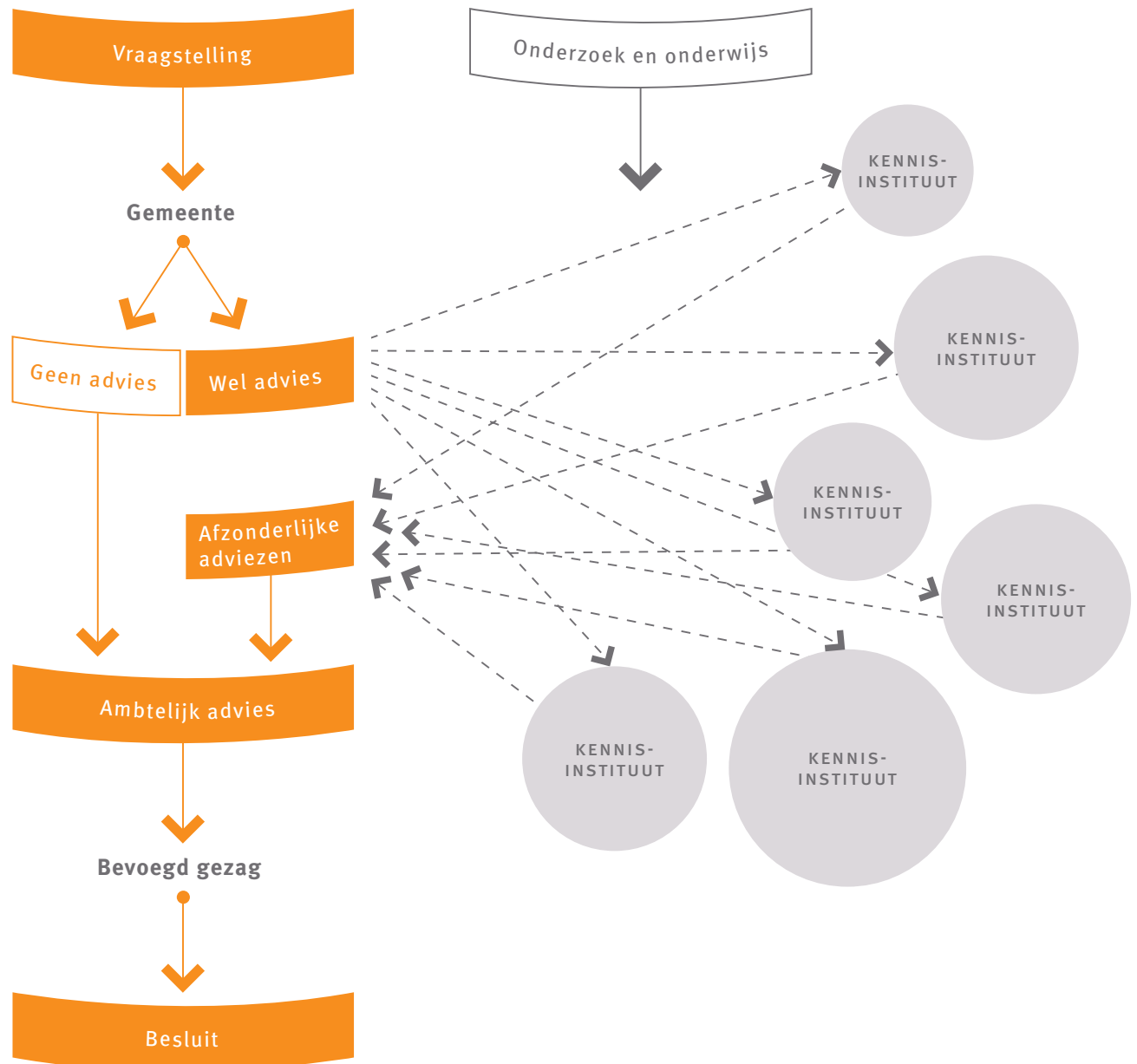
HUIDIGE SITUATIE

Provincies en gemeenten worden geconfronteerd met een breed spectrum van vraagstukken over veiligheid en gevaarlijke stoffen. Ze zoeken – ieder voor zich – hun weg in het aanbod van specialistische kennis, in aanvulling op de eigen basiskennis. Provinciale en gemeentelijke functionarissen moeten zelf al dan niet conflicterende specialistische (deel)adviezen samenvoegen om tot een afgewogen ambtelijk advies te komen, dat ter voorbereiding op besluitvorming door het bevoegd gezag dient. Veel van de benodigde specialistische kennis is wel aanwezig in Nederland, maar is verspreid aanwezig over kennisinstituten met verschillende missies en aandachtsgebieden. Omdat formele samenwerking en afstemming tussen de verschillende kennisinstituten ontbreken – ook al werken enkele instituten op deelterreinen samen – bestaat er geen waarborg voor een afgestemd minimaal kwaliteitsniveau van deeladviezen, laat staan voor een geïntegreerde adviesondersteuning.

²¹ Brief van de Minister van VROM waarmee deze het Beleidsplan 2004 van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen aanbiedt aan de Tweede Kamer en tevens haar reactie geeft op de brief van de Adviesraad over de Nota Ruimte. Minister van VROM, 20 september 2004 (opgenomen in Bijlage 2).

²² De kracht van directe verbindingen. Ad hoc Commissie "Brugfunctie TNO en GTI's", mei 2004.

Huidige situatie



EEN EXPERTISECENTRUM HELPT

De Adviesraad is van mening dat de kennis van de relevante kennisinstituten het best toegankelijk gemaakt kan worden via één expertisecentrum. Deze specialistische kennis is nu verspreid over verschillende kennisinstituten. Het zal eenvoudiger zijn de juiste kennis te verwerven via één ingang.

De Adviesraad staat daarbij voor ogen dat provincies en gemeenten hier terecht kunnen met vragen over gevaarlijke stoffen bij planvorming in ruimtelijke ordening, vergunningverlening, handhaving en rampenbestrijding. Het expertisecentrum moet in staat zijn de vraagstelling te doorgronden, te analyseren en te articuleren, neer te leggen bij de juiste onderdelen van de kennisinstituten en vervolgens de deelantwoorden in samenhang te brengen.

Het expertisecentrum komt tot stand op basis van een georganiseerde samenwerking tussen relevante kennisinstituten op initiatief van en op basis van financiering door de rijksoverheid. Aandachtspunt hierbij is de verantwoordelijkheidsverdeling.

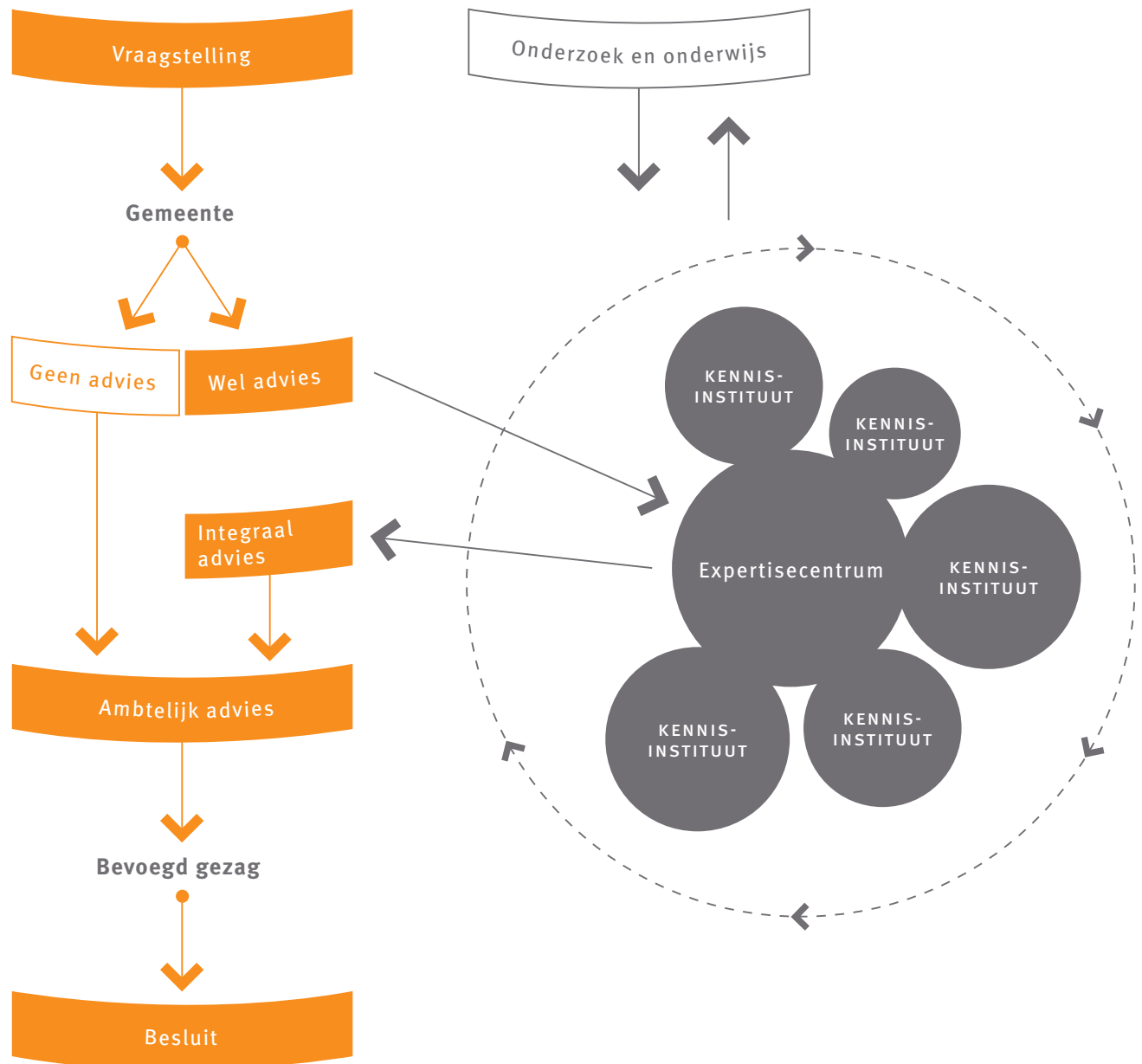
Het expertisecentrum is de plaats waar intensieve uitwisseling van kennis en ervaring op het domein gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Interactie tussen de kennisinstituten als onderdeel van de samenwerking zal leiden tot afstemming over de bijdragen van de kennisinstituten, waardoor de kwaliteit en tijdigheid van het integrale advies verbeteren; hierbij kwaliteitssystemen kunnen worden ingezet. In de interactie tussen de kennisinstituten kunnen zo de 'witte vlekken' worden ingevuld. Het expertisecentrum kent een eigen verantwoordelijkheid en voert de coördinatie over de samenwerking. Dit model van samenwerkende kennisinstituten gaat er van uit dat de bestaande kennisinstituten hun zelfstandigheid behouden en verantwoordelijk zijn voor hun eigen kennis en deeladviezen. Onderdelen van deze instituten zullen gaan samenwerken, maar blijven in hun eigen organisatie ingebed. Elk deelnemend instituut krijgt zo vanuit de samenwerking prikkels voor gerichte kennisontwikkeling en voor versterking van eigen specialismen. Op deze wijze wordt voor de samenwerkende instituten een geïntegreerde onderzoeksprogrammering mogelijk.

CONTOUREN VAN HET EXPERTISECENTRUM

De Adviesraad beoogt een dynamisch kennisnetwerk en heeft zich bij het uitwerken van de verschillende opties gericht op bestaande kennisinstituten met onderdelen die kennis bezitten op het domein gevaarlijke stoffen. Uitgangspunt daarbij is dat provincies en gemeenten een keuze moeten kunnen maken zaken in eigen huis af te handelen of bij het expertisecentrum neer te leggen. De Adviesraad deelt de bijdrage aan het oplossen van vraagstellingen van provincies en gemeenten door kennisinstituten in twee schillen. In de kern gaat het om kwaliteiten als die van het Centrum voor Externe Veiligheid en Vuurwerk van het RIVM, Infomil, DCMR Milieudienst Rijnmond en het Nibra. Buiten deze kernexpertise is ook andere kennis van belang, zoals die van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer en de Bouwdienst van Rijkswaterstaat, verschillende onderdelen van TNO, het Nederlands Forensisch Instituut, het Nirov, het kennisnetwerk Gezondheid en Arbeid en ECN Petten. De Adviesraad hecht er aan dat bij het behandelen van de vraagstellingen alle relevante aspecten worden meegenomen en dat alle relevante kennis wordt ingezet voor het expertisecentrum. Daarnaast kan voor bepaalde vraagstukken kennis van het bedrijfsleven (zowel industrie als adviesbureaus) of uit het buitenland worden ingeroepen.

Op grotere afstand van de vragen van provincies en gemeenten bevinden zich binnen- en buitenlandse universiteiten, die op meer strategisch niveau aan kennisontwikkeling werken. Voor kennismobilisering is een adequate stroom van kennis nodig van strategisch naar tactisch en naar operationeel niveau (*top-down* kennisstroom).

Samenwerkingsmodel



MEERWAARDE VAN HET EXPERTISECENTRUM

Een expertisecentrum maakt een betere en snellere afhandeling van vragen van provincies en gemeenten mogelijk en biedt daarenboven de volgende mogelijkheden voor het genereren van meerwaarde.

Rechtsgelijkheid

- › De kwaliteit van de kennis is van belang voor de rechtsgelijkheid. Burgers of bedrijven moeten bij kwesties op het gebied van veiligheid en gevaarlijke stoffen overal in Nederland kunnen rekenen op een gelijke behandeling in gelijke gevallen.

Sneller leren en toepassen van kennis: kristallisatiepunt voor kennis

- › De vorming van een centraal expertisecentrum stelt kennisaanbieders en kennisvragers in provincies en gemeenten in staat sneller van elkaar te leren door als ontmoetingsplaats te fungeren.
- › Via dit expertisecentrum vindt er op nationaal niveau een leerproces plaats: oplossingen in de ene regio kunnen sneller worden benut bij knelpunten in andere regio's.

Interactie tussen beleid, praktijk en kennis

- › De afstemming van kennisvraag en kennisaanbod maakt het mogelijk om het beleid van de rijksoverheid beter aan te laten sluiten op de praktijk.
- › De samenhang tussen de diverse beleidsterreinen van de rijksoverheid neemt toe (meer coherent beleid).
- › De deelnemende kennisinstituten hebben via een gezamenlijk expertisecentrum beter zicht op de praktijkbehoeften, waardoor 'witte vlekken' in kennis en onduidelijkheden sneller kunnen worden gesignaleerd en omgezet in onderzoeksprogramma's (*bottom-up* kennisstroom, in aanvulling op *top-down* kennisstroom).

Kwaliteitsverhoging

- › Het expertisecentrum kan een afstemmingsrol spelen in het formuleren en actualiseren van kwaliteitseisen aan opleidingen en kwaliteitsborging van besluitvormingsprocessen.

AANDACHTSPUNTEN BIJ HET INRICHTEN VAN HET EXPERTISECENTRUM

De Adviesraad onderkent de volgende aandachtspunten voor een expertisecentrum gebaseerd op een samenwerkingsverband tussen bestaande kennisinstituten.

Domein

- › Bestaande kennisinstituten op het gebied van gevaarlijke stoffen en planvorming in de ruimtelijke ordening, vergunningverlening, handhaving en rampenbestrijding werken in een georganiseerd verband samen in een expertisecentrum, dat door middel van één ingang bereikbaar is voor provincies en gemeenten.

Taken van het expertisecentrum

- › Belangrijke taken van het expertisecentrum zijn:
 - › ondersteunen van provincies en gemeenten bij vragen over veiligheid en gevaarlijke stoffen: vertalen van de vraagstelling en benaderen van de juiste kennisinstituten, integreren van afzonderlijke deeladviezen tot één advies;
 - › toepasbaar maken van nieuwe kennis en kunde: enerzijds door het bevorderen van het onderlinge leerproces van provincies en gemeenten, anderzijds door kennisontwikkeling bij kennisinstituten en onderzoeksinstellingen te stimuleren;

- › signaleren van praktijkproblemen, als input voor de beleidscyclus en als leidraad voor (*bottom-up*) onderzoeksprogramma's.

Draagvlak

- › Het expertisecentrum komt tot stand op initiatief van de rijksoverheid en heeft draagvlak bij de overige betrokkenen (provincies, gemeenten en kennisinstituten).
- › Het expertisecentrum ondersteunt reeds lopende initiatieven voor het versterken van de uitvoering.

Convenanten

- › Met de deelnemende kennisinstituten worden afspraken gemaakt:
 - › over de verantwoordelijkheidsverdeling bij advisering, over de te betrachten transparantie en toetsbaarheid en over de kwaliteitsborging van het proces dat tot deze adviezen heeft geleid;
 - › over het op gang brengen en in stand houden van de kennistroom.
- › Er worden voorzieningen getroffen om provincies en gemeenten te stimuleren de basiskennis in eigen huis op peil te houden.

AANSTURING EN TOEZICHT

De Adviesraad is van mening dat voor het tot stand brengen en in stand houden van een expertisecentrum gevaarlijke stoffen een initiatief van de rijksoverheid nodig is. Hij is bovendien van mening dat deze verantwoordelijkheid van de rijksoverheid is gekoppeld aan de decentralisatie van bevoegdheden zoals beschreven in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. De Adviesraad ziet dit als een invulling die past in de visie van de beide nota's: de rijksoverheid heeft een taak in het aanreiken van kennis waarmee anderen eigen beleid kunnen maken of beleid kunnen uitvoeren (zie ook de Inleiding van dit advies).

De rijksoverheid kan invulling geven aan haar regietaak door samen met alle betrokken partijen de uitgangspunten voor samenwerking vast te stellen en afspraken te maken over de eigen, de gedeelde en de gedelegeerde verantwoordelijkheden. Daarbij moet de rijksoverheid de benodigde financiële middelen ter beschikking stellen.

Mogelijkheden voor bestuurlijke inbreng kunnen worden gecreëerd door een commissie van toezicht in te stellen. In de commissie van toezicht zouden de verschillende belanghebbenden (de rijksoverheid, IPO en VNG) vertegenwoordigd moeten zijn. Vanuit de rijksoverheid zouden de departementen van BZK, EZ, SZW, VROM, VenW en VWS zitting kunnen hebben in deze commissie van toezicht. Een commissie van advies zou kunnen worden ingezet om de deskundigheid van het expertisecentrum te bewaken.

De bedoelde samenwerking – en daarmee de gewenste innovatie – komt niet tot stand zonder het wegnemen van institutionele belemmeringen. Het succes van de samenwerking zal mede afhankelijk zijn van het creëren van mogelijkheden om initiatief bij het expertisecentrum en de deelnemende instituten aan te moedigen. In dit verband moet worden gezien welke aanpassing van de bekostigingsstructuur nodig is om het gewenste gedrag van de deelnemers te stimuleren.

5 Kritische succesfactoren

In de hoofdstukken 3 en 4 heeft de Adviesraad de contouren geschetst en de aandachtspunten geformuleerd voor zowel het gebruik van basiskennis als van specialistische kennis.

Ten aanzien van (het gebruik van) basiskennis acht de Adviesraad de volgende kritische succesfactoren van belang:

- › competenties van functionarissen;
- › procesvereisten ten aanzien van besluitvorming.

Voor beide factoren is het kennen van de grenzen van het eigen kunnen een belangrijk aspect.

Ten aanzien van (het gebruik van) specialistische kennis acht de Adviesraad de volgende kritische succesfactoren van belang:

- › samenwerking van kennisinstellingen ten behoeve van het expertisecentrum en structurele financiering;
- › adequate vervulling van de intermediairfunctie door het expertisecentrum (van articulering van de vraag naar het advies);
- › eigen kennismanagement door het expertisecentrum: betrekken van kennis bij kennisinstellingen en mede richting geven aan (*bottom-up*) onderzoeksprogrammering.

De Adviesraad is van mening dat er toetsingscriteria moeten worden opgesteld voor de kritische succesfactoren. Daarmee wordt een basis gelegd voor kwaliteitsborging.

6 Aanbevelingen

Niet alleen de in de Nota Ruimte en in de Nota Mobiliteit aangekondigde decentralisatie van bevoegdheden, maar ook de toenemende ruimtelijke verdichting, de ingewikkelde regelgeving en de toename van productie en vervoer van gevaarlijke stoffen stellen nieuwe eisen aan gemeenten en provincies. Dit geldt met name op het gebied van planvorming in ruimtelijke ordening, en bij vergunningverlening, handhaving en rampbestrijding. De Adviesraad heeft bij het opstellen van dit advies de mogelijkheden verkend om de provincies en gemeenten zowel beter toe te rusten als te ondersteunen – dat wil zeggen vraag en aanbod kwalitatief te verhogen en beter op elkaar af te stemmen – door uit te gaan van een integrale benadering van veiligheid.

1 Het versterken van de kennis in de uitvoering

De nieuwe eisen die voortvloeien uit de Nota Ruimte en uit de Nota Mobiliteit vertalen zich in meer behoefte aan deskundigheid bij provincies en gemeenten. De Adviesraad onderscheidt in dit verband specialistische kennis die beter landelijk kan worden opgebouwd en onderhouden (denk aan complexe risicoanalyse en technische risico-beheersing) en de basiskennis die minimaal bij provincies en gemeenten aanwezig moet zijn. Om deze basiskennis te waarborgen, dringt de Adviesraad aan op het stellen van kwaliteitseisen aan de competenties van de betreffende functionarissen bij provincies en gemeenten in termen van kennis, vaardigheden, ervaring en houding. Dit stelt onder andere eisen aan (het aanbod aan) basisscholing, periodieke training en bijscholing, ook in multidisciplinair verband.

Tevens geeft de Adviesraad in overweging om ook aan de procesgang bij de besluitvorming, zoals bij de planvorming in de ruimtelijke ordening, vergunningverlening, handhaving en rampenbestrijding, kwaliteitseisen te stellen, bijvoorbeeld door middel van certificatie conform nader te bepalen normen en richtlijnen.

2 Inrichten van een expertisecentrum gevaarlijke stoffen

De Adviesraad adviseert om de benodigde specialistische kennis, die aanwezig is in vele kennisinstituten, toegankelijk te maken en aan te reiken via één expertisecentrum – zoals beschreven in hoofdstuk 4 – en heeft daarbij voor ogen dat provincies en gemeenten hier terecht kunnen met vragen over gevaarlijke stoffen bij planvorming in ruimtelijke ordening, vergunningverlening, handhaving en rampenbestrijding.

Dit expertisecentrum moet in staat zijn de vraagstelling te doorgronden, te analyseren en te articuleren, neer te leggen bij de juiste onderdelen van de kennisinstituten en vervolgens in een samenhangend advies om te zetten, waarbij kennisinstituten verantwoordelijk blijven voor de kwaliteit van het eigen (deel-)advies. Aandacht wordt gevraagd voor een financiering die de beoogde samenwerking stimuleert.

3 Aandacht voor onderzoek

De Adviesraad acht zowel toepassingsgericht als fundamenteel onderzoek van belang voor het bevorderen van het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen. De ontwikkeling van kennis en kennisstroom zijn essentieel om in te kunnen spelen op de huidige en toekomstige vraagstukken. Het expertisecentrum kan een rol spelen bij de praktijkgerichtheid van het onderzoek. Het expertisecentrum kan ook bevorderen dat een nieuwe kennisinfrastructuur ontstaat die een basis vindt in bundeling van kennis, vraagstelling uit de praktijk en vraaggestuurde kennisontwikkeling. Innovatief en multidisciplinair onderzoek zal een bijdrage leveren aan het optimaal benutten van de ruimte en de economische mogelijkheden. De Adviesraad zal voortdurend aandacht besteden aan kennisstroom op zijn domein.

Bronnenoverzicht

- › Ad hoc Commissie “Brugfunctie TNO en GTI’s” (commissie Wijffels).
De Kracht van directe verbindingen, mei 2004.
- › Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.
Kennisbeleid bij de Nederlandse overheid, september 2004.
- › Cap Gemini Ernst & Young.
Werk aan uitvoering, interdepartementale evaluatie BRZO’99, februari 2004.
- › Commissie onderzoek vuurwerkcramp (commissie Oosting).
De Vuurwerkcramp, eindrapport, februari 2001.
- › Infomil.
Knelpuntenanalyse uitvoering en handhaving beleid externe veiligheid, september 2003.
- › K+V organisatie adviesbureau.
Beleids- en literatuuranalyse Externe Veiligheid, september 2003.
- › KPMG.
Rapport uitvoering en handhaving externe veiligheid, mei 2002.
- › Ministerie van VenW en Ministerie van VROM.
Nota Mobiliteit, 30 september 2004.
- › Ministerie van VROM.
Actieprogramma ‘Versterking uitvoering en handhaving externe veiligheidsbeleid’, februari 2004.
- › Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ.
Nota Ruimte, 27 april 2004.
- › Ministerie van VROM.
Programmafinanciering Uitvoeringskosten EV-beleid, december 2003.
- › VROM-Raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat.
Verantwoorde risico’s, veilige ruimte, juni 2003.
- › SenterNovem.
Kennisplatform Externe Veiligheid, mei 2004.
- › Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
VNG-visie op Externe Veiligheid, oktober 2004.
- › Wetsvoorstel voor ‘Wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur)’. TK, vergaderjaar 2003-2004, nr 29 285.



Adviesraad Gevaarlijke Stoffen

Aan de minister van VROM
Mevrouw S.M. Dekker
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

bezoekadres:
Oranjevuitensingel 6
postadres:
Interne Postcode 770
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag
T 070 33 91 807

Geachte Mevrouw Dekker,

25 juni 2004

Op 27 april zond u als coördinerend bewindspersoon de Nota Ruimte aan de Tweede Kamer. De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen heeft kennis genomen van de inhoud van deze nota. Vanuit zijn taakopvatting komt de Adviesraad tot de volgende bevindingen.

Beperkte aandacht voor gevaarlijke stoffen

De Adviesraad constateert dat de Nota Ruimte nauwelijks aandacht schenkt aan de problematiek van gevaarlijke stoffen in relatie tot de ruimtelijke ordening. Er worden slechts enkele korte passages gewijd aan externe veiligheid en een beleid op het gebied van gevaarlijke stoffen is geen leidend principe geweest voor deze nota. Zo wordt in de belangrijkste passage over externe veiligheid aangekondigd dat de samenleving moet wachten op nadere mededelingen: "Met het oog op het maatschappelijk belang van veiligheid wordt het externe veiligheidsbeleid in aansluiting op deze nota uitgewerkt." Ook in een passage over het vervoer van gevaarlijke stoffen – ook een onderdeel van externe veiligheid – wordt meer beleid aangekondigd: "Het rijk zal in aansluiting op deze nota reguleringssystematieken opstellen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, spoor, water en via buisleidingen.". De binnenkort te verschijnen Nota Mobiliteit zal zich wat betreft de ruimtelijke strategie baseren op de Nota Ruimte.

Ondanks deze beperkte aandacht voor de problematiek van gevaarlijke stoffen, geeft de Adviesraad onderstaand zijn opmerkingen weer, met als kernpunten decentralisering en duidelijk beleid in een verdicht Nederland.

Expertisecentrum noodzakelijk

Decentralisering naar provincie en gemeente heeft consequenties voor het gewenste niveau van kennis en kunde bij provincies en gemeenten. Dit uit zich niet alleen op het gebied van het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen in de praktijk, maar ook in de vergunningverlening, in de handhaving en in de rampenbeheersing. De Adviesraad is van mening dat de lagere overheden niet in alle gevallen in staat zijn – om financiële redenen en vanwege de schaarste aan deskundigen – de vereiste kennis en kunde in eigen huis te onderhouden. De Adviesraad adviseert de rijksoverheid om voor lagere overheden een expertisecentrum op te zetten en in stand te houden. Een dergelijk expertisecentrum kan snel nieuwe kennis en kunde toepassen, stimuleert het snel invoeren van nieuwe regelgeving, bevordert een uniforme benadering en kan bovendien praktijkproblemen signaleren. De Adviesraad zal hierover een nader advies uitbrengen.

mailbox@adviesraadgevaarlijkestoffen.nl
www.adviesraadgevaarlijkestoffen.nl



Begrip basiskwaliteit onvoldoende waarborg

Er wordt in de Nota Ruimte gestreefd naar decentralisatie, onder gelijktijdige borging van een basiskwaliteit door het rijk. Deze basiskwaliteit dient op het gebied van veilig omgaan met gevaarlijke stoffen nader te worden omschreven. Het is aannemelijk dat lagere overheden ruimte voor ontwikkeling al te zeer in de zin van ruimte voor economische ontwikkeling zullen interpreteren. Het gevaar dreigt dat concessies aan de kwaliteit worden gedaan en zo een tendens zal ontstaan tot normopvulling tot juist aan het niveau van 'de basiskwaliteit'.

In de Nota wordt de decentralisatie enigszins beperkt voor de belangrijke vervoersassen: "Het rijk zorgt, in overleg met de decentrale overheden, tenminste voor basiskwaliteit langs de hoofdinfrastructuur." Uitwerking van het begrip basiskwaliteit is ook hier van belang als het gaat om het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Extern veiligheidsbeleid in een verdicht Nederland

De Adviesraad onderschrijft de inschatting in de Nota dat verdichting en bundeling in toenemende mate zullen plaatsvinden. De Nota beveelt een integrale afweging van aanspraken op ruimtegebruik aan, die alle *stakeholders* betreft bij de oplossing van problemen. Bij een integrale afweging moet het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen worden meegewogen: veiligheid en milieu worden in de Nota als basiskwaliteiten genoemd.

Bij decentralisatie is naar de mening van de Adviesraad een eenvormige en geaccepteerde systematiek – die door alle overheden wordt gehanteerd – voor het afwegen van vraagstukken op het gebied van ruimtegebruik onmisbaar. De Nota geeft aan dat het rijk uiterlijk in 2005 een beoordelingskader voor het begrip 'groepsrisico' wil vaststellen. De Adviesraad zal op dit terrein een advies uitbrengen, omdat het groepsrisico een moeilijk hanteerbaar begrip is en de systeemgrenzen vaak onvoldoende groot worden genomen. Het streven naar een integrale afweging komt hiermee in het gedrang.

In verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt ook 'het Europese vervoerbeleid' genoemd. De Adviesraad wil erop wijzen dat de mate van verdichting en bundeling in Nederland als land groter is dan in vele andere Europese landen. Naar de mening van de Adviesraad dient hiermee rekening te worden gehouden bij het formuleren van het Nederlandse standpunt over regelgeving in EU-verband ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen en andere aspecten van ruimtelijke ordening op dit vlak.

Activiteiten Adviesraad Gevaarlijke Stoffen

Als gevolg van enerzijds fysieke verdichting en bundeling en anderzijds de bestuurlijke verdichting voor lagere overheden door de Nota Ruimte, zal het aantal knelpunten vergroten. De Adviesraad ziet het als een taak van de rijksoverheid de lagere overheden te ondersteunen met een expertisecentrum. De Adviesraad zal daarover een advies uitbrengen. Een ander advies zal een nieuw beoordelingskader bieden voor integrale afweging van aanspraken op ruimtegebruik, waar het het omgaan met gevaarlijke stoffen betreft.

De Adviesraad onderscheidt in zijn adviezen drie niveaus: operationeel, tactisch en strategisch. Op operationeel niveau wordt geadviseerd over (concept)richtlijnen met technische en organisatorische aanbevelingen voor het omgaan met gevaarlijke stoffen. Een onderdeel hiervan is advisering ter actualisering, vervanging en indien nodig uitbreiding van



bestaande richtlijnen. Op tactisch niveau zijn de beide bovengenoemde adviezen over een expertisecentrum en methoden voor risicobeheersing te noemen; bovendien blijft de Adviesraad werken aan kennisopbouw, kennismobilisering en kennisflow. Op strategisch niveau worden adviezen over nationaal en internationaal (o.a. EU) beleid en wetgeving en over de inrichting en toerusting van de overheid met betrekking tot het beleid inzake gevaarlijke stoffen uitgebracht.

Met vriendelijke groet,

Prof. dr ir J.G.M. Kerstens
Voorzitter

N.H.W. van Xanten, apotheker, toxicoloog, MPA
Algemeen secretaris

CC:
Ministers van BZK, EZ, SZW, V&W en VWS
Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste commissies Tweede Kamer voor VROM, BZK, EZ, SZW, V&W en VWS



Directoraat-Generaal Milieu
Directie Externe Veiligheid

Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 637

Telefoon 070-339 3793
Fax 070-339 1084
www.vrom.nl

Adviesraad Gevaarlijke Stoffen
t.a.v. prof. dr. ir. J.G.M. Kerstens
ipc 770
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

Aanbieding Beleidsplan 2004 en Reactie Adviesraad Gevaarlijke Stoffen op de Nota Ruimte

Datum	Kenmerk	Afschrift aan
20 SEP. 2004	Ev/2004.084568	de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Geachte heer Kerstens,

Met dank bevestig ik hierbij de ontvangst van uw Beleidsplan voor 2004. Op grond van artikel 26 van de Kaderwet adviescolleges zal ik het plan met daarin opgenomen het werkprogramma 2004-2005 doorgeleiden naar de beide Kamers der Staten-Generaal.

Verder heb ik met belangstelling kennis genomen van uw brief d.d. 25 juni 2004, waarin u reageert op de Nota Ruimte. U gaat in uw brief in op de plaats die externe veiligheid in deze nota heeft gekregen en u kondigt twee adviezen aan. In het onderstaande ga ik in op uw bevindingen over de Nota Ruimte en de aangekondigde adviezen. Tot slot vraag ik uw aandacht voor het werkprogramma van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen.

Nota Ruimte

Uw constatering dat in de Nota Ruimte nauwelijks aandacht wordt besteed aan externe veiligheid deel ik niet. Op diverse plaatsen in de nota is aandacht besteed aan externe veiligheid¹. Het beleid voor gevaarlijke stoffen en luchthavens is, net als andere sectoren, integraal in de Nota Ruimte geïncorporeerd. De Nota Ruimte beoogt externe veiligheid vroegtijdig en op een geïntegreerde wijze een plek te geven in de ruimtelijke planvorming. Een belangrijk aspect dat hierbij een rol speelt is het begrip basiskwaliteit. De basiskwaliteit is in de Nota Ruimte omschreven op een wijze die past bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheidslagen (decentralisatie) en voorzien van een ondergrens. Die ondergrens is voor het PR (plaatsgebonden risico) de grenswaarde van 10⁻⁶ per jaar. Een hoger risico mag zich niet voordoen. Die basiskwaliteit is voor het GR (groepsrisico; kans op maatschappelijke ontwrichting) vormgegeven in een oriëntatiewaarde. De tot besluitvorming bevoegde overheden maken vervolgens de afweging welk groepsrisico zij acceptabel achten. De Nota Ruimte nodigt andere overheden uit om, waar dat mogelijk is, een hogere ambitie te stellen dan de basiskwaliteit. De mate waarin uw vrees dat gemeenten de norm gaan opvullen tot het niveau van de basiskwaliteit terecht is, moet blijken. Er is echter bewust voor

¹ Zie de paragrafen 1.2.4; 1.3.4.1; 1.3.4.2; 1.4.9.2; 2.1.8; 2.2.4.3; 2.3.4.1; 2.3.5; 4.8.4.1; 5.8.



gekozen om gemeenten zelf een afweging te laten maken, rekening houdend met alle belangen die een rol spelen.

Aangekondigde adviezen

In uw brief kondigt u voorts twee adviezen aan: een advies over een Expertisecentrum voor provincies en gemeenten, en een advies over externe veiligheidsbeleid in een verdicht Nederland. Ik zie uw brief hiermee als een aankondiging van adviezen in de zin van artikel 18 van de Kaderwet adviescolleges. Een en ander betekent dat ik de beide Kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst van uw advies zal informeren over het kabinetsstandpunt inzake uw adviezen. Ook stuur ik deze antwoordbrief ter informatie aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Voor het eerstgenoemde advies acht ik het, vanuit het idee van een efficiënte en effectieve overheid, van belang aan te sluiten bij bestaande kennisstructuren gericht op uitvoeringsorganisaties bij gemeenten en provincies². Ten aanzien van het tweede advies zou ik er op willen aandringen aan te sluiten bij het advies over dit onderwerp dat eerder is uitgebracht door de VROM-Raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat³ en bij de Handreiking groepsrisico in het kader van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, waarmee binnenkort ervaringen worden opgedaan. Hiermee wordt voorkomen dat beleidsinitiatieven worden vervangen door nieuwe, voordat goed bekend is hoe het oorspronkelijke beleid in de praktijk uitwerkt. Het kabinet is voornemens voor het eind van 2004 een standpunt uit te brengen over het advies van de VROM-V&W-Raden.

Werkprogramma Adviesraad Gevaarlijke Stoffen

Tot slot vraag ik dringend uw aandacht voor het werkprogramma 2004/2005. Hierin is opgenomen dat de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen zich op korte termijn met name zal richten op het beoordelen, aanpassen en voorleggen van een aantal productgerichte richtlijnen van de voormalige CPR⁴. Daarnaast zal een begin worden gemaakt met adviezen over kwantitatieve risicoanalyses (QRA's), en een beoordeling van de risico's van de procesindustrie, van illegale productie van synthetische drugs en van de waterstofeconomie. Ik zie uw resultaten op deze gebieden met grote belangstelling tegemoet.

Voor het werkprogramma voor 2005-2006 breng ik, mede namens mijn collega's van BZK, SZW, V&W en VWS, de volgende wensen onder de aandacht:

- de veiligheid van dampretoursystemen bij tankopslagen;
- de veiligheid bij onbemande tankstations voor LPG;
- de herziening van de richtlijn voor nitraathoudende meststoffen CPR-1;
- de toename van het aantal ongevallen met gevaarlijke stoffen in de zware industrie

² Zoals RIVM-CEV, NIBRA, DCMR, NIVC, geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen etc.

³ VROM-Raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat: "Verantwoorde risico's, veilige ruimte", advies 037, juni 2003.

⁴ Het betreft de richtlijnen CPR-13, CPR-10, CPR-8, CPR-11 en de in 1999 ingetrokken CPR-7.



Voorts bevestig ik hierbij ons reeds geplande overleg op 27 september 2004 over het werkprogramma voor 2005-2006. De uitdaging bij het werkprogramma zal zijn alle activiteiten uit te voeren binnen het bestaande budgettaire kader. Voor de ambtelijke voorbereiding van dit gesprek kunt u contact laten opnemen met drs. E. Haan van mijn departement. Hij zal tevens zorgdragen voor de interdepartementale afstemming met de overige betrokken departementen.

Hoogachtend,
de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Sybilla M. Dekker', with a horizontal line underneath it.

Sybilla M. Dekker

BIJLAGE 3 ● Adviesraad Gevaarlijke Stoffen

De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen is per 1 juni 2004 bij koninklijk besluit ingesteld ingevolge de Wet Adviesraad gevaarlijke stoffen d.d. 30 januari 2003 (Staatsblad 2003, 92). Artikel 2 van deze wet luidt:

De raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over beleid en wetgeving inzake technisch en technisch-organisatorische maatregelen ter voorkoming van ongevallen en rampen als gevolg van het gebruik, de opslag, de productie en het vervoer van gevaarlijke stoffen en ter beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen en rampen.

In het Beleidsplan 2004 heeft de Adviesraad zijn organisatie en werkwijze en het werkplan 2004 – 2005 beschreven, alsmede een verkenning van het werkterrein.

De Adviesraad onderscheidt drie niveaus van advisering:

- › **operationeel**, bijvoorbeeld de advisering ter actualisering, verbetering en indien nodig uitbreiding van de bestaande CPR-richtlijnen;
- › **tactisch**, bijvoorbeeld advisering over methoden voor risicoanalyse en risico-beheersing;
- › **strategisch**, bijvoorbeeld advisering over nationaal en internationaal (onder andere EU) beleid en wetgeving op het gebied van gevaarlijke stoffen.

De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen bestaat uit de volgende leden:

- › prof. dr ir J.G.M. Kerstens (voorzitter)
- › mevrouw mr P.W.A. Gerritzen-Rode
- › prof. dr ir H.J. Pasman
- › ir C.M. Pietersen
- › mevrouw mr A.L.C. Roelofs, EMPPM
- › prof. dr U.S. Schubert
- › P. van der Torn, arts-MMK, D. Env.
- › prof. ir drs J.K. Vrijling
- › prof. dr A.J. van der Wal
- › prof. dr F.A. de Wolff, klinisch chemicus-toxicoloog (vice-voorzitter)
- › dr A.W. Zwaard

Algemeen secretaris:

- › N.H.W. van Xanten, apotheker, toxicoloog, MPA

BIJLAGE 4 ● Raadswerkgroep Kennisinfrastructuur

Dit advies is voorbereid door een raadswerkgroep bestaande uit een aantal leden van de Adviesraad. Ad hoc is expertise van buiten de raadswerkgroep ingeroepen door middel van gesprekken met deskundigen van kennisinstututen en professionals uit centrale en decentrale overheden.

De raadswerkgroep bestaat uit de volgende leden:

- › prof. dr F.A. de Wolff, klinisch chemicus-toxicoloog (voorzitter)
- › prof. dr ir H.J. Pasman
- › mevrouw mr A.L.C. Roelofs, EMPM
- › P. van der Torn, arts-MMK, D. Env.
- › prof. dr A.J. van der Wal

Secretaris:

- › mevrouw ir Y.M. Oostendorp

COLOFON ● ISBN: 90 – 77710 – 02 – 7

Tekst: © Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. Den Haag, 2004.

Aan de inhoud van dit advies kunnen geen rechten worden ontleend.
Uit dit document mag worden geciteerd, mits met bronvermelding.

Ontwerp: Taluut, Utrecht.
Druk: Atlas, Soest.

Adviesraad Gevaarlijke Stoffen

Oranjevuitensingel 6
Postbus 20951 – IPC 770
2500 EZ Den Haag
www.adviesraadgevaarlijkestoffen.nl