

Vergaderjaar 2013–2014

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 december 2013

Hierbij bied ik U de Kabinetsreactie op de Beleidsdoorlichting van het Besluit externe veiligheid inrichtingen aan. In de reactie wordt op de door Twynstra Gudde als resultaat van de doorlichting gegeven aanbevelingen ingegaan.

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi, 2004) heeft, als uitwerking van de in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4, 2001) gepresenteerde beleidsvernieuwing externe veiligheid, tot doel om burgers in hun omgeving een minimum beschermingsniveau te bieden ten opzichte van het omgaan met gevaarlijke stoffen in inrichtingen. In het besluit worden daartoe aan het bevoegd gezag bij het verlenen van omgevingsvergunningen en bij het opstellen van bestemmingsplannen grens- en richtwaarden gesteld aan het plaatsgebonden risico. En tevens moet daarbij de kans op een groot ongeluk met veel slachtoffers (groepsrisico), mede op basis van advies van de veiligheidsregio, expliciet worden afgewogen en verantwoord.

Door maatregelen aan inrichtingen te treffen en afstand aan te houden wordt de burger zo een aanvaardbaar basisbeschermingsniveau geboden waardoor de kans op overlijden als rechtstreeks gevolg van een incident bij zo'n inrichting beperkt blijft tot één op de miljoen per jaar.

Beleidsartikel 22 van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het jaar 2013 beschrijft het beleid met betrekking tot externe veiligheid en risico's. Dezelfde begroting agendeert de evaluatie van dit beleidsartikel in een beleidsdoorlichting in 2013 (Kamerstuk 33 400 XII, nrs. 1 en 2).

Eind 2012 heb ik het onafhankelijk organisatieadviesbureau Twynstra Gudde opdracht gegeven een beleidsdoorlichting van het externe veiligheidsbeleid en in het bijzonder het Besluit (en de Regeling) externe veiligheid inrichtingen conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006) uit te voeren. Niet meegenomen is

het beleid m.b.t. transport en buisleidingen. Dit omdat beleid en regelgeving voor deze onderdelen van het beleid nog te kort of nog niet geheel in uitvoering zijn. Zo is het Besluit externe veiligheid buisleidingen eerst op 1 januari 2011 deels in werking getreden en moet de regelgeving voor transportroutes (weg, water en spoor) nog in werking treden.

In de beleidsdoorlichting wordt het beleid in de periode 2004 tot en met 2012 behandeld. Daarom is er in overleg voor gekozen de begroting voor het jaar 2012 als uitgangspunt te nemen. In die begroting beschrijft beleidsartikel 56 het beleid met betrekking tot externe veiligheid en risico's.

Natuurlijk is de beleidsdoorlichting begeleid door een commissie met vertegenwoordigers vanuit gemeenten, provincies, het bedrijfsleven en mijn departement. Daarnaast heeft, als onafhankelijk deskundige, prof. mr. R. Uylenburg in de commissie geparticipeerd en is het conceptrapport aan de Inspectie der Rijksfinanciën voorgelegd.

Onlangs heeft Twynstra Gudde de «Beleidsdoorlichting externe veiligheid inrichtingen» afgerond en haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen in een rapport neergelegd. Het doet me genoegen U dit rapport hierbij aan te bieden¹.

De conclusies, die in het rapport getrokken worden, zijn dat:

- de algemene doelstelling en operationalisatie aansluiten op de probleemanalyse, maar dat deze preciezer kunnen worden omschreven, de indicatoren onvoldoende doordacht zijn en een mix van instrumenten ingezet wordt, die meer in samenhang kan worden omschreven,
- aan het beleid actief uitvoering wordt gegeven, maar dat de planning nogal eens bijgesteld wordt en streefwaarden niet (volledig) behaald worden en het beleid niet wordt gemonitord,
- de relatie tussen externe veiligheid en ruimtelijk-economische ontwikkeling gelegd is, maar de bijdrage van instrumenten in meer of mindere mate achterloopt en
- de daadwerkelijke uitgaven en de onderbouwing van de ingezette budgetten beperkt inzichtelijk is.

Deze conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen van Twynstra Gudde waarop ik graag per aanbeveling inga.

Aanbeveling I

Actualiseer het beleid met betrekking tot de externe veiligheid van inrichtingen, in de vorm van een beknopt beleidsdocument of onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan:

- *visie op het beleid in relatie tot de nieuwe Omgevingswet*
- *betekenisvolle indicatoren; wat wil de overheid bereiken, wanneer is het beleid een succes?*
- *samenhang in ingezette instrumenten. Het gaat om heldere en eenduidige regelgeving (minimale normen als primair instrument), zodat er landelijk sprake is van een uniform beleid. Tegelijkertijd gaat het erom dat de afweging in elke situatie bewust wordt gemaakt (redelijk beleid).*
- *Heldere en eenduidige regelgeving betekent ook een goede integratie met andere wet- en regelgeving.*

Conform het gedachtegoed van Eenvoudig Beter is het belangrijk dat er bij het actualiseren van het beleid ook aandacht is voor het eenvoudiger hanteerbaar maken van het Besluit en de Regeling externe veiligheid inrichtingen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het beleid m.b.t. externe veiligheid van inrichtingen is, zoals al aangehaald, geënt op de in 2001 in het NMP4 gepresenteerde beleidsvernieuwing. Sindsdien is er hard aan gewerkt om deze beleidsvernieuwing gestalte te geven en tot uitvoering te (laten) brengen. Met het binnen niet al te lange termijn onder het Bevi brengen van de mijnbouw inrichtingen en het aanpakken van de laatste saneringssituaties nadert dit bouwwerk nu zijn voltooiing.

Zoals Twynstra Gudde terecht opmerkt, wordt daarmee ook duidelijker dat het beleid, de regelgeving, de instrumenten en het monitoren daarvan wellicht opnieuw aan een beleidsvernieuwing toe zijn. Het Bevi (maar ook de andere

externe veiligheidsregelgeving) moet immers toekomstbestendig blijven en passen in projecten als «Eenvoudig beter» en de nieuwe Omgevingswet.

Mede daarom is binnen mijn departement reeds een traject gestart om ons te herbezinnen op het externe veiligheidsbeleid en tot meer eenvoudige en robuuste «Omgevingsveiligheid» te komen. Het eenvoudiger hanteerbaar maken van het Besluit en de Regeling externe veiligheid inrichtingen zal daarbij zeker aandacht krijgen. In de komende jaren zal dit verder vorm gegeven worden.

Aanbeveling II

Geef de monitoring en evaluatie bewust vorm zodanig dat er meer inzicht kan worden gegeven, niet alleen in de inspanningen maar vooral ook in het doelbereik en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Breng daarvoor op korte termijn de basis op orde, door het register van risicogegevens te actualiseren met kwalitatief goede risicogegevens. Organiseer, nadrukkelijk samen met gemeenten en provincies, consequente handhaving en goed toezicht. Het probleem dat de handhaving en het toezicht moeten worden versterkt zoals blootgelegd in een analyse van het anno 2001 vigerende veiligheidsbeleid, lijkt opnieuw actueel (vergelijk Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013).

Met Twynstra Gudde ben ik van mening dat het naast monitoren en evalueren van beleid en regelgeving op het niveau van de begroting voor ieder van belang is goed inzicht te hebben in de uitvoering van beleid en regelgeving. Het Register risicosituaties gevaarlijke stoffen (RRGS) en weergave ervan via de provinciale risicokaarten behoort daarom op orde te zijn. Het bevoegd gezag (gemeenten, provincies en het Rijk) is er verantwoordelijk voor dat de relevante gegevens in het RRGs up-to-date zijn. Dat maakt monitoren van de praktische resultaten in de regio en landelijk mogelijk. Duidelijk is dat het hier en daar toch schort aan adequate gegevens.

Als coördinerend verantwoordelijke voor het RRGs als geheel is daarom mijn voornemen om naast consequent bijhouden van wijzigingen door het bevoegd gezag de risicogegevens ook periodiek projectsgewijs te (laten) actualiseren. Komend jaar zal Rijkswaterstaat dit project in uitvoering nemen.

Daarnaast zal ik uw Kamer rond de zomer van 2014 informeren over de wijze waarop de evaluatie van het externe veiligheidsbeleid in de toekomst zal worden vormgegeven.

Het probleem dat de handhaving en het toezicht samen met gemeenten en provincies moeten worden versterkt, wordt onderkend. Met de implementatie van de Regionale UitvoeringsDiensten (RUD's) wordt daar -in samenspel met de taken van de Inspectie SZW en de veiligheidsregio's- juist ook in relatie tot risicovolle inrichtingen, nu volop invulling aan gegeven. Deze ontwikkeling steun ik ten volle.

Aanbeveling III

Heroverweeg de organisatie van de taakuitvoering externe veiligheid en geef vervolgens krachtig vorm aan een stabiele beheersituatie. Een heroverweging is aan de orde, omdat het beleid met betrekking tot externe veiligheid bij gevaarlijke stoffen in inrichtingen zich beweegt naar een beheersituatie. De vraag is hoe in deze beheersituatie voldoende kennis en ervaring kan worden geborgd. Deze vraag is des te relevanter, omdat na zo'n acht jaar de uitvoering van het beleid nog steeds enkele stevige probleempunten² kent en in de breedte nog altijd niet goed is geborgd.

De organisatie en taakuitvoering i.r.t. meer complexe inrichtingen en dus ook m.b.t. externe veiligheid zijn recent samen met betrokken partijen heroverwogen. En dit mede om voldoende kennis en ervaring te borgen. De (Brzo-)RUD's vervullen hierin natuurlijk een sleutelrol. Daarnaast ondersteun ik een adequate uitvoering via de «Decentralisatieuitkering versterking uitvoering externe veiligheid» (programmafinanciering EV) en is binnen Rijkswaterstaat sinds 1 januari jl. de unit Leefomgeving als ondersteuner, uitvoerder en begeleider beschikbaar. Overigens is 2014 het laatste jaar dat de gelden voor de programmafinanciering Externe Veiligheid via de provinciefondsen lopen. Met de afronding van het programma zal vanaf 2015 een meer op de Brzo-RUD's en de veiligheidsregio's toegespitste verdeling plaatsvinden, waarbij rekening wordt gehouden met de voor omgevingsveiligheid benodigde middelen in de toekomst, mede in relatie tot de noodzakelijke verbeteringen en modernisering van het veiligheidsbeleid. Inzet van deze middelen zal de goede uitvoering van het VTH-stelsel stimuleren.

Dat de uitvoering nog belangrijke aandachtspunten kent, is waar. Niet voor niets wordt veel energie gestoken in het realiseren van de (Brzo-)RUD's. Maar dat niet bekend zou zijn of de doelstellingen inzake sanering zijn of worden bereikt, zoals de onafhankelijk deskundige prof. mr. R. Uylenburg als zorgelijk kenschetst, kan ik niet geheel delen. De ILT beziet de stand van zaken geregeld, zoals blijkt uit het rapport «Stand van zaken Bevi-sanering Industrie» van begin 2013. Dit onderzoek betrof een selecte steekproef van bedrijven, die naar verwachting niet aan Bevi voldeden. Van de ongeveer 65 eerder nog resterende saneringssituaties blijkt nog steeds ruim 20% niet te voldoen. Het is terecht dat het bevoegd gezag daartegen optreedt. En daarom zal de ILT de voortgang, ondanks dat dit geen directe 2^e lijns taak voor de ILT meer is, wel blijven volgen. Maar ook moet bedacht worden dat van de naar schatting 675 bedrijven (op een totaal van ruim 4000), die rond 2004 niet aan het basisbeschermingsniveau voldeden, inmiddels ruim 95% maatregelen getroffen heeft en aan de aan te houden afstanden voldoet. Voor de totaal ruim 400 Brzo-bedrijven geldt een vergelijkbaar percentage. In het leeuwendeel van de gevallen wordt dus aan het doel tot het bieden van het basisbeschermingsniveau uit het Bevi voldaan. Dit betekent overigens niet dat het bevoegd gezag niet tegelijk alert moet blijven op een goede vergunningverlening en het in de praktijk door bedrijven naleven van de geldende voorschriften. Ervaring leert dat dit zeker nodig is.

² «Er moet nog gewerkt worden aan het veiligstellen van financiële middelen na 2014, de ontwikkeling en beheer van een compacte en goed ontsloten kennisbasis, de ontwikkeling en beheer van een expertisenetwerk en het verankeren van de taakuitvoering, waarbij de verankering van de taakuitvoering bij regionale uitvoeringsdiensten bijzondere aandacht vraagt.»

Grosso modo voldoet het Bevi mijns inziens goed aan de doelstelling en is bereikt dat de burger in praktisch alle gevallen het basisbeschermingsniveau geboden wordt. Wel resten enkele lastige gevallen, blijft strikt toezicht noodzakelijk en kan ook Bevi natuurlijk eenvoudiger en beter (zie ook onder Aanbeveling I).

Overigens is op de organisatie van de taakuitvoering m.b.t. de externe veiligheid van risicovolle bedrijven, de doorzettingsmacht voor Brzo en verbeteringen in het VTH-stelsel specifiek in de Kabinetsreactie op het OvV-rapport en Rli-advies over Odfjell van 3 september jl. meer uitgebreid ingegaan (Kamerstuk 26 956, nr. 175).

Aanbeveling IV

Gebruik de begroting meer beleidsgericht en benut de beschikbare ruimte beter voor een toelichting op het gevoerde en te voeren beleid.

Hoewel er altijd een bepaalde discrepantie blijft bestaan tussen het abstractieniveau van de begroting en een deelonderwerp als Bevi neem ik de aanbeveling natuurlijk ter harte. Binnen de herbezinning op het externe veiligheidsbeleid om tot meer eenvoudig en robuust beleid en regelgeving m.b.t. «Omgevingsveiligheid» te komen, zal ik hier invulling aan geven.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld