

Gedeputeerde en Provinciale Staten van Zuid-Holland
Postbus 90602
2509 LP Den Haag

***Tijd voor proactief en integraal
provinciaal veiligheidsbeleid***

Datum : 4 december 2014
Onderwerp : **PAL-advies over Externe Veiligheid**
Ons kenmerk : PAL 2014/033
Aantal pagina's : 1 (Brief) + 3 (Adviespunten)

Geachte leden van GS en PS,

Naar aanleiding van de ambtelijke toelichting op en behandeling van een concept van het Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid 2015-2019 zijn wij gekomen tot ons advies over externe veiligheid. In dit advies kijken wij vooral vooruit op weg naar proactief en integraal provinciaal veiligheidsbeleid.

Bij de totstandkoming van dit advies hebben wij uiteraard ook gekeken naar wat er qua beleidsontwikkeling op rijksniveau speelt, is de Evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland van Twynstra Gudde betrokken en zijn ook relevante rapporten van de WRR, RLI, TNO en TU Delft meegenomen.

Samenvatting

1. Werk proactief aan integraal veiligheidsbeleid

Breng veiligheid vanaf een vroeg stadium in en neem dit integraal mee in het ruimtelijk beleid, want voorkomen van onveiligheid is doorgaans beter, eenvoudiger en voordeliger dan het omgaan met de gevolgen. Sluit als provincie aan op rijksveiligheidsbeleid voor de fysieke leefomgeving dat zicht richt op risicoreductie en daarbij rekening houdt met de maatschappelijke kosten en baten.

2. Vergroot de veiligheidsinzet en -cultuur bij bedrijven

Idealiter is er bij bedrijven de intrinsieke motivatie om maatschappelijk verantwoord te ondernemen, waar zorg voor de veiligheid van de fysieke leefomgeving onderdeel van vormt, waar zij bijvoorbeeld via het jaarverslag publiek verantwoordelijkheid voor afleggen. De werkelijkheid blijkt echter ambigu en weerbarstig, want waar de sector chemie en de inspecties zeggen dat de veiligheidscultuur de afgelopen jaren is verbeterd, is het proefschrift van criminologe Marieke Kluin kritisch over de veiligheidscultuur, wat inmiddels ook tot Statenvragen heeft geleid.

3. Zorg voor een deskundige overheid en goed geïnformeerde burger

Zet gezien de omvang en complexiteit van de veiligheidsregelgeving in op het structureel en grondig hierin scholen van voldoende ambtenaren. Dit geldt zowel voor de kaderstelling als voor de uitvoering. Zorg o.a. via een bekende en toegankelijke integrale risicokaart ook voor een goed geïnformeerde burger die weet wat er qua veiligheidsrisico's te verwachten is en hoe daarbij te handelen.

De Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit van Zuid-Holland,

Jan (J.J.) Helder

Jos (J.M.) Brouwer

W.G.

W.G.

Voorzitter

Secretaris

Adviespunten

1. Werk proactief aan integraal veiligheidsbeleid

Op rijksniveau wordt gewerkt aan een integraal afwegingskader voor het nemen van veiligheidsmaatregelen in de verschillende domeinen, zoals beschreven in de beleidsnota [Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden](#). Het gaat daarbij om vraagstukken met risico's op overlijden, gezondheidsschade en economische schade aan en in de fysieke leefomgeving. Het beleid is gericht op risicoreductie, rekening houdend met de maatschappelijke kosten en baten hiervan.

Sluit daar als provincie waar mogelijk en zinvol beleidsmatig bij aan om te komen tot integraal provinciaal veiligheidsbeleid en benut daarbij, net als het Rijk, de adviezen die dit jaar zijn uitgekomen van de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) [Consistent Maatwerk](#) en de RLI (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur) [Risico's gewaardeerd](#).

Breng veiligheid vanaf een vroeg stadium van de ruimtelijke ontwikkeling in en neem het hier integraal in mee, want voorkomen van onveiligheid is doorgaans beter, eenvoudiger en voordeliger dan het omgaan met de gevolgen.

Organiseer als provincie het bestuurlijk overleg op regionale schaal over extern en integraal veiligheidsbeleid, naar analogie van het driehoeksoverleg (politie, gemeenten en brandweer) over veiligheid.

Wij delen het advies van de WRR om de omgang met risico's op een toekomstbestendige wijze vorm te geven en daarbij uit te gaan van het voorzorgsbeginsel (p. 22). Dit houdt in dat de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving een proactieve omgang met onzekerheden vereist.

In het RLI-advies (p. 6) wordt het Franse externe veiligheidsbeleid aangehaald, dat mogelijk ook een goed voorbeeld vormt voor Zuid-Holland. Daar wordt voor de beoordeling van risico's zogenoemde PPRTs (Plans de Prévention des Risques Technologiques) gebruikt, waarbij een bredere set karakteristieken van het risico wordt beschouwd en er gewerkt wordt aan de hand van een helder stappenplan. Vergeleken met Nederland is er daarbij meer ruimte is voor het meewegen van locatie- en gebiedsspecifieke aspecten.

2. Vergroot de veiligheidsinzet en -cultuur bij bedrijven

Wat aan het Uitvoeringsprogramma opvalt is dat het nog in hoge mate een verhaal is van, voor en door overheden, terwijl de partijen (doorgaans bedrijven) die risicovolle activiteiten verrichten (bij opslag, verwerking of vervoer) in hoge mate buiten beeld blijven, evenals de partijen in de keten die mede voor de (on)veiligheid zorgdragen en daarmee ook de veiligheidscultuur die er heerst (of juist slechts in beperkte mate aanwezig is, zie o.a. Odfjell en Chemie-Pack).

Idealiter is er bij bedrijven de intrinsieke motivatie om maatschappelijk verantwoord te ondernemen, waar zorg voor de veiligheid van de fysieke leefomgeving onderdeel van vormt, waar zij bij voorkeur ook via het jaarverslag publiek verantwoordelijkheid voor afleggen. Bij voorkeur maakt die publieke verantwoording onderdeel uit van de corporate governance code, beter bekend als de code Tabaksblat.

De werkelijkheid blijkt echter weerbarstig. Zo kopte het NPO-journaal onlangs (11/11) [Chemiesector laks met regels](#) en Binnenlands Bestuur [Chemiebedrijven Rotterdam-Rijnmond 'roekeloos' en 'calculerend'](#). Dit naar aanleiding van het [Proefschrift](#) van onderzoekster in de criminologie aan de TU-Delft Marieke Kluin, dat inmiddels ook heeft geleid tot de [Statenvragen 2983](#) (Partij voor de Dieren) en [Statenvragen 2984](#) (GroenLinks). Zij heeft voor haar onderzoek drie jaar over de schouders van de inspectiediensten in de regio Rotterdam-Rijnmond meegekeken (met name naar de naleving van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO), dat slechts een deel van de regelgeving betreft die van invloed is op de veiligheid binnen bedrijven). Implementatie en handhaving bepalen immers in hoge mate wat er van het veiligheidsbeleid in praktijk terecht komt. Uit haar wetenschappelijk onderzoek bij 15 bedrijven, die een representatieve steekproef vormt van de ruim 140 gevaarlijke

bedrijven in deze regio, blijkt dat tweederde van de onderzochte bedrijven die werken met milieugevaarlijke stoffen zich niet aan de voorschriften houdt. Vier van de vijftien bedrijven (alle met meer dan 250 werknemers, dus 'grote jongens') zijn laakbaar en gedragen zich 'calculerend'.

Het beeld dat dit proefschrift schetst wordt volgens een bericht op de site [Petrochem](#) niet gedeeld door de VNCI (Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie). Volgens deze vereniging ziet de chemie onterecht in beklagdenbank, waarbij zij zich beroepen op een veel positiever [TNO-rapport](#) over de veiligheidscultuur en het jaarlijkse verslag van de inspecties over 2013, de [Staat van de veiligheid](#), die een sterke daling van ernstige overtredingen meldt.

Risicoreductie aan de bron en in de keten werkt het best. Daar draagt het vergroten van het bewustzijn bij die bedrijven van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de veiligheid van de fysieke leefomgeving aan bij. Externe prikkels als het bedrijven financieel aansprakelijk stellen voor de veroorzaakte maatschappelijke schade volgens het principe 'de vervuiler betaalt' en het hen verplichten (eventueel in collectief verband) een alle schade dekkende verzekering af te sluiten zullen hierbij helpen. Dit geldt ook voor een adequate vergunningverlening, toezicht en handhaving en 'naming and shaming' van bedrijven met een ontoereikende veiligheidscultuur. Want hoewel er voor bedrijven reeds sinds jaar en dag een risicoaansprakelijkheid geldt voor veel gevaarlijke stoffen, blijkt dat in praktijk de opgetreden schade bij grotere ongevallen vooral door de overheden (en dus de burger) moeten worden betaald. Zo meldt de provincie Noord-Brabant over de [Sanering Chemie-Pack](#) dat de gezamenlijke overheden geschikt hebben voor €4,2 miljoen, vanuit de overtuiging dat er bij dit bedrijf niet meer te verhalen valt. De totale sanering kan vanwege de omvang en de complexiteit volgens de provincie [Noord-Brabant](#) vijf tot tien jaar duren. De kosten van de grond- en grondwatersanering worden door deze [Provincie](#) geraamd op €38,2 miljoen. De totale kosten van deze sanering bedragen volgens [Nu.nl](#) €71 miljoen.

De [GS-brief Evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland](#) meldt over de vorig jaar vastgestelde provinciale nota VTH 2014-2017 [Vertrouwen verdienen](#) dat de implementatie hiervan de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) professionaliseert en kwalitatief verbetert.

Wij delen de observatie van de RLI uit het advies [Risico's gewaardeerd](#) dat het huidige normgestuurde externe veiligheidsbeleid - dat ook in hoge mate geldt voor de provincie Zuid-Holland - vooral aanzet tot het binnen de normen blijven en niet aanzet tot het waar mogelijk vergroten van de veiligheid. De praktijk wijst uit dat normsturing niet voldoende is en dat bedrijven vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid dienen in te zetten op het vergroten van de veiligheidsinzet en -cultuur bij bedrijven. Dwing dit als overheden via versterkte en verscherpte inzet op vergunningen, toezicht en handhaving zo nodig af, waarbij de provincie met de nota [Vertrouwen verdienen](#) stappen in de goede richting zet.

3. Zorg voor een deskundige overheid en goed geïnformeerde burger

Zorg voor een deskundige overheid

Zet gezien de omvang en complexiteit van de internationale, Europese, nationale, provinciale en gemeentelijke veiligheidsregelgeving in op het structureel en grondig hierin scholen van voldoende ambtenaren. Dit geldt zowel voor de kaderstelling door provincie en gemeenten als voor de uitvoering door de Omgevingsdiensten.

Zorg voor een heldere toedeling van taken en verantwoordelijkheden, zowel binnen de overheid als de markt, zodat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijkheid is. Daarbij geldt dat de provincie over het algemeen alleen een deelverantwoordelijkheid heeft die in een complexe omgeving wordt ingevuld. Maak daarom helder waar de provincie wel en niet verantwoordelijk voor is en waar verantwoordelijkheden in elkaar overlopen (wat ook nogal eens het geval is).

Maak ook een helder onderscheid tussen waar de provincie daadwerkelijk zelf voor verantwoordelijk is en waar zij een signalerende of adviserende rol heeft. Maak verder inhoudelijk gezien een strikt onderscheid tussen bron- en risicobeleid (beleid gericht op het voorkomen van en het omgaan met onveiligheid).

De hoofdreden voor de oprichting van de Omgevingsdiensten was om de kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving te verbeteren, waarbij het professionaliseren en verhogen van de kwaliteit van de uitvoering onderdeel vormt van het bestuursakkoord hierover tussen rijk, IPO en VNG.

Deze aanbeveling om de deskundigheid te borgen en vergroten is mede ingegeven door het eerder aangehaalde [Proefschrift](#) van Marieke Kluin, dat meldt dat de beoordeling van de effectiviteit van handhaving zeer complex is, wat vraagt om gedegen kennis bij inspecteurs.

De [Evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland](#) van Twynstra Gudde meldt dat vooral in de praktijk rondom toezicht en handhaving er vragen spelen over welke kwaliteit de provincie precies (mag) verwacht(en), ook in relatie tot het beschikbare budget. Deze evaluatie onderschrijft dat de praktijk van vergunningverlening staat of valt met de kennis en ervaring van professionals. Daarnaast blijkt uit deze evaluatie dat er spanning zit tussen de provincie en Omgevingsdiensten over de op en uit te bouwen gezamenlijke kennisinfrastructuur in Zuid-Holland, waarbij de Omgevingsdiensten van de provincie verwachten dat zij aandacht besteedt aan de kennis- en informatie-uitwisseling tussen deze diensten.

Verder zet het [KPMG-rapport](#) over de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid zowel qua kennis als deskundigheid vraagtekens bij de aanwezigheid van voldoende 'kritieke massa'.

Daarnaast constateerde de commissie Oosting reeds in haar [Eindrapport](#) over de vuurwerkramp een gebrek aan kennis en menskracht bij de controlerende taken van de overheid.

De aangehaalde rapporten illustreren dat aandacht voor en borging van voldoende veiligheidsdeskundigheid bij de overheid geboden blijft.

Zorg voor een goed geïnformeerde burger

Zorg voor een bekende en voor het publiek toegankelijke digitale risicokaart die ook via mobiel internet (zoals via een veiligheidsapp) goed is te raadplegen.

Zorg dat op die risicokaart alle veiligheidsrisico's op een voor een breed publiek eenvoudige en begrijpelijke wijze inzichtelijk worden gemaakt. Zodoende kan de burger met kennis van die risico's tot verantwoorde keuzes komen qua activiteiten en locaties (waar wil ik - de risico's kennende - wonen, werken en recreëren?).

Bied de burger ook handelingsperspectief: maak duidelijk wat er gedaan kan worden ter voorbereiding van en bij het optreden van ongevallen en calamiteiten.

Zorg ook voor voldoende oefeningen bij bedrijven en instellingen, zodat er bekendheid en ervaring is met wat te doen bij ontruiming, evacuatie voor het omgaan met en bij het bestrijden van rampen.