

**EXTERNE VEILIGHEID EN RUIMTELIJKE
ORDENING
ROLVERDELING OVERHEDEN**

PROJECTGROEP EXTERNE VEILIGHEID IN DE WRO

2 december 2008

D01011/CE8/0W4/000077/th

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Doel	7
1.2 Onderzoeksmethode	8
1.3 Leeswijzer	8
2 Wetgeving	9
2.1 Nieuwe Wet ruimtelijke ordening	9
2.1.1 Beleid	10
2.1.2 Normstelling	11
2.1.3 Uitvoering	12
2.1.4 Interventie	15
2.1.5 Matrix taken en bevoegdheden	16
2.2 Wet milieubeheer	18
2.3 Ontwikkelingen wet- en regelgeving	20
2.3.1 Wabo	20
2.3.2 Wetsvoorstel Veiligheidsregio's	21
2.3.3 AMvB Buisleidingen	21
2.3.4 BTEV – Basisnet	22
2.4 Trend in bestuurlijke verhoudingen	23
2.4.1 Gebiedsregie provincie “ruimte, regie en rekenschap”	23
2.4.2 Van specifiek naar generiek	24
2.4.3 Omgevingsdiensten	26
2.4.4 Commissies Dekker en Noordzij	27
2.4.5 Bestuursakkoorden	27
2.4.6 Trend: Einde aan het Poldermodel?	28
3 Provinciaal/rijksbelang	29
3.1 Provinciaal/rijksbelang in de Wro	29
3.2 Provinciaal/rijksbelang in de praktijk	30
3.2.1 Rijksbelang in de zin van de Wro	31
3.2.2 Provinciale visie	32
3.2.3 Gemeentelijke visie	36
3.3 Criteria	39
3.4 Criteria getoetst aan praktijkvoorbeelden	41
4 Onze visie en aanbevelingen	45
4.1 Visie	45
4.2 Aanbevelingen	46

Bijlage 1	Relevante wet- en regelgeving, rapporten, literatuur en beleidsdocumenten	50
Bijlage 2	Enquête provincie	54
Bijlage 3	Enquête gemeente	61
Bijlage 4	Overzicht van benaderde gemeenten en provincies	67
Bijlage 5	Samenstelling projectgroep rolverdeling overheden EV beleid onder Wro	69
Colofon		70

Samenvatting

In opdracht van de projectgroep ‘Externe Veiligheid in de Wro’ van het RIVE heeft ARCADIS de gevolgen en mogelijkheden van de nieuwe Wro op het gebied van Externe Veiligheid onderzocht.

In de voorliggende rapportage zijn de uitkomsten opgenomen van het onderzoek naar het effect van de inwerkingtreding van de nieuwe Wro op het beleidsveld van externe veiligheid. Het onderzoek heeft het karakter van een *quicksan*.

In de rapportage komen de volgende zaken aan de orde:

- De instrumenten van de nieuwe Wro.
- De trend in bestuurlijke verhoudingen aan de hand van de adviezen van de commissies Ladders, Mans, Oosting, Dekker en Noordzij.
- De inventarisatie van beleid en regelgeving ter bepaling van Rijks- dan wel provinciaal belang.
- Criteria ter bepaling van Rijks- dan wel provinciaal belang.
- Onze visie en aanbevelingen.

Instrumenten nieuwe Wro en overige relevante wetgeving

Een belangrijke wijziging in de nieuwe Wro ten opzichte van de oude WRO is dat bestemmingsplannen van gemeenten niet langer door Gedeputeerde Staten hoeven te worden goedgekeurd. In de Wro zijn voor de provincie (en voor het Rijk) andere instrumenten opgenomen om invloed uit te oefenen op de totstandkoming en inhoud van gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen.

Voor de inzet van Wro instrumenten door provincies respectievelijk het Rijk is op grond van de Wro vereist dat er sprake is van een “provinciaal belang” dan wel “Rijksbelang”. Voor gemeenten is dat niet het geval. Vanuit het adagium “centraal wat moet, decentraal wat kan” zetten zij de Wro-instrumenten in om het ruimtelijk beleid te realiseren.

Alvorens in te gaan op het Rijks- of provinciaalbelang criterium, is op basis van de nieuwe Wro beschreven welk, gedeeltelijk nieuw, instrumentarium voor Rijk en provincies beschikbaar is. De instrumenten zijn onderverdeeld al naar gelang het instrument betrekking heeft op beleid, normstelling, uitvoering dan wel interventie. Hierbij zijn de volgende instrumenten aan de orde gekomen:

- Structuurvisie.
- Algemene Maatregel van Bestuur.
- Provinciale verordening.
- Aanwijzing (pro-actief).
- Bestemmingsplan.
- Projectbesluit.
- Zienswijze.
- Aanwijzing (reactief).

De instrumenten van de oude WRO en de nieuwe Wro zijn ondergebracht in een matrix met taken en bevoegdheden voor Rijk, provincies en gemeenten.

Trend in bestuurlijke verhoudingen

Voorts is onderzocht wat de trend is in bestuurlijke verhoudingen die zich heeft ontwikkeld op basis van de rapporten van de commissies Lodders, Mans, Oosting, Dekker en Noordzij. Uit alle adviezen kan de trend worden afgeleid dat het motto “centraal wat moet, decentraal wat kan” steeds verder wordt ingekleurd, samen met een verzakelijkende tendens. Alleen als een hoger bestuursorgaan, op basis van Rijks- of provinciaal belang, beleid vormt en regels stelt, is dat bestuursorgaan gelegitimeerd om in te grijpen. Bijsturen door (informeel) interbestuurlijk toezicht wordt niet wenselijk geacht.

Provinciaal en Rijksbelang

Zoals gezegd is voor de inzet van Wro instrumenten door provincies respectievelijk het Rijk op grond van de Wro vereist dat er sprake is van een “provinciaal belang” dan wel “Rijksbelang”. In de Wro is niet expliciet uitgewerkt wat onder provinciaal en Rijksbelang dient te worden verstaan. Doel van het onderzoek was om tot een aantal criteria te komen op basis waarvan bepaald kan worden of er sprake is van zo'n belang. Daartoe is onderzoek gedaan naar bestaand en in voorbereiding zijnde beleid bij provincies en Rijk. Naast een bureauonderzoek zijn gemeenten en provincies benaderd door middel van een enquête en interviews.

Het resultaat van de enquêtes en interviews laat een niet altijd eenduidig beeld zien. Als sprake is van een provinciale milieu-inrichting, regionaal bedrijventerrein en regionale buisleidingen is er consensus over de aanwezigheid van een provinciaal externe veiligheidsbelang. Gemeenten vinden daarentegen het realiseren van een regionale veiligheidsambitie van de provincie over het algemeen geen EV belang zoals bedoeld in de Wro. Provincies staan hier neutraal of juist positief tegenover.

Over de wenselijkheid van de inzet van Wro instrumenten om het Rijks- of provinciaal belang te realiseren wordt min of meer gelijk gedacht. De nadruk wordt daarbij gelegd op bestuurlijk overleg in combinatie met de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente. Gesteld kan worden dat een aantal gemeenten zich duidelijk hard maakt voor meer autonomie en minder bemoeienis van de Provincie. Er zijn echter ook gemeenten die enig meedenken en inbreng van expertise vanuit de provincie wel op prijs stellen. Provincies kunnen alleen volledig gebruik maken van het Wro instrumentarium indien zij hun belang hebben vastgelegd. Dat wil niet zeggen dat zij steeds de hun aangereikte instrumenten zullen inzetten. Het ligt voor de hand dat provincies bij het vastleggen van hun belang het ‘zekere voor het onzekere’ kiezen.

Hanteerbare criteria ter bepaling van Rijks- dan wel provinciaal belang

Op basis van dit onderzoek komen wij tot zeven criteria voor het bepalen van provinciaal dan wel Rijksbelang in relatie tot het beleidsveld externe veiligheid. Deze criteria zijn in een workshop met de projectgroepleden getoetst aan (fictieve) praktijkvoorbeelden.

1. **Wettelijke taak:** zijn er voor Rijk of provincie wettelijke plichten op grond van bijvoorbeeld de Wet milieubeheer, het BEVI en de (toekomstige) regelgeving m.b.t. het transport van gevaarlijke stoffen (Btev) die tot een Rijks- of provinciaal belang leiden?
2. **Juridische doorwerking van Europees-/Rijks- of provinciaal beleid:** is er relevant rijksbeleid vastgelegd in NMP4 of de Nota Ruimte of in provinciaal beleid?

3. **Gekoppelde ruimtelijke belangen:** is er sprake van één of meerdere ontwikkelingen waarbij gekoppelde ruimtelijke belangen in het geding zijn? Bijvoorbeeld in het kader van bundeling van verstedelijking en economische activiteiten, waarbij door het Rijk is aangegeven dat bijvoorbeeld nadere begrenzing van bundelingsgebieden moet plaatsvinden door provincies.
4. **Uitvoering van bestuursakkoorden:** is er sprake van een bestuursakkoord waaruit een provinciaal of Rijksbelang kan worden afgeleid?
5. **Bovenlokale effecten:** hierbij kan onder andere gedacht worden aan (gemeente)grens overschrijdende projecten, activiteiten met (gemeente)grensoverschrijdende gevolgen en projecten waarbij meerdere overheden betrokken zijn.
6. **Financiële belangen:** vergt het project veel geld van provincie of Rijk?
7. **Veiligheidsbelang:** heeft het project betrekking op 's lands veiligheid, kan het leiden tot een calamiteit van bovenlokale aard?

Visie en aanbevelingen

Op basis van de verrichte inventarisatie doen wij de volgende aanbevelingen:

1. **Structuurvisie**
Om de instrumenten uit de nieuwe Wro te hanteren is het wenselijk dat de provincie en Rijk hun belangen op het gebied van externe veiligheid verwoorden en vastleggen in (ruimtelijke) beleidsdocumenten. Een structuurvisie op grond van de nieuwe Wro is hiervoor een zeer geschikt middel;
2. **Criteria**
Voor het bepalen van externe veiligheidsbelangen van Rijk en provincies de hierboven genoemde criteria te gebruiken;
3. **Gedraglijn c.q. uitvoeringsagenda**
Het opstellen van een gedraglijn c.q. uitvoeringsagenda door de provincies waarin wordt aangegeven in welke fase en in welke gevallen van de gemeentelijke planprocedure zij betrokken wil worden. Laat bij het opstellen hiervan het adagium 'decentraal wat kan en centraal wat moet', zwaar wegen.
4. **Bouw aan en vertrouw op kennis en kunde op decentraal niveau**
Bouw aan en vertrouw op kennis en kunde op decentraal niveau, bijvoorbeeld via de programma's zoals het PUEV.
5. **Planbegeleiding**
op een constructieve manier met gemeenten samenwerken door middel van planbegeleiding.
6. **Terughoudende inzet Wro-instrumenten**
met de inzet van Wro-instrumenten terughoudend omgaan. Bij de afweging van om de instrumenten in te zetten moet tevens worden beoordeeld of het provinciale of Rijksbelang op het decentrale niveau al voldoende wordt behartigd.
7. **Naar samenhang tussen beleidvorming en uitvoering**
indien de bovenstaande aanbevelingen in logische volgorde worden opgevolgd, leidt dat tot een samenhang tussen beleidvorming en uitvoering. Gebruikmaking van de reactieve Wro-instrumenten zal dan in mindere mate hoeven te worden toegepast.

HOOFDSTUK 1 Inleiding

Het werkveld Externe Veiligheid (EV) heeft te maken met diverse invloeden vanuit wet- en regelgeving en beleid. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)¹ is per 1 juli 2008 in werking getreden en er is nieuwe regelgeving in voorbereiding met betrekking tot buisleidingen en veiligheidsregio's. Daarnaast besteden commissies vanuit verschillende ministeries uitgebreid aandacht aan de noodzaak tot gewijzigde bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten.

Voor het onderzoek dat in dit rapport wordt beschreven is de voornaamste aanleiding de inwerkingtreding van de nieuwe Wro en dan met name het vervallen van het goedkeuringsvereiste door de provincie van het gemeentelijk bestemmingsplan en de nieuwe en gewijzigde instrumenten waarover Rijk en provincie kunnen beschikken. De leden van het RIVE-overleg (het ambtelijk overleg tussen Rijk, IPO, VNG inzake externe veiligheid) willen inzicht in de gevolgen en mogelijkheden van de nieuwe Wro in relatie tot het beleidsveld externe veiligheid. Met het oog hierop is de projectgroep Externe Veiligheid in de Wro samengesteld. De opdracht voor dit onderzoek is verleend door deze projectgroep².

1.1

DOEL

Het doel van het onderzoek is te bepalen wat het effect is van de wijzigingen en nieuwe bevoegdheden in de nieuwe Wro op de rolverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten. Het onderzoek moet leiden tot:

- Criteria die gehanteerd kunnen worden bij het vaststellen van Rijks- en provinciaal belang; om tot een optimale uitvoering van het externe veiligheidsbeleid te komen.
- Onderscheid in Rijkstaken, provincietaken en gemeentetaken.
- Een matrix met taken en bevoegdheden van gemeenten, provincies en Rijk in de Wro, in relatie tot externe veiligheid.

¹ De nieuwe Wet ruimtelijke ordening wordt in de praktijk ook wel afgekort als "n-Wro". De formele afkorting is echter "Wro", ter onderscheid met de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarvan de formele afkorting "WRO" is.

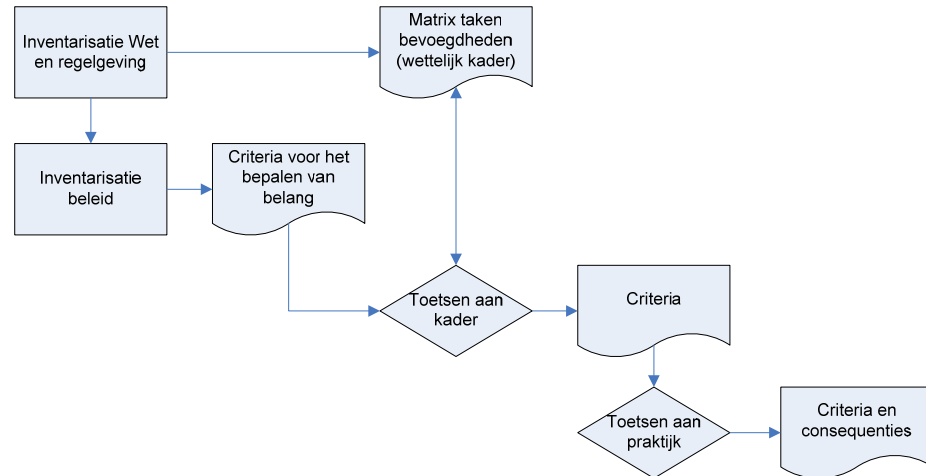
² In bijlage 5 is de samenstelling van de projectgroep opgenomen.

1.2 ONDERZOEKSMETHODE

Het onderzoek heeft het karakter van een “quickscan”.

Op basis van de nieuwe Wro en andere relevante wetgeving wordt omschreven welk instrumentarium voor Rijk en provincies beschikbaar is en onder welke voorwaarden dat instrumentarium kan worden ingezet. In aansluiting daarop wordt onderzocht wat de trend is die zich aftekent met betrekking tot nog te verwachten wetgeving op basis van de diverse commissies zoals Oosting en Mans. In onderstaande figuur is de aanpak schematisch weergegeven.

Figuur 1.1
Aanpak schematisch



Deze theoretische, wettechnische, benadering heeft tot een matrix van taken en bevoegdheden geleid. Via een ander spoor is een inventarisatie van beleid ingezet die een eerste set criteria voor het bepalen van EV belang heeft opgeleverd. Deze is getoetst aan de matrix van taken en bevoegdheden. De overgebleven criteria zijn getoetst aan de praktijk door middel van het enquêteren van provincies en gemeenten, aangevuld met interviews met een aantal provincies en met VNG en de VROM-Inspectie en tenslotte een workshop met de projectgroep.

Ook de manier waarop provincies bereiken dat provinciaal beleid op gemeentelijk niveau wordt gerealiseerd is onderzocht. Naast de enquêtes en interviews zijn beleidsstukken verzameld via internet en de contacten bij Rijk, provincies en gemeenten om het ontstane beeld te completeren.

1.3 LEESWIJZER

In hoofdstuk twee behandelen wij de Wet ruimtelijke ordening (hierna Wro) en andere geldende dan wel toekomstige wetgeving in relatie tot externe veiligheid. In dit hoofdstuk komt ook de trend in bestuurlijke verhoudingen aan de orde, die af te leiden valt uit de rapportages van commissies vanuit verschillende ministeries. In hoofdstuk drie gaan wij in op de mogelijke criteria voor het vaststellen van het provinciaal dan wel nationaal belang. In dit hoofdstuk worden ook de bevindingen naar aanleiding van de enquêtes en de interviews samengevat. In hoofdstuk 4 bevinden zich onze visie en de aanbevelingen.

HOOFDSTUK 2 Wetgeving

In dit hoofdstuk behandelen wij de mogelijkheden van de Wro in relatie tot externe veiligheid. De Wro komt vrij uitgebreid aan bod in verband met de gewijzigde instrumenten en bevoegdheden voor Rijk en provincie. In paragraaf 2.2 staan we kort stil bij de Wet milieubeheer (hierna Wm) voor zover er een relatie ligt met ruimtelijke ordening en externe veiligheid. Daarna behandelen we regelgeving die in voorbereiding is en de adviezen van de diverse commissies die hebben geadviseerd over nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten, voor zover die van invloed zijn op het werkveld externe veiligheid.

2.1

NIEUWE WET RUIMTELIJKE ORDENING

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wro in werking getreden. Aanvullende regelgeving is vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening (hierna Bro). Voor dit onderzoek is vooral de verandering in de toetsende rol van de provincie van belang, daarom wordt aan de verhouding provincie-gemeente in een aantal tekstkaders apart aandacht besteed.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de WRO is dat bestemmingsplannen van gemeenten niet langer door Gedeputeerde Staten hoeven te worden goedgekeurd. In de Wro zijn voor de provincie (en voor het Rijk) andere instrumenten opgenomen om invloed uit te oefenen op de totstandkoming en inhoud van gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen. Een aantal instrumenten kan de provincie inzetten tijdens de voorbereidingsprocedure van een gemeentelijke structuurvisie of gemeentelijk bestemmingsplan. Ook voorafgaand daaraan kan de provincie invloed uitoefenen door het formuleren van beleid en normstelling. Een nieuw instrument is dat de provincie en het Rijk ook zelf bestemmingsplannen kunnen vaststellen: het “inpassingsplan”, Daarvoor geldt als voorwaarde dat er sprake is van een provinciaal respectievelijk Rijksbelang.

Wij behandelen de mogelijkheden die de provincie en het Rijk hebben om invloed uit te oefenen op de gemeentelijke ruimtelijke ordening in chronologische volgorde: we gaan eerst in op beleid en normstelling vooraf, en behandelen daarna de invloed vanaf het moment dat een gemeente start met de voorbereiding van een structuurvisie en een bestemmingsplan (uitvoering en interventie). De instrumenten voor provincie en Rijk lijken sterk op elkaar. Wij zullen hierna voor de leesbaarheid steeds alleen de provincie noemen. Als er voor het Rijk andere bepalingen gelden wordt daar apart aandacht aan besteed.

Hoewel het in dit onderzoek specifiek gaat om de externe veiligheidsaspecten van het ruimtelijk plan is er over het algemeen geen verschil met andere aspecten van een ruimtelijk plan.

2.1.1

BELEID

Structuurvisie

Op grond van de Wro moeten Rijk, provincies en gemeenten de ruimtelijke doelstellingen verwoorden in een of meer structuurvisies. Een structuurvisie is verplicht voor het gehele grondgebied. Daarnaast kunnen structuurvisies worden opgesteld voor aspecten van ruimtelijk beleid, zoals externe veiligheid, de spreiding van windmolenparken en de ruimtelijke impact van water. Structuurvisies zijn globaler van karakter dan de beleidsplannen van de oude WRO (planologische kernbeslissing en streekplan) en zijn vormvrij, met dien verstande dat op grond van artikel 2.1.1 Bro is vereist dat aangegeven moet worden hoe burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding betrokken zijn. In structuurvisies worden de hoofdlijnen van de gewenste ontwikkeling geschetst. Structuurvisies zijn niet normstellend en van een formele planhiërarchie is geen sprake.

De structuurvisie mag geen concrete beleidsbeslissing bevatten, zoals dat onder de oude WRO wel mogelijk was in een streekplan. Een structuurvisie kan wel beleidsregels bevatten (4:81 Algemene wet bestuursrecht (Awb)), deze regels binden echter alleen het bestuursorgaan dat de structuurvisie heeft opgesteld.

In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wro is opgemerkt dat een norm die onder de oude WRO in een concrete beleidsbeslissing is opgenomen en die gedurende de looptijd van het streekplan voor wijziging in aanmerking komt, in een provinciale verordening of een aanwijzing zal moeten worden vervat. Voor het overige is in het overgangsrecht geregeld dat een nog lopend streekplan vanaf 1 juli 2008 van rechtswege wordt gezien als een structuurvisie.

Omgevingsvisie externe veiligheid

In de "Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico" van VROM van november 2007 wordt geadviseerd om een omgevingsvisie externe veiligheid op te stellen. Hiermee wordt niet de planfiguur van structuurvisie van de Wro bedoeld. Het doel van de omgevingsvisie is om tot een op een omgeving toegespitste afstemming te komen van externe veiligheid, ruimtelijke ordening en de capaciteit van hulpdiensten. De omgevingsvisie kan wel input vormen voor de structuurvisie.

Verhouding provincie-gemeente

Provinciale structuurvisies dienen vooral als een leidraad voor het handelen van de provincie zelf. Gemeenten kunnen in hun gemeentelijke structuurvisie en bestemmingsplannen afwijken van de structuurvisies van de provincie. Een afwijking door een gemeente kan voor de provincie wel aanleiding zijn om in het gemeentelijke beleid te interveniëren.

Als een bevoegd gezag voornemens is een structuurvisie voor te bereiden, moet daarvan een kennisgeving worden gedaan (artikel 1.3.1 Bro). Zowel provincie als gemeente kunnen dus van elkaar weten dat er beleid wordt voorbereid. In bestuurlijk overleg kan daaraan aandacht worden besteed, verplicht is dat echter niet.

2.1.2 NORMSTELLING

AMvB

In artikel 3.37 Wro staat dat door het Rijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels kunnen worden gesteld over de voorbereiding, vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling, en nadere regels omtrent de inhoud en uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen. Als nationale belangen het - met het oog op een goede ruimtelijke ordening - noodzakelijk maken, is het Rijk op grond van artikel 4.3 Wro bevoegd regels te stellen over de inhoud van bestemmingsplannen. Die regels worden dan bij of krachtens AMvB gesteld. Een belangrijke AMvB' die gebaseerd is op deze bepalingen is het Bro. Ook het BEVI is in de Invoeringswet Wro als zodanig bestempeld.

BEVI

In de Invoeringswet Wro is bepaald dat na inwerkingtreding van de Wro het BEVI mede berust op de artikelen 3.37 en 4.3 van de Wro. Het BEVI is daarmee een AMvB waarmee gemeenten rekening moeten houden bij het voorbereiden van bestemmingsplannen. De wetgever vindt het klaarblijkelijk noodzakelijk om dat vanuit RO-wetgeving nogmaals te benadrukken.

Verordening

De provincie kan op grond van artikel 4.1 Wro door middel van een verordening algemene regels stellen. Als voorwaarde wordt gesteld dat provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. In de verordening kunnen positieve verplichtingen worden opgenomen: bestemmingsplannen moeten bepaalde voorschriften bevatten of een bepaald onderwerp regelen. Daarnaast kunnen verbodsbepalingen worden opgenomen met eventueel een daarbij behorend ontheffingsstelsel: bestemmingsplannen mogen bepaalde voorschriften niet (meer) bevatten.

De algemene regels die in een verordening worden opgenomen zijn bedoeld voor een (door de provincie te benoemen) categorie van gevallen. Ze kunnen bepalingen bevatten voor alle bestemmingsplannen in de provincie, maar ook voor bestemmingsplannen in een gedeelte van het grondgebied (gebiedsgericht). Verordeningen kunnen ook een bepaald (ruimtelijk relevant) thema regelen, bijvoorbeeld perifere detailhandel of het toestaan van nieuwe burgerwoningen in het buitengebied. De provincie kan bijvoorbeeld bij verordening bepalen aan welke onderwerpen in de toelichting bij een bestemmingsplan aandacht moet worden besteed, zoals *“aspecten van duurzaamheid omvattende sociale en economische aspecten en milieuaspecten”*. De provincie kan ook via de verordening het locatiebeleid kracht bijzetten door te bepalen dat *“een bestemmingsplan niet voorziet in de mogelijkheid tot aanleg van nieuwe bedrijventerreinen anders dan op de locaties die zijn aangegeven in de bijlage”*. Door een dergelijke bepaling kan de locatie van nieuwe bedrijventerreinen bijvoorbeeld (geografisch) worden gekoppeld aan het provinciale Basisnet.

Verhouding provincie-gemeente

Algemene regels hebben een rechtstreekse normatieve werking. Gemeenten moeten hun bestemmingsplannen aanpassen aan de algemene regels van de provincie (binnen een in de algemene regels bepaalde termijn). Voor het geval gemeenten dat niet of onvolledig doen, bepaalt artikel 44 Woningwet dat aanvragen om bouwvergunningen ook rechtstreeks aan de algemene regels van de provincie getoetst moeten worden. Daarmee kan de provincie voorkomen dat gemeenten bouwwerken vergunnen die in strijd zijn met provinciale doelstellingen.

Aanwijzing (pro-actief)

Naast het stellen van algemene regels in een AMvB of verordening zijn Rijk en provincie bevoegd om gerichte uitvoeringsopdrachten aan gemeenten te geven, voor concrete ontwikkelingen. Dit wordt de “proactieve aanwijzing” genoemd. GS kunnen de gemeenteraad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen dat voldoet aan de bij de aanwijzing gestelde voorschriften. Deze bevoegdheid stond in de oude WRO in artikel 37.

Het Rijk heeft bovendien de bevoegdheid om PS een aanwijzing te geven dat zij een gemeenteraad een aanwijzing moeten geven of dat zij binnen een bepaalde termijn een provinciale verordening moeten uitvaardigen.

Een aanwijzing kan worden gebruikt om een algemene regel uit een verordening of AMvB te concretiseren. Ook voor het geven van een aanwijzing is voorwaarde dat er sprake is van een provinciaal of Rijksbelang, met het oog op de goede ruimtelijke ordening.

Verhouding provincie-gemeente

Net als de verordening heeft een aanwijzing een rechtstreekse normatieve werking. De provincie kan globale en gedetailleerde uitvoeringsopdrachten aan gemeenten geven.

Als de provincie bijvoorbeeld vindt dat er binnen het invloedsgebied van een provinciaal BRZO bedrijf geen kwetsbare objecten mogen worden gevestigd, dan kan de provincie de gemeente verplichten om daar binnen een bepaalde periode een planologische basis voor te creëren in een bestemmingsplan.

2.1.3**UITVOERING****Bestemmingsplan met eventueel een daaraan voorafgaand projectbesluit**

Het gemeentelijke bestemmingsplan heeft in de Wro een prominente plaats. Uitgangspunt is dat de ruimtelijke inpassing het beste kan plaatsvinden op het meest decentrale niveau. Omdat de voorbereidingsprocedure van het bestemmingsplan in de Wro is gewijzigd behandelen wij hieronder kort eisen die aan de voorbereiding worden gesteld in de Wro en het Bro voor zover ze van belang zijn in het kader van de borging van provinciale belangen op het gebied van EV. De eisen die aan de voorbereiding van projectbesluiten worden gesteld zijn grotendeels identiek aan die voor bestemmingsplannen en zullen wij hier niet verder uitwerken.

Kennisgeving

Als een gemeente voornemens is om een bestemmingsplan voor te bereiden moet van dat voornemen kennis worden gegeven in de Staatscourant en in huis-aan-huisbladen (artikel 1.3.1 Bro). Als voor het bestemmingsplan een milieueffectrapportage (MER) wordt opgesteld is deze bepaling niet van toepassing, maar een soortgelijke kennisgeving vindt dan plaats in het kader van die MER (§ 7.3 Wet milieubeheer). Deze kennisgeving is in principe bedoeld om burgers vroegtijdig op de hoogte te brengen van dergelijke plannen. Op deze wijze is (ook) de provincie in een vroeg stadium op de hoogte van plannen die in voorbereiding zijn.

Vooroverleg

Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan moet de gemeente overleg plegen met de besturen van betrokken gemeenten, waterschappen en relevante diensten van provincie en Rijk (artikel 3.1.1 Bro). Deze vooroverlegverplichting is ontleend aan het oude artikel 10 BRO. Gelet op de redactie van artikel 3.1.1. Bro lijkt de overlegverplichting ten opzichte van het oude artikel 10 BRO te zijn aangescherpt. Om ook in de fase van het vooroverleg de nodige flexibiliteit en versnelling te bewerkstelligen, bepaalt het tweede lid van artikel 3.1.1. Bro dat Gedeputeerde Staten dan wel de Minister kunnen aangegeven dat in bepaalde gevallen van het vooroverleg kan worden afgezien³. De omvang van dit overleg moet worden afgestemd op de aard en omvang van het bestemmingsplan.

Onderzoek

Tijdens het hiervoor omschreven overleg kan aandacht worden besteed aan de onderzoeksverplichting die de gemeente op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft bij de voorbereiding van het bestemmingsplan. In de toelichting bij het Ontwerp-Bro wordt daarover met betrekking tot externe veiligheid het volgende gezegd:

In de reactie op het advies van de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat 'Verantwoorde Risico's, Veilige Ruimte' heeft het toenmalige kabinet gesteld dat de integrale afweging bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen ertoe noopt dat externe veiligheid vanaf het begin van het proces wordt meegenomen. Het is een goede werkwijze wanneer de initiatiefnemer voor een ruimtelijk plan dat betrekking heeft op een gebied waarin transportleidingen voor gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, of dat in de aanleg daarvan zou moeten gaan voorzien, over het plan advies inwint bij de netwerkbeheerder van dergelijke infrastructuur en bij het bestuur van de veiligheidsregio. De uitkomsten kunnen dan onderdeel zijn van een afzonderlijke veiligheidsparagraaf in bestemmingsplannen. Vanzelfsprekend zullen in dit deel van de toelichting bij het plan ook andere (milieu)onderwerpen aan de orde kunnen komen, zoals – indien van toepassing - externe veiligheidsaspecten van andere transportroutes voor gevaarlijke stoffen, geluid, bodem, stank en dergelijke.

In het BEVI is bepaald hoe bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen externe veiligheid moet worden betrokken. Het inschakelen van de regionale brandweer als wettelijk adviseur is één van die verplichtingen (artikel 13 lid 3 BEVI).

³ Enkele provincies hebben inmiddels invulling gegeven aan artikel 3.1.1. tweede lid Bro, zie bijvoorbeeld de brief van Gedeputeerde Staten van Gelderland van 5 juni 2008, zaaknr 2008-008347, zie www.gelderland.nl.

Als de provincie vanwege een provinciaal belang besluit een inpassingsplan vast te stellen, bijvoorbeeld voor een regionaal bedrijventerrein, moet de provincie bij de voorbereiding daarvan op dezelfde wijze tewerk gaan. Dat geldt dan uiteraard ook voor het thema externe veiligheid.

Verhouding provincie/gemeente

Deze fase in het proces leent zich bij uitstek voor planbegeleiding. Als de provincie vooraf regels heeft gesteld bij verordening of aanwijzing, dan moet de gemeente daar naar handelen.

**Inpassingsplan met
eventueel een daaraan
voorafgaand projectbesluit**

Op grond van artikel 3.26 en 3.28 Wro hebben Rijk en provincie de bevoegdheid om een “inpassingsplan” vast te stellen. Het inpassingsplan is qua procedure en inhoud hetzelfde als een gemeentelijk bestemmingsplan. Dit instrument is vooral aangewezen als het gaat om een ontwikkeling die niet op decentraal niveau uitgevoerd kan worden. Het inpassingsplan is niet bedoeld als “interventiemiddel”. In de memorie van toelichting bij de Wro⁴ wordt daarover gezegd: *“De bestemmingsplanbevoegdheid is van belang voor situaties waarin provincie of Rijk zelf direct en juridisch bindend de bestemming van een concreet gebied en het gebruik daarvan willen vastleggen in verband met provinciale, respectievelijk (inter)nationale belangen. Het kan gaan om het vastleggen van een locatie voor een bepaalde ruimtelijke activiteit, het vastleggen van eisen die aan het gebruik van gronden en bouwwerken in een specifiek gebied moeten worden gesteld, of aan het weren van ongewenste functies of ongewenst gebruik van gronden of bouwwerken in die gebieden”*.

Voor het realiseren van een provinciaal of Rijks EV-belang kan een inpassingsplan worden ingezet.

In de doorwerking van Rijks- of provinciale externe veiligheidsbelangen op gemeentelijk niveau, heeft het inpassingsplan een andere functie dan de normstelling door AMvB, verordening of aanwijzing. Als de provincie vanwege een provinciaal ruimtelijk belang een inpassingsplan opstelt, moet daarbij de normstelling die hiervoor in paragraaf 2.1.2 is omschreven in acht worden genomen. Als gebruik wordt gemaakt van het inpassingsplan, dan neemt de provincie als het ware de uitvoering over van de gemeente en kan zij zelf veiligheidsdoelstellingen realiseren.

Verhouding provincie-gemeente

De normstelling van het inpassingsplan richt zich in tegenstelling tot bijvoorbeeld de provinciale verordening of aanwijzing rechtstreeks tot grondgebruikers en niet tot de gemeente. Het inpassingsplan wordt geacht deel uit te maken van het gemeentelijk bestemmingsplan.

⁴ Kamerstukken II 2002/03, 38 916 nr. 3. In de memorie van toelichting wordt nog gesproken over een provinciaal of rijks bestemmingsplan, dat is bij amendement gewijzigd in de term inpassingsplan.

2.1.4 INTERVENTIE

Rijk en provincie kunnen op verschillende manieren interveniëren in de uitvoering op de onderliggende bestuursniveaus. In de Wro is daarin voorzien door de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen en een reactieve aanwijzing te geven. In de organieke wetten (Grondwet, Provinciewet, Gemeentewet) is voorzien in een taakverwaarlozingsregeling en de mogelijkheid van spontane vernietiging.

Zienswijze

Een ontwerp-bestemmingsplan moet gelijktijdig met de ter inzage legging worden toegezonden aan Gedeputeerde Staten en aan de VROM-inspecteur en andere diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in geding zijn, zoals het waterschap. Deze expliciete verplichting is nieuw en dient er toe deze diensten de gelegenheid te geven te bezien of de door hen behartigde belangen in het plan voldoende zijn geregeld en zo niet, daarover een zienswijze naar voren te brengen.

Als Gedeputeerde Staten constateren dat het bestemmingsplan in strijd is met het provinciale beleid of met vooraf gestelde regels in een verordening of een aanwijzing, dan kunnen Gedeputeerde Staten een zienswijze indienen. Als een zienswijze door Gedeputeerde Staten is ingediend, moet door de gemeente het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan vier weken later bekend worden gemaakt dan normaal. In deze periode kunnen Gedeputeerde Staten beoordelen of de door hen ingebrachte zienswijze afdoende is overgenomen. Als dat niet het geval is kunnen ze binnen deze termijn een aanwijzing geven waardoor onderdelen van het plan niet in werking treden.

Als deze zienswijze niet wordt overgenomen, kunnen Gedeputeerde Staten binnen zes weken na de vaststelling van het bestemmingsplan die onderdelen van het bestemmingsplan aanwijzen, die niet in werking treden vanwege strijdigheid met het provinciale beleid. Dit wordt de “reactieve aanwijzing” genoemd, ter onderscheid van de proactieve aanwijzing die in paragraaf 2.3.3 is behandeld.

Reactieve aanwijzing

De reactieve aanwijzing is een interventie-instrument waarvan provincie en Rijk gebruik kunnen maken als er sprake is van een provinciaal of nationaal belang met het oog op een goede ruimtelijke ordening, en alleen als ze een zienswijze hebben ingediend over het betreffende onderwerp. In die zin wijkt deze bevoegdheid af van het onthouden van goedkeuring van het bestemmingsplan onder de oude WRO. Daarvoor was “strijd met een goede ruimtelijke ordening” een voldoende motivering.

De reactieve aanwijzing heeft een vangnetfunctie voor onvoorziene omstandigheden. Als provincie of Rijk van de bevoegdheid gebruik maken, moeten ze onderbouwen waarom ze om het gewenste effect te bereiken geen gebruik hebben gemaakt van de andere instrumenten waarover ze beschikken (art. 3.8 lid 6 Wro). Gedeputeerde Staten kunnen ook overwegen in beroep te gaan tegen het vastgestelde bestemmingsplan.

Verhouding provincie/gemeente

In deze fase toetst de provincie of het gemeentelijk bestemmingsplan past binnen het provinciale beleid, zoals dat is vastgelegd in bij voorkeur een structuurvisie en/of in een verordening of aanwijzing. Het instrument is niet een op een vergelijkbaar met het onthouden van goedkeuring aan een bestemmingsplan onder de oude WRO. Nieuw is dat de provincie alleen mag interveniëren als er sprake is van een provinciaal belang met het oog op een goede ruimtelijke ordening.

**Taakverwaarlozings-
regeling en spontane
vernietiging**

Naast de behandelde instrumenten uit de Wro, kennen de Gemeentewet (art. 124) en de Provinciewet (art. 121) een taakverwaarlozingsregeling op grond waarvan GS in de plaats kunnen treden van het gemeentebestuur respectievelijk de minister in de plaats van de provincie indien het betreffende bestuur beslissingen niet of niet naar behoren neemt.

Tenslotte kan de Kroon besluiten van Gemeente en Provincie spontaan vernietigen op grond van artikel 132 lid 4 Grondwet wegens strijd met het recht of met het algemeen belang.

2.1.5**MATRIX TAKEN EN BEVOEGDHEDEN**

In onderstaande matrix is uitgewerkt welke taken en bevoegdheden de verschillende overheidslagen hebben bij de inzet van de in dit hoofdstuk omschreven Wro-instrumenten. Wat op valt is dat Rijk en provincie meer bevoegdheden hebben gekregen. Dat lijkt in strijd met de door de wetgever voorgestane tendens naar minder regelgeving en verminderen van bestuurlijke drukte. Daarbij dient echter bedacht te worden dat Rijk en provincie de nieuwe bevoegdheden om zelf een plan op te stellen uitvoeren met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeente. Met andere woorden: Rijk, provincie en gemeente kunnen nooit los van elkaar eenzelfde onderwerp in een ruimtelijk plan regelen – het onderwerp wordt of op gemeentelijk, of op provinciaal of op Rijksniveau in een ruimtelijk plan geregeld.

	WRO (oud)		Wro (nieuw)	
Bestuurslaag	Rol	Instrument	Rol	Instrument
Rijk	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beleid vormen 2. Normstellen 3. Intervenieren 	<ol style="list-style-type: none"> 1. PKB 2. PKB (Cbb) AMvB 3. Spontaan vernietigen (GW) In de plaats treden (ProvW) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beleid vormen 2. Normstellen 3. Intervenieren 4. Initiatief nemen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Structuurvisie 2. AMvB Proactieve aanwijzing 3. Zienswijze indienen Reactieve aanwijzing Spontaan vernietigen (GW) In de plaats treden (ProvW) 4. Inpassingsplan maken
Provincie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beleid vormen 2. Normstellen 3. Intervenieren 4. Rijksnormen en -beleid toepassen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Streekplan 2. CBB in streekplan 3. Goedkeuring onthouden In de plaats treden (GemW) 4. Indien nodig alle bovenstaande instrumenten 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beleid vormen 2. Normstellen 3. Intervenieren 4. Initiatief nemen 5. Rijksnormen en -beleid toepassen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Structuurvisie 2. Verordening Proactieve aanwijzing 3. Zienswijze indienen Reactieve aanwijzing In de plaats treden (GemW) 4. Inpassingsplan maken 5. Indien nodig alle bovenstaande instrumenten
Gemeente	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beleid vormen 2. Initiatief nemen 3. Rijks- en provinciale normen en beleid toepassen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. (Niet verplicht) structuurplan 2. Bestemmingsplan opstellen 3. In bestemmingsplan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beleid vormen 2. Initiatief nemen 3. Rijks- en provinciale normen en beleid toepassen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. (Verplicht) structuurvisie 2. Bestemmingsplan opstellen 3. In bestemmingsplan

2.2

WET MILIEUBEHEER

Uit de milieuwetgeving zijn in het kader van dit onderzoek vooral van belang de vergunningplicht op grond van de Wm, de Milieueffectrapportage en een aantal "8.40 Wm AMvB's". Op grond van artikel 8.40 Wm kunnen nadere regels worden gesteld in AMvB's. Dat is op grote schaal gebeurd. Een flink aantal van die AMvB's is in januari 2008 komen te vervallen en vervangen door het Activiteitenbesluit. Een aantal AMvB's is wel zelfstandig blijven bestaan, waaronder het BEVI. Per onderdeel zal in een tekstkader de relatie met externe veiligheid en ruimtelijke ordening worden aangegeven.

Wm-vergunning

Bij de milieuvergunningverlening moeten op grond van het BEVI risicocontouren en/of veiligheidsafstanden worden meegenomen.

Het beoordelingskader voor de aanvraag van de milieuvergunning wordt gegeven door artikel 8.8 Wm. Op grond van het eerste lid, aanhef en onder c houdt het bevoegd gezag rekening met de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu. Hieronder worden ook de redelijkerwijs te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van de inrichting begrepen.

Artikel 8.9 Wm bepaalt dat het bevoegd gezag er bij de beslissing op de aanvraag zorg voor draagt dat er geen strijd ontstaat met regels die met betrekking tot de inrichting gelden, gesteld bij of krachtens met name de Wm of de Wro.

Relatie externe veiligheid/ruimtelijke ordening

Het bestemmingsplan en provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk beleid dient mede als toetsingskader voor de vergunningverlening. Uiteraard maakt het BEVI ook onderdeel uit van het toetsingskader, alsmede door Rijk, provincie of gemeente zelf vastgelegd EV beleid of (andere) EV-regelgeving.

Als de provincie zelf bevoegd gezag is voor de vergunning dient zij deze toets uit te voeren. Als de gemeente bevoegd gezag is en de provincie is van oordeel dat de ruimtelijke toets onvoldoende heeft plaatsgevonden, kan de provincie een zienswijze indienen.

De risicocontouren van de vergunde inrichting kunnen in het bestemmingsplan worden vastgelegd.

Milieu-effectrapportage

In het milieu-effectrapport (MER) worden de effecten beoordeeld van voorgenomen activiteiten op het milieu. Het aspect externe veiligheid is een van de beoordelingskaders in het MER.

Op basis van artikel 1.1 lid 2 van de Wet Milieubeheer (Wm) "worden onder de gevolgen voor het milieu in ieder geval verstaan gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de **bescherming van mensen**, dieren, planten, en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen".

Deze bepaling moet worden gecombineerd met de inhoud van artikel 7.2 Wm. Hierin wordt namelijk bepaald dat voor activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen hebben (of kunnen hebben) voor het milieu een milieueffectrapport (MER) moet worden gemaakt, dan wel moet worden beoordeeld of een MER moet worden gemaakt.

Artikel 7.10 Wm bepaalt dat in het milieueffectrapport de bestaande toestand van het milieu moet worden beschreven als ook de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven. Nu de “bescherming van mensen” in artikel 1.1 lid 2 Wm als een belang wordt aangemerkt, is hiermee in algemene zin verklaard waarom er een paragraaf externe veiligheid in het milieueffectrapport dient te worden opgenomen.

Relatie externe veiligheid/ruimtelijke ordening

Het MER wordt opgesteld ter voorbereiding van een ruimtelijk plan of besluit. De relatie met externe veiligheid is in het voorgaande voldoende duidelijk geworden.

BEVI/REVI

Het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen en de bijbehorende Regeling kwamen hiervoor al kort ter sprake. Het BEVI is een AMvB zoals bedoeld in artikel 8.40 Wm. Het BEVI regelt niet alleen hoe gemeente of provincie moeten omgaan met PR en GR, maar leidt ook tot extra eisen voor bedrijven die in het besluit als “risicovol” worden bestempeld.

De relatie van het BEVI met externe veiligheid en ruimtelijke ordening behoeft geen nadere toelichting.

Activiteitenbesluit

Op 1 januari 2008 is het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (het Activiteitenbesluit) in werking getreden. Veel inrichtingen die vergunningplichtig waren op grond van de Wet milieubeheer vallen nu onder het Activiteitenbesluit. Inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen dienen te voldoen aan de algemene regels die dit besluit stelt. Als het bevoegd gezag van oordeel is dat de algemene regels een ontoereikende bescherming van het milieu biedt kan het bevoegd gezag in bepaalde gevallen maatwerkvoorschriften stellen.

Binnen het Activiteitenbesluit zijn per activiteit de milieuonderwerpen zoals bodembescherming, lozingen en externe veiligheid geregeld.

Bepaalde inrichtingen blijven vergunningplichtig. Dit is onder meer het geval voor inrichtingen die worden genoemd in bijlage 1 van het Activiteitenbesluit. Voorbeelden hiervan zijn inrichtingen waar het BEVI of het BRZO op van toepassing is.

Relatie externe veiligheid/ruimtelijke ordening

Voor inrichtingen waarop het BEVI niet van toepassing is, maar het activiteitenbesluit en de circulaire ontplofbare stoffen wel, zijn in het activiteitenbesluit veiligheidsafstanden opgenomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het opslaan van propaan, vuurwerk en andere ontplofbare stoffen en voor installaties voor het reduceren van aardgasdruk.

2.3 ONTWIKKELINGEN WET- EN REGELGEVING

Er is de volgende nieuwe wetgeving in voorbereiding die relevant is voor het werkveld EV en Wro:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
- Wet veiligheidsregio's.
- AMvB Buisleidingen.
- BTEV/Basisnet.

In dit hoofdstuk behandelen we de hoofdpunten van deze wet- en regelgeving en gaan wij in een aantal tekstkaders in op de relevantie voor externe veiligheid en ruimtelijke ordening.

2.3.1 WABO

De Wabo introduceert de omgevingsvergunning. Het nieuwe vergunningstelsel vervangt ca 25 bestaande vergunning-, ontheffing- en andere toestemmingstelsels voor de fysieke leefomgeving. De Wabo maakt het mogelijk om voor één fysiek project in één keer een integrale vergunningprocedure te doorlopen. Voor de gewenste activiteiten wordt bij één loket via één aanvraagformulier een beslissing door één bevoegd gezag gevraagd. Als een project activiteiten omvat waar verschillende bevoegde gezagen verantwoordelijk voor zijn, beslist het hoogste bevoegde gezag over de vergunningaanvraag.

Niet alle vergunningen worden geïntegreerd, er zijn ook vergunningen die "aanhaken". De voor dit onderzoek belangrijkste vergunningen die worden geïntegreerd zijn de milieuvergunning, bouwvergunning en gebruiksvergunning.

De vergunningaanvraag komt binnen op één centrale plaats: Het omgevingsloket. Dit loket wordt ingericht bij de gemeente. In de meeste gevallen zal de gemeente (burgemeester en wethouders) zelf bevoegd zijn tot het verlenen van de omgevingsvergunning. Als sprake is van een activiteit die een provinciaal belang of een Rijksbelang raakt, wordt de bevoegdheid toebedeeld aan gedeputeerde staten resp. de betrokken minister. De "back office" van het omgevingsloket draagt er dan zorg voor dat de aanvraag bij het juiste bevoegde gezag in behandeling wordt genomen.

Relatie externe veiligheid/ruimtelijke ordening

Voor projecten waaraan bijvoorbeeld milieu- of brandveiligheidsaspecten verbonden zijn is een uitgebreide vergunningprocedure van toepassing. Onderdeel van die procedure is de toets zoals hiervoor omschreven bij de Wm-vergunning (paragraaf 2.2). De behandeling van de ruimtelijke en externe veiligheidsaspecten voor de omgevingsvergunning zal nauwelijks afwijken van de huidige systematiek van de Wm-vergunning.

2.3.2

WETSVOORSTEL VEILIGHEIDSREGIO'S

Op dit moment is nog de Wet rampen en zware ongevallen van kracht. De verwachting is dat deze wet in 2009 wordt vervangen door de Wet Veiligheidsregio's. Deze wet integreert de Brandweerwet 1985, de Wghor en de WRZO. Het wetsvoorstel beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie: de veiligheidsregio.

Onder de huidige WRZO stelt de gemeente (B&W) het rampenplan en de rampenbestrijdingsplannen vast. De regionale brandweer stelt het beheersplan vast. De provincie stelt een provinciaal coördinatieplan vast en toetst de voorbereiding van de plannen van gemeente en brandweer en kan in het uiterste geval plaats van gemeente/brandweer de plannen vaststellen op kosten van het orgaan dat in verzuim is.

In de wet Veiligheidsregio's stelt het bestuur van de veiligheidsregio een aantal vergelijkbare plannen op, te beginnen met een beleidsplan. Bij het opstellen van het beleidsplan heeft het bestuur een "haalplicht" bij de gemeenteraad en crisispartners. Crisispartners zijn bijvoorbeeld waterschappen, OM, ziekenhuizen, KNRM, NS en energiebedrijven.

De positie van de provincie in het veiligheidsdomein verandert. De rol van de provincie bij het toezicht op de planvorming verdwijnt daarmee. Tijdens het operationele optreden ligt het primaat bij de voorzitter van de veiligheidsregio. De rol van de provincie bij het operationele optreden wordt om die redenen kleiner.

Relatie externe veiligheid/ruimtelijke ordening

Alhoewel de Wet Veiligheidsregio's veranderingen met zich meebrengt in bestuurlijke verhoudingen (de rol van de provincie in het veiligheidsdomein verandert) is dit wetsvoorstel onzes inziens voor externe veiligheid in relatie tot de ruimtelijke ordening van minder belang. Een ruimtelijke beslissing kan wel gevolgen hebben op de benodigde capaciteit binnen de veiligheidsregio, bijvoorbeeld als een regionaal bedrijventerrein wordt bestemd of als er een significante toename van het groepsrisico wordt geaccepteerd. De capaciteit van de hulpdiensten zal daarop moeten zijn afgestemd.

2.3.3

AMVB BUISLEIDINGEN

Het huidige Rijksbeleid voor nieuwe transportleidingen staat in het Structuurschema buisleidingen (SBUI) uit het midden van de jaren tachtig. Het uitgangspunt was dat provincies in streekplannen zones of stroken opnemen voor buisleidingen. VROM heeft veiligheidsafstanden vastgelegd die aangehouden moeten worden tussen een buisleiding en bijvoorbeeld woningen, scholen en ziekenhuizen. Deze afstanden staan in twee brieven (circulaires) van VROM aan gemeenten en provincies:

Het SBUI gaat in 2008 op in een Nota Buisleidingen, waarin de visie van het Rijk op buisleidingen voor de komende jaren wordt vastgelegd.

Op 9 februari 2007 heeft het Kabinet ingestemd met een brief aan de Tweede Kamer over de aanpak van het buisleidingendossier⁵. In deze brief wordt ondermeer aangekondigd dat er een AMvB buisleidingen komt die regels gaat stellen aan risiconormering en zonering langs buisleidingen en aan het opnemen van voorschriften in bestemmingsplannen. In de AMvB worden technische eisen gesteld, wordt een toezichthouder aangewezen en wordt een regeling opgenomen voor het melden van incidenten en de beschikbaarheid van noodplannen. De inwerkingtreding van de AMvB Buisleidingen is voorzien medio 2009. Het ontwerp van de AMvB Buisleidingen is nog niet openbaar.

Andere elementen van het beleid dat in de brief van 9 februari 2007 werd geschetst:

- **Rijks- resp. provinciaal belang**
Indien noodzakelijk zal het Rijk de Rijkscoördinatieregeling toepassen voor de aanleg en ruimtelijke inpassing van leidingen die een nationaal belang vertegenwoordigen, zoals lands- en provinciegrensoverschrijdende transportleidingen van Gasunie of leidingen die chemieclusters met elkaar verbinden.
Voor leidingen die een lokaal of regionaal belang vertegenwoordigen, zoals het regionale transportnet van Gasunie en regionale industriële leidingen ligt het voor de hand dat provincie of gemeente de coördinatie en afstemming ter hand neemt.
- **Basisveiligheidsniveau**
Het beleid voor buisleidingen wordt in lijn gebracht met het externe veiligheidsbeleid. Ook voor buisleidingen gaat het basisveiligheidsniveau PR 10 -6 gelden.
- **Structuurvisie Buisleidingen**
Het ministerie bereidt momenteel een structuurvisie Buisleidingen voor die in de eerste helft van 2009 wordt verwacht.⁶

Relatie externe veiligheid/ruimtelijke ordening

De ruimtelijke aspecten zullen vooral in de structuurvisie die wordt voorbereid terugkomen. Daarin wordt ingegaan op de te verwachten behoefte aan leidingentracés en -netwerken en de daarmee samenhangende ruimtelijke reservering. Voor het opnemen van buisleidingen in bestemmingsplannen acht men de instrumenten van de nieuwe Wro afdoende.

2.3.4

BTEV – BASISNET

Er wordt een AMvB voorbereid waarin milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid en andere regels voor ruimtelijke inrichtingen in de omgeving van wegen, waterwegen en spoorwegen worden gesteld: het Besluit transportroutes externe veiligheid (BTEV). De "basisnetten" water, weg en spoor maken onderdeel uit van deze AMvB.

Het BTEV zal van toepassing zijn bij ruimtelijke plannen rondom Rijks- en overige infrastructuur, Tracébesluiten, wegverbredingen en bij het aanpassen van gebruiksruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

⁵ Kst TK 26018 nr. 5

⁶ Zie brief d.d. 21 oktober 2008 van de Minister van VROM, ' achtste voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid', kenmerk SVS/2008100671.

Net als in het BEVI wordt in het BTEV gewerkt met plaatsgebonden risico- en groepsrisico. Verder besteedt het BTEV aandacht aan hulpverlening, rampbestrijding en zelfredzaamheid, plasbrandaandachtsgebieden voor Rijksinfrastructuur en de adviesrol van de brandweer.

Het BTEV is van toepassing op Rijksinfrastructuur die onderdeel uitmaakt van de basisnetten, maar óók op wegen die door gemeenten en provincies zijn aangewezen voor vervoer van gevaarlijke stoffen. Provinciale Staten kunnen voor de gemeentelijke en provinciale wegen bij verordening vaststellen:

- Vaste afstanden voor plaatsgebonden risico.
- Vaste invoergegevens voor berekening van groepsrisico.
- Aanwijzing van plasbrandaandachtsgebieden.

Voor de Rijksinfrastructuur gebeurt dat in het BTEV.

Eind 2008 is een ambtelijk concept van het BTEV ter informatie aangeboden aan de 2^e kamer. De planning is onder andere afhankelijk van het basisnet spoor.

Relatie externe veiligheid/ruimtelijke ordening

De relatie tussen het BTEV en ruimtelijke ordening is vergelijkbaar met die van het BEVI. Ook het BTEV zal een AMvB zijn die zowel op de Wm als de Wro gebaseerd is.

2.4

TREND IN BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

Vanuit diverse ministeries hebben recent adviescommissies geadviseerd over vermindering van regeldruk, andere verhoudingen tussen bestuurslagen en het verminderen van specifieke toezichtinstrumenten. Wij gaan in op een aantal voor externe veiligheid en ruimtelijke ordening relevante adviezen. In de tekstkaders benoemen we de te verwachten effecten van de adviezen met betrekking tot (een verschuiving in) bestuurlijke verhoudingen.

In dit onderdeel besteden we tevens aandacht aan relevante bestuursakkoorden tussen Rijk, provincies en/of gemeenten. Wij sluiten af met de trend die uit de diverse adviezen en akkoorden is af te leiden.

2.4.1

GEBIEDSREGIE PROVINCIE "RUIMTE, REGIE EN REKENSCHAP"

De Commissie Ladders adviseert om provincies bestuurlijk en financieel verantwoordelijk te maken voor het regionale omgevingsbeleid. Om de uitvoeringsgerichtheid van het beleid te vergroten worden provincies zowel opdrachtgever voor de uitvoering van regionale projecten, als opdrachtnemer van het Rijk voor regie op de uitvoering van Rijksprojecten op regionaal niveau.

De reden om de gebiedsregie en -ontwikkeling bij de provincie te leggen is dat een goede kwaliteit van de leefomgeving essentieel is voor de welvaart en het welzijn in de samenleving. Om gebiedsregie te kunnen voeren moeten de provincies over een passend taken- en bevoegdhedenpakket beschikken. De provincies moeten ook werkelijk gáán over verdeling van bijvoorbeeld de woningbouwopgave, de hoeveelheid ruimte voor en kwaliteit van bedrijventerreinen, planning van verkeer en vervoer etc.

Wanneer een bepaalde taak door de gemeente wordt uitgevoerd, moeten taken als kaderstelling, allocatie en toezicht ofwel bij de provincie, ofwel bij het Rijk liggen – niet bij beide.

De commissie Ladders ziet drie principes in de omgangsvormen tussen overheden:

- Vergroot de beleidsruimte voor decentrale overheden bij het uitvoeren van taken in medebewind, eventueel met wettelijk gedefinieerde kaders. De beleidskaders aan Rijks- en provinciezijde worden tijdig afgestemd.
- Wees transparant over prestaties en effecten, op basis van gebiedsvisies en ruimtelijk-economische investeringsprogramma's.
- Verminder interbestuurlijk toezicht in navolging van de adviezen van de commissie Oosting.

Effect op bestuurlijke verhoudingen

Gemeenten en provincies kunnen afspraken maken over gezamenlijke ambities. Op terreinen waar afspraken bestaan tussen Rijk en gemeenten maakt de provincie geen eigen beleid en moet zij zeer terughoudend zijn in het verstrekken van subsidies met voorwaarden, omdat dit de gemeentelijke beleidsvrijheid beperkt.

De PUEV gelden die in 2011 naar het provinciefonds gaan (zie verderop in paragraaf 2.4.5) moeten onzes inziens in dit licht worden ingezet om een kwaliteitsimpuls te geven om gezamenlijke ambities te realiseren, niet om een verkapte vorm van toezicht vanuit de provincie op gemeentelijk EV-beleid te houden.

2.4.2

VAN SPECIFIEK NAAR GENERIEK

De Commissie Oosting adviseert dat:

- De invloeditoefening op de uitvoering van medebewindstaken primair moet uitgaan van sturing via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskader.
- Voor zover er aanleiding is voor interbestuurlijk toezicht, in beginsel kan worden volstaan met de generieke instrumenten.
- Het specifiek interbestuurlijke toezicht sterk kan worden verminderd en pas in beeld komt als de generieke instrumenten ontoereikend zijn.
- Het verticale toezicht meer plaats moet maken voor horizontale vormen van toezicht en kwaliteitsborging.
- Het op een aantal terreinen (waaronder de Wro en Wabo) noodzakelijk is dat de decentrale overheden een inhaalslag maken ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering.

De Commissie Oosting spreekt in relatie tot de verhoudingen tussen de bestuurslagen over een "Informatiearrangement". Daarmee wordt bedoeld op het vooroverleg van artikel 3.3.1 Bro.

Specifiek toezicht als compensatie voor een (vermeend) kwaliteitstekort bij de uitvoering van een medebewindstaak is voor de commissie geen toereikend motief. Ook een tekort aan schaal of draagvlak is geen toereikende reden voor specifiek toezicht. Samenwerking of opschaling van de taaktoedeling moet in die gevallen worden overwogen.

Uit de principes van nabijheid en enkelvoudigheid vloeit voort dat het toezicht op gemeenten primair bij de provincies moet liggen. Het kabinet zal van het nabijheidsprincipe afwijken voor terreinen waarop de provincie geen taak hebben.

De Commissie Oosting is van oordeel dat generieke instrumenten in de organieke wetgeving, te weten de bevoegdheden tot schorsing en spontane vernietiging (art. 132 lid 4 Grondwet) en tot het ingrijpen in geval van taakverwaarlozing (art. 124 Gemeentewet, 121 Provinciewet) in veel gevallen voldoende waarborg bieden voor algemene of 'hogere' belangen. Voor de bruikbaarheid van de spontane vernietiging is een voorwaarde dan wel dat de provincie (GS of cdK) de bevoegdheid krijgen om de minister(s) in kennis te stellen dat een bepaald gemeentelijk besluit naar hun mening in aanmerking komt voor vernietiging. Het bestaande wettelijke systeem en het uitgangspunt van nabijheid worden zo met elkaar verenigd.

Naar aanleiding van het advies van de commissie Oosting acht het kabinet het wenselijk om de taakverwaarlozingsregeling in de Gemeentewet en de Provinciewet voor medebewindstaken te actualiseren en te verduidelijken. Het kabinet zal met het IPO afspraken maken over de termijn waarop beleidskader inzake taakverwaarlozing zal zijn ontwikkeld.

Voor interbestuurlijk toezicht en horizontale kwaliteitsborging zal het Rijk samen met VNG en IPO een plan van aanpak ontwikkelen.

Het specifieke toezicht op vergunningverlening kan volgens de commissie Oosting eveneens worden afgeschaft. Een hogere overheid moet zich in beginsel niet bemoeien met individuele gevallen. Uitgangspunt dient verder te zijn dat de kwaliteit van vergunningverlening wordt geborgd via horizontale instrumenten. Als daar toch aanleiding toe zou bestaan, biedt het generieke instrumentarium voldoende correctiemogelijkheid: spontane vernietiging voor incidentele gevallen en het zonodig ingrijpen bij taakverwaarlozing.

Effect op bestuurlijke verhoudingen

Met de versoering van interbestuurlijk toezicht komen de adviezen van de Rijks- en provinciale inspecties te vervallen. Het kabinet is er voorstander van dat de inspecties hun ervaring tijdelijk inzetten om de vereiste decentrale expertise te helpen ontwikkelen en versterken.

De adviezen van de Commissie Oosting beperken zich tot de formele toezichtsinstrumenten. Een meer informeel instrument als planbegeleiding wordt niet benoemd. In lijn met de adviezen van deze commissie moet planbegeleiding onzes inziens niet meer omvatten dan het, bij voorkeur gevraagd, adviseren bij de voorbereiding van plannen. Dat kan bij gelegenheid van het verplichte vooroverleg, of als een gemeente daar aanleiding voor ziet in een eerder stadium. Het lijkt nadrukkelijk niet de bedoeling van de Commissie Oosting dat provincies ongevraagd informeel sturen in het planproces. Als de provincie belangen ziet waarop zij wil sturen, dan moeten daarvoor de generieke instrumenten worden gebruikt: de verordening en proactieve aanwijzing. Wat de commissie Oosting betreft kan de reactieve aanwijzing uit de Wro geschrapt worden ten gunste van het gebruik van de mogelijkheid om een bestemmingsplan/projectbesluit dat in strijd is met het recht te vernietigen.

Ook de conclusie van de commissie Ladders dat de gemeentelijke beleidsvrijheid niet beperkt mag worden door het verstrekken van subsidies met voorwaarden past in deze lijn.

2.4.3**OMGEVINGSDIENSTEN**

De Commissie Mans pleit voor regionale omgevingsdiensten waar alle gemeenten en provincies en liefst ook de waterschappen verplicht aan deel moeten nemen. De regionale diensten volgen de indeling van de politieregio's, houden toezicht op de naleving van een groot deel van de omgevingsregels en bereiden sanctiebesluiten voor. Gemeenten en provincies houden hun bevoegdheden en blijven formeel verantwoordelijk voor de sancties.

Het is op vrijwillige basis mogelijk dat gemeenten en provincie ook vergunningverleningstaken aan de dienst opdragen.

Bepaalde taken zoals toezicht op de horeca, woningtoezicht, leefbaarheidszaken en evenementen kunnen wel lokaal worden afgehandeld, meent de commissie. Daarnaast zijn er landelijke handhavingsorganisaties voor de opsporing en vervolging van zware milieudelicten en voor taken die specifieke expertise vragen of maar heel weinig voorkomen zoals het toezicht op BRZO-bedrijven en op internationale afvaltransporten. Veel meer zaken zouden via het bestuursrecht moeten worden afgedaan, het strafrecht moet zoveel mogelijk worden gereserveerd voor (middel-)zware criminaliteit.

Effect op bestuurlijke verhoudingen

Het Rijk enerzijds en het IPO en VNG anderzijds zijn het nog niet eens over de vormgeving van de omgevingsdiensten. IPO en VNG hebben onlangs een gezamenlijke intentieverklaring opgesteld, waarin zij een proces schetsen om voor het eind van het jaar (2008) tot een convenant te komen met het Rijk, waarin een gezamenlijk geschetste visie ten aanzien van het eindbeeld (2011) wordt neergelegd. IPO en VNG willen meer vrijheid in het vormen van de omgevingsdiensten dan de commissie adviseert, vooral met betrekking tot de regionale indeling en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen provincies en gemeenten.

De discussie over de omgevingsdiensten is nog niet uitgekristalliseerd, de uiteindelijke effecten op de bestuurlijke verhoudingen liggen nog niet vast.

2.4.4**COMMISSIES DEKKER EN NOORDZIJ**

Deze commissies hebben aanbevelingen gedaan voor vermindering van regeldruk in bouwregelgeving. Het advies van de Commissie Noordzij is voor het thema van dit onderzoek minder relevant. De hoofdpunten van het advies van de Commissie Dekker zijn:

- Gemeenten toetsen niet meer preventief aan technische voorschriften.
- Geen lokale “kop” op landelijke regelgeving.
- Vereenvoudiging bestemmingsplannen.
- Experimenteerruimte voor gebiedsconcessies.
- Stimuleer professionalisering van alle betrokkenen.

Effect op bestuurlijke verhoudingen

De follow up van de adviezen van de Commissie Dekker zal binnen de kaders van de hiervoor geschetste adviezen van Mans en Oosting moeten worden geplaatst. Voor de bestuurlijke verhoudingen op zich heeft het advies van de Commissie Dekker minder relevantie.

2.4.5**BESTUURSAKKOORDEN*****Bestuursakkoord Rijk-provincie***

In het Bestuursakkoord Rijk-Provincie dat op 4 juni 2008 is ondertekend is benoemd dat de beschikbare middelen voor het PUEV met ingang van 2011 naar het provinciefonds gaan. Met behulp van de beschikbare € 20 mln. per jaar maken provincies na overleg met de VNG prestatieafspraken met gemeenten over de professionalisering en de versterking van de externe veiligheidstaken en het oppakken van nieuwe taken zoals is vastgelegd in relevante externe veiligheidsbesluiten (bestaande: BEVI, REVI en in voorbereiding zijnde: buisleidingen, transportroutes). Hiervoor stellen provincies capaciteit en of middelen beschikbaar aan gemeenten.

Effect op bestuurlijke verhoudingen

Het bestuursakkoord zelf heeft geen effect op de bestuurlijke verhoudingen. Er ligt wel een relatie met de adviezen van de commissies Mans en Oosting. Bij het inzetten van de “PUEV- gelden” moeten de provincies er voor waken dat zij voorwaarden aan de prestatieafspraken met gemeenten verbinden die verder gaan dan bijvoorbeeld planbegeleiding en advies om te voorkomen dat de beleidsvrijheid van gemeenten wordt ingeperkt.

2.4.6

TREND: EINDE AAN HET POLDERMODEL?

Uit alle adviezen kan de trend worden afgeleid dat het motto “centraal wat moet, decentraal wat kan” steeds verder wordt ingekleurd. Provinciale zorgen of op gemeentelijk niveau beleidsvelden goed worden ingevuld, in het kader van dit onderzoek spreken we dan uiteraard over externe veiligheid, mogen geen aanleiding zijn om in te grijpen in het gemeentelijke besluitvormingsproces.

Alleen als er sprake is van een “echt” provinciaal of Rijksbelang zetten provincie of Rijk de instrumenten in waarover zij beschikken, en dan bij voorkeur in het voortraject.

Toezicht vindt zoveel mogelijk horizontaal plaats, waarbij wel onderkend wordt dat er op gemeentelijk niveau een kwalitatieve inhaalslag nodig is. Het toepassen van generieke toezichtinstrumenten (spontane vernietiging, ingrijpen bij taakverwaarlozing) verdient de voorkeur boven specifiek interbestuurlijk toezicht.

In relatie tot de memorie van toelichting bij de Wro lijkt dat tegenstrijdig. De wetgever hecht veel waarde aan bestuurlijk overleg: *“Voor het Rijk en de provincies zal de effectuering van het ruimtelijk beleid, zoals neergelegd in een structuurvisie, dikwijls mede gestalte moeten krijgen door een actieve medewerking van bestuursorganen van andere, onderliggende bestuursniveaus. Die medewerking en realisatie kan bewerkstelligd worden door middel van bestuurlijk overleg, onderlinge afspraken en overeenkomsten, of met gebruikmaking van financiële middelen of andere flankerende instrumenten.”*

De adviezen van de genoemde commissies volgen nadrukkelijk(er) de lijn:

- Beleidsruimte voor decentrale overheden - eventueel met wettelijk gedefinieerde kaders; sturing via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskaders.
- Transparantie over prestaties en effecten – op basis van gebiedsvisies en ruimtelijk economische investeringsprogramma’s.
- Minder interbestuurlijk toezicht, zoveel mogelijk met generieke instrumenten.
- Horizontaal toezicht voor kwaliteitsborging.

Wij zien hierin een duidelijke verzakelijkende tendens. Alleen als een hoger bestuursorgaan, op basis van een Rijks- of provinciaal belang, vooraf beleid vormt en regels stelt, is dat bestuursorgaan gelegitimeerd in te grijpen. Bijsturen door interbestuurlijk toezicht acht men niet wenselijk.

Van de provincies wordt verwacht dat zij helder zijn in beleid en normstelling.

Van gemeenten wordt verwacht, en de provincies moeten daarop vertrouwen, dat zij de wettelijke taken kwalitatief goed invullen. Doen zij dat niet, dan moet een gemeentelijk besluit eventueel worden vernietigd. In dergelijke zakelijke verhouding is duidelijkheid over wat de provincie ziet als haar belang essentieel. Op de criteria op basis waarvan de provincie haar belang, onder andere met betrekking tot externe veiligheid, kan bepalen gaan wij in het volgende hoofdstuk in.

HOOFDSTUK 3

Provinciaal/rijksbelang

3.1 PROVINCIAAL/RIJKSBELANG IN DE WRO

Als Rijk of Provincie de (nieuwe) instrumenten van de Wro willen inzetten moet er sprake zijn van een Rijks- respectievelijk provinciaal belang met het oog op een goede ruimtelijke ordening.

Wanneer er sprake is van een dergelijk belang, is in de Wro niet expliciet uitgewerkt. In de memorie van toelichting bij de Wro wordt daarover het volgende gezegd:

Het wetsvoorstel bevat materiële criteria en procedurele waarborgen tegen een lichtvaardig gebruik van bevoegdheden door provincies en Rijk:

- *Provincies en Rijk moeten motiveren waarom de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming daadwerkelijk op provinciaal of Rijksniveau thuishoort.*
- *De totstandkoming van de besluiten is gebonden aan procedurele waarborgen, met voorzieningen voor een democratische controle.*
- *Er is een overlegverplichting met de gemeenteraad wiens grondgebied het aangaat, bij het geven van een aanwijzing of de vaststelling van een bestemmingsplan door een provincie of het Rijk.*

Bij de materiële criteria «een goede provinciale ruimtelijke ordening» en «een goede nationale ruimtelijke ordening», die de bevoegdheidsuitoefening begrenzen, valt te denken aan categorieën van projecten en activiteiten die in de praktijk vaak tot de verantwoordelijkheden van provincie of Rijk worden gerekend, zoals:

- *Complexe projecten of activiteiten die feitelijk of wat betreft hun gevolgen grensoverschrijdend zijn (bijvoorbeeld grote projecten die in meerdere opzichten grensoverschrijdend zijn, veel geld van provincie of Rijk vergen of waarbij meerdere overheden betrokken zijn).*
- *Projecten en activiteiten met een hoog maatschappelijk belang dat de lokale of regionale belangen overstijgt (bijvoorbeeld vuilverwerking, provinciale of landelijke infrastructuur, grootschalige recreatievoorzieningen of regionale bedrijventerreinen).*
- *Klassieke» nationale projecten en activiteiten, die betrekking hebben op 's lands veiligheid (landsverdediging, grootschalige overstromingen, andere calamiteiten van bovenlokale aard, zoals ontploffingen in de Botlek).*
- *De omzetting van EU-richtlijnen.*

In de afweging ten aanzien van het al dan niet toepassen van de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels of aanwijzingen zullen ook de financiële effecten daarvan voor de gemeenten of de provincies en de eventueel vereiste compensatie daarvan moeten worden betrokken. De financiële afweging draagt derhalve ook bij aan de gewenste zorgvuldigheid en selectiviteit in het gebruik van deze bevoegdheid, zoals eerder in deze paragraaf aangegeven.

In de algemene regels zal ook helderheid moeten worden geboden over de gevolgen voor bestaande situaties en het overgangsrecht terzake.

De criteria om te bepalen of er een Rijks- of provinciaal belang is moeten vooral gezocht worden in relatie tot de “goede ruimtelijke ordening”. Als het betreffende orgaan een belang aanwezig acht, moet dat kunnen worden gemotiveerd.

Om te bepalen of er sprake is van een Rijks- of provinciaal belang bij externe veiligheid waarvoor de instrumenten van de Wro kunnen worden ingezet kan een aantal criteria worden afgelopen, waarbij op basis van het bovenstaande een aantal vragen kan worden gesteld:

1. **Bovenlokaal**

- Is er sprake van een grensoverschrijdende project/activiteit?
- Is er sprake van een project/activiteit met grensoverschrijdende gevolgen?
- Zijn er meerdere overheden bij het project betrokken?
- Overstijgt het project de regionale belangen?
- Heeft het project/de activiteit een hoog regionaal of landelijk maatschappelijk belang?

2. **Financieel belang**

- Vergt het project veel geld van provincie of Rijk?

3. **Veiligheidsbelang**

- Heeft het project betrekking op 's lands veiligheid, kan het leiden tot een calamiteit van bovenlokale aard?

In de volgende paragraaf vatten wij, op basis van de enquêtes en interviews die onderdeel uitmaken van dit onderzoek, samen hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan het provinciaal belang in relatie tot externe veiligheid.

3.2

PROVINCIAAL/RIJKSBELANG IN DE PRAKTIJK

De bovenstaande titel suggereert dat er al uitgebreide praktijkervaring is met de nieuwe Wro. Dat is niet het geval. Dat kan ook bijna niet anders bij een dusdanig jonge wetgeving. Wel is er nagedacht over de inzet van instrumenten uit de Wro. Dit is deels vastgelegd in (beleids)stukken (gedragslijnen uitvoeringsagenda's), maar deels ook alleen bekend bij betrokken ambtenaren van de verschillende overheden.

In deze paragraaf bespreken we resultaten van een quickscan, gebaseerd op de enquêtes en interviews en op de beleidstukken over de nieuwe Wro en/of externe veiligheid die reeds op provinciaal niveau zijn vastgesteld of worden voorbereid. Een overzicht van de bestudeerde beleidsstukken is opgenomen in de bijlage 1.

Er zijn twaalf provincies benaderd met een enquête (bijlage 2) waarvan er negen hebben gereageerd. Met vier provincies is bovendien een interview gehouden naar aanleiding van de enquête. Ook is er een aantal gemeenten benaderd waarvan bekend is dat er EV problematiek speelt. Hierbij ging het erom een indruk te krijgen van de wijze waarop gemeenten aankijken tegen de mogelijkheden van de Wro. Er is een twintigtal gemeenten benaderd met een enquête (bijlage 3). Dertien gemeenten hebben gereageerd, waaronder

Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, maar ook kleine gemeenten als Katwijk en Sint Oedenrode. Bij onduidelijkheden in de reacties zijn de gemeenten telefonisch benaderd voor een toelichting. Ook bij gemeenten is geïnterviewd in welke gevallen zij van oordeel zijn dat er sprake kan zijn van een provinciaal/of Rijksbelang. Een overzicht van geïnterviewde medewerkers van gemeenten en provincies is opgenomen in bijlage 4.

In de volgende paragraaf gaan wij in op de manier waarop het Rijk haar ruimtelijk belang ziet en hoe zij het nationaal beleid wil realiseren. Daarna behandelen we achtereenvolgens de visie van de provincies en van de gemeenten die aan het onderzoek hebben meegewerkt. Wij sluiten deze paragraaf af met een conclusie van de gevonden resultaten.

3.2.1

RIJKSBELANG IN DE ZIN VAN DE WRO

Basiskwaliteit
Nationale Ruimtelijke
Hoofdstructuur;
decentraal wat kan,
centraal wat moet

Het nationale ruimtelijke beleid zoals verwoord in de Nota Ruimte en de andere Planologische Kernbeslissingen (PKB's), gaat uit van het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De centrale overheid is verantwoordelijk voor de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en voor de ruimtelijke basiskwaliteit van Nederland, de andere overheden dragen verantwoordelijkheid voor hun eigen ruimtelijke belangen. De nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur omvat de gebieden en netwerken die het kabinet van nationaal belang acht. De door het Rijk beoogde basiskwaliteit wordt uitgedrukt in generieke kaders en randvoorwaarden die de ruimte bepalen waarbinnen andere overheden hun eigen ruimtelijke afwegingen maken, ook buiten de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur.

Realisatieparagraaf
Nota Ruimte

Op grond van artikel 2.3, lid 2, van de nieuwe Wro moeten structuurvisies niet alleen beleid bevatten maar tevens laten zien hoe men zich voorstelt dat deze voornemens zullen worden gerealiseerd. Daarom is een Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid over de realisatie van het nationaal ruimtelijk beleid opgesteld⁷. De realisatieparagraaf wordt toegevoegd aan de Nota Ruimte en krijgt de status van structuurvisie.

Alle ruimtelijke belangen van het Rijk zijn geïdentificeerd op basis van de PKB-uitspraken in de Nota Ruimte en de andere nationale beleidsnota's. Dat heeft geleid tot een lijst van 34 nationale ruimtelijke belangen. Van elk nationaal belang is nagegaan of het nodig, mogelijk en wenselijk is om nieuwe instrumenten van het Rijk in te zetten, met name een Rijksinpassingsplan of een AMvB. De realisatieparagraaf geeft over de inzet daarvan uitsluitel.

De voor dit onderzoek relevante nationale ruimtelijke belangen die in de realisatieparagraaf zijn opgenomen zijn:

- *"Verbetering van de basiskwaliteit van de gehele hoofdinfrastructuur"*. Instrumenten: structuurvisie buisleidingen, AMvB buisleidingen, besluit externe veiligheid transportroutes.
- *"Bundeling van verstedelijking en economische activiteiten"*. Provincies spelen een rol bij het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen. In de realisatieparagraaf is een aantal criteria voor locatiebeleid opgenomen, waar het aspect veiligheid ook onderdeel van uitmaakt. Nadere begrenzing bundelingsgebieden moet plaatsvinden door provincies.
- *"Borging van milieukwaliteit en externe veiligheid."*
Het Rijk streeft naar een schone, veilige en aantrekkelijke leefomgeving voor burgers en

⁷ Realisatie nationaal ruimtelijk beleid onder de nieuwe Wro, een publicatie van de ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ, OC&W en Defensie.

bedrijven. Een belangrijk uitgangspunt bij de ontwikkeling van ruimtelijk beleid is dat milieu- en veiligheidsaspecten naast andere belangen vroegtijdig, gebiedsgericht en geïntegreerd in de planvorming betrokken worden (par. 2.3.5.1 Nota Ruimte).

De instrumenten die in de realisatieparagraaf worden genoemd zijn de (milieu)wetgeving en de daarop gebaseerde AMvB's, zoals het BEVI.

- *“Behoud, beheer en versterking van de landschappelijke, cultuurhistorische en recreatieve kwaliteiten van de nationale landschappen en het daarbinnen tegengaan van grootschalige verstedelijkingslocaties en bedrijventerreinen, nieuwe grootschalige glastuinbouwlocaties en nieuwe grootschalige infrastructuurprojecten.”*

Uitgangspunt is dat de provincie met de betreffende gemeenten overlegt over de verdeling van de woningbouwopgave. Erkend wordt dat daarbij wettelijke basiskwaliteitsregels (bijvoorbeeld met betrekking tot geluid of externe veiligheid) en ander Rijksbeleid (bijvoorbeeld ten aanzien van EHS en veiligheid voor hoog water) aanzienlijke ruimtelijke beperkingen kunnen opleggen. Het kan moeilijk, onmogelijk dan wel ongewenst zijn om aan de betreffende gemeente ruimte te bieden om te kunnen bouwen voor ‘migratiesaldo nul’. De provincie, respectievelijk de WGR-plusregio, mag in dergelijke gevallen gemotiveerd de woningbouwbehoefte elders accommoderen.

- *“Economische groei en een stevige internationale concurrentiepositie vereisen dat Nederland economie, ruimte en verkeer en vervoer in samenhang ontwikkelt”.* Net als bij de bundeling van verstedelijking en economische activiteiten, worden hier criteria genoemd voor locatiebeleid, waarvan het aspect veiligheid onderdeel uitmaakt.
- *“Het scheppen van de noodzakelijke ruimtelijke voorwaarden voor de gereedstelling en instandhouding van de krijgsmacht.”* Instrumenten: een inpassingsplan kan een mogelijkheid zijn omdat het gaat om een Rijksbelang. Een alternatief is om in een AMvB randvoorwaarden voor bestemmingsplannen te beschrijven die waarborgen dat objecten qua bestemming geschikt blijven voor hun Defensie-taak.

In de inleiding van de realisatieparagraaf is beschreven dat het Rijk niet voornemens is om op dit moment Rijksinpassingsplannen te maken. In een aantal gevallen zal de AMvB-bevoegdheid worden ingezet. Dat betreft dan zaken die in de PKB-tekst duidelijk kaderstellend zijn geformuleerd, zoals blijkt uit zinsneden als: ‘..... dienen te worden opgenomen in streek- en bestemmingsplannen’, of: ‘Provincies dienen..... Het Rijk zal dit toetsen in het streekplan’.

3.2.2

PROVINCIALE VISIE

Veel provincies geven wel aan welke Wro instrumenten zij voornemens zijn in te zetten als er sprake is van een provinciaal belang. Criteria op basis waarvan beoordeeld wordt of er sprake is van een provinciaal belang zijn veelal nog niet vastgesteld.

In aanvulling op de drie criteria die in paragraaf 3.1 zijn genoemd, komen in de diverse provinciale stukken de volgende criteria voor provinciaal belang voor:

- Wettelijke taak.
- Juridische doorwerking van Europees- en Rijksbeleid.
- Gekoppelde ruimtelijke belangen.
- Provinciale hoofdstructuur/gemeentegrens overschrijdende effecten.

Externe veiligheid als provinciaal belang

Uit de enquêtes en interviews komt naar voren dat er op het gebied van externe veiligheid een provinciaal belang aanwezig wordt geacht bij:

- Een provinciale milieu-inrichting.
- Een regionaal bedrijventerrein.
- Bedrijven met externe veiligheidseffecten buiten de gemeentegrenzen.
- Regionale buisleiding.
- Transport van gevaarlijke stoffen over provinciale wegen, vaarwegen en spoorwegen.
- Het voorkomen van knelpunten en saneringssituaties bij inrichtingen met een provinciale milieuvergunning.

In het BEVI is vastgelegd dat het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer het initiatief moet nemen om saneringssituaties aan te pakken. In lijn daarmee komt uit de enquêtes het beeld naar voren dat men in principe de gemeenten vooral zelf verantwoordelijk acht voor het voorkomen van knelpunten en saneringssituaties, maar dat op het moment dat het een provinciale inrichting of provinciale transportas betreft de provincie hier wel een belang heeft. Met een gebiedsgerichte aanpak kan een provincie hier bovendien wel een duidelijke rol spelen. Zeker als het gaat om het op regionale schaal scheiden van risicobronnen en risico-ontvangers.

Bij de volgende thema's ziet men in mindere mate ruimte voor een provinciaal belang in de zin van de Wro:

- De provinciale verantwoordelijkheid voor het bieden van veiligheid voor burger.
- Het realiseren van een veiligheidsambitie van de provincie.

Circa 50% van de respondenten op de enquêtes en interviews staat neutraal tegenover de mogelijkheid om een provinciale veiligheidsambitie via de Wro te verwezenlijken. De overige respondenten zijn voorzichtig positief. In het oog springt dat de meeste provincies die neutraal reageren relatief weinig risicobronnen hebben en de nationale wet- en regelgeving voldoende achten om de veiligheidsnorm, waaraan de provincie zich conformeert, te behalen. Er is ook een provincie waar zich wel veel EV risicobronnen bevinden, maar die zich beperkt tot het formuleren van veiligheidsambities in relaties tot de provinciale inrichtingen.

Beleid is of wordt vastgelegd in het provinciale milieubeleidsplan en/of in structuurvisies/beleidsvies op het gebied van externe veiligheid en transport gevaarlijke stoffen.

Inhoudelijk wordt een veelheid aan uitgangspunten genoemd. De belangrijkste zijn:

- Het uitvoeren van de landelijke wet- en regelgeving, al dan niet via het PUEV.
- Het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten/samenwerkingsverbanden.
- Het geven van uniformiteit en duidelijkheid, kaders scheppen, o.a. door het hanteren van de CHAMP-methodiek⁸.
- Beleid met betrekking tot transport van gevaarlijke stoffen over provinciale infrastructuur: Het invoeren van routing, aansluiting op basisnet, locatiebeleid risicovolle bedrijven in relatie tot transportroutes gevaarlijke stoffen.

⁸ De Provincie Zuid-Holland hanteert een CHAMP methodiek, zie www.pzh.nl

- Het formuleren van ambitiewaarden EV of een kwaliteitsprofiel, al dan niet gebiedsgericht.

De belangrijkste instrumenten die worden genoemd om het beleid te realiseren zijn:

- Planbegeleiding.
- Kennis toetsen, stimuleren en verspreiden in relatie tot de nieuwe Wro.
- Samenwerken en verdelen van budgetten in het kader van PUEV.
- Het opstellen van een beleidsvisie en het borgen daarvan binnen de betrokken afdelingen.
- Samenwerken en interactie met bestuurlijke partners.
- Vergunningverlening en handhaving van goede handhaafbare vergunningen, al dan niet door middel van een EV specialistenteam.
- Het inzetten van Wro instrumenten op termijn, daarover wordt nog nagedacht.

Knelpunten die door provincies worden ervaren bij het realiseren van het (EV) beleid zijn:

- Beperkte financiële en personele middelen.
- Veelheid aan wetgevingstrajecten en vertragingen daarin, discussies rond Mans, Oosting.
- Onduidelijke norm groepsrisico in BEVI.
- Beperkte formulering provinciaal belang in Wro.

Het knelpunt met betrekking tot de onduidelijke norm over groepsrisico in het BEVI wordt Ook door de VROM-inspectie gesignaleerd. Uit een recent onderzoek van de VROM-Inspectie blijkt dat de manier waarop in de praktijk de groepsrisico-afweging plaatsvindt nog voor verbetering vatbaar is.

Een aantal provincies heeft met betrekking tot de beoordeling van gemeentelijke ruimtelijke plannen onder de nieuwe Wro inmiddels een gedragslijn opgesteld.

Uit de interviews blijkt verder dat de provincies hun beleidsvormende rol belangrijker vinden dan hun rol als plantoetsers.

Vanuit de provincie Zuid-Holland zijn twee voorbeelden genoemd van prioritaire ruimtelijke projecten waar veiligheid een zodanig issue is dat er sprake is van een ruimtelijk provinciaal belang.

- In het kader van het “Stedenbaan project” wil de provincie dat bij stationslocaties wonen en werken geconcentreerd wordt. Dat kan conflicteren met het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. In verband daarmee wil de provincie kunnen sturen bij de gemeentelijke planvorming.
- Rotterdam Airport is een voorbeeld waarvoor het Rijk bevoegd gezag is. Het regionale economische belang is zo groot dat de provincie wil (blijven) sturen op de ruimtelijke ontwikkelingen rond de luchthaven.

In onderstaand kader wordt als voorbeeld beschreven hoe de provincie Zuid-Holland in haar structuurvisie om gaat met ruimtelijke kwaliteitsprofielen in relatie tot haar externe-veiligheidsambitie.

De provincie Zuid-Holland stelt momenteel voor de hele provincie per gebied ruimtelijke kwaliteitsprofielen op. Externe veiligheid maakt hier onderdeel van uit. De profielen gaan deel uitmaken van de provinciale structuurvisie.

Een voorbeeld is dat nationale en provinciale landschappen behoorlijk veilig zijn, en dat de provincie dat zo wil houden. Voor het Rotterdamse havengebied gelden hele andere kwaliteitseisen, maar ook daar wordt een bepaald veiligheidsniveau nagestreefd.

De kwaliteitsprofielen vormen de invulling van de veiligheidsambitie van de provincie en kunnen voor de provincie reden zijn om ruimtelijk te sturen op externe veiligheid.

Rijksbelang externe veiligheid

Uit de enquêtes komt naar voren dat de provincies het redelijk eens zijn over de aanwezigheid van een Rijksbelang. Het gaat daarbij om de volgende situaties:

- Militaire inrichtingen.
- Mijnbouw.
- Kerncentrale.
- Het realiseren van een veiligheidsambitie van het Rijk.
- Het voorkomen van knelpunten en saneringssituaties.
- Hoofdtransportleiding.
- Landelijke infrastructuurprojecten.

Conclusie

De resultaten van de enquêtes en interviews bij Provincies geven een redelijk eenduidig beeld. Provincies trekken een grens tussen de verantwoordelijkheid van het Rijk en de provinciale verantwoordelijkheid. Toch vindt een aantal provincies het van belang om een eigen veiligheidsambitie te hebben en te kunnen realiseren.⁹ Daarbij wil men echter vooral gebruik maken van instrumenten als stimuleren en verspreiden van kennis. Het inzetten van Wro instrumenten wordt hier echter niet uitgesloten.

Zoals voor de hand ligt, ziet men een Rijksbelang voor “Rijksinrichtingen” (mijnbouw, militaire inrichtingen, kerncentrale) en voor landelijke infrastructuur en transportleidingen. Dit sluit aan bij de nationale ruimtelijke belangen die zijn opgenomen in de realisatieparagraaf, met dien verstande dat in de realisatieparagraaf meerdere belangen worden genoemd zoals het locatiebeleid voor bundeling verstedelijking en economische activiteit waarbij aandacht voor veiligheid wordt gevraagd en de nationale landschappen waar sprake kan zijn van gekoppelde ruimtelijke belangen (EV, EHS, landschappelijke kwaliteit). Er is ruimte voor een provinciaal belang voor inrichtingen en infrastructuur op het regionale niveau.

De gevonden voorbeelden in beleidsvisies met betrekking tot de nieuwe Wro en/of externe veiligheid lopen sterk uiteen. Dat is verklaarbaar vanuit de regionale verschillen tussen de provincies. In Zuid-Holland is sprake van een andere problematiek en dynamiek dan in bijvoorbeeld de provincie Flevoland. In provincies waar sprake is van belangrijke transportroutes voor gevaarlijke stoffen, wordt dat thema bijvoorbeeld nadrukkelijk benoemd, in de andere provincies minder.

⁹ De provincie Zuid-Holland heeft inmiddels wel een eigen externe veiligheidsambitie geformuleerd

Planbegeleiding, samenwerking, interactie en het toetsen, stimuleren en verspreiden van kennis zijn kernwoorden in de doorwerking van provinciaal beleid (en/of provinciaal belang) op gemeentelijk niveau. Ook van een gebiedsgerichte aanpak waarin kwaliteitseisen voor EV worden ondergebracht wordt veel verwacht.

3.2.3

GEMEENTELIJKE VISIE

De uitkomsten van de enquêtes van gemeenten waren weinig eenduidig. In sommige gevallen werden de vragen als te abstract ervaren. Bij navraag bleken veel gemeenten vanuit hun eigen gemeentelijke referentiekader behoorlijk uiteenlopende ideeën bij de gestelde vragen te hebben. Dit beeld werd bevestigd door het interview met de VNG waaruit naar voren kwam dat de VNG op veel onderwerpen geen standpunt in kon nemen.

Externe veiligheid als provinciaal belang

Over het algemeen zijn de gemeenten van mening dat er beperkt ruimte is voor speciaal provinciaal beleid EV beleid. Bijna de helft geeft aan in principe geen ruimte te zien. De beleidsruimte zou liggen daar waar het gaat om gemeentegrensoverschrijdende belangen zoals regionale bedrijventerreinen met BEVI bedrijven of transport van gevaarlijke stoffen. Overleg met de betreffende gemeente wordt daarbij als belangrijk ervaren. Ook wordt genoemd dat er geen extra trap tussen Rijk en gemeente moet komen om versnippering en het ‘verschuilen achter elkaar’ te voorkomen. Gemeenten zien het doorwerken van ruimtelijke plannen als een gemeentelijke taak.

Men ziet ruimte voor provinciale sturing via de PUEV programma’s en voor provinciaal beleid in bijvoorbeeld een integraal omgevingsplan.

Op de in de enquête opgenomen voorbeelden van gevallen waarin sprake kan zijn van een provinciaal EV belang wordt wisselend gereageerd. Opvallend is de beperkte eensgezindheid over gevallen waarin een provinciaal belang speelt. Een provinciaal belang bij een provinciale inrichting, regionale bedrijventerreinen, regionale buisleidingen en het voorkomen van knelpunten en saneringssituaties worden over het algemeen wel ingezien. Echter voor bedrijven met veiligheidseffecten buiten de gemeentegrenzen, transport gevaarlijke stoffen en het realiseren van een provinciale veiligheidsambitie acht men een provinciaal belang veel minder logisch. Daarnaast wordt voor een provinciale inrichting ook gemeld dat provincies vanuit de provinciale verantwoordelijkheid voor de milieuvergunning weinig rekening houden met gevolgen voor de ruimtelijke ordening in de omgeving van een dergelijke inrichting.

Qua inzet van Wro-instrumenten wordt de hoogste waardering gegeven aan de inzet van de gemeente zelf: rekening houden met het provinciaal EV-beleid bij de voorbereiding van ruimtelijke besluiten en betrekken van de provincie via bestuurlijk overleg. Andere instrumenten die men geschikt acht zijn de provinciale structuurvisie en provinciale verordening. Gemeenten hebben hierover echter een verschillende mening. Men is het wel redelijk eens over de ongeschiktheid van een reactieve aanwijzing. Naast de formele instrumenten hechten gemeenten ook waarde aan informeel (voor) overleg zowel bij het bepalen van bestemmingsplannen als het maken van een gemeentelijke structuurvisie.

Ook via de samenwerking in het kader van PUEV kan het provinciale beleid doorwerken op gemeentelijk niveau. Alhoewel dit strikt genomen geen Wro instrument is, kan een goede samenwerking in PUEV-verband een rol spelen bij het vooroverleg over ruimtelijke plannen.

Uit de inventarisatie blijkt dat veel gemeenten zowel ambtelijk als bestuurlijk overleg hebben met de provincie. Externe veiligheid krijgt al in een vroeg stadium van de planvorming aandacht. In sommige gemeenten is dat pas sinds korte tijd en is dit groeiende, in andere gemeenten is dit al langer praktijk. Bij de vraag welke rol van de provincie belangrijker werd geacht, toetsers op beleidsmaker, was er geen duidelijke voorkeur.

Rijksbelang

Voor het Rijk zien gemeenten een taak wanneer het gaat om grensoverschrijdende/nationale belangen. Voor lokale zaken zijn voldoende wettelijke kaders: BEVI, RRGs. Het inzetten van Wro-instrumenten door het Rijk lijkt beperkt noodzakelijk. Genoemd worden gevallen waar de wetgeving hiaten vertoont bijvoorbeeld: status GR, koppeling EV – Woningwet, Bouwbesluit, borging effectmaatregelen, saneringssituaties, planschades (onder meer ingegeven door onderscheid bestaan en nieuw). Ook een basisnet vervoer gevaarlijke stoffen wordt genoemd als Rijksbelang. In dit kader wordt echter gesteld dat indien de wettelijke kaders zijn opgesteld de gemeenten hun lokale verantwoordelijkheid wel moeten kunnen nemen zonder bemoeienis van bovenaf.

Uit de enquêtes komt naar voren dat de gemeenten het redelijk eens zijn over de aanwezigheid van een Rijksbelang. Het gaat daarbij om de volgende situaties:

- Militaire inrichtingen.
- Mijnbouw.
- Kerncentrale.
- Het realiseren van een veiligheidsambitie van het Rijk.
- Het voorkomen van knelpunten en saneringssituaties.
- Hoofdtransportleiding.
- Landelijke infrastructuurprojecten.

Conclusie

Gemeenten zijn het eens over de vraag wanneer er een rijksbelang speelt. Een provinciaal belang is echter veel minder helder. Er is een duidelijke angst dat de provincie zich blijft mengen in zaken waar zij onder de nieuwe Wro nou juist minder bevoegdheden heeft. Daar staat tegenover dat een aantal gemeenten op het gebied van EV, met name als het gaat om een groepsrisicoverantwoording, er niet graag alleen voor staat. Duidelijk is dat gemeenten van mening zijn dat met nieuwe Wro instrumentarium terughoudend moet worden omgesprongen door Provincies. Voorkomen moet worden dat de nieuwe wet ten spijt de provincie nog steeds haar goedkeuringsbevoegdheid via alternatieve routes probeert vast te houden.

Conclusie inventarisatie provincies en gemeenten

De resultaten van de enquêtes en interviews laten niet altijd een eenduidig beeld zien. Vooral bij gemeenten, maar ook bij provincies bestaat af en toe duidelijk verschil van inzicht. Daar komt bij dat de gestelde vragen als vrij abstract worden ervaren. Men kan zich bij de genoemde onderwerpen, vanuit zijn eigen referentiekader, een heel scala aan

onderwerpen voorstellen. Zo wordt bij vervoer van gevaarlijke stoffen door gemeenten toch veelal gedacht aan de gemeentelijke routing of het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen. Provincies denken vooral aan het provinciale wegennet en de verantwoording groepsrisico bij ontwikkeling nabij die wegen. De vraag is of een belang zoveel mogelijk in enge zin moet worden gedefinieerd of het juist ruim moet worden geformuleerd zodat zo min mogelijk situaties worden uitgesloten.

Over de gevallen waarin sprake kan zijn van een provinciaal EV-belang is er op de volgende onderdelen duidelijk wél consensus:

- Provinciale milieu-inrichting.
- Regionaal bedrijventerrein.
- Regionale buisleidingen.

Gemeenten vinden het realiseren van een regionale veiligheidsambitie van de provincie over het algemeen geen EV belang zoals bedoeld in de Wro. Dat zou betekenen, wat de gemeenten betreft, dat een provinciale veiligheidsambitie gerealiseerd moet worden via instrumenten als stimulering, subsidiering en kennisoverdracht. Ook de provinciale verantwoordelijkheid voor veiligheid van burgers wordt door gemeenten niet herkend als een provinciaal belang in die zin. Als een provincie veiligheidsambities wil opnemen in haar structuurvisie, dan kan dat uiteraard wel indien de provincie dat van provinciaal belang acht.

Op een aantal onderwerpen is er duidelijk geen consensus over de aanwezigheid van een provinciaal belang. Bedrijven met EV effecten buiten de gemeentegrenzen is in de ogen van gemeenten niet altijd een provinciaal belang. In veel gevallen zal overleg tussen de aangrenzende gemeenten voldoende zijn zonder dat de provincie daarbij betrokken hoeft te worden. Echter als gemeenten er onderling niet uitkomen, lijkt het toch logisch dat de provincie een dergelijke situatie als haar belang ziet. Dat schept in ieder geval de mogelijkheid dat ingegrepen kan worden met alle instrumenten die de Wro daartoe biedt.

Transport van gevaarlijke stoffen wordt door gemeenten vooral een Rijksbelang geacht voor zover het gaat om het doorgaande goederenverkeer. In dat verband wordt het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen regelmatig genoemd. Voor het lokale bestemmingsverkeer wordt de eigen routingsbevoegdheid genoemd. Dat de provincie als beheerder van provinciale wegen ook een EV belang heeft bij beheersbare risico's van transport van gevaarlijke stoffen wordt niet direct herkend.

Uit de enquêtes komt het beeld naar voren dat men in principe de gemeenten zelf verantwoordelijk acht voor het voorkomen van knelpunten en saneringssituaties, maar dat op het moment dat het een provinciale inrichting of provinciale transportas betreft de provincie hier een belang heeft. Daar waar provinciale inrichtingen onderdeel zijn van de ruimtelijke plannen spreekt het vanuit de milieuwetgeving voor zich dat provincies hiervoor aan de lat staan.

Over de inzet van Wro-instrumenten om het provinciale EV-beleid respectievelijk EV-belang op gemeentelijk niveau te laten doorwerken denken provincies en gemeenten min of meer gelijk. De nadruk wordt gelegd op bestuurlijk overleg in combinatie met de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente. Gemeenten spreken zich positief uit over het inzetten van de provinciale verordening van de provincies. Op provinciaal niveau wordt over de inzet van de verordening en andere Wro-instrumenten dan de structuurvisie en het bestuurlijk overleg nog nagedacht. Met andere woorden gesteld kan worden dat een aantal gemeenten zich duidelijk hard maakt voor meer autonomie en minder bemoeienis van de Provincie. Er zijn echter ook gemeenten die enig meedenken en inbreng van expertise vanuit de provincie wel op prijs stellen. Provincies kunnen alleen volledig gebruik maken van het Wro instrumentarium indien zij hun belang hebben vastgelegd. Dat wil niet zeggen dat zij steeds de hun aangereikte instrumenten zullen inzetten. Het ligt voor de hand dat provincies bij het vastleggen van hun belang het 'zekere voor het onzekere' kiezen.

3.3

CRITERIA

Op basis van de memorie van toelichting bij de Wro, in combinatie met de voorbeelden die recent in de praktijk zijn ontwikkeld, komen wij tot het volgende overzicht van criteria voor het bepalen van provinciaal belang onder de nieuwe Wro in relatie tot het beleidsveld externe veiligheid:

- **Wettelijke taak**

Indien wet- of regelgeving aan de provincie op het gebied van externe veiligheid een zekere taak of verantwoordelijkheid toekent, kan een dergelijke wettelijke taak of verantwoordelijkheid tevens worden ingezet ter onderbouwing van provinciaal belang in de zin van de nieuwe Wro. Hierbij moet worden gedacht aan de Wet milieubeheer, het BEVI en de (toekomstige) regelgeving m.b.t. het transport van gevaarlijke stoffen (Btev).
- **Juridische doorwerking van Europees-/Rijks- of provinciaal beleid**

Is er relevant Rijksbeleid vastgelegd in NMP 4 of de Nota Ruimte of provinciaal beleid vastgelegd in streekplannen (oude Wro met beleidsneutrale omzetting) of structuurvisies (nieuwe Wro)?
- **Gekoppelde ruimtelijke belangen**

Is er sprake van een of meerdere ontwikkelingen waarbij gekoppelde ruimtelijke belangen in het geding zijn zoals in het kader van bundeling van verstedelijking en economische activiteiten, waarbij door het Rijk is aangegeven dat bijvoorbeeld nadere begrenzing van bundelingsgebieden moet plaatsvinden door provincies?
- **Uitvoering van bestuursakkoord(en).**

Is er sprake van een bestuursakkoord waaruit een provinciaal of Rijksbelang kan worden afgeleid?
- **Bovenlokaal**

Een bovenlokaal effect kan velerlei achtergronden hebben. Als een of meer van onderstaande vragen met ja beantwoord kan worden, kan een provinciaal belang worden aangenomen.

Is er sprake van een (gemeente)grensoverschrijdende project/activiteit?

Is er sprake van een project/activiteit met (gemeente)grensoverschrijdende gevolgen?
 Zijn er meerdere overheden bij het project betrokken?
 Overstijgt het project de regionale belangen?
 Heeft het project/de activiteit een hoog regionaal of landelijk maatschappelijk belang?

- **Financieel belang**
 Vergt het project veel geld van provincie of Rijk?

- **Veiligheidsbelang**
 Heeft het project betrekking op 's lands veiligheid, kan het leiden tot een calamiteit van bovenlokale aard?

In onderstaande matrix worden bij de criteria voorbeelden genoemd van gevallen waarin sprake is van Rijks- of provinciale belangen. Omdat gemeenten niet hoeven aan te tonen of er een gemeentelijk ruimtelijk belang aanwezig is om de Wro-instrumenten in te mogen zetten, wordt deze uitwerking beperkt tot Rijk en provincies.

Criteria	Geval van Rijks- of provinciaal belang		
Wettelijk kader*	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toepassing geven aan BEVI, Btev. ▪ inrichtingen met een provinciale Wm vergunning of een rijks Wm vergunning. ▪ Artikel 22 en 23 van de Grondwet: de overheid heeft de zorg voor de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, en moet maatregelen treffen ter bevordering van de volksgezondheid. 		
Juridische doorwerking van Europees-/Rijks- of provinciaal beleid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elementen uit de NMP 4, respectievelijk uit provinciale structuurvisie zoals veiligheidsambitie. 		
Gekoppelde ruimtelijke belangen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rijksbelang bijvoorbeeld bij winnen van delfstoffen nabij andere (regionale of gemeentelijke) ruimtelijke ontwikkelingen. ▪ Provinciaal belang bij bundeling van verstedelijking en economische activiteiten. 		
Bovenlokaal belang**	<table border="0"> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rijk: ▪ kerncentrale ▪ hoofdtransportleiding ▪ landelijke infrastructuurprojecten ▪ militaire inrichtingen ▪ Rijks transportassen </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Provincie ▪ regionaal bedrijventerrein*** ▪ gemeentegrens overschrijdende plannen of risico's ▪ Provinciale transportassen </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rijk: ▪ kerncentrale ▪ hoofdtransportleiding ▪ landelijke infrastructuurprojecten ▪ militaire inrichtingen ▪ Rijks transportassen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provincie ▪ regionaal bedrijventerrein*** ▪ gemeentegrens overschrijdende plannen of risico's ▪ Provinciale transportassen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rijk: ▪ kerncentrale ▪ hoofdtransportleiding ▪ landelijke infrastructuurprojecten ▪ militaire inrichtingen ▪ Rijks transportassen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provincie ▪ regionaal bedrijventerrein*** ▪ gemeentegrens overschrijdende plannen of risico's ▪ Provinciale transportassen 		
Uitvoeren van bestuursakkoord	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen voorbeelden uit de inventarisatie naar voren gekomen. 		
Financieel belang	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rijk of provincie draagt bij aan bekostiging van de ontwikkeling. 		
Veiligheidsbelang	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een ontwikkeling die kan leiden tot een calamiteit van bovenlokale aard. 		

*Met betrekking tot het criterium “wettelijk kader” is het moeilijk om voorbeelden te noemen. Een heel concreet voorbeeld op het gebied van EV is het BEVI en Btev. Op basis van de genoemde grondwettelijke bepalingen kan het Rijks- en provinciaal EV belang echter ook heel ruim worden ingevuld.

**Er zijn op het gebied van bovenlokaal belang voorbeelden denkbaar waar er zowel sprake is van een Rijks- als een provinciaal belang. Op het gebied van buisleidingentracés treedt het Rijk vaak op als coördinerend bevoegde gezag. De provincie heeft uiteraard wel een EV-belang bij een goede keuze van het tracé, waarbij er zo min mogelijk (toename van) groepsrisico is. Als de provincie zich kan vinden in het gekozen tracé, en de ruimtelijke inpassing vindt onder Rijkscoördinatie op gemeentelijk niveau plaats, dan hoeft de

provincie haar Wro-instrumenten echter niet in te zetten.

***Criteria op grond waarvan bepaald kan worden of een bedrijventerrein 'regionaal' is zijn bijvoorbeeld de vestiging van HMC bedrijven, ontsluiting van het terrein met gebruikmaking van Rijks- en provinciale wegen en een regionale 'uitstraling' ten aanzien van werkgelegenheid en economische baten.

3.4

CRITERIA GETOETST AAN PRAKTIJKVOORBEELDEN

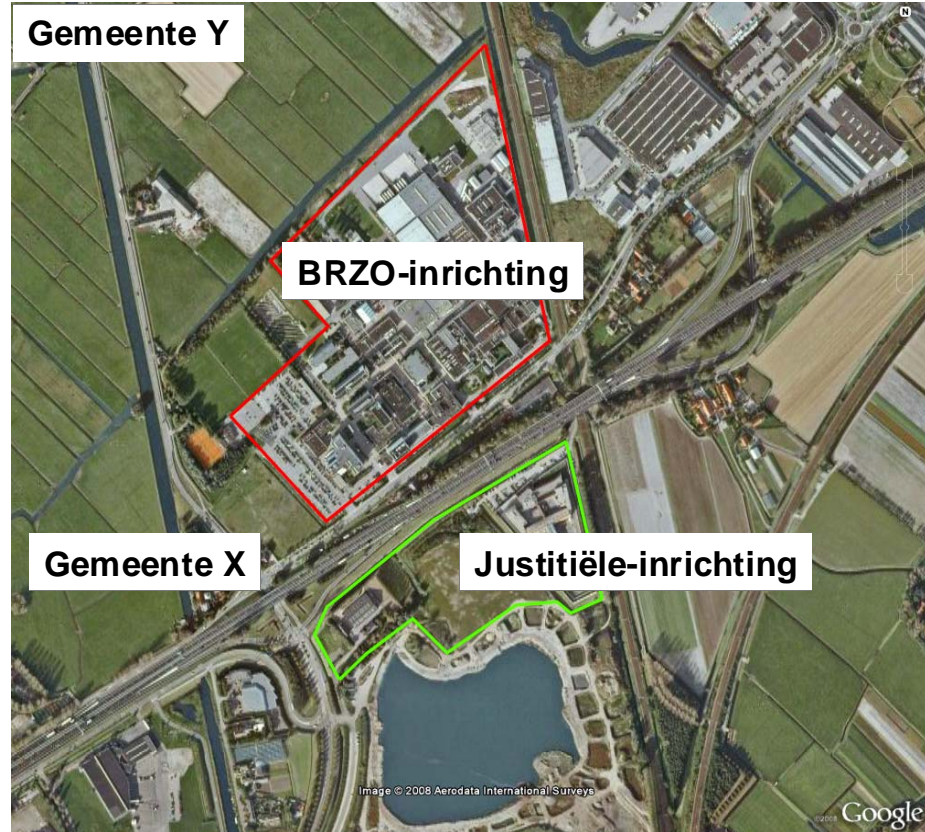
Aan de hand van de praktijkvoorbeelden, zijn de criteria zoals genoemd in paragraaf 3.3 in een workshop met de projectgroepleden getoetst aan de praktijk. Doel van de workshop is te bezien of de in het onderzoek geselecteerde criteria in de praktijk werkbaar zijn. In een rollenspel is aan de leden van de projectgroep gevraagd bij elk praktijkvoorbeeld aan te geven welke belangen er spelen voor de verschillende overheden (gemeente, provincie of Rijk). De afweging van de belangen moet plaatsvinden via het motto van de Wro 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De (mogelijk) beperkte inzet van middelen is nagebootst door elke speler een aantal fiches te geven die over de verschillende belangen konden worden verdeeld.

Voorts is gevraagd aan te geven op welke wijze de betreffende overheden de gekozen belangen vervolgens in de ruimtelijke procedures behartigd willen zien. Tot slot dienden de consequenties van de keuzes te worden ingeschat en in kaart te worden gebracht.

De gebruikte praktijkvoorbeelden beschrijven een situatie waarbij in eerste instantie een evident Provinciaal en Rijksbelang naar voren wordt gebracht. Minder evident is of dit belang wordt gedekt door de genoemde criteria. Door de praktijksituatie steeds beperkt te wijzigen, bijvoorbeeld door het toevoegen van een buisleiding, veranderen de belangen. Onderstaande figuur geeft een beeld van de geschetste praktijksituatie.

Figuur 3.2:

Praktijksituatie met complexe EV belangen



In de workshop kwam het volgende naar voren:

Wettelijke taak

1. Het criterium wettelijke taak wordt als erg abstract ervaren. In EV verband wordt echter alleen de Wro, de Wm en de Wvgs bedoeld. Vanuit dit kader beperkt het takenpallet zich tot een 'goede ruimtelijke ordening', het stellen van en voldoen aan milieukwaliteitseisen op het gebied van EV en het zorgdragen voor een veilige vervoersafwikkeling. Als er sprake is van een provinciale milieu-inrichting kan er naar de mening van de projectgroep al vrij snel sprake zijn van een provinciaal belang in de zin van de Wro.

Dit wordt versterkt indien bij een provinciale milieu-inrichting het groepsrisico als gevolg van een voorziene ruimtelijke ontwikkeling toeneemt. De provincie is namelijk bij een wijziging in de vergunning verplicht verantwoording af te leggen over het groepsrisico.

Wettelijke taak, financieel belang

2. Voor het Rijk komt nationaal belang in de zin van Wro in zicht als gevolg van de geschetste uitbreiding van de justitiële inrichting. Hierbij wordt gerefereerd aan de verantwoordelijkheid van de (Rijks)overheid voor het gevangeniswezen/veiligheid. Daarbij zijn er bij een uitbreiding van een justitiële inrichting voor de Rijksoverheid financiële belangen in het geding.
3. Financiële belangen zijn ook voor de provincie aan de orde nu het een provinciale milieu-inrichting betreft.

4. De uitvoering van bestuursakkoorden is in de workshop door de projectgroepleden als enige criterium als niet relevant aangemerkt. Dat wil zeggen niet relevant voor het bepalen van EV belangen in de zin van de Wro.

Bovenlokaal belang

5. Bovenlokale belangen kunnen in dit geval aan de orde zijn omdat de mogelijke gevolgen van een ongeluk (gemeente) grensoverschrijdend zijn.
6. Bij een toename van het groepsrisico geldt er een bovenlokaal belang volgens de vertegenwoordigers van provincies. Zeker indien er een provinciale inrichting aanwezig is. Het ligt echter voor de hand om hier een pragmatische grens af te spreken. In de workshop is een grens van 0.1 maal de oriënterende waarde voor het groepsrisico genoemd als pragmatische grens. Indien hoger, dan provinciaal belang.
7. Bij het uitbreiden van de casus met een aan te leggen aardgasleiding welke door meerdere gemeenten loopt, is de projectgroep unaniem van mening dat er sprake is van bovenlokale belangen. Afhankelijk van de soort leiding en de omvang / lengte ervan, zijn provinciale belangen dan wel nationale belangen in de zin van de Wro aan de orde.

Inzet van instrumenten

Over de inzet van de instrumenten bestaat een diffuser beeld. Het hangt sterk van de concrete situatie af welke Wro instrumenten worden ingezet. Wel komt naar voren dat zowel Rijk als de provincies vroeg in het planproces betrokken willen worden als een extern veiligheidsbelang aan de orde is. Hierbij wordt vooral gedacht aan planbegeleiding en het bestuurlijk vooroverleg. De inzet van Wro instrumenten als een inpassingsplan, projectbesluit, aanwijzingen liggen hierbij in eerste instantie niet voor de hand. Bij het voorbeeld van een regionale buisleiding lijkt het vanuit het oogpunt van efficiëntie logisch dat hiervoor een gemeente overstijgend traject wordt gestart door provincie of Rijk. Hierover bestond echter geen consensus.

Consequenties

Door met de gekozen EV belangen het RO proces in te duiken is zicht verkregen op de consequenties van gemaakte keuzen. Voor twee extremen worden de consequenties hieronder geschetst.

De kwaliteit van uitvoering van de nationale wetgeving werd als een Rijks EV belang genoemd. Gesteld werd dat in principe elk ruimtelijk plan gelegen binnen het invloedsgebied van een EV risicobron getoetst moet worden op een juiste uitvoering van de relevante wetgeving. Met name op het gebied van de verantwoording groepsrisico conform het BEVI werden hier zorgen geuit als het ging om goede uitvoering van de wetgeving. In termen van personele capaciteit betekent dat een forse inspanning afhankelijk van de wijze van toetsing. Dit is vergelijkbaar met de toetsing van de uitvoering van de VROM wetgeving, maar dan op deel aspect en landsdekkend. De vraag is natuurlijk of en hoe intensief interbestuurlijk toezicht hier gewenst is.

Bij het voorbeeld van de inpassing van een regionale buisleiding bestond er tijdens de workshop geen consensus of een van hogerhand geregisseerde inpassing hier logisch is. Vanuit efficiëntie oogpunt lijkt het logisch dat Rijk of provincie hier een inpassingsplan maken aangezien zij in elke gemeente hetzelfde proces doorlopen en het gevaar dat plannen niet op elkaar aansluiten nihil is. Gemeenten zullen echter allen betrokken moeten worden en de plannen zullen in de gemeentelijke plannen moeten worden ingepast. Vanuit dat

perspectief zou overleg tussen buurgemeenten onderling voldoende moeten zijn waarbij een derde partij niet nodig lijkt.

Conclusie

Er is duidelijk consensus over de inzet van de genoemde criteria. De uitvoering van bestuursakkoorden wordt in EV verband niet als relevant criterium genoemd. Tegelijkertijd worden er geen EV belangen genoemd die niet kunnen worden geplaatst onder een van de genoemde criteria.

Bij het hanteren van de criteria komt men echter, vanuit de verschillende rollen, gemeente, provincie of Rijk, uit op verschillende EV belangen die men elkaar toedicht. Tevens valt op dat kleine verschillen in de situatie andere belangen tot gevolg kan hebben. Concluderend kan gesteld worden dat criteria voor EV belangen slechts beperkte duidelijkheid verschaffen. Enerzijds kan bij doorlopen van deze criteria in principe geen enkel EV belang worden gemist. Anderzijds is het niet waarschijnlijk dat ondanks een vastgesteld provinciaal EV belang conform de criteria, de inzet van nieuwe Wro instrumenten noodzakelijk is. Dit omdat provincies unaniem stellen dat men zoveel mogelijk pro-actief wil handelen. Dat wil zeggen dat belangen zoveel mogelijk via planbegeleiding en bestuursakkoorden worden behartigd.

HOOFDSTUK 4

Onze visie en aanbevelingen

Na uitvoering van de verschillende inventarisaties en praktijktoets komen wij tot onze visie met betrekking tot de rolverdeling tussen overheden in relatie tot EV en tot een aantal aanbeveling aan het RIVE.

4.1 VISIE

In onderstaande tabel worden de rollen die onder de nieuwe Wro zijn benoemd in de matrix van hoofdstuk 2 nog eens getoond, aangevuld met onze visie op de communicatie en samenwerking tussen de overheden.

Bestuurslaag	Rol	Visie op communicatie en samenwerking
Rijk	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beleid vormen 2. Normstellen 3. Intervenieren 4. Initiatief nemen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het Rijk geeft in de Realisatie-paragraaf helder aan in welke mate zij van de Wro-instrumenten gebruik wil/zal maken. ▪ Het beeld is dat wetgeving speerpunt blijft (wetten en AMVB's). ▪ In het kader van de (nieuwe) toezendplicht van de gemeente (zie paragraaf 2.1.4), kijkt de VROM-Inspectie naar de aan haar toegezonden ontwerpbestemmingsplannen en kan zij desgewenst een zienswijze indienen.
Provincie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beleid vormen 2. Normstellen 3. Intervenieren 4. Initiatief nemen 5. Rijksnormen en -beleid toepassen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provincies kunnen in een gedragslijn/uitvoeringsagenda en op termijn in de uitvoeringsparagraaf in de structuurvisie duidelijk maken hoe zij de vroegtijdige communicatie en het formele vooroverleg over ruimtelijke plannen willen vormgeven. ▪ Als op basis van de criteria een provinciaal belang is benoemd dat zich leent voor provinciale regelgeving, dan is de verordening het geëigende instrument. ▪ Daar waar planbegeleiding goed werkt, in een gezamenlijke behoefte voorziet (en geen verkapt toezicht omvat) kan planbegeleiding een goede aanvulling zijn. Dat geldt overigens niet alleen voor EV. Afspraken over planbegeleiding kunnen desgewenst worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst¹⁰ ▪ In het kader van de (nieuwe) toezendplicht van de gemeente (zie paragraaf 2.1.4), kijken Gedeputeerde Staten naar de hen toegezonden ontwerpbestemmingsplannen. Hierop kan zij desgewenst een zienswijze indienen (een en ander afhankelijk van een eventueel daarvoor opgestelde gedragslijn). ▪ Via het PUEV blijft de provincie investeren in kennis en kunde bij de gemeenten op het gebied van EV, waardoor de kwaliteit van EV in ruimtelijke plannen wordt geborgd.

¹⁰ Milieu en ruimtelijke plannen

Bestuurslaag	Rol	Visie op communicatie en samenwerking
		<ul style="list-style-type: none"> Als de provincie zelf initiatieven neemt (uitvoering van beleid) houdt zij daarbij rekening met haar eigen regels beleid en met wetgeving, normen en beleid van het Rijk.
Gemeente	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beleid vormen 2. Initiatief nemen 3. Rijks- en provinciale normen en beleid toepassen 	<ul style="list-style-type: none"> Op basis van “decentraal wat kan, centraal wat moet” wordt ruimtelijke inpassing, ook van EV, zoveel mogelijk aan de gemeenten gelaten. Gemeenten leggen hun (ruimtelijk en veiligheids)beleid vast in (verplichte) structuurvisies en of in een separate beleidsvisie. Gemeenten houden bij beleidvorming en bij uitvoering daarvan rekening met beleid, normen en regelgeving vanuit Rijk en provincie.

4.2 AANBEVELINGEN

Op basis van de verrichte inventarisatie, doen wij de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen betreffen niet alleen de mate waarin de Wro-instrumenten kunnen worden ingezet door Rijk en provincie. Wij gaan ook in op de (al dan niet geformaliseerde) vormen van samenwerking tussen Rijk-provincie-gemeente die kunnen bijdragen aan een goede borging van externe veiligheid op Rijks, provinciaal en gemeentelijk niveau.

1. *Structuurvisie*

Om de instrumenten uit de nieuwe Wro te kunnen hanteren is het wenselijk dat provincie en Rijk hun belangen op het gebied van externe veiligheid verwoorden en vastleggen in (ruimtelijke) beleidsdocumenten. Een structuurvisie op grond van de nieuwe Wro is hiervoor een (zeer) geschikt middel. Wij bevelen dan ook aan om bestaand extern veiligheidsbeleid op te nemen in een structuurvisie, met gebruikmaking van de in paragraaf 3.3 opgenomen criteria (zie ook 2^e aanbeveling). Daarmee kunnen Rijk en provincie het inzetten van andere instrumenten of bevoegdheden van de nieuwe Wro motiveren. Hiermee is niet gezegd dat provincie en Rijk dan ook daadwerkelijk de instrumenten in moeten zetten.

Ook voor gemeenten bevelen wij aan om in hun structuurvisie aandacht aan het EV-aspect te besteden. Dat kan ook in een specifieke, thematische, structuurvisie. Bij de uitvoering van het beleid op bestemmingsplanniveau kan dan op de structuurvisie worden teruggegrepen.

2. Criteria

Wij bevelen aan om de criteria die zijn uitgewerkt in paragraaf 3.3, met uitzondering van uitvoering van bestuursakkoorden, te hanteren bij het bepalen van EV belangen van Rijk en provincies. Vastgestelde belangen dienen vervolgens opgenomen te worden in het EV-beleid en vastgelegd te worden in de structuurvisie. Zodra een EV belang is vastgesteld kan vervolgens worden bepaald welke Wro-instrumenten al dan niet worden ingezet. Op deze wijze worden de criteria zowel bij de beleidsbepaling als bij de (begeleiding van) de uitvoering gehanteerd.

Gemeenten hoeven hun belang niet aan te tonen om een Wro-instrument te kunnen inzetten. De criteria kunnen de gemeenten echter wel ten dienste staan bij het formuleren van een EV-paragraaf in een structuurvisie, of bij het opstellen van een specifieke, thematische, structuurvisie.

3. Gedragslijn of uitvoeringsagenda

Uit deze quickscan is helder geworden dat er flinke verschillen van inzicht bestaan bij zowel Rijk, provincie als gemeenten over wanneer er sprake is van een bovenlokaal EV belang. Gemeenten vrezen onnodige bemoeienis van de provincie terwijl provincies met het uitsluiten van een EV belang de mogelijkheid om invloed uit te oefenen beperken. Tevens blijkt dat provincies wel degelijk de intentie hebben om te handelen volgens het adagium 'decentraal wat kan en centraal wat moet'.

Daarom bevelen wij aan dat de provincie in een gedragslijn of een uitvoeringsagenda, zoals die door een aantal provincies al is opgesteld, aangeeft in welke fase en in welke gevallen van de gemeentelijke planprocedure zij betrokken wil worden. Wij bevelen aan om het adagium 'decentraal wat kan en centraal wat moet' hier zwaar te laten wegen. De provincie kan in een gedragslijn specifiek aangeven hoe zij om wenst te gaan met de externe veiligheidsparagraaf en de toetsing daarvan. Hiermee kan ook de bestaande bestuurspraktijk nader worden vastgelegd.

De gekozen gedragslijn en/of de uitvoeringsagenda kan deel gaan uit gaan maken van (en op termijn dus opgaan in) de provinciale structuurvisie.

In onderstaand kader werken we een voorbeeld van een gedragslijn uit.

Voorbeeld van een gedragslijn

1. In een gedragslijn kan bijvoorbeeld het volgende beoordelingskader worden opgenomen:
 - Bij bestemmingsplannen met een GR overschrijding van 0,1 keer de OW zal de provincie niet sturen/ingrijpen;
 - Bij een overschrijding tussen 0,1 en 1,0 zal de provincie beoordelen of de groepsrisicoafweging op een juiste manier is gemaakt;
 - Bij een overschrijding groter dan 1,0 stelt de provincie hoge eisen aan de kwaliteit van de groepsrisicoafweging en is een goed onderzoek naar alternatieven vereist.

Als de provincie er voor kiest om in de structuurvisie kwaliteitsprofielen op te nemen, kan in de gedragslijn voorts worden opgenomen dat de provincie in vooroverleg zal stimuleren dat gemeenten de ruimtelijke ordening in overeenstemming brengen met provinciale kwaliteitsprofielen. Als de gemeente een bestemmingsplan maakt dat niet in overeenstemming is met het kwaliteitsprofiel grijpt de provincie in als de ontwikkeling plaatsvindt binnen de invloedssfeer van een regionaal bedrijventerrein, een inrichting met een provinciale milieuv vergunning of een provinciale weg of andere provinciale infrastructuur. Doet de ontwikkeling zich voor bij een rijksweg of andere rijksinfrastructuur dan beperkt de provincie zich tot vooroverleg.

4. Bouw aan en vertrouw op kennis en kunde op decentraal niveau

Het uitgangspunt “Decentraal wat kan, centraal wat moet” vraagt wederzijds vertrouwen van Rijk, provincies en gemeenten over de kwaliteit van beleidvorming en uitvoering. Dat vertrouwen kan worden versterkt door programma’s zoals het PUEV, waarmee in de kennis en kunde bij gemeenten wordt geïnvesteerd ter borging van het EV-belang. Wij adviseren om in het kader van de kennisoverdracht nauwe samenwerking op te bouwen tussen provincie en gemeenten.

5. Planbegeleiding

Een aantal provincies geeft in de inventarisatie aan op een constructieve manier samen te werken met gemeenten in verschillende vormen van planbegeleiding. Daar waar deze samenwerking succesvol verloopt bevelen wij aan deze voort te zetten. Planbegeleiding is gebaseerd op samenwerkingsafspraken die al dan niet worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Daarmee is het over het algemeen het eerste instrument waarmee een EV belang in harmonieuze samenwerking kan worden veilig gesteld.

6. Terughoudende inzet Wro-instrumenten

Met de in dit onderzoek gevonden criteria kan worden bepaald of er sprake is van een ruimtelijk Rijks- of provinciaal belang in relatie tot EV. De vraag of gebruik wordt gemaakt van de Wro-instrumenten om dat belang te behartigen moet per geval worden beantwoord. Bij de afweging om de instrumenten in te zetten moet ook worden beoordeeld of het provinciale of Rijksbelang op het decentrale niveau al voldoende wordt behartigd. Dat kan bijvoorbeeld zo zijn omdat de gemeente door aan een wettelijke plicht te voldoen ook het Rijks- of provinciale belang “meepakt”, of omdat de gemeente het bovenlokale belang erkent en het provinciale beleid in haar eigen beleid en uitvoering toepast.

7. *Samenhang tussen beleidvorming en uitvoering*

Als de eerste vijf aanbevelingen in de onderstaande logische volgorde worden opgevolgd, leidt dat tot een samenhang tussen beleidvorming en uitvoering. Gebruikmaking van de reactieve Wro-instrumenten (zienswijze, reactieve aanwijzing, inpassingsplan) zal dan in mindere mate hoeven te worden toegepast:

- Rijk en provincies stellen met gebruikmaking van (een of meer van de) in dit onderzoek gevonden criteria vast wat een ruimtelijk Rijks- of provinciaal belang is met betrekking tot EV.
- Rijk en provincies verwerken de gevonden belangen in de structuurvisie en/of een AMvB of verordening.
- Gemeenten nemen een EV-paragraaf op in hun structuurvisie, of maken een specifieke, thematische structuurvisie.
- Rijk, maar met name provincies, maken op basis daarvan afspraken met gemeenten over planbegeleiding en/of andere vormen van betrokkenheid bij het planproces (los van het formele vooroverleg van artikel 3.1.1 Bro).
- Provincie en gemeenten leggen deze afspraken desgewenst vast in een bestuursovereenkomst.
- Provincies zetten de PUEV-gelden optimaal in om, in samenwerking met de gemeenten, kennis en kunde op het gebied van EV bij gemeenten te optimaliseren.

Dezelfde samenhang kan overigens worden nagestreefd en gevonden op talloze andere beleidsterreinen. In het onderstaande figuur is een route uitgewerkt naar een goede samenhang tussen beleid en uitvoering.

Route naar samenhang beleid en uitvoering



Arnhem, 1 december 2008

Mr. B. Noordhoek

BIJLAGE 1

Relevante wet- en regelgeving, rapporten, literatuur en beleidsdocumenten

Wet- en regelgeving

- Kamerstukken 28916, inzake Wet op de ruimtelijke ordening.
- Kamerstukken 30938, inzake Invoeringswet Wet op de ruimtelijke ordening.
- Besluit op de ruimtelijke ordening, Staatscourant 2008, 145.
- Kamerstukken 31200 nr. 61 (e.a.) inzake Rapport Commissie Oosting.
- Kamerstukken 26018, inzake Ondergronds Transport en Buisleidingen.
- Kamerstukken 31117, inzake Veiligheidsregio's.
- Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI).

Rapporten

- "Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid", (Nationaal Milieubeleidsplan 4), ministerie van VROM.
- "Omgevingsdiensten maatschappelijk debat uitvoering leefomgevingstaken", ledenbrief VNG 08/169, 10 oktober 2008.
- "Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico", Ministerie van VROM, versie 1.0., november 2007.
- "De Veiligheidsregio", uitgave van ministerie van Binnenlandse Zaken en het Programmabureau Veiligheidsregio's, november 2007.
- "Kansen voor Kwaliteit", advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 9 september 2008.
- "De Tijd is Rijp", Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans).
- "Van Specifiek naar Generiek, doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen", Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting).
- "Ruimte, Regie en Rekenschap", Rapport van de gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, 17 maart 2008 (Commissie Lodders).
- "Privaat wat kan, publiek wat moet, Vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces", Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (Commissie Dekker).
- "Wegbelemmeringen", Commissie Fundamentele Verkenning Transportbelemmeringen (Commissie Noordzij).

Literatuur

- Prof. mr. J.M.H.F. Teunissen en mr. C.B.M. van Haaren-Dresens, "Van specifiek naar generiek" *Gemeentestem* 2008,7299.
- P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, "Van WRO naar Wro", Instituut voor bouwrecht, 1 mei 2008.

Beleidsdocumenten, Rijk, VNG en provincies

- Bestuursakkoord Rijk – Provincies, 4 juni 2008.

Rijk

- Nota Ruimte, ministerie van VROM.
- “Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid, Onder de nieuwe Wro”, Ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ, OC&W en Defensie.
- “Bevoegdheid planologische inpassing regionale buisleidingen”, Anneke Raap, Ministerie VROM.
- Handreiking Saneringsprogramma Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen.
- Handleiding Besluit externe veiligheid inrichtingen en circulaire risiconormering gevaarlijke stoffen, Ministerie van VROM en VenW.
- Beleidskader Groepsrisico, Ministerie van VROM, brief 4 oktober 2006.
- Groepsrisico op de kaart gezet, RIVM in opdracht van het Ministerie van VROM.
- Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico, Ministerie van VROM.

VNG

Naar een veilige bestemming, VNG handreiking externe veiligheid in ruimtelijke plannen.

Provincie Utrecht

- Beleidslijn nieuwe Wro, inclusief Nota van Beantwoording.
- Streekplan 2005-2015.
- Ruimtelijk Actieprogramma “Maak Utrecht Mooier”.
- Circulaire artikel 19 WRO inclusief drie errata.
- PUEV 2007-2010 en 2008-2010 inclusief bijlage.
- Provinciaal Milieubeleidsplan 2002-2008, resp. 2008-2014.
- Meerjarenactieprogramma PMP.

Provincie Drenthe

- Structuurvisie Provinciaal Externe Veiligheidsbeleid.
- Veiligheidstoets Drenthe 2008.
- Notitie omgaan met nieuwe Wro.
- Provinciaal Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid Drenthe 2006-2010.
- Handreiking implementatie Externe Veiligheid, 2005.
- Publiksonderzoek naar risicobeleving, 2007.
- Rapport “Amen is geen Amsterdam”.

Provincie Zuid Holland

- Beleidsvisie externe veiligheidsknelpunten.
- Brief GS aan alle gemeenten over rol provincie onder nieuwe Wro.
- Beleidsplan “Groen Water en Milieu”, paragraaf 3.3.
- Risico’s in balans.
- “Leven met risico’s” (DCMR), Handreiking voor gemeenten voor het opstellen van een veiligheidsvisie.
- Gedragslijn inzet Wro instrumentarium.
- Hoofdlijndocument voor Provinciale Staten, 10 juni 2008.
- Interimbeleid Wro GS, 13 mei 2008.
- Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid 2006-2010.
- Eindrapportage 2006 uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid Zuid-Holland.

- Uitwerking CHAMP.
- “Milieu in Ruimtelijke Plannen”, 21 juli 2008.
- Nota Provinciaal Belang ten behoeve van de Provinciale Structuurvisie, 30 september 2008.

Provincie Gelderland

- Wro-Agenda 2008-2009.
- Streekplan 2005.
- Werkproces bestemmingsplan en milieuvergunningverlening.
- Checklist Externe Veiligheid in het bestemmingsplan.
- Werkwijze onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, brief gedeputeerde staten van Gelderland van 5 juni 2008, kenmerk 2008-008347.
- Beleidsvisie Externe Veiligheid, juli 2008.

Provincie Noord-Brabant

- Brabantcode.
- Paraplunota juli 2008.
- Brabant in Ontwikkeling, Interimstructuurvisie.
- Beleidsvisie Externe Veiligheid.
- Adviestaak Regionale Brandweer, Handleiding in het kader van het BEVI inzake de Wet milieubeheer.
- De verantwoordingsplicht in de praktijk.
- Externe Veiligheid in het bestemmingsplan, Regionale Milieudienst West-Brabant.
- Veiligheidscontour BEVI.
- Adviestaak Regionale Brandweer, Handleiding in het kader van het BEVI inzake de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Provincie Noord Holland

- Overgangsdokument geldend streekplanbeleid.
- Kaderstellende notitie ‘provinciale sturingsfilosofie en provinciaal belang voor de ruimtelijke ordening’.
- Oplegnotitie Overgangsdokument geldend streekplanbeleid.
- Notitie Sturingsfilosofie en provinciaal belang.
- Brief Provincie aan gemeenten inzake nieuwe Wro beleid.
- Toetsingskader groepsrisico bij ruimtelijke ontwikkelingen voor gemeenten en provincies.
- Provinciaal Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid.
- Concept provinciaal belang en motivering.

Provincie Flevoland

- Handreiking provinciaal belang.

Provincie Overijssel

- Lentedokument “sturen en samenwerken onder de nieuwe Wro”.
- Uitroldokument “het wiel van Overijssel”.
- Werkboek verantwoording groepsrisico Overijssel.
- Meerjarenprogramma externe veiligheid 2006-2010.
- Jaarverslag 2007 Meerjarenprogramma Externe Veiligheid.
- Criteria gemeentelijk Externe Veiligheidsbeleid in het kader van het MEVO.

- Leidraad gemeentelijk externe veiligheidsbeleid.
- Presentatie Externe Veiligheid in bestemmingsplannen.
- Presentatie verantwoording groepsrisico.
- Werkboek Verantwoordingsplicht Groepsrisico.
- Handleiding veiligheidseffectrapportage.
- Veiligheidsbeleid provincie Overijssel 2004-2007.

Provincie Limburg

- Werkwijze bestemmingsplannen en projectbesluiten nieuwe Wro.
- Provinciale belangenstaat.
- Nieuwe Wet ruimtelijke ordening - omgaan met nieuwe instrumenten.
- Quicksan externe veiligheid 2006.
- Handreiking Ruimtelijke Ontwikkeling Limburg 2006.
- Veiligheid maken we samen, Uitvoeringsprogramma Limburg in het kader van Programmafinanciering Externe Veiligheid 2006-2010.

Provincie Groningen

- Omgevingsverordening.
- Provinciaal Omgevingsplan.
- Vertrekpunt voor de provinciale visie op de doorwerking van het externe veiligheidsbeleid in ruimtelijke plannen.
- De Roadtour Externe Veiligheid.
- De Veiligheidstoets, Een toets op externe veiligheid in ruimtelijke plannen.
- Gedragslijn invoering nieuwe Wro.
- Handreiking opstellen gemeentelijke plannen.
- Actieprogramma provinciaal veiligheidsbeleid 2008-2009.
- Uitvoeringprogramma externe veiligheidsbeleid voor de periode 2006 – 2010.

Provincie Zeeland

- Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid.
- Nota Buisleidingen.
- Eenmalige afweging groepsrisico Westerschelde.
- Veiligheidscontour Sloegebied fase 2.
- Praktijkhandboek Externe Veiligheid in Ruimtelijke Plannen.
- Risico's in zicht, Wegen van Risico's, Handreiking voor samenwerkende overheden.
- Risico's in zicht, Handreiking Externe Veiligheid in bestemmingsplannen.

Provincie Friesland

- Streekplan 2007, p. 59, 68, 130.
- Milieubeleidsplan 2006-2009, pag. 29-30.
- Notitie gedragslijn invoering nieuwe Wro provincie Fryslan.
- Fries uitvoeringsbeleid externe veiligheid 2008.
- Friese handreiking verantwoording groepsrisico.
- Handreiking externe veiligheid in ruimtelijke plannen.
- Handreiking Externe Veiligheid binnen milieuvergunningverlening.

BIJLAGE 2

Enquête provincie

Enquête “Externe Veiligheid en de nieuwe Wro”**TOELICHTING**

In opdracht van het RIVE (het ambtelijk overleg tussen Rijk, IPO en VNG inzake externe veiligheid) inventariseert ARCADIS Nederland BV het externe veiligheidsbeleid van Rijk, provincies en gemeenten in relatie tot ruimtelijke ordening.

Eén van de stappen in deze inventarisatie is bijgevoegde enquête. De vragen zijn gericht op de provinciale visie op de inzet door Rijk en provincie van de mogelijkheden die de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt voor externe veiligheid. Denk hierbij aan inpassingsplannen, provinciale en rijksprojectbesluiten, het stellen van algemene regels via verordening of AMvB en aanwijzingen.

Door uw medewerking aan deze enquête willen wij inzicht krijgen hoe uw provincie aankijkt tegen de veranderde rol van Rijk en provincie in de nieuwe Wro in het algemeen en in relatie tot externe veiligheid in het bijzonder.

De enquête treft u als bijlage aan. Wij gaan er van uit dat de beantwoording van de vragen circa 20 minuten in beslag zal nemen. De enquête bevat ook vragen die een relatie hebben met de Wro. Wij verzoeken u daarom de enquête ook te laten invullen door een beleidsmedewerker op het gebied van ruimtelijke ordening. De uitkomsten van de enquête worden geanonimiseerd in onze rapportage verwerkt.

Wij danken u namens het RIVE bij voorbaat hartelijk voor uw medewerking!

Deze vragenlijst is beantwoord door:

Naam:

Functie:

Afdeling:

Provincie:

Gelet op de korte termijn waarbinnen het onderzoek moet worden uitgevoerd vragen we u vriendelijk de ingevulde vragenlijst graag **uiterlijk vrijdag 26 september aanstaande** per e-mail of per telefax te verzenden aan:

ARCADIS Nederland BV
 Mevrouw mr. B.(Ineke) Noordhoek
b.noordhoek@arcadis.nl
 faxnr. 026-4430826
 Postbus 264
 6800 AG ARNHEM

1. Op dit moment is via het Besluit Externe Veiligheid Inrichting (BEVI) een wettelijke koppeling gelegd tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening. Verder is er regelgeving op het gebied van zware ongevallen (BRZO) en een circulaire voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (RVGS). Nieuwe regelgeving op het gebied van externe veiligheid is in voorbereiding (o.a. het Besluit transportroutes externe veiligheid).

a. Welk extern veiligheidsbeleid heeft uw provincie vastgesteld en welk beleid is (nog) in voorbereiding?

1. _____

2. _____

3. _____

b. Wat houdt dit beleid (globaal) in?

1. _____

2. _____

3. _____

c. Op welke manier wil de provincie dit beleid realiseren?

1. _____

2. _____

3. _____

d. Slaagt de provincie erin om haar externe veiligheidsbeleid te realiseren?

Zo ja, waarom lukt dat?

Zo nee, wat zijn de knelpunten?

2. Van de nieuwe instrumenten uit de Wro, zoals het inpassingsplan en de verordening, kan de provincie gebruik maken als er sprake is van "provinciale belangen".*In welke gevallen kan externe veiligheid naar uw mening leiden tot een dergelijk provinciaal belang?*

<i>Dit kan het geval zijn bij:</i>	<i>Waardering 1-5: 1 is helemaal mee eens en 5 is helemaal mee oneens</i>
Provinciale milieu-inrichting	
Regionaal bedrijventerrein	
Bedrijven met externe veiligheidseffecten buiten de gemeentegrenzen	
Regionale buisleidingen	
Transport gevaarlijke stoffen	
Het realiseren van de veiligheidsambitie van de provincie op het gebied van groeps- en/of plaatsgebonden risico zoals vastgelegd in bijvoorbeeld een provinciaal omgevingsplan	
De provinciale verantwoordelijkheid voor het bieden van veiligheid voor burgers	
Het voorkomen van knelpunt- en saneringssituaties	
Anders, namelijk:	

3. Ook het Rijk heeft met inwerkingtreding van de Wro de beschikking gekregen over nieuwe instrumenten, zoals het rijksinpassingsplan en de bevoegdheid om algemene regels te stellen middels AMvB. Van deze instrumenten kan zij gebruik maken indien sprake is van 'nationale belangen'.

In welke gevallen kan externe veiligheid naar uw mening leiden tot een dergelijk rijksbelang?

<i>Dit kan het geval zijn bij:</i>	<i>Waardering 1-5: 1 is helemaal mee eens en 5 is helemaal mee oneens</i>
Militaire inrichtingen	
Mijnbouw	
Kerncentrale	
Het realiseren van een veiligheidsambitie van het Rijk op het gebied van groeps- en/of plaatsgebonden risico zoals vastgelegd in bijvoorbeeld een rijksstructuurvisie	
Het voorkomen van knelpunt- en saneringssituaties	
Hoofdtransportleidingen	
Landelijke infrastructuurprojecten, bijvoorbeeld een Betuwelijn	
Anders, namelijk:	

4. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wro wordt het bestemmingsplan niet meer ter goedkeuring aan de provincie voorgelegd. De provincie heeft onder de nieuwe Wro een aantal instrumenten om haar ruimtelijke belangen en beleid te laten doorwerken.

Indien de provincie haar externe veiligheidsbeleid op gemeentelijk niveau wil laten doorwerken, welke instrumenten uit de nieuwe Wro vindt zij hiervoor het meest geschikt?

<i>Instrument en wijze van doorwerking</i>	<i>Waardering 1-5: 1 is heel ongeschikt en 5 is heel geschikt</i>
Doordat de gemeente bij de voorbereiding van het ruimtelijke besluiten zoals een bestemmingsplan en projectbesluit rekening houdt met het provinciale beleid en via bestuurlijk overleg de provincie bij de voorbereiding betreft.	
Provinciale structuurvisie	
Via de algemene regels die de provincie bij verordening heeft vastgesteld.	
Doordat de provincie een zienswijze indient op het ontwerpbestemmingsplan als zij van oordeel is dat externe veiligheid onvoldoende in de planvorming is betrokken.	
Een reactieve aanwijzing door de provincie.	
Door een pro-actieve aanwijzing van de provincie aan de gemeente over de doorvertaling van provinciaal beleid naar gemeentelijke ruimtelijke besluiten.	
Via de provinciale uitvoeringsprogramma's externe veiligheid waarvoor door het ministerie van VROM geld beschikbaar wordt gesteld vanuit de regeling voor programmafinanciering externe veiligheid 2006 – 2010.	
anders, namelijk:	

5. *Kan een externe veiligheidskwestie voor de provincie aanleiding zijn om een van de instrumenten uit de nieuwe Wro (inpassingsplan, projectbesluit, aanwijzing en verordening in te zetten?)*

Zo ja, wanneer kan dit het geval zijn?

Zo nee, waarom niet?

6. *Heeft de provincie criteria vastgesteld ter bepaling van een provinciaal belang met betrekking tot externe veiligheid?*

Zo ja, welke?

Zo nee, waarom niet?

Zijn deze criteria goed hanteerbaar?

Zo ja, waarom?

Zo nee, waarom niet?

7. Ziet u een taak voor het Rijk om op externe veiligheidsterrein met gebruikmaking van de instrumenten van de Wro regels te stellen of beleid te maken?

Zo ja, waarom?

Zo ja, op welke gebieden?

Zo nee, waarom niet?

8. Heeft u nog overige vragen of opmerkingen?

BIJLAGE 3

Enquête gemeente

Enquête “Externe Veiligheid en de nieuwe Wro”**TOELICHTING**

In opdracht van het RIVE (het ambtelijk overleg tussen Rijk, IPO en VNG inzake externe veiligheid) inventariseert ARCADIS Nederland BV het externe veiligheidsbeleid van Rijk, provincies en gemeenten in relatie tot ruimtelijke ordening.

Eén van de stappen in deze inventarisatie is bijgevoegde enquête. De vragen zijn gericht op de gemeentelijke visie op de inzet door Rijk en provincie van de mogelijkheden die de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt voor externe veiligheid. Denk hierbij aan inpassingsplannen, provinciale en rijksprojectbesluiten, het stellen van algemene regels via verordening of AMvB en aanwijzingen.

Door uw medewerking aan deze enquête willen wij inzicht krijgen hoe uw gemeente aankijkt tegen de veranderde rol van Rijk en provincie in de nieuwe Wro in het algemeen en in relatie tot externe veiligheid in het bijzonder.

De enquête treft u als bijlage aan. Wij gaan er van uit dat de beantwoording van de vragen circa 20 minuten in beslag zal nemen. De enquête bevat ook vragen die een relatie hebben met de Wro. Wij verzoeken u daarom de enquête ook te laten invullen door een beleidsmedewerker op het gebied van ruimtelijke ordening. De uitkomsten van de enquête worden geanonimiseerd in onze rapportage verwerkt.

Wij danken u namens het RIVE bij voorbaat hartelijk voor uw medewerking!

Deze vragenlijst is beantwoord door:

Naam:

Functie:

Afdeling:

Gemeente:

Gelet op de korte termijn waarbinnen het onderzoek moet worden uitgevoerd vragen we u vriendelijk de ingevulde vragenlijst graag **uiterlijk vrijdag 26 september aanstaande** per e-mail of per telefax te verzenden aan:

ARCADIS Nederland BV
 Mevrouw mr. B.(Ineke) Noordhoek
b.noordhoek@arcadis.nl
 faxnr. 026-4430826
 Postbus 264
 6800 AG ARNHEM

1. **Op dit moment is via het Besluit Externe Veiligheid Inrichting (BEVI) een wettelijke koppeling gelegd tussen externe veiligheid en ruimtelijke ordening. Verder is er regelgeving op het gebied van zware ongevallen (BRZO) en een circulaire voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (RVGS). Nieuwe regelgeving op het gebied van externe veiligheid is in voorbereiding (o.a. het Besluit transportroutes externe veiligheid).**

Ziet u voor de provincie ruimte om naast de bestaande en in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving en rijksbeleid een provinciaal EV beleid te voeren?

Zo ja, op welke externe veiligheidsbeleidsterreinen is ruimte voor provinciaal beleid?

Nee, want:

2. Van de nieuwe instrumenten uit de Wro, zoals het inpassingsplan en de verordening, kan de provincie gebruik maken als er sprake is van “provinciale belangen”.

In welke gevallen kan externe veiligheid naar uw mening leiden tot een dergelijk provinciaal belang?

<i>Dit kan het geval zijn bij:</i>	<i>Waardering 1-5: 1 is helemaal mee eens en 5 is helemaal mee oneens</i>
Provinciale milieu-inrichting	
Regionaal bedrijventerrein	
Bedrijven met externe veiligheidseffecten buiten de gemeentegrenzen	
Regionale buisleidingen	
Transport gevaarlijke stoffen	
Het realiseren van de veiligheidsambitie van de provincie op het gebied van groeps- en/of plaatsgebonden risico zoals vastgelegd in bijvoorbeeld een provinciaal omgevingsplan	
De provinciale verantwoordelijkheid voor het bieden van veiligheid voor burgers	
Het voorkomen van knelpunt- en saneringssituaties	
Anders, namelijk:	

3. Ook het Rijk heeft met inwerkingtreding van de Wro de beschikking gekregen over nieuwe instrumenten, zoals het rijksinpassingsplan en de bevoegdheid om algemene regels te stellen middels AMvB. Van deze instrumenten kan zij gebruik maken indien sprake is van 'nationale belangen'.

In welke gevallen kan externe veiligheid naar uw mening leiden tot een dergelijk rijksbelang?

<i>Dit kan het geval zijn bij:</i>	<i>Waardering 1-5: 1 is helemaal mee eens en 5 is helemaal mee oneens</i>
Militaire inrichtingen	
Mijnbouw	
Kerncentrale	
Het realiseren van een veiligheidsambitie van het Rijk op het gebied van groeps- en/of plaatsgebonden risico zoals vastgelegd in bijvoorbeeld een rijksstructuurvisie	
Het voorkomen van knelpunt- en saneringssituaties	
Hoofdtransportleidingen	
Landelijke infrastructuurprojecten, bijvoorbeeld een Betuwelijn	
Anders, namelijk:	

4. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wro wordt het bestemmingsplan niet meer ter goedkeuring aan de provincie voorgelegd. De provincie heeft onder de nieuwe Wro een aantal instrumenten om haar ruimtelijke belangen en beleid te laten doorwerken.

Indien de provincie haar externe veiligheidsbeleid op gemeentelijk niveau wil laten doorwerken, welke instrumenten uit de nieuwe Wro vindt u hiervoor het meest geschikt?

<i>Instrument en wijze van doorwerking</i>	<i>Waardering 1-5: 1 is heel ongeschikt en 5 is heel geschikt</i>
Doordat de gemeente bij de voorbereiding van het ruimtelijke besluiten zoals een bestemmingsplan en projectbesluit rekening houdt met het provinciale EV-beleid en via bestuurlijk overleg de provincie bij de voorbereiding betreft.	
Provinciale structuurvisie	
Via de algemene regels die de provincie bij verordening heeft vastgesteld.	
Doordat de provincie een zienswijze indient op het ontwerpbestemmingsplan als zij van oordeel is dat externe veiligheid onvoldoende in de planvorming is betrokken.	
Een reactieve aanwijzing door de provincie.	
Door een pro-actieve aanwijzing van de provincie aan de gemeente over de doorvertaling van provinciaal beleid naar gemeentelijke ruimtelijke besluiten.	
Via de provinciale uitvoeringsprogramma's externe veiligheid waarvoor door het ministerie van VROM geld beschikbaar wordt gesteld vanuit de regeling voor programmafinanciering externe veiligheid 2006 – 2010.	
anders, namelijk:	

5. *Ziet u een taak voor het Rijk om op externe veiligheidsterrein met gebruikmaking van de instrumenten van de Wro regels te stellen of beleid te maken?*

Zo ja, waarom wel?

Zo ja, op welke gebieden?

Zo nee, waarom niet?

6. *Heeft u nog overige vragen of opmerkingen?*

BIJLAGE 4

Overzicht van benaderde gemeenten en provincies

Provincies:

Enquêtes ontvangen van:

- Friesland, mevrouw K. Probst en de heer P.C.J.M. Kuijpens.
- Zeeland, de heer A.A. Zweistra en de heer A.J. Lindenbergh.
- Overijssel, de heer W. Mulder.
- Flevoland, de heer S. Haagsman.
- Noord-Holland, mevrouw O. Prins.
- Noord-Brabant, mevrouw B. Biemans en de heer B. Dikmans.
- Gelderland, mevrouw I. Span.
- Zuid-Holland, mevrouw M. Roorda.
- Utrecht, de heer E. Blokker.

(telefonisch)interview gehouden met:

- Gelderland, mevrouw I. Span.
- Utrecht, de heer E. Blokker.
- Zuid-Holland, mevrouw M. Roorda.
- Noord-Brabant, mevrouw Biemans.

Geen reactie ontvangen van:

- Limburg, mevrouw E.H.F. Temme en de heer A.G. Wensveen.
- Groningen, de heer J.R. Mulder.
- Drenthe, de heren M. Power, R. Vegelin, J. Braam.

Gemeenten:

Enquêtes ontvangen van:

- Roermond, mevrouw S. Amory.
- Rotterdam, de heer A. Loendersloot (DCMR).
- Katwijk, de heer P. Broersen en P. Ciggaar.
- Sint-Oedenrode, de heer R. Swinkels.
- Arnhem, mevrouw Y. Gerritsen.
- Vlissingen, de heer L. Busé.
- Hengelo, de heer H. Aalderink.
- Weert, mevrouw P. Bulk en de heer H. van Kooij.
- Amsterdam, mevrouw Y. Moulijn (DMB).
- Eindhoven, de heer M. Gies en de heer H. Verhoeven.
- Sittard-Geleen, de heer R. Geurts.
- Hellevoetsluis, de heer B. Bruinsma.

Interview gehouden met:

VNG, de heer J. Weegink en de heer R. van Vliet.

Geen reactie ontvangen van:

- Borne, de heer A.M. Velthuis.
- Aalsmeer, mevrouw N. Broeke.
- Borne, de heer B. Oonk.
- Schijndel, de heer W. Leuken.
- Epe, de heer G. Zwigelaar.
- Deventer, de heer J.H.M. Bisseling.
- Zwolle, de heer C. Blanken.
- Veere, de heer J.P. van de Graaf.
- Roermond, de heer H. Luth.
- Dordrecht, de heer R. Kooman.

Tenslotte is nog een interview gehouden met de heer Th. Dijkstra van VROM-Inspectie.

BIJLAGE 5

Samenstelling projectgroep rolverdeling overheden
EV beleid onder Wro

Mevrouw A. Raap, VROM, directie EV.

De heer Th. Dijkstra, VROM, inspectie.

De heer J. Weegink, VNG.

De heer E. Blokker, Provincie Utrecht.

Mevrouw M. Noest, DCMR.

De heer Y. Hamstra, Provincie Zuid-Holland.

Mevrouw O. Prins, Provincie Noord-Holland.

De heer H. Killaars, NVBR.

COLOFON

EXTERNE VEILIGHEID EN RUIMTELIJKE ORDENING
ROLVERDELING OVERHEDEN**OPDRACHTGEVER:**

PROJECTGROEP EXTERNE VEILIGHEID IN DE WRO

STATUS:

Vrijgegeven

AUTEUR:

Mr. B. Noordhoek Adviseur

GECONTROLEERD DOOR:

Mr. D.J. van der Sar Adviseur

VRIJGEGEVEN DOOR:

Drs. J.W.J. Oostra Adviseur

2 december 2008

D01011/CE8/0W4/000077/th

ARCADIS NEDERLAND BV
Piet Mondriaanlaan 26
Postbus 220
3800 AE Amersfoort
Tel 033 4771 241
Fax 033 4772 006
www.arcadis.nl
Handelsregister
9036504

©ARCADIS. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, digitale reproductie of anderszins.