
Reacties uit het veld op adviezen over publicatiereeks

ADVIESRAAD GEVAARLIJKE STOFFEN

Voorwoord

Op 17 april 2007 organiseert de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen een bijeenkomst voor alle personen betrokken bij het totstandkomen van de adviezen over de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen. Met genoegen biedt de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen de deelnemers van deze bijeenkomst deze bundel aan. In de afgelopen weken is een aantal betrokkenen benaderd voor een interview. Het resultaat geeft u een eerste kijk op de reacties vanuit de verschillende gezichtspunten van betrokkenen.

In 2006 rondde de Adviesraad drie adviestrajecten af die parallel hebben gelopen. Op verzoek van de regering beoordeelde de Raad drie zogenoemde stofspecifieke richtlijnen uit de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen. Het betreft adviezen over respectievelijk opslag en gebruik van chloor, LPG en propaan en gebruik van ammoniak als koudemiddel¹. In commissies en klankbordgroepen hebben deskundigen vanuit bedrijven, kennisinstituten en overheid een bijdrage geleverd aan deze adviezen.

Gaandeweg ontwikkelde de Adviesraad een nieuwe zienswijze op de functie en het belang van de stofspecifieke delen uit de reeks. Op verzoek van de betrokken departementen werkte de Raad deze zienswijze uit in een algemeen advies: 'De Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen nader beschouwd'². Hierin beschouwt de Raad de ontwikkelingen in de afgelopen jaren en de consequenties daarvan voor de functie van de Publicatiereeks. Zo is er nieuwe regelgeving tot stand gekomen, mede op basis van Europese regelgeving, waarin een groter accent ligt op onderscheid naar taken en verantwoordelijkheden van partijen in de keten. Bovendien is het bouwwerk van wet- en regelgeving beter gestructureerd. In een meer gelaagde opbouw van de wetgeving zijn op het hogere niveau algemene doelen geformuleerd en op lagere niveaus sub-doelen. Waar nodig zijn deze doelen nader uitgewerkt of vertaald naar middelen in – veelal internationale – normen, standaarden, technische afspraken en praktijkrichtlijnen. Tevens zijn in de afgelopen decennia de inzichten in het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen sterk verbeterd en zijn betrouwbare methoden ontwikkeld voor systematische risicobeoordeling en veiligheidsbeheerssystemen.

De Raad adviseert de stofspecifieke richtlijnen uit de Publicatiereeks te vervangen door een overzichtsdokument waarin relevante wet- en regelgeving, technische normen en standaarden worden beschreven. Tevens stelt de Adviesraad voor om af te stappen van de gedetailleerde voorschriften op uitvoeringsniveau. De veiligheid is er namelijk bij gediend als bedrijven zelf hun verantwoordelijkheid nemen voor de technische en organisatorische invulling van hun wettelijke verplichtingen. De huidige gedetailleerde richtlijnen geven te weinig prikkels voor innovatieve oplossingen. De nieuwe zienswijze biedt meer garantie dat ook in de toekomst actuele regelgeving en inzichten worden gehanteerd bij vergunningverlening en handhaving.

¹ 'Chloor, opslag en gebruik, advies over PGS 11'. Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. Den Haag, 2006; 'LPG en propaan; opslag en gebruik, advies over PGS 16 tot en met 24'. Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. Den Haag, 2006; 'Ammoniak als koudemiddel, advies over PGS 13'. Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. Den Haag, 2006.

² 'De Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen nader beschouwd'. Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. Den Haag, 2006.

Tijdens de bijeenkomst op 17 april wil de Raad de inzichten ontstaan in de verschillende adviestrajecten en de daaruit voortgekomen algemene zienswijze op de Publicatiereeks delen met de personen die betrokken waren bij de genoemde adviezen over respectievelijk chloor, LPG en propaan en ammoniak. Tevens wil de Raad dan de consequenties van de adviezen verkennen. Als voorbereiding op de bijeenkomst benaderde de Raad een tiental deskundigen. Veel van deze personen waren eerder betrokken bij een van de trajecten. Deze personen vroegen we vooral naar hun opinie over de algemene zienswijze van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen op de stofs specifieke delen van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen.

De uitgangspunten van het advies over de Publicatiereeks als geheel worden breed gedragen zo blijkt uit de interviews. Nu komt het er op aan uit te werken hoe deze uitgangspunten in de praktijk in de verschillende sectoren kunnen worden geoperationaliseerd, hoe een vertaling naar praktijkrichtlijnen mogelijk is.

De Adviesraad realiseert zich dat een nieuwe manier van werken nodig is. Voor de overheid betekent het meer op hoofdlijnen kaders en doelen vaststellen en voor sectoren betekent het meer verantwoordelijkheid zelf oppakken en meer flexibiliteit voor nieuwe en veiliger oplossingen.

Voor deze transitie naar een nieuwe manier van denken, van verantwoordelijkheid nemen, is het nodig het proces goed te regelen. Daarbij dient aan de orde te komen wie binnen de verschillende sectoren in staat is het voortouw te nemen. De Adviesraad zal naar aanleiding van de bijeenkomst aanbevelingen formuleren voor de transitie van de bestaande situatie naar de nieuwe.

De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen ziet u graag op 17 april 2007 om samen de mogelijke vervolgstappen te verkennen.

Voorzitter

Voorzitter raads werkgroep

Algemeen secretaris

Prof. dr ir J.G.M. Kerstens

Ir C.M. Pietersen

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

Interviews

Inhoudsopgave

- 5 Henri Lopes Cardozo en Ko Roelofs, Akzo Nobel Base Chemicals
"Doelstellingen bedrijfsleven en overheid lopen parallel"
- 6 Gert Jan Bots en Macco Korteweg Maris, VNCI
"Met doelvoorschriften worden bedrijven zelf verantwoordelijk"
- 7 Mias Krul, Vereniging Vloeibaar Gas (VVG)
"Actualiseren richtlijnen is hard nodig"
- 8 Jos Aben, Lloyd's Register Nederland BV
Voorzichtig zijn met opzadelen verantwoordelijkheden
- 9 Luc Vijgen, DCMR Milieudienst Rijnmond
"Bevoegd gezag heeft handvat nodig voor vergunningverlening"
- 10 Rob in 't Veld, Arbeidsinspectie, Major Hazard Control
"Middelvoorschriften vaak alibi om niet te hoeven nadenken"
- 11 Geert-Jan Verbakel, ministerie VROM, Directie Externe Veiligheid
"Ook doelvoorschriften moeten handhaafbaar zijn"
- 12 Heddy de Wijs, ministerie Verkeer en Waterstaat
Internationale verdragen bieden weinig ruimte eigen beleid
- 13 Teus Evertsen en Lieke Koets, Energie Consult Holland BV
"Advies ammoniak werpt ons twintig jaar terug in de tijd"
- 14 Henry Hiltjesdam, provincie Overijssel
"Doel- of middelvoorschriften blijft een eeuwig dilemma"
- 15 Bert Wijker, ministerie SZW
"Bedrijven en overheden hebben behoefte aan overzicht"

"Doelstellingen bedrijfsleven en overheid lopen parallel"

"Omdat we met gevaarlijke stoffen werken, zijn we gespitst op veiligheid. Dat is in ons eigen belang. Als het misgaat, staat het voortbestaan van ons bedrijf op het spel. Daarom zijn we blij met de groeiende nadruk op doelvoorschriften. Die geven ons de ruimte voor doelmatige verbeteringen."

Henri Lopes Cardozo, QSHE-manager SBU Chlor-Alkali van Akzo Nobel Base Chemicals, vond altijd al dat PGS 11 ('Chloor, opslag en gebruik') weinig toevoegde aan de eigen filosofie van het bedrijf. "Logisch ook", zegt hij. "Het document is niet voor ons geschreven, maar voor bedrijven die weinig kennis hebben van chloor. En voor overheden die behoefte hebben aan een afvinklijstje als ze een vergunning opstellen. Dat is niet altijd een voordeel."

Ko Roelofs, technologie coördinator bij hetzelfde bedrijfsonderdeel van Akzo Nobel noemt als in het oog vallend nadeel van de PGS-documenten, dat de vele middelvoorschriften de technische status quo soms voor vele jaren bevrozen. "In de ontwerpfase van een nieuwe fabriek doen we uitgebreid onderzoek naar mogelijke faalkansen en effecten. Daarbij baseren we ons op de kennis en ervaring die in onze vijf chloorfabrieken is opgedaan. Daarnaast doen we veel onderzoek en wordt er veelvuldig overlegd met collega-bedrijven over veiligheidsaspecten. Zo'n ontwerp is ook qua veiligheid helemaal de laatste stand der techniek. De PGS-11 gebruiken we om ons ontwerp te checken. Dat leverde dan geen nieuwe inzichten op."

Lopes Cardozo en Roelofs zijn dan ook verheugd dat de regering het advies van de AGS wil opvolgen en PGS-11 gaat intrekken. Ook de aanbeveling van de AGS dat de overheden voor vergunningverlening en handhaving gebruik kunnen maken van de documenten die de Europese branche-organisatie EuroChlor heeft opgesteld, kan op hun warme instemming rekenen, evenals de aanbeveling om een *Technical Correspondent* te benoemen die, namens de overheid, de sessies van de Groupe d'Étude Sécurité et Transport (GEST) van EuroChlor bijwoont. Lopes Cardozo: "Vooropgesteld tenminste, dat de overheid de GEST-documenten niet als zaligmakend beschouwt. Weliswaar

geven ze de stand der techniek weer, maar ook deze documenten zijn een compromis, vooral door het verschil in wetgeving tussen landen. Ook hiervoor geldt dat we er van af moeten kunnen wijken als de situatie dat verlangt én als we kunnen aantonen dat we minimaal hetzelfde niveau van veiligheid realiseren. Ook de GEST-documenten moeten worden gezien als een richtsnoer en niet als een voorschrift. "Wat bedrijfsvoering betreft, past het AGS-advies over chloor uitstekend in de huidige trend waarbij naleving (*compliance*) steeds vanzelfsprekender is. Daarbij gaat het niet alleen om wet- en regelgeving, maar ook om naleving van de door het bedrijf zelf geformuleerde standaarden, die vaak verder gaan dan wat de overheid verlangt. Roelofs: "De naleving wordt ook intern gewaarborgd. Onze ontwerpkeuzes zijn het resultaat van een integrale aanpak door *maintenance*, productie en procestechologie op basis van een gedegen risico-analyse." Lopes Cardozo: "Als het gaat om veiligheid lopen de doelstellingen van overheid en bedrijf parallel. Daarom zijn we gaarne bereid om de overheid mee te laten kijken met

onze interne controle en verbeterssystemen. Daarmee laten we zien dat onze mechanismen werken en dat we meer boven tafel halen dan een handhaver die onze systemen controleert en af en toe in het bedrijf rondloopt. Voorwaarde is wel dat de overheid accepteert dat het ónze bedrijfsvoering is en dat we ook op dat gebied gevrijwaard blijven van middelvoorschriften."

Doelvoorschriften werken ook voor MKB, met een 'vertaling' door branches en afspraken over intern toezicht

Beiden zijn zeer tevreden over het AGS-advies om gedetailleerde PGS-documenten te vervangen door doelvoorschriften met verwijzing naar wet- en regelgeving en normen. Een aanpak die ook voor middelgrote en kleine bedrijven kan werken, zeker als de doelvoorschriften via branche-organisaties 'vertaald' worden en het interne toezicht goed is geregeld.

"Met doelvoorschriften worden bedrijven zelf verantwoordelijk"

"De nadruk die in het AGS-advies wordt gelegd op doelvoorschriften is ons uit het hart gegrepen. Daarmee krijgen bedrijven zelf de verantwoordelijkheid voor het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen. De vraag is alleen hoe daar in de praktijk vorm aan wordt gegeven."

Gert Jan Bots van de VNCI, de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie heeft nog wel wat vraagtekens. Hoe zit het bijvoorbeeld met de verhouding tussen de stofs specifieke richtlijnen en de richtlijnen waarin bijvoorbeeld is neergelegd hoe een risico-analyse moet worden uitgevoerd (de 'gekleurde boeken'). Bots: "Mag je de niet-stofs specifieke richtlijnen beschouwen als hulpmiddel om doelstellingen te realiseren of zijn het verkapte voorschriften."

Macco Korteweg Maris, eveneens van de VNCI vraagt zich af wat de status is van door de AGS voorgestelde 'alternatieve' PGS-richtlijnen. "Als ik het goed begrijp zijn ze tamelijk summier en bevatten ze niet veel meer dan een overzicht van de bestaande wet- en regelgeving en de nationale en internationale normen. Het probleem is alleen dat de instanties die vergunningen verlenen en toezicht houden op de naleving complexe internationale normen vaak verschillend lezen en interpreteren. De kans is niet denkbeeldig dat er langs een omweg toch weer middelvoorschriften worden ingevoerd."

Ook als dat niet gebeurt zal de nadruk op doelvoorschriften tot meer discussie leiden, denkt Bots. Dat is ook wat je wilt: actieve betrokkenheid bij de veiligheid. "Middelvoorschriften gaan over bouten en moeren. Die zijn relatief gemakkelijk te controleren, maar stoppen ook het denken. Bij doelvoorschriften heb je het over de manier waarop normen zijn ingevuld. Dat kan niet met een simpele checklist worden afgevinkt."

"Mijn zorg is hoe je moeizame discussies tussen overheid en bedrijf kunt voorkomen over de vraag of het wel of niet in orde is. Ik weet niet of de overheid zich realiseert dat het werken met doelvoorschriften ook van haar vraagt om haar expertise

op peil te brengen en te houden."

Volgens Bots beschikken de meeste bedrijven wel over voldoende kennis om doelvoorschriften te 'vertalen' naar hun eigen situatie. Dat geldt niet alleen voor de grote internationale bedrijven, maar ook voor middelgrote en kleine bedrijven voor wie het omgaan met gevaarlijke stoffen hun *core business* is. "Bij bedrijven, voor wie gevaarlijke stoffen slechts een hulpmiddel zijn, heb ik zo mijn twijfels of ze doelvoorschriften op de juiste manier zullen weten uit te voeren. Wellicht is dit soort bedrijven toch meer gebaat bij middelvoorschriften."

Gevraagd of de branche-organisaties hier een rol bij kunnen spelen, stelt Bots dat de meesten hier niet voor zijn toegerust. "Ze leggen

zich toch vooral toe op belangenbehartiging; specifieke technologische kennis is maar in beperkte mate aanwezig. Ook wij zouden onze leden al snel moeten verwijzen naar adviesbureaus. Gaat het om meer generieke zaken, dan kunnen we soms de kennis die bij onze leden beschikbaar is mobiliseren. In dat geval helpen de leden elkaar in het belang van de sector. Het zal duidelijk zijn dat ook deze benadering zijn grenzen kent."

Voor een aantal belangrijke producten is de beschikbare kennis in Europees verband overigens wel gebundeld en voor partijen ontsloten. Zo heeft de AGS in haar advies over PGS 11 over chloor voorgesteld deze richtlijn niet te herschrijven maar de kennis te gebruiken die door EuroChlor bijeen is gebracht. Volgens Korteweg Maris werkt het EuroChlor-kennismodel maar in een beperkt aantal gevallen, met name waar je te maken hebt met grote productstromen en een klein aantal spelers. Meestal is het dan niet de nationale organisatie, maar de Europese organisatie (Cefic) die de partijen bij elkaar brengt.

Doelvoorschriften leiden tot meer discussie en daarmee tot actieve betrokkenheid bij veiligheid

"Actualiseren richtlijnen is hard nodig"

"De huidige PGS-richtlijnen zijn te lang niet bijgehouden en bevatten de nodige tegenstrijdigheden. De richtlijnen voor propaan worden momenteel geactualiseerd en dat gebeurt op een manier die geheel in lijn blijkt te zijn met het AGS-advies. Vooral doelvoorschriften en voor de rest: veel schrappen."

Mias Krul, algemeen secretaris van de Vereniging Vloeibaar Gas, is al ruim twintig jaar betrokken bij de CPR- c.q. PGS-richtlijnen voor propaan en LPG. In die periode zag hij hoe de richtlijnen steeds verder uit de pas gingen lopen met wet- en regelgeving en met (inter-)nationale normen. "Het verzandde langzaam, vooral doordat de overheid het liet versloffen. Daardoor ging het steeds meer wringen. Terwijl de wet- en regelgeving steeds meer de kant van doelvoorschriften opging, werkten vergunningverleners en handhavers nog steeds met verouderde middelvoorschriften. Dat kun je niet volhouden." Inmiddels is Krul voor één dag in de week ingehuurd door het ministerie van VROM om de PGS-richtlijnen 19 t/m 22 voor propaan te actualiseren. "We zijn daar al mee begonnen voordat het AGS-advies verscheen", zegt hij, "en we volgen wel dezelfde lijn." Mias Krul was lid van de commissie LPG/propaan van de AGS. "Een hele hoop voorschriften worden geschrapt omdat ze elders al zijn vermeld. Daarnaast leggen we meer nadruk op doelvoorschriften in combinatie met een systeemaanpak. Aan het eind van dit jaar hopen we de nieuwe versie gereed te hebben."

De te actualiseren PGS-richtlijnen hebben betrekking op stationaire opslagtanks van propaan en op bijzondere toepassingen ervan zoals in de bouw en wegenbouw, in de landbouw (onkruidbestrijding), in de ballonvaart, bij kartbanen en in mobiele bakkransen. In veel gevallen gaat het om kleine installaties en om gebruikers die propaan benutten voor verwarming en drogen of voor tractie. Krul: "Voor stationaire opslagtanks waren er drie boekjes, maar daar maken we er nu één van, waarin we verwijzen naar bestaande wet- en regelgeving en naar normen. Een soort handleiding voor bedrijven die opslagtanks bouwen, onderhouden en inspecteren en gebruiken. Daarnaast kunnen ook handhavers en

vergunningverleners er gebruik van maken. Met name voor kleine gemeenten met een bescheiden milieu-afdeling is zo'n handleiding waarschijnlijk een uitkomst." Voor de bijzondere toepassingen, zoals het gebruik van propaan in bouw en wegenbouw en voor karten en ballonvaren wordt in principe dezelfde lijn gevolgd, maar zullen ook middelvoorschriften worden opgenomen als vertaling van doelvoorschriften. Krul: "Bij een ballonvaartevenement bijvoorbeeld moet je ter plekke een groot aantal flessen vullen, vaak ook met publiek in de directe nabijheid. Dan is de veiligheid het meest gediend bij het voorschrijven van een minimale afstand tot de tank. Een middelvoorschrift dus." Voor propaan is dus een begin gemaakt met het actualiseren van de PGS-richtlijnen. Voor LPG is dat ook hard nodig, vindt Krul, maar op dat gebied is nog weinig beweging te bespeuren. "Voor PGS 17 (LPG-tankwagens) hebben we als branche in 1999 een compleet nieuw concept geschreven. Ook daarin zie je al aanzetten tot de benadering die de AGS nu adviseert, doelvoorschriften met verwijzing naar wet- en regelgeving en normen. Met dat concept is nooit iets gebeurd; het is alweer bijna aan herziening toe."

Al met al is Krul zeer tevreden met het advies van de AGS om af te stappen van 'bouten-en-moeren' richtlijnen voor propaan en LPG en de PGS-richtlijnen voortaan te beperken tot doelvoorschriften. "Toch zul je er niet aan ontkomen om een soort handleiding op te stellen, zodat mensen weten waar ze moeten zoeken. Voor een bepaalde categorie bedrijven ont- kom je, tenslotte, niet aan het opstellen van middelvoorschriften, bijvoorbeeld in de vorm van een praktijkrichtlijn."

**Afstappen van 'bouten-
en-moeren' richtlijnen**

Voorzichtig zijn met opzadelen verantwoordelijkheden

"Wat technische integriteit van installaties betreft, kan ik het AGS-advies over LPG en propaan alleen maar toejuichen. Wat bedrijfsvoering betreft ben ik iets voorzichtiger. Een systeembenadering is in principe de goede aanpak, maar je moet wel nagaan of middelgrote en kleine bedrijven die verantwoordelijkheid wel kunnen waarmaken."

Volgens Jos Aben, technisch directeur van Lloyd's Register Nederland, sluit het AGS-advies goed aan bij recente ontwikkelingen in wet- en regelgeving en in de branche. Die ontwikkelingen zijn enkele jaren geleden in gang gezet bij het van kracht worden van de EU-Richtlijn Drukapparatuur (1999) en het Warenwetbesluit drukapparatuur. Laatstgenoemd besluit omvat een 'vertaling' van de Europese richtlijn Drukapparatuur, die geldt voor nieuwbouw, aangevuld met nationale wetgeving voor ingebruikneming en gebruik.

Aben: "De eisen neergelegd in het Besluit Drukapparatuur zijn doelvoorschriften. De Technische Commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van leveranciers, installateurs, gebruikers en keuringsinstanties, heeft die voor de gebruiksfase onlangs nader uitgewerkt in Praktijkrichtlijnen Drukapparatuur (PRD's). Daarnaast is er in het bijzonder voor het gebruik van propaan, butaan en LPG de Nederlandse Praktijkrichtlijn 2578 die de veiligheidseisen nader invult. PRD's en de NPR leveren bij navolging een 'vermoeden van overeenstemming' op."

Naast voordelen, zoals snellere aanpassing aan nieuwe inzichten, leiden praktijkrichtlijnen ook tot een grotere eenduidigheid in vergunningverlening, toezicht en handhaving. Aben: "Het vermoeden van overeenstemming is zodanig dat niemand, ook het bevoegd gezag niet, extra eisen kan stellen als het gaat om de technische integriteit. Vroeger deden zich nog wel eens verschillen voor tussen provincies, vooral vanwege het verschil in wetgevingssystematiek tussen Stoomwet en Wet Milieubeheer (voorheen de Hinderwet), maar die zijn nu gladgestreken." "Wat bedrijfsvoering betreft, kan Aben zich eveneens vinden in het door de AGS aanbevolen veiligheidsbeheersysteem. De eisen op het gebied van

bedrijfsvoering worden overigens voor een deel ondervangen in de praktijkrichtlijnen voor technische integriteit, waarin onder meer bepalingen zijn opgenomen voor de veilige bediening van LPG/propaaninstallaties, voor de (her-)keuring van apparaten en opleidingseisen voor installateurs. "In principe garandeert een systeembenadering dat risico's worden onderkend en aangepakt", zegt Aben. "In de praktijk echter kun je daar niet zonder meer vanuit gaan. Ook al is het systeem waterdicht, er is altijd een motief te vinden om de regels te omzeilen." Grote bedrijven beschikken meestal over een intern systeem van *checks and balances* dat

het lastig maakt om regels te omzeilen zonder allerlei waakhonden wakker te maken. Dergelijke systemen zijn voor veel middelgrote en kleine bedrijven vaak te hoog gegrepen. Om nog maar niet te spreken van de agrariër met een propaantank op zijn erf om zijn huis en stallen te verwarmen. Aben: "Voor zo iemand is een veiligheidsbeheerssysteem echt een brug te ver. Je kunt van deze categorie van afnemers van gas niet verwachten dat ze expert zijn op het gebied van veiligheid van drukvaten." Afspraken over verantwoordelijkheden in de keten kunnen daarbij een belangrijke waarborg zijn voor de veiligheid.

Samenvattend meent Aben dat de branche, inclusief de keuringsinstanties, de zaken wat betreft LPG en propaan redelijk goed op orde heeft. Wat technische integriteit betreft zijn er heldere praktijkrichtlijnen en een NPR; wat ruimtelijke context betreft, is er een rekenmodel om de afstanden vast te stellen op basis van de maximale warmtebelasting. Aben: "Alleen wat bedrijfsvoering betreft, zou er nog een geharmoniseerde op de bedrijfstak toegespitste norm ontwikkeld moeten worden, vergelijkbaar met de praktijkrichtlijnen voor technische integriteit."

AGS-advies sluit aan bij ontwikkeling in wet- en regelgeving en in de branche

"Bevoegd gezag heeft handvat nodig voor vergunningverlening"

"Middelvoorschriften blokkeren technische ontwikkelingen en leiden soms tot onlogische of tegenstrijdige veiligheidseisen. In dat opzicht ben ik het helemaal eens met het AGS-advies om in de PGS-reeks te werken met doelvoorschriften. Aan de andere kant hebben zowel bedrijven als gemeenten behoefte aan een handvat, een document dat aangeeft hoe ze die voorschriften kunnen realiseren. "

Luc Vijgen, werkzaam bij het expertisecentrum van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond maakt regelmatig mee dat middelvoorschriften hun doel voorbijschieten, omdat ze – noodgedwongen – van een harde grenswaarde uitgaan. Als voorbeeld noemt hij de afstandstabellen voor LPG-tankstations. Vijgen: "Als iemand een milieuvergunning aanvraagt voor een LPG-tankstation met een jaarlijkse doorzet van 1500 m³ dan geldt een afstandseis van 110 meter. Punt. Vraagt hij een vergunning aan voor een LPG-tankstation met een jaarlijkse doorzet van 1600 m³, dan mogen we gaan rekenen (kwantitatieve risico analyse) en kom je soms uit op minder dan de helft van die afstandseis."

**Leg het vertalen van
doelvoorschriften
naar middelen bij
partijen die het aangaat**

Hoewel Vijgen een groot voorstander is van doelvoorschriften, leert de ervaring dat niet iedereen daarmee om kan gaan. "Een groot bedrijf, dat zich kritisch gevolgd weet door zijn omgeving, kan wel uit de voeten met doelvoorschriften. Ze beschikken over voldoende kennis of weten waar ze die kennis kunnen halen. Bovendien kunnen ze het zich gewoonweg niet permitteren om hun zaakjes niet op orde te hebben. Nederland telt echter ook heel veel kleine en middelgrote bedrijven. Voor de meeste ervan is de omgang met gevaarlijke stoffen bovendien geen *core business*. Die hebben een opslag voor brandbare vloeistoffen of een met ammoniak gevulde koelinstallatie en willen gewoon weten wat ze moeten doen om aan de eisen te beantwoorden." Zulke bedrijven zouden gebaat zijn bij een document dat aan de hand van middelvoorschriften laat zien hoe je het doelvoorschrift kunt realiseren. Vijgen: "Bovendien zou zo'n document zich goed lenen voor gebruik door het bevoegd gezag. In veel gevallen is dat nog steeds de gemeente. Als het een grote gemeente is, dan is de benodigde kennis vaak wel aanwezig, maar van een milieuableenaar in een kleine gemeente kun je niet verwach-

ten dat hij een perfecte vergunning opstelt op basis van nationale en Europese normen." Waar het volgens Vijgen om gaat is een document, dat zowel het bevoegd gezag als de bedrijven zicht biedt op mogelijkheden om aan doelvoorschriften te voldoen. "De gemeente zou bijvoorbeeld in de vergunning vast kunnen leggen dat de warmtebelasting kleiner moet zijn dan zoveel kilowatt per vierkante meter op een naastliggend object. Vervolgens is het aan het bedrijf om aan de hand van het uitlegdocument te kiezen hoe het aan dat doelvoorschrift gaat voldoen; de berekende afstand aanhouden om brandoverslag te voorkomen of een brandmuur te bouwen tussen de twee objecten. Na afstemming met het bevoegd gezag, stelt het bedrijf een rapport op waarin staat welke middelen zijn gebruikt om aan het doelvoorschrift te voldoen. Vervolgens kan het bevoegd gezag dat rapport gebruiken om te toetsen of de voorschriften nog worden nageleefd." Op deze manier leg je het vertalen van doelvoorschriften naar middelen om dat doel te bereiken bij de partijen die het aangaat, stelt Vijgen. "Je stimuleert dat mensen systematischer gaan nadenken over veiligheid terwijl je ze tegelijkertijd een handvat biedt om daar in de praktijk van alledag vorm aan te geven. Omdat het document geen legale status heeft kun je het ook redelijk snel aanpassen aan nieuwe inzichten. Bijvoorbeeld door het elke vijf jaar te laten beoordelen door een club van experts." Vijgen kan zich, kortom, prima vinden in het advies van de AGS om de middelvoorschriften uit de PGS-reeks te vervangen door doelvoorschriften. Voorwaarde is wel dat zowel inrichtingen als bevoegd gezag kunnen beschikken over een getoetst document, dat aangeeft hoe je de doelen kunt bereiken. "Het hoeft geen modelvergunning te zijn, maar moet wel zoveel informatie geven dat de gemeente in staat is om een goede milieuvergunning op te stellen."

"Middelvoorschriften vaak alibi om niet te hoeven denken"

"Veiligheid is het beste gediend met een systeemaanpak. Vooropgesteld tenminste dat bedrijven daartoe in staat zijn, want in de praktijk heb je ook te maken met bedrijven die het woord systeembenadering niet eens kennen. De vraag is hoe je die achterhoede mee kunt krijgen."

Volgens Rob in 't Veld, directeur Major Hazard Control bij de Arbeidsinspectie is het antwoord op die vraag in feite een politieke keuze. "Het opvoeden van een achterhoede, die eigenlijk niet wil nadenken over gevaarlijke stoffen, is een zaak van lange adem. Je zou daarom kunnen kiezen voor gedetailleerde middelvoorschriften, maar dan ben je voortdurend bezig met aanpassen. Nog afgezien van het feit dat middelvoorschriften vaak een alibi zijn om niet zelf te hoeven denken."

In 't Veld zegt zich dan ook uitstekend te herkennen in de adviezen van de AGS. Ze zijn een goede vertaling van de huidige inzichten over veiligheid en passen bij het streven om de verantwoordelijkheid te leggen waar die hoort. Bij bedrijven dus. Wel is er behoefte aan een boekje met informatie over veiligheid en veiligheidsbeleid. Niet zozeer voor grote bedrijven – die weten wel hoe ze de wet- en regelgeving, normen en standaarden naar hun eigen situatie moeten vertalen – maar voor de vele kleine bedrijven en bedrijven voor wie chemie geen *core business* is. "Neem koelinstallaties. In het ideale geval weten gebruikers alles van de risico's van ammoniak en hoe ze daar systematisch mee om moeten gaan. De praktijk is echter dat een bedrijf een complete installatie koopt en een onderhoudscontract met de leverancier of een andere partij afsluit en het vervolgens daarbij laat. Een boekje met informatie over techniek en bedrijfsvoering kan voor zo'n bedrijf nuttig zijn, al was het maar om beter beslagen ten ijs te komen in gesprekken met leverancier of onderhoudsbedrijf."

De branche-organisaties lijken de eerst aangewezenen om, naast het maken van een arbocatalogus – waarin doelvoorschriften worden vertaald naar middelen – ook zo'n voorlich-

tend boekje samen te stellen. In 't Veld aarzelt echter: "De organisatiegraad verschilt per branche en is soms erg laag. Je loopt het risico dat veel bedrijven niet bereikt worden."

Volgens In 't Veld moet voorkomen worden dat 'vrijwillige' middelvoorschriften zich, analoog aan de CPR- en PGS-reeks, ontwikkelen tot pseudo-wetgeving. "In de tijd van het ontstaan van de CPR-richtlijnen was dat functioneel", zegt hij. "Niet alleen bedrijven, maar ook overheden waren tamelijk onbekend met de risico's van gevaarlijke stoffen en hadden behoefte aan gedetailleerde voorschriften."

Later bleken de nadelen van deze aanpak. Er ontstond een wildgroei aan voorschriften, die bovendien niet allemaal met elkaar spoor-

den, omdat de CPR- en later de PGS-richtlijnen het resultaat zijn van twee verschillende wetgevingssystemen. In de milieuwetgeving is de overheid partij en mag 'niets, tenzij...'; in de arbo-wetgeving is de overheid veel meer scheidsrechter en mag 'alles, tenzij...'.
In 't Veld: "Het verbaast me eigenlijk dat niet meer bedrijven in beroep zijn gegaan op grond van het via de CPR-richtlijnen opnemen van allerlei arbo-bepalingen in milieuvergunningen."

Om deze en andere redenen (onder andere de 'bevriezing van kennis en inzichten') is In 't Veld er zeker niet rouwig om dat de AGS adviseert om de middelvoorschriften in de PGS-reeks te vervangen door een overzicht van wet- en regelgeving en beschikbare normen. Voorwaarde is wel dat de 'achterhoede' niet wordt vergeten, want dan zou je, zo zegt hij, "het kind van de veiligheid weggooien met het waswater van de middelvoorschriften".

Leg verantwoordelijkheid waar die hoort, maar gooi de veiligheid niet weg met het badwater van middelvoorschriften

"Ook doelvoorschriften moeten handhaafbaar zijn"

"De overheid heeft als taak er op toe te zien dat de omwonenden, of algemener, de burger wordt beschermd tegen de risico's van gevaarlijke stoffen. Dat betekent dat de overheid moet toezien op de naleving, maar dat kan alleen als voorschriften meetbaar en handhaafbaar zijn. Dat geldt ook voor doelvoorschriften."

Geert-Jan Verbakel, sprekend op persoonlijke titel, heeft de ervaring dat louter doelvoorschriften niet of nauwelijks handhaafbaar zijn. Als voorbeeld noemt hij de 8.4o AMvB, waarin de opslag van houten pallets wordt geregeld. Weliswaar geen gevaarlijke stof, maar ook hiervoor geldt dat de warmtebelasting niet hoger mag zijn dan 10 kilowatt per vierkante meter. "De burger denkt dat met zo'n AMvB alles keurig geregeld is, maar in de praktijk zijn er weinig gemeenten die zo'n doelvoorschrift kunnen handhaven. Daarom heeft Infomil een boekje gemaakt, met input van experts, waarin het doelvoorschrift wordt omgezet in middelvoorschriften die wel handhaafbaar zijn. Het credo is dan ook: wanneer je je wilt beperken tot doelvoorschriften, dan moet je er wel voor zorgen, dat ze worden geflankeerd door een meet- en rapportageverplichting. Als je die koppeling kunt leggen, ligt de bal weer bij het bedrijfsleven."

Met het voorbeeld wil Verbakel geen pleidooi houden voor het behoud van middelvoorschriften, bijvoorbeeld in de vorm van een geactualiseerde PGS-richtlijn. "Wat je nu vaak ziet is dat een PGS één op één wordt overgenomen in de vergunningvoorwaarden. Veel beter is het echter om uit te gaan van een doelvoorschrift met verwijzing naar wet- en regelgeving en normering. Plus uiteraard een meet- en rapportageverplichting."

"Een document als dat wat Infomil heeft opgesteld voor pallets hoeft geen formele status te krijgen. Het is een hulpmiddel voor bedrijf en overheid om doelvoorschriften om te zetten in middelvoorschriften en te kijken wat voor meet- en rapportageverplichtingen je in de vergunningvoorwaarden moet opnemen."

Dat kan betekenen dat er middelvoorschriften in de vergunningvoorwaarden terecht komen. Verbakel beaamt dat, maar voegt er aan toe dat de mate waarin afhankelijk is van de aan-

wezige inhoudelijke deskundigheid bij het bedrijf en het bevoegd gezag. "Bij een grote vuurwerkopslag kun je een doelvoorschrift opnemen voor de warmtestraling op de erfrens en aan het bedrijf zelf overlaten om dat doel te realiseren en dat ook aan te tonen. Bij een propaantank op een camping, waar de gemeente het bevoegd gezag is, is het nodig om het doelvoorschrift te vertalen in een voorgeschreven afstand tot de dichtstbijzijnde bebouwing. Makkelijker voor de campingshouder en makkelijker voor de toezichthouder." De vraag is of je bedrijven op deze manier niet toch een alibi geeft om niet te hoeven nadenken over het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen. Verbakel meent van niet. "Waar het op neer komt is dat het bedrijf zo mogelijk een doelvoorschrift krijgt opgelegd en met het bevoegd gezag, aan de hand van het boekje, nadent over de vraag hoe je dat doelvoorschrift handhaafbaar, uitvoerbaar én fraudebestendig maakt. Waarbij de conclusie kan zijn om naast het doelvoorschrift toch een of meer middelvoorschriften op te nemen in de vergunning."

Hoewel het verklarend boekje geen formele status moet krijgen, is het ook niet zomaar een document. De inhoud ervan zou getoetst moeten worden, omdat die een rol speelt bij vergunningverlening en handhaving. In geval van de opslag van houten pallets heeft Infomil er verschillende partijen bijgehaald, onder andere RIVM en NIFV en natuurlijk branche-organisaties. Door deelname van die onderzoeksinstituten

heeft het boekje als het ware impliciet een 'imprimatur' gekregen. Verbakel: "In het vervolg zou je dat meer expliciet kunnen doen, door formeel vast te stellen dat je met de beschreven middelvoorschriften kunt – dus niet moet – voldoen aan de doelvoorschriften. Daarbij dringt zich meteen de vraag op wie het initiatief moet nemen en wie de regie voert om tot een dergelijk boekje te komen."

Met goede doelvoorschriften ligt de bal weer bij het bedrijfsleven

Internationale verdragen bieden weinig ruimte eigen beleid

"Als het gaat om vervoer van gevaarlijke stoffen is internationaal heel veel vastgelegd; ook wat een land zelf aan aanvullende maatregelen mag nemen. De stofspecifieke CPR- en PGS-richtlijnen zijn wat betreft vervoer daarom niet erg relevant geweest. Het is een goede zaak dat de AGS adviseert om ze in te trekken."

Heddy de Wijs, van de afdeling Vervoer Gevaarlijke Stoffen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat is buitengewoon positief over het AGS-advies om de gedetailleerde voorschriften in de PGS-documenten te vervangen door een overzicht van wet- en regelgeving en (inter-)nationale normen. "Het sluit helemaal aan bij ons eigen interne project 'Beter geregeld', dat zich richt op het verkleinen en zelfs verdwijnen van nationale koppen op internationale regelgeving. Bovendien is het beter als mensen niet uitgaan van voorschriften die al bijna weer verouderd zijn als ze zijn gepubliceerd."

Hoewel positief ziet De Wijs twee potentiële flessenhalzen. "Een principiële vraag is of je als overheid normen mag voorschrijven waarvoor bedrijven moeten betalen. Zijn die normen dan nog publiek toegankelijk. Dat is geen triviale vraag; de aanschafkosten kunnen behoorlijk oplopen als je enkele tientallen normen moet kopen." De tweede flessenhals is zo mogelijk nog principiëler en betreft de vraag of en zo ja in hoeverre de overheid betrokken moet zijn bij het opstellen van normen. De Wijs: "In Nederland vinden we dat normering een zaak is van het bedrijfsleven en is de overheid niet vertegenwoordigd in nationale en internationale normcommissies. Andere landen, zoals Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk doen dat overigens wel. Als je niet meedoet, weet je ook niet meer waar het over gaat. Je mist inhoudelijke kennis en dat bemoeilijkt het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Bovendien ontzeg je jezelf de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het resultaat."

Anders dan bij inrichtingen zijn de regelingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen vrijwel helemaal internationaal vastgelegd, met name in Europese verdragen zoals RID

(spoor) en ADR (wegvervoer). Zelfs wat een land aan extra voorzieningen mag eisen is in deze verdragen geregeld. Het overdrukventiel voor LPG-tankwagens bijvoorbeeld, dat nog wordt voorgeschreven in PGS-17, is aldus De Wijs in strijd met de Europese richtlijnen. Die verplichting is dus opgeheven.

Internationale afspraken en verdragen zijn zonder meer nuttig, zeker voor een doorvoerland als Nederland, maar hebben wel tot gevolg dat de nationale overheid extra eisen niet meer bindend kan voorschrijven. In gevallen waarin dat wel wenselijk is, kan het convenant uitkomst bieden. De Wijs: "De invoering van een speciale *coating* voor LPG-tankwagens die het ontstaan van een BLEVE vertraagt, hebben we per convenant geregeld. Geen wettelijke regeling dus, maar een civielrechtelijke overeenkomst.

Helemaal waterdicht is dat niet. Internationale verdragen verplichten ons om ook buitenlandse tankwagens toe te laten, ook al beschikken ze niet over die *coating*. Dat is lastig, want de risicocontouren voor een LPG-tankstation worden wel op die *coating* gebaseerd."

Kenmerkend voor de internationale regelgeving is dat veelvuldig gebruik wordt gemaakt van middelvoorschriften. Volgens De Wijs zal dat voorlopig niet veranderen; de discussie over doel- of middelvoorschriften wordt volgens haar vooral in Nederland gevoerd. "Na het doorlichten van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen zijn we tot de conclusie gekomen dat we wat meer terughoudend moeten zijn met louter doelregelgeving. De bedrijven zelf hadden liever middelvoorschriften en ook de Inspectie Verkeer en Waterstaat zat er niet om te springen. Daarom doen we nu é-n-én; zowel het doel omschrijven als het middel om dat doel te bereiken. Dat kan een norm zijn, maar ook een voorschrift."

Betrek overheid bij opstellen normen: als je niet meedoet, weet je ook niet waar het over gaat

"Advies ammoniak werpt ons twintig jaar terug in de tijd"

"In principe heeft de AGS gelijk als hij zegt dat je beter kunt werken met doelvoorschriften dan met middelvoorschriften. De nadruk ligt daarbij op 'in principe', want in de praktijk zal dat vooral tot verwarring leiden. Niet alleen bij fabrikanten, installateurs en gebruikers, maar ook bij het bevoegd gezag."

Teus Evertsen, directeur van Energie Consult Holland BV vindt dat navolging van het advies de koelbranche twintig jaar terugwerpt in de tijd. Hij verwijst naar de problemen die de herziening van CPR-13 in 1988 met zich meebracht. "Verschil van interpretatie door het bevoegd gezag, meestal gemeenten, leidden er indertijd toe dat in de ene gemeente veiligheidsvoorzieningen werden geëist (soms tot een half miljoen gulden extra), die in een andere gemeente niet nodig werden geacht. Afwijkende constructies, die in Zweden of Duitsland wel door de beugel konden, werden hier niet toegestaan."

Lieke Koets, adviseur veiligheid en milieu roept in herinnering dat CPR 13-2 (nu PGS-13) juist is ontwikkeld op advies van en in overleg met de branche om die onduidelijkheden te vermijden. "De afgelopen tien jaar is dat een zeer werkbaar document gebleken.

Verbeteringen zijn mogelijk, maar in het algemeen zijn fabrikanten, installateurs, gebruikers en ook wij als keuringsinstantie er goed over te spreken. Ook voor vergunningverlening en handhaving is het een effectief document gebleken." Het belangrijkste bezwaar is, dat er bij navolging van het AGS-advies nergens meer staat 'hoe het moet'. Koets: "Volgens de AGS kunnen we in het vervolg volstaan met een overzicht van wet- en regelgeving en een lijstje nationale en internationale normen. Probleem is alleen dat die normen behoorlijk ingewikkeld zijn. Ik denk niet dat een installateur of gebruiker daarmee uit de voeten kan, om nog maar niet te spreken van een gemeenteambtenaar in een kleine of middelgrote gemeente die de normen moet vertalen naar vergunningvoorschriften." Afgezien van de verwarring bij leveranciers, gebruikers en bevoegd gezag zien Evertsen en Koets nog twee nadelen aan het verdwijnen van middelvoorschriften. Het ene

is dat fabrikanten de grenzen van het toelaatbare op gaan zoeken. Evertsen: "Bedrijven proberen hun kosten zo laag mogelijk te houden. Als de eisen waaraan een installatie moet voldoen multi-interpretabel zijn, bijvoorbeeld omdat ze afhankelijk zijn van een kwalitatieve risico-analyse, dan gaat men zoeken naar de goedkoopste varianten." Het tweede nadeel van het verdwijnen van middelvoorschriften is dat ook het bevoegd gezag doelvoorschriften op zijn eigen manier gaat interpreteren. Koets: "Zeker sinds de ramp in Enschede streeft het bevoegd gezag naar maximale veiligheid. Als er iets gebeurt, wil men kunnen zeggen 'wij hebben er alles aangedaan om het te voorkomen'. Momenteel wordt dat in de hand gehouden, doordat het bevoegd gezag bij vergunningverlening verwijst naar PGS-13. Echter, als de eisen voor meerdere interpretaties vatbaar worden, is de kans groot dat het bevoegd gezag in zijn streven naar maximale veiligheid voorschrift op voorschrift gaat stapelen."

"De kans is groot dat het bevoegd gezag in het streven naar maximale veiligheid voorschrift op voorschrift stapelt"

Er is al met al behoefte aan een document dat fabrikant, installateur en gebruiker vertelt hoe ze aan de eisen kunnen voldoen, stellen Evertsen en Koets. Het hoeft geen wetgeving te zijn, maar een document dat, bij navolging, 'vermoeden van overeenstemming' biedt. Enerzijds betekent dat, dat er voldoende ruimte moet zijn om de voorschriften aan te passen aan nieuwe inzichten. Anderzijds moet het document zoveel status hebben, dat ook het bevoegd gezag er niet zomaar vanaf kan wijken. Evertsen: "Het is van zeer groot belang dat de wetgever zich conformeert aan het document. Als het niet breed geaccepteerd wordt door het bevoegd gezag gaan we echt twintig jaar terug."

"Doel- of middelvoorschriften blijft een eeuwig dilemma"

"Het advies van de AGS om zoveel mogelijk doelvoorschriften op te nemen in een milieuvergunning is in lijn met het beleid van Gedeputeerde Staten. De vraag blijft of je middelgrote en kleine bedrijven en gebruikers van propaan kunt opzadelen met doelvoorschriften of dat je ze bij de hand moet nemen met middelvoorschriften."

Volgens Henry Hiltjesdam, beleidsmedewerker externe veiligheid bij de provincie Overijssel is de discussie over doel- of middelvoorschriften niet afgelopen met het AGS-advies. "De bestaande PGS-documenten bevatten veel middelvoorschriften. Dat is niet alleen gunstig voor middelgrote en kleine bedrijven, die daardoor weten wat er van hen verwacht wordt, maar ook voor vergunningverlener en handhaver. Als je verwijst naar de PGS-richtlijn in de vergunningvoorwaarden weet iedereen waar hij aan toe is. Nadeel is natuurlijk wel dat richtlijnen worden ingehaald door wet- en regelgeving en door nationale en internationale normen. Je loopt dus steeds achter de feiten aan." Doelvoorschriften dus, maar daar moet je volgens Hiltjesdam wel eisen aan stellen. "De handhaver moet praktijksituaties kunnen toetsen aan het doelvoorschrift en het bedrijf moet de effectiviteit van een veiligheidsmaatregel kunnen aantonen. Doelvoorschriften moeten dus toetsbaar en handhaafbaar zijn."

In dat verband maakt Hiltjesdam zich zorgen over een type handhaving dat voornamelijk is gebaseerd op keuringsrapporten, bijvoorbeeld in geval van drukvaten. "In zo'n geval is het niet voldoende om in de vergunningsvoorwaarden op te nemen dat er keuringscertificaten moeten zijn. Je zult ook wat op moeten nemen om te zorgen dat kleine afwijkingen die wel geconstateerd zijn, maar de integriteit van de installatie niet aantasten, roestvorming aan de buitenzijde van de opslagtank bijvoorbeeld, tijdig verholpen worden."

Een alternatief is het verduidelijken van doelvoorschriften door met voorbeelden aan te geven hoe je aan de eisen kunt voldoen. In feite middelvoorschriften, maar dan opgesteld door bijvoorbeeld de branche, zoals de documenten van EuroChlor, de Europese organisatie van chloorproducenten. Wanneer deze aan een vergunning verbonden worden, zijn ze

afdwingbaar. Maar wie zorgt voor een technisch en juridisch goede vertaling van de Engelstalige voorschriften? Dat zou toch minstens op het niveau van VROM geregeld moeten worden, vindt Hiltjesdam. Afgezien daarvan geldt ook hiervoor, dat deze documenten goed bruikbaar zijn voor grote bedrijven, maar dat ze voor het MKB waarschijnlijk te complex zijn.

Doelvoorschriften moeten toetsbaar en handhaafbaar zijn

Hiltjesdam onderschrijft het advies van de AGS om bedrijven te stimuleren om op een gestructureerde manier om te gaan met risico's, en daarbij actuele nationale en internationale normen voor bedrijfsvoering te volgen. "Met de kanttekening dat het zorgsysteem in verhouding moet staan tot de risico's en de grootte van het bedrijf. Waarom zou er een uitgebreid veiligheidsbeheerssysteem moeten zijn wanneer een bedrijf maar een paar man personeel in dienst heeft of als het een kleine installatie betreft die een gevaarlijke stof bevat."

Het liefst zou Hiltjesdam zien dat doelvoorschriften worden vergezeld van een 'levend document', dat steeds wordt aangepast aan veranderende inzichten en nieuwe normen. Een basisdocument dat systematisch wordt bijgehouden en waarin ook wordt aangegeven wat de gevolgen zijn van veranderingen voor overige wet- en regelgeving en normering. Input voor een dergelijk document kan door de branche worden geleverd. "Waarbij we ons", aldus Hiltjesdam, "moeten realiseren dat de kwaliteit van die informatie niet door provincie of gemeente getoetst kan worden. De meeste overheden hebben die kennis niet in huis. Dat zou er voor pleiten om een dergelijk document te laten toetsen door een landelijke club van onafhankelijke experts."

"Bedrijven en overheden hebben behoefte aan overzicht"

"Als verschillende ministeries regelgeving maken die betrekking heeft op hetzelfde object is het bijzonder praktisch als je dat bij elkaar zet in één document. Daarom kan ik van harte instemmen met het voorstel van de AGS een overzicht te maken van wet- en regelgeving en van de normen."

Bert Wijker, beleidsmedewerker bij het ministerie van Sociale Zaken, is dé man achter de regelgeving over drukapparatuur. Ruim tien jaar werkte hij aan de regelgeving die de oude Stoomwet zou vervangen. Na afloop maakte hij voor de gebruikers een overzichtsdocument. "De nieuwe regelgeving bestond uit allemaal verschillende documenten. Om het hanterbaar te houden, moet je dan het totaal laten zien. Daarom ondersteun ik van harte het voorstel van de Adviesraad om een overzicht te maken van de wetgeving met betrekking tot het omgaan met gevaarlijke stoffen."

Een tweede motief is dat de juridische status van de gedetailleerde PGS-voorschriften innovatie in de weg stond. Wijker: "De oude PGS werd vaak in de praktijk gebruikt als enig mogelijke oplossing; kwam je met een oplossing die een zelfde of een hoger veiligheidsniveau had maar niet in de stofrichtlijn stond dan had je een probleem. Goede innovatie moet je niet dwarsbomen vanwege een verouderd boekje. Daar moet je praktisch mee omgaan."

Met name de komst van een aantal Europese richtlijnen had tot gevolg dat delen van de bestaande PGS-voorschriften niet meer van toepassing waren. Door het niet tijdig aanpassen ontstaat verwarring bij de gebruikers. Dit is onwenselijk, meent Wijker. "Als de overheid wat doet, moet dat eenduidig zijn en rechtszekerheid bieden."

In de Commissie Preventie Rampen lukte het echter niet om de richtlijnen actueel te houden. Oude 'trekkers' van de richtlijnen werden niet meer vervangen, waardoor er een achterstand is ontstaan in het vernieuwen ervan, aldus Wijker. Ook kon de overheid zelf niet meer overal de benodigde deskundigheid in stand houden. "Deskundigheid wordt steeds vaker uitbesteed, zoals nu aan de Adviesraad." Als een gebruikersgroep de capaciteiten niet heeft moet de overheid helpen en

zelf middelvoorschriften opstellen. De overheid heeft dan niet alleen maar papier gemaakt maar ook zicht op de praktijk, aldus Wijker. Voor argumenten als: "Jullie stelden die normen altijd op, dat was zo gemakkelijk", is hij niet gevoelig. "Het moet natuurlijk niet té gemakkelijk zijn, het bedrijfsleven hoort zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen. Maar als het niet kan, mag je als overheid niet weglopen." Als voorbeeld geeft Wijker de oliebollenbakker die zijn vet verwarmt met propaan. Voor de installatie zijn geen normen nodig want daarvoor bestaan wettelijke eisen. Voor deze gebruikssituatie is het wel gewenst om richtlijnen voor contouren rond de kraam op te stellen."

Kennis bij de vergunningverlenende en handhavende instanties is altijd een punt van zorg, aldus Wijker. De overheid hoort ten slotte een serieuze gesprekspartner voor bedrijven te zijn. Tegelijk kan de overheid terugtreden als de kennis bij de branche goed is georganiseerd. "Denk bijvoorbeeld aan de koelbranche. Die zei: "Wij willen gerespecteerde fabrikanten binnen onze branche hebben" en heeft toen onder andere cursussen voor installateurs opgezet. Om ook op de langere termijn een serieuze gesprekspartner te blijven zou de overheid zijn kennis moeten bundelen. Daarmee wordt gelijk voldaan aan de vraag naar een kleinere overheid die efficiënt naar buiten treedt."

Wijker is blij dat de AGS bestaat en ziet ook een regierol weggelegd voor het adviesorgaan. "Een onafhankelijke raad is tot meer in staat dan een interdepartementale werkgroep. De Adviesraad is bovendien gefocust op gevaarlijke stoffen. Voor een PGS nieuwe stijl is een dergelijke groep nodig, die het vertrouwen heeft van de buitenwereld. Maar dat betekent niet dat de ministeries achterover mogen leunen."

Goede innovatie moet je niet dwarsbomen vanwege een verouderd boekje

COLOFON ● ISBN/EAN: 978-90-77710-09-8
Tekst: © Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. Den Haag, 2007.

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

Ontwerp: Taluut, Utrecht.